Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования «Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

На правах рукописи

Низов Владимир Александрович

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ СОБСТВЕННОСТЬЮ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

РЕЗЮМЕ
диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:

Масленникова Светлана Викторовна,
кандидат юридических наук, доцент

Москва – 2023

Диссертация выполнена в департаменте публичного права факультета права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

С текстом диссертации можно ознакомиться на сайте НИУ ВШЭ:
https://www.hse.ru/sci/diss/

5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. После распада СССР управление публичной собственностью в России находилось в кризисе. Во многом возникновение такого кризиса было связано с изменением конституционных основ государства. В 90-е годы XX века государственная собственность подлежала ускоренной приватизации, в том числе и для того, чтобы обеспечить соответствие новым конституционным принципам. Наряду с этим приватизация рассматривалась как инструмент, который позволит разрешить проблему неэффективного государственного управления. Доля частной собственности значительно увеличилась. Однако новые собственники не стали эффективными управленцами. Более того, складывалась ситуация, при которой частные лица владеют большим объёмом бывшей государственной собственности и при этом не имеют социальных обязательств перед населением страны. Приватизация происходила без справедливой компенсации государству, что также привело к недостаточной эффективности осуществления публичных функций.

По мнению Н.С. Бондаря, в России всегда существовала политизация собственности. На современном этапе конституционное регулирование вопросов собственности также является актуальным и должно отображать путь социально-экономической модернизации общества[1].

При этом нельзя сказать, что такой путь уже найден. В ответ на сложившиеся расхождения между конституционными принципами и реальным положением дел в начале XXI века Российская Федерация стала концентрировать собственность в управлении государства. Однако сам факт концентрации собственности не всегда позволяет реализовывать конституционные принципы и находить баланс между частными и публичными интересами. Если не выстроена система необходимых

---

[1] См.: Бондарь Н.С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М.: Викор-Медиа, 2006. С. 27–28.

государственных и общественных институтов (органов и организаций), то публичная собственность будет использоваться неэффективно. Таким образом, перед российской правовой системой по-прежнему стоит задача сформировать такие институты, которые соответствовали бы современным конституционным принципам. Причем формирование государственных и общественных институтов должно осуществляться с учетом охраны частной собственности, гарантирования местного самоуправления, а также иных принципов конституционного права.

Конституция Российской Федерации закрепила понятие «формы собственности» и выделила частную, муниципальную, государственную и иные формы собственности. Российское конституционное регулирование института собственности имеет следующий подход: практически любое имущество может находиться как в государственной или муниципальной, так и в частной собственности.

Управление государственной собственностью – полномочие органов государственной власти. В последние десятилетия для эффективного управления создавались разные правовые институты, которые ранее были не свойственны российской правовой системе. В законодательстве устанавливались статусы особых юридических лиц, которые обладают правами собственности на переданное им имущество и выполняют публичные функции. В числе таких юридических лиц можно назвать: государственные корпорации, Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий (Фонд «Сколково»), публично-правовые компании, государственную компанию «Российские автомобильные дороги» (государственная компания «Автодор») и др.

Анализируя правовой статус приведенных юридических лиц, можно прийти к выводу о том, что он в значительной степени отличается от статуса иных участников гражданских правоотношений. Правовой статус особых юридических лиц нуждается в глубоком доктринальном обосновании с позиции конституционных принципов. Данные юридические лица относятся к

категории, которая в отечественной литературе именуется «юридические лица публичного права». Институт права собственности юридических лиц публичного права содержит ряд вопросов, которые не решены в науке и правовом регулировании. В первую очередь не ясно: можно ли такую собственность считать публичной собственностью; существуют ли критерии, позволяющие определить – в каких случаях юридическое лицо публичного права должно руководствоваться исключительно положениями гражданского законодательства, а в каких оно ограничено нормами публичного права в целом и конституционными принципами в частности.

В настоящее время понятие «публичная собственность» достаточно обосновано в теории и имеет прикладное значение. Вопросы реализации собственности юридических лиц публичного права являются объектом правовых исследований, в том числе в сфере конституционного права. Важность данной темы подчеркивает тот факт, что юридические лица публичного права управляют большим массивом собственности и оказывают значительное влияние на социальные, экономические и политические процессы в стране.

Актуальность настоящего диссертационного исследования определяется тем, что ранее не было проведено глубокого доктринального обоснования права собственности юридических лиц публичного права, а также не выделялись особенности правового регулирования управления такой собственностью с точки зрения конституционного права. Особое значение приобретает анализ конкретных примеров управления собственностью соответствующих лиц, которые обозначены в законодательстве Российской Федерации. В связи с этим необходима разработка классификации юридических лиц публичного права, которые действуют в Российской Федерации, а также правовых моделей управления публичной собственностью с помощью юридических лиц публичного права. В прикладном аспекте крайне важны предложения по совершенствованию правового регулирования статуса юридических лиц публичного права.

