

УПРАВЛЕНИЕ ПУБЛИЧНЫМ ИМУЩЕСТВОМ, ПРЕДНАЗНАЧЕННЫМ ДЛЯ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ

Подготовлено:

**К.ю.н., доцентом кафедры
гражданского права ВГУЮ
(РПА Минюста России)
СУШКОВОЙ ОЛЬГОЙ
ВИКТОРОВНОЙ**

План

- 1. Публичное имущество общего пользования
- 2. Субъекты правоотношений, связанных с управлением и общим пользованием публичным имуществом
- 3. Содержание правоотношений, связанных с управлением и общим пользованием публичным имуществом
- 4. Проблема юридической природы права общего пользования публичным имуществом
- 5. Проблема платности общего пользования публичным имуществом
- 6. Особенности управления автодорогами общего пользования

1. Публичное имущество общего пользования

План

- 1. Понятие публичного имущества общего пользования
- 2. Виды публичного имущества общего пользования
- 3. Приобретение и прекращение статуса публичного имущества общего пользования

1. Публичное имущество общего пользования

1.1. Понятие публичного имущества общего пользования

Понятие

- Под публичным имуществом общего пользования понимаются объекты государственной и муниципальной собственности, свободно используемые (в установленных рамках) неопределенным кругом лиц без специального разрешения публичной администрации или договора с ней. Подобное специфическое имущество, вписанное в публичное пространство, призвано обеспечивать реализацию неотъемлемых прав и свобод личности.

История развития категории имущества в Римскую эпоху

- Категория имущества, предназначенного для общего (публичного) пользования, сформировалась еще в римском праве и известна как **res publicae**, а если быть точным - **res publicae publico usui destinatae**. После рецепции римского права в Европе границы публичных вещей общего пользования постепенно расширялись, включая такие объекты, которые в римском праве причислялись к **res omnium communes** и **res divini iuris**

Развитие категории имущества в западноевропейских странах

- Можно с уверенностью утверждать, что именно рассматриваемая категория имущества стала основой для развития феномена публичной собственности (**domaine public**) во **Франции, Испании** и других странах, где была принята соответствующая доктрина
- Сопоставимое значение данная категория объектов имела и для формирования особого **института публичных вещей** в **Германии, Швейцарии** и некоторых иных государствах

Историческое регулирование

- При этом правовое регулирование соответствующих отношений в наибольшей степени изъято из сферы частного права и включено в **предмет административно-правовой регламентации**.
- В частности, мы отмечали, что "антисобственническая" концепция популярна среди современных испаноязычных авторов (Гонсалес Гарсия) по мнению которых распорядительные **полномочия администрации в отношении публичного имущества общего пользования базируются не столько на вещно-правовом титуле, сколько на праве административного вмешательства, административного участия**, направленного на обеспечение защиты и упорядочение пользования определенной категорией вещей, представляющих собой всеобщий интерес. **С точки зрения российских правовых традиций речь, по-видимому, идет о суверенных властных полномочиях.**

Советский период развития

- ***В советский период*** государственное имущество общего пользования "растворилось" в едином фонде государственной собственности, представляющем собой общенародное достояние.
- В изучении правового режима соответствующего имущества, надо полагать, не имелось серьезных потребностей, ***ибо в зарубежных правовых порядках и дореволюционной России такая необходимость в значительной степени обуславливалась*** размежеванием принципиально разных сфер регулирования (частноправовой и публично-правовой), а в советский период регламентация всех без исключения имущественных отношений приобрела "опубличенный", централизованный характер в связи с монопольным и привилегированным положением известной формы собственности.

В настоящее время

- общее пользование государственным и муниципальным имуществом не разграничивается с сервитутами (публичным и частным) в отношении объектов частной собственности, а правовой анализ режима общего пользования нередко исчерпывается цитированием весьма кратких положений действующего законодательства

Предназначение публичного имущества общего пользования

- Предназначение публичного имущества общего пользования состоит в том, что оно обеспечивает естественные потребности человека и благоприятные условия его жизнедеятельности.
- **Именно публично-правовой статус имущества общего пользования** служит юридическим основанием и гарантией для того, чтобы граждане имели возможности передвижения по улицам, набережным и иным территориям, проезда по дорогам, доступа в парки, леса, к водным и другим природным ресурсам и т.д.

Юридический режим общего пользования публичным имуществом

- Представляется, что вопрос о юридическом режиме общего пользования публичным имуществом ***приобретает конституционно-правовое значение.***
- Реализация многих прав и свобод человека и гражданина немыслима в отсутствие рассматриваемой категории объектов, а потому сохранение и обеспечение общего пользования соответствующим имуществом, на наш взгляд, должно трактоваться в качестве конституционных гарантий личности.
- **По этой причине публичное имущество общего пользования** в наибольшей степени подпадает под характеристики так называемого национального (общественного, общенародного) достояния

1. Публичное имущество общего пользования

1.2. Виды публичного имущества общего пользования

К публичному имуществу общего пользования следует причислить следующие находящиеся в государственной и муниципальной собственности объекты:

- - **автодороги общего пользования**
- - **земельные участки** и территории общего пользования - занятые площадями, улицами, проездами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими (Градостроительный кодекс РФ);
- - **водные объекты общего пользования** - в части доступа к водным объектам и использования их для личных и бытовых нужд (Водный кодекс РФ);
- - **лесные участки** - в части пребывания граждан в лесах и общего лесопользования (Лесной кодекс РФ);
- - **объекты животного мира** - в рамках установленных видов свободного пользования, в частности любительского и спортивного рыболовства, охоты и рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности.

