

Государственная казна как национальное достояние: понятие, учет и контроль (правовой аспект)²

Аннотация. Стоимость государственного имущества, по официально опубликованным данным, только в два раза превышает стоимость ежегодно извлекаемого из него дохода. Однако, государственное имущество не будет исчерпано в ближайшие годы. Такое имущество является неограниченным в объеме, а его небольшая стоимость связана с тем, что основной объем имущества казны является незакрепленным за государственными учреждениями и неучтенным в соответствующих учетных регистрах.

Для описания всего неограниченного в объеме публичного имущества наилучшим образом подходит термин «национальное достояние», который используется сегодня, в основном, в публикациях по конституционному праву.

В статье последовательно рассмотрены вопросы объема доходов от использования публичного имущества и его стоимости, понятия национального богатства, публичной казны и публичной собственности, государственного сектора экономики и сектора государственного управления. Показано, что понятие национального достояния неразрывно связано с носителем государственного суверенитета, которым является народ.

Ключевые слова: государственная казна, национальное достояние, национальное богатство, государственный сектор экономики,

¹ доктор юридических наук, профессор кафедры финансового, налогового и таможенного права Национального исследовательского университета Высшая школа экономики

² Исследование выполнено при поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект № 14-03-00603 «Государственная казна как источник бюджетных доходов».

государственное имущество, народный суверенитет

Доходы от имущества казны

Бюджетным законодательством Российской Федерации предусмотрен такой вид доходов бюджета, как доходы от использования и продажи государственного и муниципального (далее – публичного) имущества³.

Указанный вид доходов является древнейшим источником покрытия публичных расходов, но на сегодняшний день общепринятым является мнение о незначительности таких доходов в общем объеме поступлений в бюджет. Среди источников бюджетных доходов доминируют налоги, однако роль публичного имущества, как источника публичных доходов, в особенности для бюджетов Российской Федерации, де-факто остается очень важной. Нельзя не вспомнить о нефтегазовых доходах бюджета⁴, которые по сути представляют собой продукт использования публичного имущества. Помимо нефтегазовых доходов (это комплексный показатель⁵), в бюджете можно увидеть иные виды доходов от имущества (в разрезе кодов бюджетной классификации): доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности⁶; платежи

³ Ст. 41 – 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ)

⁴ По официальным данным, размещенным на интернет – портале Федерального казначейства, нефтегазовые доходы федерального бюджета составляли в 2013 году 6 534 млрд руб, или 50,2 % всех доходов бюджета. См. <http://datamarts.roskazna.ru/index.php/2013-infografika> (дата обращения 19.11.2015)

⁵ К нефтегазовым доходам, согласно ст. 96.6 БК РФ, относятся: налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья; вывозные таможенные пошлины на нефть сырую; вывозные таможенные пошлины на газ природный; вывозные таможенные пошлины на товары, выработанные из нефти.

⁶ В 2013 году для федерального бюджета составляли 347,98 млрд руб. Здесь и далее цифры приведены по официальной публичной отчетности Федерального казначейства <http://datamarts.roskazna.ru/index.php/2013-razdely/dokhody/fk-0001-0017> (дата обращения 19.11.2015)

при использовании природных ресурсов⁷; доходы от продажи материальных и нематериальных активов⁸.

В числе налогов, сборов и регулярных платежей за пользование природными ресурсами, помимо отнесенных к нефтегазовым доходам, имеются также: налог на добычу прочих полезных ископаемых (за исключением природных алмазов)⁹; налог на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, из недр за пределами территории Российской Федерации¹⁰; налог на добычу полезных ископаемых в виде угля¹¹; регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при реализации соглашений о разделе продукции¹²; водный налог¹³; сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биоресурсов¹⁴.

Имеются государственные пошлины, связанные с операциями по использованию публичного имущества, например, пошлины: за право вывоза культурных ценностей, предметов коллекционирования по палеонтологии, минералогии¹⁵; за выдачу разрешений на ввоз на территорию Российской Федерации ядовитых веществ¹⁶; за предоставление разрешений на добычу объектов животного мира¹⁷; за выдачу разрешений на вредное физическое воздействие на атмосферный воздух; за выдачу разрешений на выброс