Уровень научной разработанности темы. Вопросы управления собственностью являются предметом исследований правовых наук. Более того, существуют исследования, в которых всесторонне рассматриваются конституционные основы такого понятия, как «публичная собственность» (например, работа В. Д. Мазаева «Конституционные основы публичной собственности в Российской Федерации»), или же предлагается компаративистский взгляд на публичную собственность (А. В. Винницкий «Публичная собственность»). Среди значимых исследований в этой области можно отметить работы В. Е. Чиркина, в частности его монографию «Юридические лица публичного права», а также работу О. Е. Кутафина «Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические лица и приравненные к ним лица». Однако правовой статус юридических лиц публичного права требует дальнейшего исследования, поскольку в настоящее время он недостаточно разработан и осмыслен с точки зрения современного законодательства.

Управление публичной собственностью входит также в предмет административного права, институциональной экономики, государственного и муниципального управления. В отечественной правовой науке тема конституционно-правовых основ управления публичной собственностью, или собственностью юридических лиц публичного права, рассматривается лишь в контексте иных, более широких тем, например, темы конституционализации социально-экономического развития. На данный момент практически невозможно назвать исследования, которые были бы посвящены исключительно управлению собственностью юридических лиц публичного права с точки зрения конституционного права.

Теоретической основой диссертационного исследования выступили следующие работы.

Советских и российских ученых – специалистов по конституционному праву: С.А. Авакьяна, И.А. Алебастровой, Г.Н. Андреевой, Н.С. Бондарь, А.В. Венедиктова, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, В.А. Григорьевой,

Г.А. Грищенко, В.Д. Зорькина, Д.А. Ковачева, Е.И. Козловой, Н.М. Колосовой, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, К.Е. Лагутенко, И.В. Леонова, В.Д. Мазаева, Е.А. Мазур, В.В. Мельникова, А.А. Мишина, Л.А. Окунькова, В.Г. Постникова, В.А. Ржевского, О.А. Снежко, А.Ф. Храмцова, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и др.

Советских и российских ученых – специалистов в иных отраслях права (гражданского, административного и др.): С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, Г.Ю. Атаян, О.Н. Амвросовой, С.И. Архипова, О.А. Беляевой, Е.А. Войниканис, Д.М. Генкина, Д.Д. Гримм, Н.В. Козловой, Ю.М. Козлова, А.Н. Козырина, Д.Л. Комягина, В.В. Лаптева, Е.А. Лукашевой, М.Н. Марченко, В.А. Мау, Д.И. Мейер, В.П. Мозолина, С.Д. Могилевского, Н.Н. Пахомовой, Е.Б. Пашуканиса, М.И. Пискотина, Б.И. Пугинского, Т.А. Скворцовой, К.И. Скловского, Е.А. Суханова, Э.В. Талапиной, Ю.А. Тихомирова; Ю.К. Толстого и др.

Советских и российских ученых – экономистов: Л.А. Карасева, Л.И. Кондрашова, В.А. Петрищева, Е.А. Сороковой, Д.Я. Травина и др.

Зарубежных ученых – юристов и экономистов: Anne Davies, Arnold Harberger, Bruce Ackerman, Charles Reich, David Millon, Henry Hansman, Joseph Sax, Reza Dibadj, Richard Epstein, Richard Mulgan, Rolf Knipper, Stephanie Palmer, Teemu Ruskola, Thomas Grey, Malcolm Thorburn, Ugo Mattei и др.

Нормативную правовую основу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные федеральные правовые акты, включая акты органов исполнительной власти, относящиеся к предмету исследования; решения Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, конституционные акты зарубежных государств, иные судебные решения.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере управления собственностью юридических

лиц публичного права с точки зрения конституционно-правового регулирования.

Предметом диссертационного исследования выступают юридическая доктрина, конституционно-правовые принципы и нормы, определяющие основы управления собственностью юридических лиц публичного права и статус этих лиц.

Целью диссертационного исследования является определение природы собственности юридических лиц публичного права с точки зрения конституционно-правового регулирования, а также выработка предложений по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Задачи диссертационного исследования.

1. Уточнение понятийного аппарата в сфере управления собственностью юридических лиц публичного права, который используется в доктрине конституционного права, а также в законодательстве Российской Федерации и судебных решениях.
2. Уточнение роли Конституции Российской Федерации в развитии института публичной собственности.
3. Выработка классификации юридических лиц публичного права.
4. Раскрытие конституционного смысла собственности юридических лиц публичного права и управления ею.
5. Определение и сравнение разных правовых моделей управления публичной собственностью юридическими лицами публичного права.
6. Выявление проблем осуществления контроля над юридическими лицами публичного права в контексте управления публичной собственностью.

Методологическая основа диссертационного исследования. Для достижения целей исследования применялись общенаучные методы: анализа и синтеза, индукции и дедукции, сравнения, обобщения, классификации. Использовались специально-юридические методы: формально-юридический, историко-правовой (для понимания институционального развития сферы

управления собственностью), сравнительно-правовой (при исследовании конституционно-правового регулирования публичной собственности в зарубежных государствах).

