

Французское законодательство о публичной собственности

Матьё Мэзоннёв,

доктор права, профессор,

заместитель декана факультета права и экономики

Университета Реюньона (Франция)

В русском законодательстве отсутствует термин «публичная собственность». Российская доктрина права употребляет его, но очень редко.

В России чаще говорят о государственной и муниципальной собственности (ст.8 Конституции), о федеральном имуществе или об имуществе субъектов Российской Федерации (ст. 214 Гражданского Кодекса).

У каждого государства свой способ обозначения данного вида собственности, однако существует единый для всех государств подход, а именно: сами государства и их административно-территориальные единицы (регионы, коммуны и т.д.) являются собственниками имущества.

Имущество может быть разным: как недвижимым (Кремль, дороги), так и движимым (пожарные, полицейские машины); как материальным, как в приведённых примерах, так и нематериальным (доля участия в коммерческих организациях или картины в государственных музеях).

Очевидно, что в разных государствах размеры и стоимость публичной собственности различны. Оценка публичной собственности зависит от состояния государственных финансов, а также от политической и/или экономической системы государства.

С этой точки зрения, пути развития, пройденные Россией и Францией, во многом схожи. После волны национализаций: в результате большевистской революции в России, после Второй мировой войны, в результате прихода к власти социалистов во Франции в начале 1980-х годов, – оба государства начали проводить политику приватизаций в конце 1980-х.

Несмотря на это, и во Франции, и в России публичная собственность по-прежнему представлена широко и, соответственно, возникает вопрос о праве, которое будет к ней применяться.

Во всём мире публичная собственность подпадает под правовой режим, регулируемый специальными нормами, отличными от общих правил, применяемых к регулированию частной собственности.

Прежде всего, это касается способа приобретения собственности. Во всём мире государства могут приобретать имущество в результате принуждения. Именно этот способ называется экспроприацией.

Например, эту возможность предусматривает а contrario статья 17 французской Декларации прав человека и гражданина и статья 35 Конституции Российской Федерации. В части 3 статьи 35 записано: «Никто не может быть лишён своего имущества кроме как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения».

Иначе говоря, государство может отчуждать имущество против желания его собственника, только если это обусловлено государственным интересом и при условии справедливого возмещения.

Это, кроме всего прочего, позволяет избежать ситуации, когда частный собственник, отказываясь продать свою собственность, ставит под угрозу реализацию государственного проекта, например, строительство автомагистрали.

Такое положение вещей также может способствовать национализации предприятий. Конституционный совет Франции в 1982 году узаконил отчуждение собственности в пользу государства против воли собственника, но с оговорками, что такая национализация не должна носить массовый характер. В противном случае, возникает угроза перехода от рыночной экономики к плановой.

«Экономическая конституция» Франции является Конституцией капиталистической, равно как и Конституция России, статья 8 которой посвящена свободе ведения экономической деятельности.

Во всех государствах мира, публичная собственность частично подпадает под правовой режим, единый для всех видов собственности. Это закреплено в статье 8 Российской Конституции: «В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности». Во Франции, это закреплено в постановлении «Приватизация», принятом Конституционным Советом в 1986 г. В соответствии с этим постановлением статья 17 Декларация прав человека провозглашает, что равным образом защищаются и частная, и публичная собственность.

Что различается в зависимости от государств, так это уровень подчиненности правового режима публичной собственности единому для всех видов собственности законодательству, и специальным нормам, применимым именно к публичной собственности.

Франция входит в список тех государств, где действуют существенные оговорки к применяемым общим правилам.

Со времён произведений Виктора Прюдона в начале XIX века, во Франции традиционно различаются два типа публичной собственности: публичная собственность из состава публичного имущества и публичная собственность из состава частного имущества. В первом случае речь идёт об

общественно полезной собственности (ст. L.2111-3 CG3P), например, парк, находящийся в прямом публичном пользовании, или государственный университет как часть сферы государственных услуг.