Не относится к публичному имуществу общего пользования

- Представляется, что к публичному имуществу общего пользования нет оснований относить участки недр, которые могут свободно использоваться для добычи общераспространенных полезных ископаемых и для некоторых других целей

Проблема бестелесных объектов

- Проблематика правового режима бестелесных объектов, таких как воздушное пространство (атмосферный воздух), радиочастоты, Интернет, они хотя и не могут быть признаны объектами собственности с учетом отечественных правовых традиций, однако в той или иной мере **обладают некоторыми признаками публичных вещей общего пользования**.
- На сегодняшний день нормативное регулирование и правоприменительная деятельность публичной администрации в рассматриваемой сфере основываются **на суверенных властных полномочиях, а не на вещно-правовом титуле**.

1. Публичное имущество общего пользования

1.3. Приобретение и прекращение статуса публичного имущества общего пользования

Существует несколько основных механизмов наделения объектов государственной и муниципальной публичной собственности статусом имущества общего пользования.



1. Законодательный механизм

2. Подзаконный механизм

3. Многоэтапный механизм

4. Административный механизм

В рамках законодательного механизма

- В рамках **законодательного механизма** определенные категории публичного имущества объявляются объектами общего пользования в силу закона: лесные участки, водные объекты, определенные земельные участки (бечевники и т.п.).
- **Соответствующий статус не требует** какого-либо подтверждения или фиксирования посредством издания подзаконных или правоприменительных актов и может быть изменен не иначе как путем пересмотра норм законодательства.

Подзаконный механизм предполагает

- **Подзаконный механизм** предполагает наделение определенных объектов публичной собственности статусом имущества общего пользования посредством издания соответствующих нормативных актов органами исполнительной власти.
- **К примеру**, речь идет об утверждаемых нормативно перечнях автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального или муниципального значения.
- ***Таким же образом статус дорог общего пользования может отменяться.***

Многоэтапный механизм

широко используется в сфере землепользования и градостроительства и включает

(1) разработку и принятие в установленном федеральным законом порядке, в том числе с привлечением населения, особых нормативных актов - генеральных планов, правил землепользования и застройки муниципальных образований;

(2) комплекс действий по их реализации.

Указанные нормативные правовые акты закрепляют границы и режим территориальных зон общего пользования, которые могут включать:

- парки, дендропарки, иные объекты озеленения, набережные, фонтаны, малые архитектурные формы, игровые площадки, спортплощадки, комплексы аттракционов, танцплощадки, дискотеки, летние театры и эстрады, общественные туалеты, парковки, мемориальные комплексы, кладбища и т.п.

При этом точные границы территорий общего пользования устанавливаются уже в процессе правоприменительной деятельности - в рамках подготовки документации по планировке территорий:

- проектов планировки территории, проектов межевания территории и градостроительных планов земельных участков
- **Таким образом**, на основе генеральных планов, правил землепользования и застройки муниципальных образований, а также действий по их реализации земельные участки и территории общего пользования выделяются среди иных земель, находящихся в публичной собственности.
- **Таким же образом** происходит изменение их статуса - посредством корректировки указанных муниципальных нормативно-правовых актов и действий по реализации подобных корректировок.

Административный механизм

- Теоретически публичное имущество может поступать в общественное пользование и посредством **административного механизма** - на основе индивидуального административного акта.
- *Отметим, что применительно к земельным участкам* - их правовой режим как объектов общего пользования возникает не сам по себе, а лишь в силу наличия на земельном участке определенных, указанных в законе объектов или элементов инфраструктуры, к которым и должен быть обеспечен беспрепятственный доступ для любого лица; **общедоступный земельный участок в большинстве таких случаев - это лишь необходимый пространственный базис для размещения на нем общедоступного объекта**

2. Субъекты правоотношений, связанных с управлением и общим пользованием публичным имуществом

План

- 1. Субъекты управления публичным имуществом и привлеченные ими лица
- 2. Субъекты общего пользования публичным имуществом

2. Субъекты правоотношений, связанных с управлением и общим пользованием публичным имуществом

**1. Субъекты управления публичным имуществом
общего пользования и привлеченные ими лица**

Основные участники правоотношений -

- (1) субъекты управления имуществом - органы публичной администрации, обеспечивающие содержание и надлежащие условия использования рассматриваемых объектов, а также привлеченные ими лица;
- (2) пользователи публичного имущества - неопределенный круг физических и юридических лиц.

Субъектами управления имуществом выступают

- Субъектами управления имуществом выступают действующие в рамках предоставленной им компетенции **органы публичной администрации**, которые выполняют обязанности и реализуют правомочия публичного собственника. Систему соответствующих органов создает каждое публичное образование, используя, как правило, отраслевой критерий.

Правовое положение органов публичной администрации

- Правовое положение органов публичной администрации как субъектов управления публичным имуществом проявляется отнюдь не в наделении их правомочиями, а в возложении на них целого комплекса обязанностей, связанных с содержанием и обеспечением надлежащих условий всеобщего использования.
- Такие обязанности вытекают из государственных и муниципальных функций по обеспечению благоприятной окружающей среды и условий жизнедеятельности человека.

Характер обязанностей и правомочий субъектов

1. Организационно-распорядительного характера

2. Гражданско-правового характера (управление имуществом)

Полномочия организационно-распорядительного характера

- могут осуществляться непосредственно органами публичной администрации, другие предполагают ведение хозяйственной деятельности (например, выполнение работ по уборке лесов, парков, улиц и т.п.).
- **В последнем случае** государственные и муниципальные органы создают и финансируют подведомственные организации, перекладывая на них часть публичных обязанностей, либо привлекают для этих целей частных лиц с помощью механизма государственных и муниципальных закупок.