Формально-юридический метод использовался для анализа российского законодательства, в частности для установления норм Конституции Российской Федерации, которые регулируют вопросы собственности или оказывают влияние на развитие института публичной собственности, а также норм законов и подзаконных актов по этому вопросу. Данный метод использовался для анализа правового статуса таких субъектов, как государственные корпорации, публично-правовые компании, управляющая компания инновационного центра «Сколково» и др.

Историко-правовой метод позволил раскрыть идеи публичной собственности и юридического лица публичного права в российской и мировой юридической мысли. Так, предмет исследования был проанализирован с позиции римского права, а также в соответствии с дореволюционными и советскими доктринальными представлениями.

Сравнительно-правовой метод применялся при изучении правового регулирования института публичной собственности и юридического лица публичного права в зарубежных государствах. Сравнивались нормативное регулирование, решения конституционных и верховных судов, а также доктринальное осмысление понятий «публичная собственность», «управление собственностью» и «юридическое лицо публичного права».

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена сущностным анализом конституционно-правовых основ управления собственностью юридических лиц публичного права. Проведено комплексное исследование института юридического лица публичного права и его собственности с позиции конституционного права. Сформулировано авторское понимание собственности юридических лиц публичного права с учетом действующего правового регулирования и правоприменительной практики. Это позволило установить единые требования к управлению

собственностью, которая передана государством юридическим лицам в целях удовлетворения публичных интересов.

Уточнен понятийный аппарат, который использовался в исследовании: дано авторское определение таким понятиям как юридическое лицо публичного права, управление собственностью и другим. В диссертации представлена авторская классификация юридических лиц публичного права, что позволило установить разные правовые модели управления собственностью юридических лиц публичного права.

В диссертации прослежена взаимосвязь между конституционной моделью публичной власти в Российской Федерации и системой управления публичной собственностью. Это позволило определить место положений об управлении собственностью юридических лиц публичного права в системе российского права.

С учетом выявленных особенностей российской конституционной модели публичной власти предложено установить определенный баланс между полномочиями органов законодательной власти и полномочиями органов исполнительной власти в Российской Федерации. В частности, предлагается усилить влияние Федерального Собрания Российской Федерации на деятельность таких юридических лиц как государственные корпорации.

На основе проведенного исследования автором сформулированы следующие **положения, которые выносятся на защиту**.

1. Выделены признаки, которые позволяют отличать юридические лица публичного права от иных юридических лиц. Одним из таких признаков является цель деятельности лица: удовлетворение публичных интересов, а другим – соответствие формальному статусу соответствующего субъекта: закрепление особого статуса юридического лица в законодательстве.

С учетом цели деятельности лица и факта соответствия его формальному статусу выделяется понятие «юридическое лицо публичного права». Это правовая форма, созданная для участия в соответствующих общественных

отношениях, целью деятельности которого является удовлетворение публичного интереса, и которое может быть определено в законодательстве как «юридическое лицо публичного права». При этом такой интерес должен быть официально признан со стороны государства и закреплен в соответствующем источнике права. Кроме того, в правовом регулировании может быть прямо установлено, что конкретное юридическое лицо или организационно-правовая форма юридического лица, в которой оно создано, является юридическим лицом публичного права или осуществляет публичные функции.

2. Отличительной особенностью публичной собственности является то, что ею могут обладать лишь субъекты, которые осуществляют свою деятельность в публичных интересах. Конституционность публичной собственности предопределяется конституционными полномочиями органов публичной власти в соответствующей сфере общественных отношений, а также конституционными нормами о социальном государстве (часть 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации), федеративном государстве (часть 1 статьи 1 Конституции Российской Федерации) и др.

Публичная собственность является объектом конституционного регулирования. Несмотря на то, что публичная собственность не обозначена непосредственно в Конституции Российской Федерации, содержание ее как правового института раскрывается прежде всего в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации.

Конституционно-правовое содержание публичной собственности обеспечивает необходимый материальный базис, который нужен в демократических государствах для воплощения воли граждан и соблюдения прав человека. Таким образом, на отношения в сфере публичной собственности распространяются конституционное регулирование и конституционные гарантии.

3. Природа государственной собственности, муниципальной собственности и собственности юридических лиц публичного права едина.

Все три вида собственности используются в целях удовлетворения публичных интересов, и поэтому обобщенное название для трех видов собственности – публичная собственность.

Часть 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации устанавливает, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Публичная собственность отдельно не именуется в тексте Конституции Российской Федерации, но упоминается в практике Конституционного Суда Российской Федерации. Согласно его правовой позиции, публичная собственность является обобщающим понятием для определения государственной и муниципальной собственности. Появление права собственности у таких лиц, как государственные корпорации и публично-правовые компании, требует расширения субъектного состава публичной собственности – включения в него юридических лиц публичного права.

4. Управление собственностью юридических лиц публичного права должно осуществляться в интересах многонационального народа Российской Федерации. С учетом территориальных, национальных и иных особенностей управление публичной собственностью может также осуществляться в интересах народа субъекта Российской Федерации, населения муниципального образования. Это вытекает из положений части 1 и 2 статьи 3, части 1 статьи 9, статей 71–73, части 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации.