Несмотря на ассоциации, вызванные выражением «частное имущество», оба типа собственности являются публичной собственностью. Между собственностью из «частного имущества» и собственностью из «публичного имущества» нет различия в отношении собственника, но различаются правовые режимы: публичная собственность, подпадающая под режим частного имущества, регулируется едиными для всех собственников нормами с определёнными оговорками. Публичная собственность, подпадающая под режим публичного имущества, в принципе, регулируется специальными нормами при условии применения некоторых общих правил.

В 2006 г. все эти правила с оговорками, как применяемые как частному имуществу, так и к публичному имуществу, были кодифицированы. В настоящее время они фигурируют в Общем Кодексе собственности субъектов публичного права.

С XIX века до наших дней, эти правила, естественно, менялись. Но что удивительно, так это то, что существенно изменилась сама логика французского права публичной собственности.

В течение долгого времени это была логика очень «коллективистская». Главной идеей было сохранить и защитить публичную собственность на благо государственного образования. Однако, с некоторых пор, эта логика, всё ещё существующая, всё чаще подменяется логикой «собственнической». Теперь государству, как любому другому собственнику, позволено извлекать прибыль из своего имущества.

1. Традиционная «коллективистская» логика

В течение долго времени коллективистская логика была столь сильна, что отрицалась любая возможность осуществления публичными субъектами права распоряжения публичным имуществом. Они претендовали только на право охраны имущества, а также на право управлять имуществом наилучшим способом в интересах общественной пользы. Имущество принадлежало всем и одновременно не принадлежало никому.

Если право собственности субъектов публичного права на их публичное имущество сегодня не вызывает споров, то по-другому обстоит дело со специальным правом публичной собственности, с правом собственности, которое по-прежнему несёт отпечаток коллективистской логики.

В то время, как право частной собственности позволяет частному собственнику пользоваться имуществом в абсолютном понимании этого термина (ст. 544 Гражданского Кодекса), право публичной собственности имеет значительные ограничения, установленные в интересах административного образования.

Например, неотчуждаемое публичное имущество (ст.L.3111-1 CGЗР). За некоторыми исключениями, субъекты публичного права не могут продавать имущество, признанное общественно полезным.

Тем не менее, данным принципом можно пренебречь. Почти всегда существует возможность использовать не по назначению государственное имущество, чтобы затем прекратить его использование и перевести в разряд частного имущества. Имущество становится отчуждаемым. Иначе говоря, имущество из публичной собственности не может быть отчуждено, если оно признаётся общественно полезным. Музей, пока он открыт для публики, не может быть продан. Но если вдруг музей закроет двери для посетителей, можно говорить о возможности его отчуждения.

Однако, юридическая возможность отчуждения не всегда означает политическую возможность, как это было с продажей здания Министерства военно-морского флота в Париже. Даже перейдя из разряда публичной собственности в разряд частной собственности, имущество не может отчуждаться по любой цене. Действует конституционный принцип запрета на передачу публичной собственности за бесценок (Конституционный Совет, 25-26 июня 1986, *Приватизация*). Это означает, что публичное имущество не может быть продано по цене ниже рыночной стоимости.

Однако сфера применения рассмотренного принципа ограничивается частными субъектами. Между субъектами публичного права допускается бесплатная передача имущества (Конституционный Совет, постановление №2009-594 DC от 3 декабря 2009 г.)

Кроме того, возможны случаи продажи публичного имущества по заниженной цене, даже частным лицам, если того требует общественный интерес. Конституционно закреплено (ст.L3211-7 CGЗР) право государства продавать земли из публичной собственности по цене ниже стоимости для строительства социального жилья.

Традиционная «коллективистская» логика постепенно уступает место другой логике.

2. «Собственническая» логика

Развитие данной логики происходит как в области права, так и в сознании.

Например, ограничение правового режима публичной собственности. Общий Кодекс собственности субъектов публичного права ввел в 2006 году новое определение собственности государства. Дается более узкое толкование по сравнению с тем, которое было принято ранее в законодательстве (CE Sect., 19 октября 1956, *Société Le Béton*, Rec. 1956, стр. 375). Исходя из нового определения, сокращается перечень государственного имущества и увеличивается перечень имущества, входящего в состав частной собственности.