⁷ В 2013 году для федерального бюджета составляли 245,12 млрд руб

⁸ В 2013 году для федерального бюджета составляли 106,32 млрд руб

⁹ В 2013 году для федерального бюджета – 14,47 млрд руб

¹⁰ В 2013 году для федерального бюджета – 2,59 млрд руб

¹¹ В 2013 году для федерального бюджета – 3,37 млрд руб

¹² В 2013 году для федерального бюджета – 16,67 млрд руб

¹³ В 2013 году для федерального бюджета – 2,48 млрд руб

¹⁴ В 2013 году для федерального бюджета – 0,41 млрд руб

¹⁵ В 2013 году для федерального бюджета – 0,01 млрд руб

¹⁶ В 2013 году для федерального бюджета – 0,01 млрд руб

¹⁷ В 2013 году для федерального бюджета – 0,3 млрд руб

вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух¹⁸; за выдачу разрешений на сброс загрязняющих веществ в окружающую среду¹⁹ и т.д.

Наконец, некоторые доходы от внешнеэкономической деятельности также связаны с использованием публичного имущества. В частности: доходы от реализации на экспорт высокообогащенного урана и природного сырьевого компонента низкообогащенного урана²⁰; доходы от реализации работы разделения, содержащейся в стоимости низкообогащенного урана, полученного из высокообогащенного урана, извлеченного из ядерного оружия²¹.

Приведенный здесь перечень публичных доходов бюджета, источники которых связаны с использованием публичного имущества, не является окончательным. Однако, суммируя только перечисленные виды доходов федерального бюджета, мы получаем сумму 6 957, 8 млрд руб, или 53, 4 проц. всех доходов федерального бюджета. Очевидно, что доходы, связанные с использованием публичного имущества, имеются и в других бюджетах бюджетной системы Российской Федерации.

Логично предположить, что после извлечения доходов (эксплуатации) публичного имущества или, более точно, государственной казны Российской Федерации²², её стоимость или объем должен соразмерно уменьшиться. Для наглядности здесь можно привести образ песочных часов – таким же образом неденежная часть государственной казны переходит в денежные средства (доходы бюджета). Так ли это на практике?

¹⁸ В 2013 году для федерального бюджета – 0,03 млрд руб

¹⁹ В 2013 году для федерального бюджета – 0,01 млрд руб

²⁰ В 2013 году для федерального бюджета – 14,49 млрд руб

²¹ В 2013 году для федерального бюджета – 17,52 млрд руб

²² Согласно ст. 214-215 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) средства соответствующего бюджета и иное государственного (муниципального) имущества, не закрепленное за государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями, составляют соответственно государственную казну Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципальную казну.

Согласно открытым данным отчетности о состоянии активов и обязательств Российской Федерации (баланс об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов) на 1 января 2013 года²³ нефинансовые активы, учтенные в рамках исполнения федерального бюджета, составили только 12 611, 76 млрд руб, а нефинансовые активы всего консолидированного бюджета Российской Федерации – 22 585, 48 млрд руб²⁴.

Легко увидеть, что объем извлеченных из публичной собственности Российской Федерации доходов за этот период (6 957, 8 млрд руб) составляет половину её объема (12 611 млрд руб). Означают ли эти цифры, что за два года вся казна будет использована без остатка?

Следует заметить, что автор не впервые обращается к проблеме соотношения стоимости казны и извлекаемых из неё доходов²⁵. Ранее публиковались следующие данные: согласно Балансу исполнения консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 января 2012 г., нефинансовые активы имущества Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований (с учетом амортизации), составили 5 083 млрд

²³ На момент написания статьи данные отчетности о нефинансовых активах Российской Федерации на 1 января 2014 опубликованы не были.

²⁴ См. отчет Федерального казначейства http://www.roskazna.ru/dokumenty/okaznacheystve/plany-otchyety/doklady-i-otchyety/42991/?sphrase_id=156854 (дата обращения 19.11.2015)

²⁵ См. Казна и бюджет – М.:Наука. 2014; *Комягин Д. Л.* Государственная казна: значение, генезис понятия и классификация входящих в неё элементов *экономический вестник.* № 3. 2014. С. 5-10; *Комягин Д. Л.* Предназначение публичной казны // *Публично правовые исследования.* № 4 2013; *Комягин Д. Л.* Казна и фиск: понятие и содержание // *Реформы и право.* 2013. № 2. С. 3-8.

руб²⁶.

Получается, что имущество казны без видимых катаклизмов увеличилось в несколько раз? Тайна раскрывается легко – огромный массив публичного имущества оставался попросту неучтенным, и в измененных цифрах отражается результат работы, проведенной органами исполнительной власти по учету публичного имущества за прошедший период.