Управление собственностью юридических лиц публичного права может осуществляться путем создания правил поведения, а также реализации этих правил в социальной и экономической сфере общественных отношений. Народ как единственный источник власти должен иметь возможность влияния на управление собственностью юридических лиц публичного права, прежде всего – через органы государственной власти и местного самоуправления. Без учета данного принципа собственность юридических лиц публичного права теряет свое предназначение.

5. Имущество, необходимое для удовлетворения публичного интереса, может находиться не только в собственности государства и муниципального образования, но и в собственности юридических лиц публичного права. Управление таким имуществом в целях удовлетворения публичного интереса достигается путем установления нормативного правового регулирования, которое распространяло бы требования к деятельности юридических лиц публичного права или устанавливало бы особый правовой режим публичной собственности. Как правило, такой режим выражается в существенных ограничениях вещных прав на конкретное имущество. Управление собственностью в данном случае осуществляется через запрет на отчуждение имущества без специального разрешения со стороны государства, установление целевого назначения имущества (ограничение по использованию имущества в иных целях), отчетность собственника перед государством за свою деятельность и др.

Согласно пункту «д» статьи 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находится федеральная государственная собственность и управление ею. Согласно пункту «г» статьи 72 Конституции Российской Федерации, в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится разграничение государственной собственности. С учетом этого полномочия по управлению государственной собственностью осуществляют государственные органы. Государственная собственность используется прежде всего для удовлетворения публичного интереса. Не во всех случаях собственность на имущество прямо закрепляется за государством и его органами. Такое имущество также может находиться в собственности юридических лиц публичного права.

6. Предложена авторская классификация юридических лиц публичного права. Главным критерием классификации является форма юридического лица.

Выделены три вида юридических лиц публичного права:

1) юридические лица – органы публичной власти (в частности министерства, службы, агентства и др.);

2) юридические лица с особой публично-правовой формой (такие как государственные корпорации, публично-правовые компании);

3) юридические лица, которые созданы в форме, предусмотренной для гражданских правоотношений (акционерное общество, общество с ограниченной ответственностью и т.п.), но действуют с целью удовлетворения публичного интереса.

Предложенная классификация позволяет понять, нормы какого права будут превалировать в регулировании правового статуса юридического лица – публичного или частного. Публичное право в первую очередь будет применяться к правоотношениям с участием названных юридических лиц в случаях, когда их деятельность будет осуществляться в целях удовлетворения публичного интереса.

7. Выделены следующие правовые модели управления публичной собственностью посредством юридических лиц публичного права: 1) создание субъекта в особой форме юридического лица, который будет обладать правом собственности на переданное имущество (государственные корпорации и публично-правовые компании); 2) создание субъекта в особой форме юридического лица, который будет обладать вещными правами (пользования, распоряжения и другими), отличными от права собственности, на переданное имущество (государственная компания и государственные унитарные предприятия); 3) наделение специальным статусом юридического лица, созданного в форме, предусмотренной для гражданских правоотношений (Фонд развития); 4) заключение договора с юридическим лицом, по которому оно будет управлять имуществом в публичных интересах (договор государственно-частного партнерства с ООО).

Основным критерием данной классификации является полнота вещных прав у юридического лица: наличие права собственности или отдельных вещных прав. Дополнительными критериями являются: форма, в которой

было создано юридическое лицо, и способ обеспечения целевого предназначения публичной собственности.

8. Установлена прямая закономерность между конституционной моделью функционирования публичной власти в Российской Федерации и усилением централизации управления публичной собственностью. Относительно централизованная система федеративного устройства России, а также значительный объём полномочий Президента Российской Федерации влекут за собой концентрацию полномочий по управлению публичной собственностью.

С помощью создания таких юридических лиц, как государственные корпорации, публично-правовые компании, управляющая компания инновационного центра «Сколково», произошло расширение полномочий федеральных органов исполнительной власти в целом и Президента Российской Федерации в частности. Так, государственная корпорация «Росатом», государственная корпорация «Роскосмос», Фонд «Сколково» и некоторые другие юридические лица публичного права имеют значительные публично-властные полномочия и контролируются преимущественно Президентом Российской Федерации посредством его участия в формировании органов управления упомянутых юридических лиц.

Для обеспечения баланса в системе разделения властей необходимо закрепить дополнительные контрольные полномочия Федерального Собрания Российской Федерации. Так, Государственная Дума и Совет Федерации должны иметь право назначать своих представителей в состав наблюдательных советов государственной корпорации «Росатом» и государственной корпорации «Роскосмос».