Полномочия гражданско-правового характера

- могут непосредственно быть ответственными за содержание и создание надлежащих условий использования публичного имущества общего пользования.
- В качестве последних, как правило, выступают **специализированные государственные и муниципальные предприятия (унитарные коммерческие организации)**

Правовое положение третьих лиц, как субъектов («сосулька»)

- Создание или привлечение публичной администрацией третьих лиц для исполнения части **обязанностей не снимает ответственности за надлежащее выполнение соответствующей государственной или муниципальной функции с самих органов власти.**
- Весьма показательна в этом плане практика рассмотрения дел о возмещении гражданам вреда, причиненного им в результате падения **на обледенелых территориях общего пользования городов.**
- Достаточно часто в подобных случаях суды приходят к выводу о ненадлежащем исполнении установленных обязанностей не только ответственной (привлеченной) организаций, но и местной администраций, которая ненадлежащим образом организует уборку территории и контроль за проведением соответствующих работ; в результате причиненный вред взыскивается как с публичного образования (за счет его казны), так и с ответственной организации .
- За счет муниципальной казны возмещается также вред, причиненный владельцам транспортных средств в результате падения на автомобили деревьев, произрастающих на озелененных городских территориях общего пользования

2. Субъекты правоотношений, связанных с управлением и общим пользованием публичным имуществом

**2. Субъекты общего пользования публичным
имуществом**

Кто относится к пользователям?

- 1. Физические лица (граждане РФ и иностранные граждане)
- 2. Юридические лица???

Физические лица

- Приобретение и реализация статуса пользователя общедоступного публичного имущества не требуют наличия гражданской дееспособности: очевидно, что соответствующие правовые возможности вправе использовать любой гражданин вне зависимости от его возраста.
- **В основе общего пользования лежит конституционно-правовой статус личности.**

Юридические лица???

- **Общее пользование главным образом призвано** обеспечить реализацию личных прав и свобод человека, но не потребности юридических лиц, которые характеризуются преимущественно экономической направленностью.
- Как представляется, публичный характер правоотношений по использованию общедоступного государственного и муниципального имущества предполагает, что организации способны выступать уполномоченными субъектами лишь в случаях, прямо предусмотренных законом.

Вывод

- **Таким образом, в правоотношении на стороне управомоченного лица** возникает множественность, правопритязания пользователей не носят исключительный характер, а потому осуществление прав одними субъектами не должно препятствовать реализации аналогичных правовых возможностей другими пользователями.
- **Множественности управомоченных лиц** противостоят публичный собственник имущества и привлеченные им лица, обеспечивающие надлежащие условия всеобщего пользования.

3. Содержание правоотношений, связанных с управлением и общим пользованием публичным имуществом

План

- 1. Обязанности и правомочия субъектов управления публичным имуществом общего пользования
- 2. Права и обязанности субъектов общего пользования публичным имуществом

3. Содержание правоотношений, связанных с управлением и общим пользованием публичным имуществом

**1. Обязанности и правомочия субъектов
управления публичным имуществом общего
пользования**

Содержание правоотношений состоит в:

- свободной реализации гражданами (а в установленных законом случаях – и организациями) права на использование общедоступного имущества для личных и иных нужд, которое обеспечивается рядом обязанностей органов публичной администрации.
- При этом на всех участников правоотношений, разумеется, возлагается целый ряд сопутствующих прав (полномочий) и обязанностей.

Обязанности субъектов управления публичным имуществом общего пользования

- - приспособление объектов для общего пользования (например, формирование в лесах лесопарковых зон, в том числе зон активного отдыха, прогулочных зон, зон фаунистического покоя, восстановительных зон)
- - обеспечение общего доступа с учетом баланса интересов частных лиц, а также частных интересов, с одной стороны, и публичных - с другой;
- - содержание объектов и их поддержание в надлежащем состоянии (уборка и уход, ремонт и восстановление, обеспечение санитарно-эпидемиологических, противопожарных требований и др.);
- - информирование населения о порядке использования и др.

Правомочия субъектов по управлению имуществом

- Действующее законодательство в ряде случаев закрепляет, что к полномочиям государственных и муниципальных органов относятся **владение, пользование и распоряжение различным публичным имуществом** общего пользования, в частности водными объектами, лесными участками.
- Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. N 257-ФЗ и вовсе причисляет органы публичной администрации к владельцам автодорог.
- **Причем реализация триады правомочий** позиционируется едва ли не как главный компонент компетенции государственных и муниципальных органов.
- Однако, данный подход является спорным.

Принципиальная отличительная особенность публичного имущества общего пользования состоит в том,

- что оно находится во всеобщем владении и пользовании.
- Поэтому органы публичной администрации и их должностные лица, разумеется, не осуществляют ни правомочия владения, ни правомочия пользования в отношении рассматриваемых объектов.
- **Данные органы реализуют лишь правомочие распоряжения**, однако направленное не на отчуждение имущества, поскольку его оборот запрещен, а на организацию его использования неопределенным кругом лиц.

К числу правомочий публичного собственника можно отнести следующие:

- **- *принятие решения*** об изменении статуса объекта, влияющего на условия использования имущества (в частности, закрепление поверхностного водного объекта в качестве источника питьевого водоснабжения с установлением для него зон санитарной охраны)
- **- *принятие решений*** о строительстве специальных сооружений, способствующих или по крайней мере не препятствующих общему пользованию (например, возведение гидротехнических сооружений на водных объектах; устройство памятников или стел на площадях и т.п.);
- **- *предоставление специальных прав*** пользования отдельным лицам (специальное лесопользование, специальное водопользование и т.п.), не препятствующих общему пользованию;
- **- *принятие мер по защите*** объектов собственности и возмещению причиненного ущерба и др.

Вывод

- Перечисленные и другие полномочия, реализуемые органами публичной администрации, не являются в чистом виде мерами возможного поведения (субъективными правами): несмотря на ту или иную степень дискреции, в них всегда обнаруживается элемент долженствования.

3. Содержание правоотношений, связанных с управлением и общим пользованием публичным имуществом

2. Права и обязанности субъектов общего пользования публичным имуществом

Содержание правоотношений

- граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться на не закрытых для общего доступа земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и использовать имеющиеся на этих участках природные объекты в пределах, допускаемых законом и иными правовыми актами, а также собственником соответствующего земельного участка.