Сохраняется ли опасность быстрого исчерпания казны, так как вновь учтенных активов все равно явно недостаточно для покрытия расходов бюджета? Можно утверждать, что ситуация вовсе не является критической. Здесь мы сталкиваемся с парадоксом, который заключается в том, что казна является таким имуществом, которое не ограничено в объеме.

Национальное богатство и государственный сектор экономики

Публичное имущество, как следует из определения государственной (муниципальной) казны, разделяется на две части: *распределенное* (закрепленное) за публичными учреждениями и предприятиями и *нераспределенное* (незакрепленное) имущество. В литературе отмечается, что Европейский суд к понятию "имущество" относит только "*закрепленные права*", которые может доказать заявитель, включая активы частного права, не являющиеся физической собственностью (акции, денежные требования, основанные на договоре или деликте)²⁷

В состав государственной (муниципальной) казны российский законодатель, напротив, включает только нераспределенное или незакрепленное имущество. С точки зрения европейской судебной практики, такие активы не подлежат правовой защите. Действительно, имущество,

²⁶ Информация получена на официальной интернет - странице Федерального казначейства, URL <http://www.roskazna.ru/konsolidirovannogo-byudzheta-rf/>. Дата обращения 05.05.2014.

²⁷ *Андреев Ю.Н.* О казне как категории частного (гражданского) и публичного (финансового) права // *Налоги* 2012, N 3

составляющее нераспределённую часть казны, невозможно передать кому-либо до его выявления, описания и учёта. Стоимость, иные характеристики такого имущества находятся в *скрытом состоянии* до начала реализации собственником своих полномочий. По мере закрепления имущества за учреждениями и предприятиями осуществляется его учет.

Следует еще раз подчеркнуть, что имущество может участвовать в гражданском обороте только после его измерения и учета. С гражданско-правовой точки зрения только с этого момента можно говорить о возникновении *права собственности* на имущество. В таком случае следует поставить еще один вопрос: обладает ли государство правом собственности на незакрепленное имущество казны, параметры которого еще не определены?

Неучтенное имущество отличается крайним разнообразием. Это может быть бесхозное имущество, разведанное и неразведанное содержимое недр, лес, водные, биологические ресурсы, генофонд растений и сельскохозяйственных животных²⁸, так называемые «другие природные ресурсы»²⁹, в числе которых могут быть компоненты природной среды, природные объекты, природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности и курорты³⁰, плодородные почвы и

²⁸ См.: Федеральная программа «Сохранение генофонда малочисленных пород сельскохозяйственных животных на 1996 - 2005 годы»; *Миролюбова С.Ю.* Культивируемые биологические ресурсы: понятие и правовое регулирование использования // Экологическое право. 2015 № 3; *Слепенкова О.А., Бирюкова Т.А.* Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ "О животном мире" - КонсультантПлюс. 2013.

²⁹ Часть первая ст. 9 Конституции Российской Федерации

³⁰ См. Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах"; *Галиновская Е.А.* Земельное правоотношение как социально-правовое явление – М. 2015

агроландшаты³¹, зерно³², культурное достояние, общероссийские библиотечные, музейные, архивные, кино-, фото- и иные фонды³³, объекты федеральных информационных ресурсов³⁴.

В научной литературе также отмечается, что в качестве имущества (не принадлежащего на вещных правах никакой организации) в состав государственной казны могут входить: земельные участки, природные ресурсы, участки недр и лесного фонда; доли и паи в составе общей долевой собственности в уставных капиталах акционерных обществ; имущественные права; бесхозяйное имущество; имущество и имущественные комплексы ликвидируемых или ликвидированных унитарных предприятий и учреждений; валютные ценности; ценные бумаги; долговые обязательства; другие виды объектов³⁵.

³¹ См. Постановление Правительства РФ от 20.02.2006 № 99 "О Федеральной целевой программе "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006 - 2010 годы и на период до 2012 г.»