9. Сформулированы следующие предложения по совершенствованию конституционно-правового регулирования института юридических лиц публичного права:

Предлагается внести изменения в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», а именно исключить статью 7.2,

которая закрепляет такую форму некоммерческой организации, как государственная компания. Государственная компания «Российские автомобильные дороги» как единственное юридическое лицо, существующее в данной организационно-правовой форме, должно быть реорганизовано в публично-правовую компанию. Правовой статус государственной компании фактически идентичен правовому статусу государственной корпорации и публично-правовой компании, поэтому наличие отдельного регулирования «государственной компании» необоснованно усложняет законодательство и создает дублирующие друг друга по существу формы юридического лица.

Предлагается внести изменения в Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части конкретизации предмета регулирования указанных актов. Статью 4 Федерального закона «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» следует дополнить нормой об открытом перечне вопросов, которые должны найти отражение в Уставе публично-правовой компании. На данный момент предметы регулирования Указа Президента Российской Федерации о создании публично-правовой компании и предметы Устава публично-правовой компании, который утверждается Правительством Российской Федерации недостаточно разграничены между собой.

Предлагается внести изменения в Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» и Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» в части закрепления полномочий Государственной Думы и Совета Федерации назначать своих представителей в наблюдательные советы указанных государственных корпораций. Часть 2 статьи 23 Федерального закона «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и часть 2 статьи 22 Федерального закона «О Государственной корпорации по космической

деятельности «Роскосмос» необходимо изложить в следующей редакции: «В состав наблюдательного совета Корпорации входят одиннадцать членов: три представителя Президента Российской Федерации, три представителя Правительства Российской Федерации, четыре представителя Федерального Собрания Российской Федерации (по два от каждой палаты Федерального Собрания), а также генеральный директор Корпорации, являющийся членом наблюдательного совета Корпорации по должности». Положения иных федеральных законов и подзаконных актов предлагается привести в соответствие с предложенной нормой. Предложение обусловлено тем, что на данный момент у Федерального Собрания Российской Федерации недостаточно полномочий по контролю за такими государственными корпорациями, как «Росатом» и «Роскосмос».

Теоретическое значение диссертационного исследования. Результаты диссертационного исследования обогащают теорию конституционного права. Сформулированные в ходе работы выводы позволяют осмыслить такие понятия как юридическое лицо публичного права и управление собственностью этих лиц с точки зрения конституционно-правового регулирования. Теоретический вклад в научное знание представляет собой определение видов юридических лиц публичного права и моделей управления публичной собственностью посредством этих лиц. В диссертации автором предложен также всесторонний анализ происхождения и развития института юридических лиц публичного права. Представленные в диссертации теоретические рассуждения и выводы в дальнейшем могут способствовать исследованию института собственности юридических лиц публичного права в конституционном и иных отраслях прав (в первую очередь в административном и гражданском).

Практическое значение диссертационного исследования. Результаты диссертационного исследования направлены на совершенствование правового статуса юридических лиц публичного права, а также их отдельных видов, таких как государственная корпорация и публично-правовая компания.

Предложения и выводы, представленные в работе, могут быть использованы в правотворческой и правоприменительной деятельности, а также при регулировании корпоративной сферы деятельности юридических лиц публичного права, при дополнении и изменении законодательства о государственно-частном партнерстве. Материалы диссертации могут быть включены в учебные курсы юридических, экономических учебных дисциплин, дисциплины «Государственное и муниципальное управление», а также иных учебных дисциплин, затрагивающих вопросы управления собственностью юридических лиц публичного права.

Степень достоверности результатов диссертационного исследования обусловлена использованием как общенаучных, так и специальных юридических методов исследования. Рассуждения и выводы автора основаны на анализе российского и зарубежного конституционного законодательства и решений судебных органов, научных подходов, которые применялись в дореволюционных и советский периоды, научных источников, российского законодательства и решений Конституционного Суда Российской Федерации, а также широком использовании научной литературы на русском и иностранных языках.

Апробация результатов исследования осуществлялась в ходе выступлений на следующих конференциях и форумах:

Международной конференции «Европа – 2015. Эффект перестройки: режимы и риски многоголосого знания», которая состоялась 15–16 мая 2015 г. в Европейском гуманитарном университете (г. Вильнюс, Литва);

Научно-практической российско-американской Летней школе по конституционному правосудию, которая проходила 21–26 июня 2016 г. (г. Москва, Россия);

Международной конференции «Современные проблемы государственного управления в постсоветской Евразии», которая прошла 5–6 октября 2018 г. в Назарбаев Университете (г. Астана, Казахстан);

Форуме молодых законодателей и экспертов «Стратегия развития: вызов молодым», который прошел 13–15 декабря 2018 г. в Кампусе Корпортативного университета Сбербанка.

Отдельное исследование было проведено в рамках Endeavour Research Fellowship в Школе Права Университета Мельбурна. Его результаты были представлены на заседании Центра сравнительного конституционного права Университета Мельбурна 29 мая 2018 г.

Отдельные вопросы управления публичной собственностью обсуждались в рамках исследовательских визитов в Федеральный Конституционный суд Германии (март 2017), Региональный парламент Ломбардии (октябрь 2017), Конституционный Совет Франции (май 2019), а также в другие государственные органы Российской Федерации, Австралии, Германии, Италии и Франции.