Общая собственность – это

- Таким образом, **общая собственность является не особым экономическим отношением** (формой) собственности, а лишь разновидностью существующих отношений собственности, представляющей собой чисто юридический вариант присвоенности конкретных материальных благ: **не одним лицом, а несколькими лицами.**

Общая собственность как вещное право – это

- *вещное право нескольких лиц сообща и по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащей им единой вещью*

Что выступает объектом права общей собственности?

- Следует подчеркнуть, что объектом права общей собственности, как и всякого вещного права, **может быть только индивидуально-определенная вещь.**
- Поэтому под общим имуществом супругов имеются в виду принадлежащие им вещи, а не обязательственные права требования

Субъекты права общей собственности - это

- Любые субъекты гражданского права
- Физические лица
- Юридические лица
- Государственные образования
- Муниципальные образования

Основания взаимоотношения участников общей собственности

Данные взаимоотношения являются не абсолютными, а **относительными** правоотношениями между вполне конкретными субъектами и не могут быть отнесены к категории вещных правоотношений.

При выполнении таких соглашений возникают **обязательственные** отношения собственников, которые, однако, не смешиваются с их вещными отношениями с другими лицами.

Вместе с тем смысл и содержание обязательственных отношений собственников состоят в юридическом оформлении **совместного осуществления** ими характерного для собственности хозяйственного господства над присвоенным имуществом

Виды права общей собственности

**долевая
собственность**

**с
определени
ем долей**

```
graph RL; A[с определением долей] --> B[долевая собственность]; C[без определения долей] --> D[совместная собственность];
```

**совместная
собственность**

**без
определени
я долей**

- В отношениях долевой собственности законом или договором **определяются принадлежащие участникам точные доли в праве на общее имущество**, тогда как само это имущество (вещь) остается нераздельным, единым объектом их права общей собственности.
- **Под долей собственника в общей собственности понимается** арифметически выраженная доля в субъективном праве собственности на все общее имущество

Долевая собственность

Совместная собственность

- В отношениях совместной собственности между участниками право на общую вещь **не делится** - оно принадлежит им сообща, совместно.
- Здесь никто из участников заранее вообще не знает своей доли, которая определится только в случае раздела или выдела, т.е. прекращения отношений общей собственности для соответствующего участника.
- Хотя в таких ситуациях **доли бывших участников** совместной собственности **обычно и предполагаются равными**

Замена одного вида общей собственности на другой

- Участники отношений совместной собственности, возникающей только в силу закона, **вправе по общему соглашению** (а при его отсутствии - по решению суда) **заменить их отношениями долевой собственности**

Право общей собственности на объекты недвижимости

- Что касается неделимого имущества, прежде всего многих объектов недвижимости, **то здесь общая собственность в соответствии с абз. 1 п. 4 ст. 244 ГК возникает только при поступлении неделимой вещи в собственность двух и более приобретателей** (например, двух покупателей по договору купли-продажи), но не может быть установлена самим собственником путем отчуждения им произвольно определенной доли или долей в праве на это имущество с сохранением за собой "оставшихся" долей или доли.
- Иначе говоря, **собственник не вправе сам создать общую собственность на принадлежащую ему неделимую вещь**, сделав предметом отчуждения установленную им по соглашению с приобретателем долю в праве своей единоличной собственности на нее

Иные положения о праве общего пользования

- Раскрывает **природоресурсное законодательство**
- Раскрывает **лесное законодательство** (например, лесной кодекс РФ закрепляет, что граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), а также недревесных лесных ресурсов

Производные полномочия пользователей публичного имущества

- на получение информации о порядке коллективного использования, на возмещение вреда, возникшего в результате невыполнения публичной администрацией возложенных на нее обязанностей, и др.

Особенности коллективного пользования

- Гарантированное законом право пользования не является эксклюзивным - его реализация не должна препятствовать использованию рассматриваемых объектов неопределенным кругом других лиц.
Подобное коллективное пользование, обеспечивающее баланс интересов, возможно только при условии соблюдения целого ряда пассивных и активных обязанностей.

Перечень таких обязанностей зависит от категории общедоступного публичного имущества и может включать следующие:

- соблюдать режим коллективного пользования, в том числе не препятствовать реализации своих прав другими пользователями;
- соблюдать сопутствующие императивные требования к порядку пользования (правила пожарной, санитарной безопасности и т.п.);
- не допускать пользования, выходящего за пределы общедоступного и требующего специального разрешения (сброс сточных и дренажных вод, строительство причалов, заготовка древесины, живицы и др.);
- не допускать загрязнений, а также причинения вреда объектам собственности и окружающей природной среды в целом и т.п.

4. Проблема юридической природы права общего пользования публичным имуществом

План

- 1. Право общего пользования как публично-вещное право
- 2. Соотношение права общего пользования и публичного сервитута

4. Проблема юридической природы права общего пользования публичным имуществом

1. Право общего пользования как публично-вещное право

История

- Юридическая природа общего пользования публичным имуществом исследовалась еще **римскими юристами**, причем наиболее детально применительно к публичным рекам.
- **Во второй половине XIX - начале XX в.** активные дискуссии по данному вопросу велись в европейской науке на базе римско-правовых традиций.

Исторические корни в научной литературе

- Н.П. Карадже-Искров, опираясь на позиции романистов (Г. Дернбург, А. Пернис), пришел к близкому выводу о том, что в римском праве общее пользование рассматривается не как субъективное право, а как составная часть понятия гражданства;
- ***считается, что право общего пользования непередаваемо и не может быть утрачено вследствие отказа или неосуществления***

В дореволюционную эпоху в России

- И.А. Елистратов, по мнению которого важнейшим видом публичных вещных прав граждан является право общего пользования публичными вещами.
- ***В гражданском законодательстве Российской империи*** право общего пользования нашло определенное отражение в институте "права участия общего" как разновидности "прав участия в пользовании и выгодах чужого имущества".
- ***Статья 434 Законов гражданских гласила***, что право прохода и проезда по большим дорогам и по водным сообщениям составляет общее пользование всех без изъятия; владельцы земель, через которые большие дороги пролегают, не должны препятствовать никаким образом проходу и проезду по ним .
- ***Право общего участия трактовалось*** как ограничение права собственности, превращавшее его в "неполное право собственности" (ст. 432); причем право общего участия защищалось преимущественно в административном порядке; категорию сервитутов, в том числе публичных, законодатель избегал