³² Ст. 1 Закона Российской Федерации от 14.05.1993 № 4973-1 "О зерне"

³³ Раздел IV «Национальное культурное достояние и культурное наследие народов Российской Федерации» Закона Российской Федерации от 9 октября 1992 года № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»; Фонд диссертаций Российской государственной библиотеки – национальное достояние / Материалы конференции Румянцевские чтения - М.– 2015. С. 132 – 136; Ботанические коллекции – национальное достояние России / сборник научных статей Всероссийской научной конференции, посвященной 120-летию Гербария им. И. И. Спрыгина и столетию Русского ботанического общества – Пенза. 2015; Университетские музеи – национальное достояние / Материалы научной конференции – Великий Новгород. 2013; Знаменитые дворцы и усадьбы – национальное достояние и историческое наследие – М. 2010.

³⁴ Ст. 9 Федерального закона от 20 февраля 1995 года № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»

³⁵ Высказывание Н. Л. Абдуллаева приведено в ст. : *Короткова О.И.* Роль государственной казны в социально-экономических и общественно-политических процессах // Государственная власть и местное самоуправление". 2009. № 9

Для обозначения всей совокупности перечисленных выше объектов в законодательстве и в экономической и юридической литературе используются такие термины, как: государственный сектор³⁶, национальное богатство, национальное достояние, общественное достояние, достояние народов и иные³⁷.

Государственный сектор и национальное богатство представляют собой экономические термины.

Закон РСФСР «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» в качестве составляющих *национального богатств* республик, входящих в состав Союза ССР, *во-первых*, называет землю, ее недра, воздушное пространство, водные ресурсы, растительный и животный мир, другие природные и сырьевые ресурсы, ресурсы континентального шельфа, и морской экономической зоны, художественные и культурные ценности, *во-вторых*, имущество государственных организаций и имущество, переданное в управление и, *в третьих*, золотой запас, алмазный и валютный фонд³⁸.

Национальное богатство представляет собой совокупность материальных благ, находящихся в данный момент в собственности всего общества или отдельных его классов, групп и лиц. Как макроэкономический показатель национальное богатство включает всю совокупность активов, созданных и накопленных обществом, представленную в денежном выражении, как произведенных, так и естественных (непроизведенных).

³⁶ Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, утв. Пост. Правительства РФ от 09.09.1999 N 1024

³⁷ *Богданова И.С.* Осуществление государством права собственности на недвижимое имущество, составляющее его казну (на примере зданий и сооружений) – М. 2012.

³⁸ Ст. 1 Закона РСФСР от 31 октября 1990 года № 293-1 «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР»

В марксистской политической экономии национальное богатство определяется как «объективирование человеческого труда»³⁹. Важнейшая его часть — вещественное богатство, т. е. совокупность накопленных материальных ценностей. Кроме того, имеются результаты труда, которые не зафиксированы в вещной форме, но, тем не менее, рассматриваются как богатство нации, например степень искусности населения, его производственный опыт и др.

Национальное богатство в Союзе ССР (как и сегодня) исчислялось как сумма производственных и непроизводственных оборотных фондов, товарных запасов и домашнее имущество. Земля, недра, леса и другие непроизведенные активы включались в расчет национального богатства для сопоставления экономических параметров государства с иными государствами⁴⁰. Сегодня для обозначения некоторых элементов национального богатства используются также термины нефинансовые и финансовые активы.

Государственная и муниципальная казна представляет собой только часть национального богатства и национального достояния. Основной объем национального богатства находится в частной собственности и перераспределяется через взимание налогов и иными способами.

Таким образом, для обозначения незакрепленного и нераспределенного публичного имущества понятие национального богатства использовано быть не может.

Понятие *государственного сектора* экономики является заимствованным и используется, в первую очередь, в рамках статистики государственных финансов для измерения и сопоставления экономических параметров разных стран. Приведенные в статье выше данные о нефинансовых активах Российской Федерации также составляются в рамках

³⁹ Маркс К. Собр. Соч. т. 26, ч. 3, - М. 1955. С. 446.

⁴⁰ БСЭ Т. 5, 1950. С. 338-339.)

деятельности по ведению статистики государственных финансов. Согласно документам Международного валютного фонда, воспринятым в большинстве стран, в том числе и в Российской Федерации, сектор государственного управления включает все государственные единицы и все нерыночные некоммерческие организации, контролируемые и в основном финансируемые государственными единицами, а также финансовые и нефинансовые государственные корпорации (организации)⁴¹. Используется также более узкое понятие *сектора государственного управления*, который не включает в себя государственные корпорации.

Легко увидеть, что термины «государственный сектор» и «сектор государственного управления» ориентированы скорее на обозначение субъектов, подконтрольных государству. В настоящей статье речь идет о проблеме правового регулирования публичного имущества, не закрепленного за какими – либо учреждениями и организациями (объекта), для обозначения которого понятие государственного сектора также использовано быть не может.