Апробация результатов исследования осуществлялась в ходе выступлений на следующих конференциях и форумах:

Международной конференции «Европа – 2015. Эффект перестройки: режимы и риски многоголосого знания», которая состоялась 15–16 мая 2015 г. в Европейском гуманитарном университете (г. Вильнюс, Литва);

Научно-практической российско-американской Летней школе по конституционному правосудию, которая проходила 21–26 июня 2016 г. (г. Москва, Россия);

Международной конференции «Современные проблемы государственного управления в постсоветской Евразии», которая прошла 5–6 октября 2018 г. в Назарбаев Университете (г. Астана, Казахстан);

Форуме молодых законодателей и экспертов «Стратегия развития: вызов молодым», который прошел 13–15 декабря 2018 г. в Кампусе Корпортативного университета Сбербанка.

Отдельное исследование было проведено в рамках Endeavour Research Fellowship в Школе Права Университета Мельбурна. Его результаты были

представлены на заседании Центра сравнительного конституционного права Университета Мельбурна 29 мая 2018 г.

Отдельные вопросы управления публичной собственностью обсуждались в рамках исследовательских визитов в Федеральный Конституционный суд Германии (март 2017), Региональный парламент Ломбардии (октябрь 2017), Конституционный Совет Франции (май 2019), а также в другие государственные органы Российской Федерации, Австралии, Германии, Италии и Франции.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения и списка использованных источников и научной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Глава 1 «Теоретические основы управления собственностью юридических лиц публичного права» имеет целью обобщить доктринальные подходы к пониманию института собственности, а также института юридического лица. В данной главе конкретизируются такие понятия, как «юридическое лицо публичного права», «публичная собственность», «управление собственностью» и др.

Параграф *1.1* *«Понятие юридических лиц публичного права и их классификация»* содержит анализ правового института юридического лица публичного права, определяемого в доктринальных источниках. На основе проведенного исследования в параграфе предлагается авторская классификация юридических лиц публичного права. Производится вычленение понятия «юридическое лицо публичного права» через ретроспективный анализ таких терминов, как «лицо» и «юридическое лицо». Обращается внимание на важность учета исторического развития института юридического лица публичного права при восприятии особенностей данного института в разных странах. При этом подтверждается универсальность данного института. Идеи и прототипы юридических лиц публичного права

существовали еще в Древнем Риме; в российской правовой традиции концепции юридического лица публичного права окончательно оформляются к концу XIX – началу XX века.

В параграфе подробно освещаются разные теории юридических лиц, а также рассматриваются особенности функционального предназначения юридических лиц в различных обществах. С учетом классификации T. Ruskola об особенностях регулирования политической, экономической и интимной сфер в зависимости от базовых социальных подходов был проведен анализ функционального предназначения института юридического лица. На основе данного сравнительного анализа был сделан вывод о роли института юридического лица в зависимости от общества, в котором такой институт применяется.

Также производится оценка критериев, которые позволяют вычленить из общности юридических лиц – юридические лица публичного права. Отмечается наличие критики концепции юридического лица публичного права со стороны российских цивилистов. Между тем в параграфе обосновывается необходимость такого правового института с позиции конституционного права. Для более полного понимания перспектив развития идеи юридических лиц публичного права в Российской Федерации проводится обзорный сравнительный анализ регулирования института юридических лиц публичного права в иностранных государствах.

В параграфе *1.2* *«Собственность как конституционная и межотраслевая категория»* раскрываются предпосылки возникновения института собственности, значение его конституционного регулирования. Проводится критический анализ института собственности как правовой, экономической и психологической категории. Подтверждается необходимость рассматривать собственность как некую совокупность имущественных прав лица. Анализируются аргументы исследователей, которые критически осмысляют институт права собственности, предлагают отказаться от него в современном регулировании. В результате анализа

указанной критики делается вывод о целесообразности сохранения института собственности в конституционном праве для регулирования современных общественных отношений.

В параграфе подчеркивается важность исторических и культурных аспектов в формировании общественного понимания собственности. Конституционное право в рамках правовой системы должно служить ориентиром при определении таких исторических и культурных аспектов. Проводится сравнительный анализ регулирования института права собственности и права публичной собственности в таких странах, как Франция, Великобритания, Болгария и др.

Анализируются существующие классификации видов собственности. Критическому анализу подвергается классификация собственности по трем формам, которые закреплены в Конституции Российской Федерации (государственная, муниципальная и частная). На основе системного изучения конституционного регулирования делается вывод о существовании в Российской Федерации большего числа форм собственности, к примеру, такая форма, как «публичная собственность», существует *de-facto,* а субъектом, который выступает собственником, может быть не только государство и муниципальное образование, но и юридическое лицо публичного права. Обосновывается необходимость развития доктрины публичной собственности в конституционном праве Российской Федерации, поскольку действующая доктрина не решает существующих проблем правового регулирования, а также не в полной мере соотносится с характером осуществления публичных функций в современном государстве.