Настоящее российское законодательство

- Действующее российское законодательства свидетельствует о том, что за гражданами, а в некоторых случаях - и за юридическими лицами признается **ограниченное субъективное право** в отношении находящихся в публичной собственности объектов общего пользования.
- Представляется, что по своей природе данное право - вещное и при этом принадлежит неопределенному кругу лиц. Очевидно, рассматриваемое субъективное право не вписывается ни в одну из конструкций вещных прав, закрепленных в гражданском законодательстве, а следовательно, мы попадаем в сферу публично-правового регулирования.
- *Предложенный подход, разумеется, является дискуссионным.*

Теория публично-вещных прав в российской правовой науке, в отличие, от немецкой, практически не развита

- Г.К. Гинс - один из немногих отечественный авторов, который подверг исследованию право общего пользования в юридико-техническом смысле, - выделял следующие его основные признаки:
- (1) неопределенность круга пользователей;
- (2) возможность свободного его осуществления;
- (3) принадлежность всем в равной степени

Отметим, что, помимо наиболее яркого примера субъективных публично-вещных прав - права общего пользования государственным и муниципальным имуществом, исследования в этом же ключе (с учетом европейского опыта) заслуживают:

- (1) право специального пользования публичным имуществом (например, право специального недропользования);
- (2) публично-правовое владение публичным имуществом (в частности, объекты государственных и муниципальных общественных учреждений с открытым доступом частных лиц);
- (3) публичные сервитуты в отношении объектов частной собственности.

Анализ современного российского законодательства позволяет расширить и уточнить характеристики права общего пользования публичным имуществом как субъективного публично-вещного права:

- - его объектом выступают особое государственное и муниципальное имущество, вписанное в публичное пространство и предназначенное для всеобщего пользования в силу своих естественных свойств;
- - возникает путем назначения объекта во всеобщее пользование (на основании закона, подзаконного нормативного акта, специального нормативного акта и комплекса действий по его реализации и т.д.);
- - вытекает из конституционно-правового статуса граждан и их объединений, выступая таким образом продолжением личных прав и свобод;

Анализ современного российского законодательства позволяет расширить и уточнить характеристики права общего пользования публичным имуществом как субъективного публично-вещного права:

- - его содержание, основания возникновения и прекращения, пределы осуществления, формы защиты установлены преимущественно публично-правовым законом, который, создавая механизмы удовлетворения личных и иных общественно значимых потребностей, одновременно регламентирует использование соответствующего публичного имущества;

Анализ современного российского законодательства позволяет расширить и уточнить характеристики права общего пользования публичным имуществом как субъективного публично-вещного права:

- - носит абсолютный характер; при этом на стороне управомоченного лица возникает множественность: неопределенный круг граждан либо совокупность всех физических и юридических лиц выступают в качестве "сопользователей". Таким образом, в качестве содержания права общего пользования выступают правомочия на собственные действия, а следовательно, публично-вещное право общего пользования оформляет непосредственное отношение лица к имуществу, дающее возможность его использовать в установленных пределах совместно и наравне с другими пользователями;

Анализ современного российского законодательства позволяет расширить и уточнить характеристики права общего пользования публичным имуществом как субъективного публично-вещного права:

- - является ограниченным вещным правом, поскольку не предполагает исключительного владения, пользования и тем более распоряжения, а допускает только возможность ограниченного использования объекта по его назначению;
- - сохраняется при смене публичного собственника (в частности, при разграничении или перераспределении публичного имущества);
- - признается независимо от государственной регистрации, поскольку принцип публичности вещных прав обеспечивается в данном случае не механизмом регистрации, а особым порядком возникновения прав, включающим издание нормативного акта;

Анализ современного российского законодательства позволяет расширить и уточнить характеристики права общего пользования публичным имуществом как субъективного публично-вещного права:

- - осуществление права неразрывно связано с обязанностями по должному использованию общедоступного имущества;
- - защита прав пользователей и обеспечение исполнения ими обязанностей производятся не только в судебном, но и прежде всего в административном порядке.

4. Проблема юридической природы права общего пользования публичным имуществом

2. Соотношение права общего пользования и публичного сервитута

Публичный сервитут. Развитие

- Конструкция публичного сервитута вызывает в отечественной науке серьезные споры. В частности, дискуссионным является вопрос о соотношении публичного сервитута с правом общего пользования общедоступным государственным и муниципальным имуществом.
- Отечественный законодатель длительное время практически не разграничивал исследуемые правовые конструкции.
- ***Новый Градостроительный кодекс РФ лишь косвенно упоминает публичные сервитуты, установленные в отношении земельных участков (ст. ст. 43 - 44).***

Публичный сервитут. Настоящее время

- Таким образом, на сегодняшний день ситуация принципиально изменилась.
- ***Возможность и механизм установления публичного сервитута предусмотрены только земельным и приватизационным*** законодательством, которые исходят из его применимости только к имуществу, находящемуся в частной собственности, что будет продемонстрировано нами далее.
- При этом реализация свободы пользования общедоступными землями и другими природными ресурсами, принадлежащими государству и муниципальным образованияам, не требует и не предполагает установления публичного сервитута.

Форма закрепления общего пользования публичным имуществом

- Представляется, что форма закрепления общего пользования публичным имуществом (в качестве самостоятельного субъективного вещного права, в **рамках публичного сервитута, с позиций ограничения прав** собственника), а также характер правового регулирования соответствующих правоотношений (публично-правовой или частноправовой) в значительной степени зависят от правовых традиций, используемых приемов юридической техники и различий в правовом регулировании отношений частной и публичной собственности.