Национальное достояние и народ

Рассмотрим подробнее термин «*национальное (народное) достояние*». Данное понятие используется в целом ряде законов, в том числе и для обозначения перечисленных выше незакрепленных объектов казны. Можно утверждать, что национальное достояние имеет максимально широкое содержание (шире понятия публичной казны и публичной собственности). Например, в качестве национального достояния могут быть вовлечены в орбиту государственного контроля и защиты даже такие объекты, как языки

⁴¹ Руководство по статистике государственных финансов 2001 года, размещено на интернет - странице МВФ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/rus/pdf/allr.pdf> (дата обращения 20.11.2015).

народов Российской Федерации⁴².

С.Н. Братусь полагал, что всенародное достояние не тождественно государственной собственности, оно имеет более широкое содержание, охватывающее не только состояние присвоенности, принадлежности основных средств производства и произведенной продукции государству, но и всему обществу, народу⁴³.

Можно предположить, что понятие национального достояния появилось одновременно с переходом от монархической формы правления к современным формам государственного устройства, при которых источником власти и носителем государственного суверенитета выступает нация или народ.

Действительно, «в истории древнего права ... господство над территорией стало означать публичную власть (*imperium*)»⁴⁴. В тот период, когда обладателем публичной власти являлся суверен, монарх, объем его полномочий соответствовал объему всей собственности на той территории, на которую распространялся государственный суверенитет. После того, как носителем суверенитета стал народ, объем полномочий представителя народа – правительства, уже не соответствовал объему всей совокупности имущества, на которую мог распространяться народный суверенитет. В этой связи появление категории «национальное достояние» представляется естественным стремлением заполнить возникший терминологический пробел.

В развитие данной идея появились мнения даже о таком новом субъекте правоотношений, как *будущие поколения россиян*. По мнению Г.А. Гаджиева понятия "достояние народа", "земля и недра как национальное

⁴² Федеральный закон от 25 октября 1991 года № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации»

⁴³ Братусь С. Н. Право собственности в СССР. М., 1989. С. 22.

⁴⁴ Нарутто С. В. Шугрина Е. С. Исаев И. А. Алебастрова И. А. Территория в публичном праве – М. 2013

достояние" позволяют преодолеть ограниченность цивилистического подхода и представляют собой специальные конституционно-правовые понятия, призванные отражать контроль народа в лице его государства над землей, недрами и другими природными ресурсами⁴⁵.

В литературе имеется и такое мнение, что "достояние по своей природе, идейно-теоретической основе несовместимо с какой-либо персонализацией, в нем в принципе невозможно найти конкретного субъекта и объекта"⁴⁶. В этой связи можно заметить, что и власть народа проявляется в определенных формах, например, прямой демократии.

Теория "народного суверенитета" отражена и в положениях ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, согласно которой "носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной и муниципальной власти".

В качестве примера проследим эволюцию понятия «национальное достояние».

Согласно ст. 406 т. X ч. 1 Свода законов Российской Империи, "все имущества, *не принадлежащие никому в особенности*, т.е. ни частным лицам, ни сословиям лиц, ни дворцовому ведомству, ни уделам, ни установлениям, принадлежат к составу *имуществ государственных*. Такова суть: казенные земли, населенные и ненаселенные, пустопорожные и дикие поля, леса, оброчные статьи, морские берега, озера, судоходные реки и их берега, большие дороги, здания как публичные, так и казенные, заводы и другие тому подобные, также и движимое имущества к ним принадлежащие...". Свод Законов относил к государственному имуществу и

⁴⁵ Дано по Мечетный Б. С. О некоторых тенденциях развития конституционно-правовых положений о природных ресурсах в современной России // Конституционное и муниципальное право // 2012. № 7

⁴⁶ Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Теория права собственности (историко-аналитический очерк). Элиста, 2009. С. 222. Дано по Андреев Ю. Н. Указ соч.

подати, пошлины, налоговые сборы, доход казны, выморочное имущество, впервые открытые земли, острова, военные и морские добычи, метеориты (ст. ст. 407 - 401.1 т. X ч. 1)⁴⁷.