Выделяются отличительные признаки публичной собственности, а также определяются особенности собственности юридических лиц публичного права. В параграфе приводятся два основных подхода для определения публичной собственности: примат целевого предназначения собственности и примат формы собственности. Устанавливается, что собственность юридических лиц публичного права, собственность

государства и собственность муниципалитетов – являются видами публичной собственности.

В параграфе *1.3* *«Управление собственностью как функция государственных органов: соотношение со смежными понятиями»* проводится сравнительная характеристика синонимичных терминов, которые используются в государственном управлении.

Рассматривается феномен власти как необходимое условие для управленческой деятельности государства, в том числе управления собственностью. Соотносятся властные полномочия государственных органов и права собственника на конкретное имущество. Делается вывод о том, что управление собственностью является производным от функций государства (в первую очередь экономической функции).

Устанавливается, что управление собственностью является многоуровневой системой, для которой характерно принятие общеобязательных правил поведения, создание механизмов выполнения этих правил, а также внедрение критериев оценки эффективности. В контексте конституционно-правового регулирования были проанализированы теории управления Р. Коуза об агентских издержках и М. Олсона – об эффективности малых групп. Конституционно-правовой статус лиц, которые вовлечены в управление публичной собственностью, является определяющим для принятия общеобязательных правил и их исполнения. Вместе с тем на управленческие решения в сфере собственности могут непосредственно влиять конституционные нормы-принципы, которые позволяют соблюдать баланс частных и публичных интересов, баланс достижения экономических и иных целей. Приоритет в применении таких норм-принципов принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации.

В Главе 2 «Правовое регулирование управления собственностью юридических лиц публичного права» диссертант ставит перед собой цель выделить проблемы правового регулирования собственности юридических лиц публичного права, установить роль и значение конституционного права в

управлении такой собственностью, а также предложить пути решения выявленных проблем.

В параграфе ***2.1*** *«Роль Конституции в правовом регулировании вопросов собственности юридических лиц публичного права»* разъясняются особенности конституционного регулирования собственности с учетом его исторического развития. Для более наглядного понимания вариативности конституционного регулирования собственности используются инструменты компаративистики. Раскрываются отличительные признаки российского конституционного регулирования собственности, проводится анализ иностранных судебных решений, которые повлияли на развитие доктрины публичной собственности. Отдельно проанализировано развитие взаимодействия гражданского и конституционного права в вопросах регулирования собственности. На основе классификации Л. Барросо сделан вывод о том, что Российская Федерация проходит этап конституционализации гражданского права. Отмечены системные проблемы, которые тормозят данный процесс. В частности, отмечается ограниченность российских судов в непосредственном использовании норм Конституции Российской Федерации. Установлено, что конституционное регулирование собственности непосредственно связано с конституционной парадигмой, которая закреплена в тексте Конституции Российской Федерации. Попытки формирования конституционного регулирования собственности, идеологически или политически не совпадающего с конституционной парадигмой, будут нарушать системность конституционного права.

Выражается сомнение в необходимости детального регулирования вопросов собственности в тексте Конституции Российской Федерации. Проводится сравнительный анализ текстов конституций разных государств; одни из которых содержат детальное регулирование вопросов собственности, а другие – не содержат его в принципе. Отмечено, что краткость положений Конституции Российской Федерации о собственности частично компенсируется решениями Конституционного Суда Российской Федерации.

В параграфе отмечается, что управление собственностью юридических лиц публичного права в значительной степени предопределяется моделью формирования публичной власти, а также определением полномочий конкретных органов публичной власти.

В параграфе *2.2* *«Конституционно-правовые и иные основания возникновения права собственности у юридических лиц публичного права и прекращение этого права»* анализируется природа возникновения права собственности у юридических лиц публичного права. Рассматриваются основные концепции регулирования права собственности: как абсолютного права и простой совокупности определенных вещных прав. Проводится разграничение первичных и вторичных способов приобретения прав собственности в контексте их применения к собственности юридических лиц публичного права. Делается вывод о том, что на возникновение прав собственности у юридических лиц публичного права влияют нормы как гражданского, так и административного права.

Констатируется тот факт, что нынешнее нормативное правовое регулирование не готово к комплексному внедрению института юридического лица публичного права, а также к выделению собственности таких лиц. Сделано утверждение о том, что именно конституционное право должно быть основным ориентиром при формировании правового института юридического лица публичного права и его собственности.

В параграфе рассматриваются конкретные примеры возникновения права собственности у юридических лиц публичного права. В частности, анализируется возникновение права собственности у государственных корпораций, Фонда «Сколково», публично-правовых компаний. Отдельно рассматриваются конституционные новеллы в части возникновения права собственности у федеральной территории «Сириус». Установлены отсутствие системности в правовом регулировании права собственности юридических лиц публичного права, а также множество точечных правовых проблем, которые связаны с передачей прав собственности юридическим лицам

публичного права. В частности, не предусмотрено специальной процедуры по возвращению собственности, которую государство безвозмездно передало Фонду «Сколково». Указывается на конституционную важность наличия подобных процедур и недопустимость скрытой приватизации государственной собственности.