Проект ГК РФ о вещных правах и ограниченных вещных правах

- 2. К ограниченным вещным правам относятся:
- право постоянного землеуладения (глава 20);
- право застройки (глава 20.1);
- **сервитут (глава 20.2);**
- право личного пользования (глава 20.3);
- ипотека (глава 20.4);
- право приобретения чужой недвижимой вещи (глава 20.5);
- право вещной выдачи (глава 20.6);
- право оперативного управления (глава 20.7);
- право ограниченного владения земельным участком (статья 297.1).

Сервитут. Проект ГК РФ

- Статья 301. Основные положения
- 1. Земельный участок, здание или сооружение (служащая вещь) могут быть обременены правом ограниченного пользования управомоченного лица (сервитутом) для осуществления принадлежащего этому лицу права собственности на земельный участок, здание или сооружение, в том числе незавершенное строительство (господствующая вещь), если использование такого земельного участка, здания или сооружения по назначению невозможно без установления сервитута.
- Сервитут не может быть установлен, если он лишает собственника служащей вещи возможности использовать ее по назначению либо затрудняет ее использование настолько, что служащая вещь утрачивает свое назначение. Сервитут не лишает собственника служащей вещи владения и распоряжения ею.
- 3. Сервитут является бессрочным, если иное не установлено настоящим Кодексом.
- 4. Сервитут устанавливается по соглашению собственников служащей и господствующей вещей, а в случае спора - судом.

Статья 301.1. Содержание сервитута

Проект ГК РФ

- 1. В силу сервитута собственник господствующей вещи имеет право самостоятельно пользоваться служащей вещью (положительный сервитут) и (или) запрещать собственнику служащей вещи пользоваться такой вещью определенным образом (отрицательный сервитут).
- 2. Сервитут должен осуществляться наименее обременительным для собственника служащей вещи способом, позволяющим использовать служащую вещь по назначению, и с причинением собственнику служащей вещи наименьшего неудобства.

Статья 301.2. Плата за сервитут

Проект ГК РФ

- 1. Собственник господствующей вещи обязан вносить плату за сервитут.
- 2. Размер платы за сервитут определяется договором об установлении сервитута, а в случае спора - судом и подлежит указанию в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество.
- Договором об установлении сервитута, не связанного с осуществлением собственниками господствующей и служащей вещей предпринимательской деятельности, может быть предусмотрено, что сервитут является безвозмездным.
- 3. Плата за сервитут может устанавливаться в виде единовременного или периодических платежей.

Статья 301.3. Множественность сервитутов. Проект ГК РФ

- . Служащая вещь может быть обременена несколькими сервитутами.
- Если иное не установлено соглашением собственников вещей, связанных сервитутами, при осуществлении нескольких однородных сервитутов в отношении одной служащей вещи все сервитуты должны осуществляться одним и тем же способом, поскольку это не приводит к невозможности осуществления одного или некоторых сервитутов.
- 2. Не допускается установление последующего сервитута, если он приведет к невозможности осуществления ранее установленного сервитута.

Статья 301.4. Следование сервитута

Проект ГК РФ

- 1. Сервитут сохраняется при принудительном изъятии служащей или господствующей вещи независимо от оснований изъятия.
- 2. При разделе господствующей вещи сервитут сохраняется в отношении всех вновь образованных вещей. В этом случае к отношениям, связанным с внесением платы за сервитут, применяются правила о солидарном обязательстве (статья 322).
- 3. Раздел служащей вещи не затрагивает прав собственника господствующей вещи. В этом случае к отношениям, связанным с внесением платы за сервитут, применяются правила о солидарном требовании (статья 326).
- 4. Отсутствие необходимости сервитута в отношении одной из вещей, образованных при разделе, является основанием для его прекращения в отношении этой вещи в установленном порядке.

Статья 301.5. Прекращение сервитута. Проект ГК РФ

- 1. Сервитут может быть прекращен по соглашению собственников вещей, связанных сервитутом.
- 2. При отпадении обстоятельств, вызвавших необходимость установления сервитута, он может быть прекращен по требованию любого из собственников вещей, связанных сервитутом.
- 3. Сервитут прекращается при соединении служащей и господствующей вещей.
- 4. Сервитут подлежит прекращению, если пользование служащей вещью в соответствии с ее изменившимся назначением становится невозможным при сохранении сервитута.

Статья 301.5. Прекращение сервитута. Проект ГК РФ

- 5. Сервитут, для которого в соответствии с настоящим Кодексом установлен срок, прекращается по истечении указанного срока.
- 6. Сервитут может быть прекращен по решению собственника, которому одновременно принадлежат служащая и господствующая вещи.
- 7. При совпадении в одном лице права собственности на земельный участок и здание или сооружение, расположенное на таком земельном участке, сервитут, обременяющий земельный участок, прекращается.
- 8. Если для осуществления сервитута потребовалось изменение служащей вещи, собственник господствующей вещи обязан до прекращения сервитута привести служащую вещь в первоначальное состояние за свой счет, если иное не предусмотрено соглашением собственников вещей, связанных сервитутом.

Виды сервитутов. Статья 301.6.

Сервитуты перемещения. Проект ГК РФ

- 1. Сервитут перемещения может предусматривать право прохода, право прогона скота или право проезда.
- 2. Сервитут прохода позволяет осуществлять проход людей и перемещение их вещей через земельный участок или другую служащую вещь для нужд собственника господствующей вещи без применения транспортных средств.
- 3. Сервитут прогона скота позволяет осуществлять перемещение скота и проход людей через земельный участок или другую служащую вещь без применения транспортных средств.
- 4. Сервитут проезда позволяет осуществлять проход людей, прогон скота, проезд и перемещение грузов через земельный участок или другую служащую вещь, а также улучшать земельный участок для обеспечения нормальных условий эксплуатации транспортных средств.