В Конституции РСФСР 1918 г. (ст. 3), которая были принята после декрета о национализации, земля, леса, недра и воды были объявлены не только объектом исключительной государственной собственности, но и *общенародным (национальным) достоянием*. Эта норма, была повторена в последующих советских конституциях (ст. 6 Конституции СССР 1936 г., ст. 11 Конституции СССР 1977 года)⁴⁸.

В Англии со времени покорения её нормандцами под предводительством Вильгельма Завоевателя в 1066 году земля и леса считались достоянием Короны. На этом основании король провозгласил себя верховным собственником земли. В литературе данное положение вещей квалифицируется как юридическая фикция, но на ней английский парламент сегодня основывает свое правомочие объявлять национальным достоянием различные полезные ископаемые⁴⁹.

Как замечает А. В Винницкий, на ранних этапах развития римского права (в период республики) *populus Romanus* был самостоятельным субъектом имущественных прав. Им же отмечается, что во Франции «публичная собственность как самостоятельная категория впервые была закреплена в Гражданском кодексе Франции, а декретами от 22 ноября и 2 декабря 1790 г. имущество Короны объявлялось национальным достоянием (публичной собственностью). Испанский ученый М.С. Валлехо отмечает, что

⁴⁷ Законы гражданские с разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов / Сост. И.М. Тютрюмов - М. 2004. Кн. 2. С. 43.

⁴⁸ Кодификация российского частного права 2015 / под ред. П.В. Крашенинникова – М. 2015.

⁴⁹ *Марченко М.Н.* Сравнительное правоведение. Общая часть. М., 2001. С. 374, дано по *Филимонова И.В.* Юридические фикции в средневековом английском праве // ("Российский юридический журнал", 2014, № 1

именно с этого момента стали использоваться в качестве синонимов такие расплывчатые, неоднозначные термины, как "публичная собственность" (фр.: *domaine public*, исп.: *dominio*) и "*народное, национальное достояние*" (фр.: *domaine national*, исп. *dominio nacional*)»⁵⁰.

Национальное достояние и публичная собственность.

Каково современное содержание понятия «национальное достояние»?

Это понятие ставится в один ряд с понятием публичной собственности, если принять точку зрения о том, что публичная собственность своим наименованием обязана публичным функциям, которым она служит⁵¹. В этом случае она будет отличаться от суммы государственной и муниципальной собственности. Р. Иеринг рассматривал в качестве публичного все то, что открыто: публичный сад, площадь, театр, помещение, публичная школа, лекция, собрание (они являются публичными, когда открыты для всех, хотя и не безвозмездно)⁵².

В некоторых случаях национальное достояние включается в состав публичной собственности, при этом предлагается следующая структура публичной собственности: национальное достояние и государственная и муниципальная собственность. При этом, однако, подчеркивается, что публичная собственность едина, поскольку направлена на удовлетворение общего интереса населения, а также поскольку едина природа публичной власти⁵³.

В этой же связи выделяется ряд *признаков* публичной собственности: цель (реализация публичных интересов); территория (границы государства);

⁵⁰ Винницкий А. В. Публичная собственность – М. 2013

⁵¹ Андреев Ю.Н. О казне как категории частного (гражданского) и публичного (финансового) права *Налоги* 2012, № 3

⁵² Иеринг Р. *Цель в праве*. СПб., 1991. Т. 1. С. 221 – 222. Дано по Андреев Ю. Н. Указ. соч.

⁵³ Мазаев В.Д. *Понятие и конституционные принципы публичной собственности*. М. 2004. С. 22- 35

специальные субъекты (народ, нация, государство, публично - правовое образование); объект (значимые ресурсы с точки зрения обеспечения власти народа, суверенности государства)⁵⁴.

Приведенная позиция подвергается критике на тех основаниях, что является спорным общий интерес населения, а природа государственной и муниципальной власти различна⁵⁵. Концепция «расширенной» публичной собственности подвергается критике также по той причине, что в приведенную выше структуру публичной собственности «не укладывается право собственности общественных объединений, ... что сводит все многообразие форм собственности к "дихотомии" общего круга - или частная, или публичная собственность»⁵⁶.

В рамках научных публикаций по конституционному праву национальное достояние определяется как *разновидность конституционно – правового режима*⁵⁷

А. Б. Агапов отмечает, что правовой статус публичной собственности определяется как нормами гражданского законодательства (ст. 124 - 127, 214 ГК РФ), так и публичными предписаниями при регулировании налоговых, административных и иных финансовых отношений, основанных на субординационной подчиненности участников⁵⁸.