В параграфе *2.3* *«Правовые модели управления публичной собственностью»* была поставлена цель – выделить и классифицировать имеющиеся в российском законодательстве правовые модели управления публичной собственностью с помощью юридических лиц публичного права. Было выяснено, что юридическое лицо публичного права используется в качестве инструмента децентрализации управления (в том числе управления собственностью). Первые подобные проявления можно было заметить в Древнем Риме на примере муниципий.

Определено, что юридическое лицо публичного права должно выполнять публичные функции в рамах, заданных Конституцией Российской Федерации. Для этого проанализирована роль субъекта конституционного права, который является источником власти в Российской Федерации (народ). Установлена организационная необходимость в делегировании власти (полномочий) со стороны народа отдельным лицам (малым группам) для более эффективного осуществления публичных функций. Данный тезис приводит к выводу о том, что юридические лица публичного права могут осуществлять функции по управлению публичной собственностью более эффективно, чем непосредственно население.

В параграфе выделены и рассмотрены на конкретных примерах четыре правовые модели управления публичной собственностью с помощью юридических лиц публичного права: 1) создание субъекта в особой форме юридического лица, который будет обладать правом собственности на переданное имущество; 2) создание субъекта в особой форме юридического лица, который будет обладать вещными правами, отличными от права собственности на переданное имущество; 3) наделение специальным статусом

юридического лица, созданного в форме, предусмотренной для гражданских правоотношений; 4) заключение с юридическим лицом договора, по которому оно будет управлять имуществом в публичных интересах.

Были выявлены проблемы в управлении собственностью юридических лиц публичного права, которые носят конституционный характер. В частности, существующее законодательное закрепление компетенций Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в отношении публично-правовых компаний может привести к конфликту между этими двумя органами власти.

Отдельное внимание обращено на конституционные ограничения, связанные с передачей публичных функций юридическим лицам. На примере концессионного соглашения о системе «Платон» были даны рекомендации для подготовки нормативного правового регулирования при подобной передаче полномочий. Установлена недопустимость передачи полномочий по изданию нормативных актов юридическому лицу, которое создано в традиционной для гражданского права форме. Вместе с тем обращается внимание на необходимость большей детализации регулирования статуса юридических лиц, которые в соответствии с договором управляют имуществом в публичных интересах. В частности, установлена необходимость разрешения вопросов специфики банкротства таких юридических лиц, возврата функций по управлению имуществом государству и др.

Параграф *2.4* *«Контроль над деятельностью юридических лиц публичного права органами государственной власти»* имеет целью раскрыть специфику контроля, который осуществляется над деятельностью юридических лиц публичного права в контексте осуществления органами государственной власти своих конституционных полномочий. Проанализированы контрольные функции Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Президента Российской Федерации, а также Конституционного Суда Российской Федерации.

В параграфе отмечается, что с помощью создания юридических лиц публичного права осуществляется перекос в системе сдержек и противовесов. К примеру, создание таких государственных корпораций, как «Росатом» и «Роскосмос», позволило расширить полномочия Президента Российской Федерации. Подобные решения являются продолжением общего конституционного подхода на расширение полномочий Президента Российской Федерации и предопределены заложенной в текст Конституции Российской Федерации особой ролью Президента Российской Федерации.

Исходя из конституционной модели, которая закреплена в Конституции Российской Федерации, делается вывод о том, что требуется расширение полномочий законодательной ветви власти. В частности, Государственная Дума и Совет Федерации должны иметь полномочия по назначению своих представителей в коллегиальные органы управления юридических лиц публичного права, которые управляют значительными объемами публичной собственности. Также следует исключить Президента Российской Федерации из процедуры формирования состава Счетной палаты Российской Федерации, тем самым сделав данный орган инструментом парламентского контроля.

В заключении диссертантом сформулированы концептуально-теоретические выводы исследования и предложены практико-ориентированные рекомендации по дальнейшему развитию законодательства.

Основные публикации по теме диссертационного исследования

Публикации в изданиях, входящих в перечень рекомендованных журналов НИУ ВШЭ (список С):

Nizov V. Public Property in Australia and Russia : The Concept and the Role of the Constitution / V. Nizov // Russian Law Journal. 2019. № 7(2). P. 5–52.

Публикации в изданиях, входящих в перечень рекомендованных журналов НИУ ВШЭ (список D):

Низов В.А. Конституционно-правовые основы публичной собственности в контексте создания юридических лиц публичного права / В.А. Низов // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 5. С. 134–149.

Низов В.А. Правовые формы управления публичной собственностью с помощью юридических лиц публичного права / В.А. Низов // Законодательство. 2021. № 11. С. 27–35.

Публикации в прочих изданиях:

Низов В.А. Нужна ли России государственная корпорация в сфере космоса? / В.А. Низов, М.С. Демин // Современное общество и право. 2017. № 6(31). С. 30–43.

Низов В.А. От развития мысли о юридических лицах публичного права к их классификации / В.А. Низов // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 2. С. 10–17.