Виды сервитутов

- 1. Сервитуты перемещения
 - 1.1. Сервитут прохода
 - 1.2. Сервитут прогона скота
 - 1.3. Сервитут проезда
- 2. Строительные сервитуты
 - 2.1. Сервитут стройки
 - 2.2. Сервитут опоры
- 3. Сервитут мелиорации
- 4. Горный сервитут
- 5. Коммунальный сервитут

Статья 301.7. Строительные сервитуты. Проект ГК РФ

- 1. В случае, когда строительство, капитальный ремонт или реконструкция здания или сооружения невозможны без использования чужого земельного участка или иного объекта недвижимости, может быть установлен сервитут стройки или опоры.
- **2. Сервитут стройки** допускает в целях проведения работ временное размещение в границах земельного участка или другой служащей вещи строительных лесов, строительных машин и механизмов, подкрановых путей, иного необходимого оборудования, производство земляных работ в целях доступа к подземной части здания или сооружения, являющегося господствующей вещью, с последующим восстановлением служащей вещи. Возведение временных строений в границах служащей вещи без согласия собственника служащей вещи не допускается. Сервитут стройки устанавливается на период строительства, капитального ремонта или реконструкции здания или сооружения при недостаточности господствующего земельного участка для осуществления строительных работ.

Статья 301.7. Строительные сервитуты. Проект ГК РФ

- **3. Сервитут опоры** устанавливается при использовании здания или сооружения, расположенного в границах земельного участка или другой служащей вещи, для опоры конструкций здания или сооружения, в том числе возводимого или реконструируемого, в границах господствующей вещи.
- В установлении сервитута опоры не может быть отказано, если в соответствии со строительными нормами и правилами такая опора необходима.
- **4. Собственник служащей вещи** обязан содержать ее в надлежащем состоянии, поскольку это необходимо для осуществления сервитута опоры без ухудшения условий пользования.
- **5. Собственник господствующей вещи** вправе за свой счет и сверх платы за сервитут производить улучшения служащей вещи в объеме, сроки и в порядке, которые согласованы с собственником служащей вещи.

Статья 301.8. Сервитут мелиорации

Проект ГК РФ

- 1. Сервитут мелиорации может быть установлен для обеспечения нормальной эксплуатации господствующего земельного участка путем подвода или отвода воды на господствующий земельный участок или с господствующего земельного участка.
- Сервитут мелиорации позволяет осуществлять отвод или подвод грунтовых или поверхностных вод, вод от наземных и подземных источников при необходимости осушения или обводнения земельного участка. В этих целях собственник господствующего земельного участка вправе устраивать сток воды и проводить для его устройства необходимые земляные работы, осуществлять строительство наземных, надземных или подземных сооружений, их эксплуатацию, текущий и капитальный ремонт.
- 2. Условиями сервитута мелиорации могут быть определены характеристики (ширина, глубина и др.) допускаемого стока.

Статья 301.9. Горный сервитут

Проект ГК РФ

- 1. Горный сервитут может быть установлен в отношении земельного участка, расположенного над площадями залегания полезных ископаемых, или иного служащего земельного участка, необходимого для использования господствующего участка недр, для пользования участком недр, являющимся господствующей вещью, в целях добычи полезных ископаемых (кроме общераспространенных).
- 2. Горный сервитут позволяет создавать и размещать в границах служащего земельного участка оборудование и сооружения в целях осуществления добычи полезных ископаемых шахтным методом и (или) методом бурения. Горный сервитут не предоставляет право вести добычу полезных ископаемых открытым (карьерным) способом и размещать в границах служащего земельного участка отходы производства (отвалы горных пород, шламохранилища и т. п.).

Статья 301.10. Коммунальный сервитут. Проект ГК РФ

- **1. Коммунальный сервитут на земельный участок** или другую служащую вещь может быть установлен для размещения, эксплуатации, ремонта и реконструкции объектов коммунального назначения (водопроводов, газопроводов, нефтепроводов, линий электропередачи, сооружений связи и иных подобных объектов). Господствующей вещью может являться объект недвижимости, для использования которого сооружается объект коммунального назначения, или сам объект коммунального назначения.
- **2. Коммунальный сервитут позволяет собственнику** господствующей вещи осуществлять в границах земельного участка или другой служащей вещи строительные, эксплуатационные, ремонтные, восстановительные работы в отношении объекта коммунального назначения и осуществлять его реконструкцию, для чего вправе производить земляные работы, размещать необходимую специальную технику, устройства и приспособления.

Германское право и его влияние на установление публично-правового сервитута

- В современной немецкой доктрине, где принята модель единого права собственности, господствует мнение о том, что в основе права общего пользования публичными вещами **лежит публично-правовой сервитут (Dienstbarkeit des öffentlichen Recht)**, который включается в дуалистическую конструкцию права собственности на публичные вещи (публично-правового владения).
- А поскольку собственником публичным вещей (**öffentlichen Sachen**) в Германии может быть любое лицо, в том числе частное, публичный сервитут становится универсальной юридической конструкцией, гарантирующей возможность коллективного и свободного пользования рассматриваемыми объектами независимо от фигуры их собственника.

Французское право и его влияние на установление публичной собственности

- Во Франции, напротив, общепризнана доктрина публичной собственности, которая формировалась прежде всего применительно к имуществу, предназначенному для всеобщего пользования (лишь впоследствии категория публичных доменов охватила иные категории вещей). В результате во французской доктрине конструкция публичного сервитута как обременения (ограничений) прав собственности государства и иных лиц публичного права фактически не используется применительно к **domaine public** - по крайней мере в качестве юридической основы коллективного пользования

Правовое регулирование общей собственности во Франции

- Так, Общий кодекс собственности лиц публичного права Франции 2006 г. содержит отдельную главу, посвященную административным сервитутам (*servitudes administratives*) которые устанавливаются, к примеру, в отношении земельных участков, находящихся в частной собственности, в пользу объектов речной публичной собственности.
- В то же время публичные (точнее - административные) **сервитуты широко применяются в отношении объектов частноправовой собственности, в том числе в сфере земельных отношений и градостроительства**

Российские регуляторы

- В России, нормативное регулирование рассматриваемых отношений подвержено динамичным изменениям. Повторим, что на сегодняшний день публичный сервитут и право общего пользования - это непересекающиеся, смежные правовые явления.
- **Право общего пользования** закрепляется в отношении особого государственного и муниципального публичного имущества, где конструкция сервитутов (как публичных, так и частных) является излишней, поскольку соответствующие объекты изначально предназначены для общего доступа и пользования.
- **В свою очередь, публичный сервитут** может устанавливаться в качестве обременения имущества, принадлежащего частным лицам на праве собственности, а в некоторых случаях - и на ином правовом титуле; данные объекты призваны служить интересам их собственника (эксклюзивного владельца), однако в публично значимых целях допускается одновременное ограниченное использование имущества третьими лицами.