С этим, а также с тем, что «имущественные отношения, основанные на

⁵⁴ Мазаев В.Д. Указ соч

⁵⁵ Ахмедуев А.Ш. Механизм хозяйствования государственных и муниципальных предприятий // Экономист. 1996. N 10; Сосна С.А. О концепции общественного достояния // Государство и право. 1996. N 2. Дано по Саурин А.А. К вопросу о понятии "публичная собственность" // Юридический мир", 2013, № 2

⁵⁶ Саурин А. А. Указ соч, здесь же имеется ссылка на ст. Андреев В.К. Право государственной собственности в России. М., 2004. С. 22.

⁵⁷ Петухова Е. П. Национальное достояние как разновидность конституционно – правового режима природных ресурсо // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2014. № 1 с. 80 – 82.

⁵⁸ Агапов А.Б. Административное право: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М. 2006. С. 42.

императивных методах, не регулируются гражданским законодательством, к ним применяются положения, установленные финансовым и иным публичным законодательством»⁵⁹, следует согласиться. Наконец, по мнению Г. Н. Андреевой, государственная собственность может и не являться собственностью публичной: "...небольшая часть имущества, принадлежащего государству, может участвовать в гражданско-правовом обороте, большая же его часть (находящаяся в публичной собственности) из него изъята или участвует в нем в очень ограниченных законом рамках»⁶⁰.

Заключение

Итак, анализ нормативных правовых актов и официальной отчетности показывает, доходы, связанные с использованием публичного имущества, несмотря на общепринятое мнение об их незначительности, составляют более половины всех доходов только федерального бюджета.

В то же время, согласно официальным отчетам, общая стоимость публичного имущества (казны) Российской Федерации, которое служит источником указанных доходов, сегодня только в два раза превышает ежегодно извлекаемый из нее доход. Более того, стоимость казны по оценкам двухлетней давности была даже меньше стоимости извлекаемых из нее доходов.

Объяснить данный парадокс позволяют два обстоятельства. Во-первых, имущество, составляющее казну, в значительной части является нераспределенным и незакрепленным, а значит – не учтенным в регистрах

⁵⁹ Силичева П. Финансово-правовое регулирование публичной собственности // *Налоги*. 2008. № 1

⁶⁰ Андреева Г.Н. Современное правовое оформление публичного характера государственной собственности в РФ и концепция публичной собственности // *Конституционное и муниципальное право*. 2004. № 6 Дано по Саурин А. А. *Право собственности в Российской Федерации: конституционно-правовые пределы реализации и ограничения* - М. 2014.

государственных органов власти. Во-вторых, такое имущество и не может быть учтено окончательно, так как по своей природе является неограниченным в объёме.

Для более ясного понимания ситуации следует обратиться к понятию национального достояния, которое наилучшим образом подходит для определения неограниченного в объеме имущества казны и позволяет вести речь даже о таких активах, стоимость измерена быть не может (языки народов Российской Федерации, национальные промыслы и ремесла, искусность населения и иные). Иными словами, национальное достояние гораздо шире по объему, чем совокупность государственного и муниципального имущества.

Понятие национального (народного) достояния соответствует такому субъекту, как народ. Народ в качестве носителя суверенитета явился на смену монарху, ранее обладавшему этим исключительным полномочием.

Национальное достояние сегодня рассматривается, в основном, в рамках исследований по конституционному праву, но, в силу необходимости, может быть использовано также и в рамках иных отраслей знаний. Это следует уже из того обстоятельства, что национальное достояние служит значительным источником публичных (бюджетных) доходов, а правовой режим имущества, входящего в его состав, лишь отчасти регулируется гражданским законодательством.

В завершение следует заметить, что использование национального достояния, несмотря на его неограниченность, должно быть подконтрольно. Для этого, в первую очередь, следует минимизировать объем неучтенного публичного имущества, и, во-вторых, – обратить внимание государственного и общественного контроля на решения публичной власти стратегического характера, которые влияют на объем и характер национального достояния.

Example of contact details and disclaimer:

Dmitry D. Komyagin

Doctor Habilitated in Law, Professor of Department of Financial, tax and Custom Law, National
Research University Higher School of Economics
E-mail: dkomygin@hse.ru, Tel. +7 (495) 772-95-90

**Any opinions or claims contained in this Working Paper do not necessarily reflect the
views of HSE.**

© Komyagin, 2015