Иначе говоря, в скором времени, в области публичной собственности сократится список имущества, регулируемого правовым режимом ограничительного характера, т.к. такое имущество перейдёт в частную собственность.

Второй пример: вещные права на публичное имущество.

До 1994 года отдельные лица, имеющие право пользоваться публичной собственностью, получали от субъектов публичного права разрешение пользоваться имуществом по своему усмотрению, например, проводить земельные работы на участке, собственником которого является публичный субъект.

Однако, такое разрешение было временным. С 1994 года и до настоящего времени, субъектам публичного права могут выдаваться подобные разрешения, наделяющие их вещным правом. Это означает, что публичный собственник передаёт право пользования квази-собственнику.

Цель этого заключается в том, чтобы привлекать инвесторов в область публичной собственности. Разрешение на использование с вещными правами, в отличие от простого разрешения, позволяет, в частности, отдавать в залог имущество, которое входит в состав публичного имущества. Ипотека – это гарантия, получаемая банком в обмен на предоставляемый кредит. Чтобы инвестировать, нужны деньги. Чтобы получить деньги, надо взять кредит. Чтобы получить кредит, надо предоставить гарантии. Чтобы предоставить гарантии надо обладать вещным правом.

Вещные права, предоставляемые субъектам публичного права, позволяют им извлекать выгоду из владения публичной собственностью путём привлечения частных инвесторов, т.к. инвесторы возмещают свои расходы путём долгосрочной эксплуатации имущества, созданного ими на базе публичной собственности.

Наконец, надо отметить, что «собственническая» логика всё больше входит в сознание общества. Субъекты публичного права поздно стали извлекать прибыль из вверенной им публичной собственности, право на это было у них давно, но они им не пользовались. Например, теперь возможно продать свою марку (бренд), хоть она и не является материальной собственностью. Лувр уступил право использовать свою марку Лувру в Абу-Даби в течение 20 лет. Сделка оценивается в 400 миллионов евро.

Можно развивать практику исключительного пользования публичной собственностью отдельными лицами по определённой цене, например, по решению суда. Например, право пользоваться стадионами, предоставленное футбольным клубам. В 2007 году Административный апелляционный суд г. Лиона пришёл к выводу, что арендная плата в 32 000 евро, которую вносил лионский «Олимпик» за каждый матч, сыгранный в Жерлане, не соответствует всей прибыли, которую обеспечивало футбольному клубу право пользования стадионом (доходы от продажи билетов, торговля

товарами с символикой клуба, аренда мест на трибунах, торговля напитками, и т.д.).

Однако воображение некоторых субъектов публичного права заходит слишком далеко. С целью увеличения своих доходов некоторые административно-территориальные единицы (коммуны) попытались заставить платить пошлину за пользование публичной собственностью банки, которые размещают свои банкоматы на пути массового движения людей. Равно как и рестораны на вынос, предоставляющие своим клиентам возможность сделать и получить заказ, не заходя в помещение. В какой-то степени, банки и рестораны пользуются публичной собственностью для осуществления своей деятельности.

Государственный совет Франции, являясь высшим административно-юридическим органом, положил конец попыткам некоторых коммун ввести «налог на тротуар», признав такой налог незаконным (СЕ, 31 марта 2014, Коммуна Авиньона).

Субъекты публичного права могут вводить пошлины или арендную плату на пользование частью публичной собственности только в том случае, если такое право выходит за рамки доступности для всех. Простоять несколько минут на тротуаре не относится к таким случаям.

Субъекты публичного права всё больше становятся собственниками, как другие. Но они ещё не скоро станут таковыми в полной мере.

Текст подготовили:

Заведующая кафедрой «Иностранные языки-1», к.п.н., доцент Т.В. Седова,
доцент кафедры «Гражданское право», к.ю.н., доцент О.А. Терновая,
первый заместитель декана Юридического факультета, к.ю.н. Ю.Е. Курилюк