В соответствии с земельным законодательством публичный сервитут отличается от частного следующими основными признаками:

- (1) устанавливается в интересах неопределенного круга лиц
- (2) в качестве его правового основания выступает не соглашение сторон, а закон или иной нормативный правовой акт;
- (3) принятию соответствующего решения предшествуют публичные слушания;
- (4) перечень целей, для достижения которых может устанавливаться публичный сервитут, носит закрытый характер и прямо предусмотрен в законе;
- (5) если установление публичного сервитута приводит к невозможности использования земельного участка, его собственник (землепользователь, землевладелец) вправе требовать изъятия у него участка, в том числе путем выкупа, или предоставления равноценного земельного участка (с возмещением убытков); в случаях, если установление сервитута приводит к существенным затруднениям в использовании земельного участка, его собственник вправе требовать от органа власти, установившего публичный сервитут, соразмерную плату;
- (6) зона действия публичного сервитута отражается в документации по планировке территории

Рядом особенностей отличаются публичные сервитуты в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог.

- **Во-первых**, такие сервитуты устанавливаются исключительно в целях прокладки, переноса, переустройства инженерных коммуникаций, их эксплуатации.
- **Во-вторых**, данные сервитуты носят по сути персональный характер, поскольку закрепляются по заявлениям владельцев инженерных коммуникаций и предполагают заключение соглашения, в котором определяется размер соответствующей платы

Далее...

- **Земельное законодательство прямо не закрепляет**, что публичный сервитут не устанавливается на государственных и муниципальных землях общего пользования, однако и ее системные взаимосвязи с другими нормами земельного и гражданского права убеждают именно в этом.
- **Публичный сервитут в силу прямого указания закона закрепляется** без изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд, а следовательно, выступает инструментом обеспечения баланса интересов частного собственника (землепользователя, землевладельца), с одной стороны, и государства, местного самоуправления, населения - с другой.

Приватизация и не только

- Федеральный закон "О приватизации государственного и муниципального имущества" предусматривает, что при отчуждении публичного имущества в порядке приватизации оно может быть обременено публичным сервитутом - обязанностью собственника допускать ограниченное использование третьими лицами приобретенного имущества (в том числе земельных **участков и других объектов недвижимости), а именно обеспечивать:**
 - (1) беспрепятственный доступ, проход, проезд;
 - (2) возможность размещения межевых, геодезических и иных знаков;
 - (3) возможность прокладки и использования линий электропередачи, связи и трубопроводов, систем водоснабжения, канализации и мелиорации.
- При этом решение об установлении публичного сервитута принимается одновременно с принятием решения об условиях приватизации публичного имущества.

Таким образом, право пользования общедоступным публичным имуществом и публичный сервитут роднит целый ряд обстоятельств:



(1) на стороне управомоченных лиц возникает множественность (что отнюдь не равносильно "бессубъектности");

(2) они состоят в возможности ограниченного доступа и использования имущества;

(3) регламентируются публичным правом и т.д.

Общее и особенное

- **Однако принципиальная разница состоит в том**, что публичный сервитут устанавливается на объектах, принадлежащих конкретным физическим и юридическим лицам, в результате чего он противопоставляется частноправовому титулу, ограничивает возможности собственника (пользователя, владельца), обременяя соответствующее имущество; другими словами, публичный сервитут "вписывает" возможность общего пользования в индивидуальное господство над вещью в качестве ее обременения.
- **Что касается всеобщего использования**, гарантированного в отношении отдельных категорий объектов публичной собственности, то оно составляет прямое назначение соответствующего имущества.
- **В целом же соотношение рассматриваемых конструкций в полной мере отражает соотношение более глобальных категорий** - объектов публичной собственности и частного имущества публичного назначения, не относящегося к объектам государственной и муниципальной собственности

5. Проблема платности общего пользования публичным имуществом

Предпосылки взимания платы за пользование автодорогами

- Вместе с тем в ряде случаев взимание денежных средств может иметь реальные экономические предпосылки, поскольку, с одной стороны, служит финансовым источником для создания более комфортных условий всеобщего пользования, а с другой - стимулирует более рациональное использование объектов со стороны физических и юридических лиц.
- При этом частные субъекты действительно готовы выплачивать разумные денежные средства за формирование более удобных условий коллективного пользования (скоростные платные автодороги, оборудованные объектами дорожного сервиса; рекреационные зоны, оборудованные местами отдыха, и т.п.).

Проблема платного доступа к публичному имуществу общего пользования

- Таким образом, проблема платного доступа к публичному имуществу общего пользования требует взвешенного решения, с учетом, однако, того, что взимание денежных средств является обязательным условием доступа к объекту. Наличие данной финансовой преграды уже не позволяет квалифицировать объект в качестве общедоступного, поскольку доступ к нему перестает быть свободным. Следовательно, более точной характеристикой подобных объектов будет следующая - публичное **имущество общего пользования с платным доступом.**

Законодательство Франции. История и реальность

- Во Франции долгое время пользование многими объектами публичной государственной собственности сопровождалось взиманием определенной платы (пошлины), но постепенно и неуклонно происходило упразднение этих финансовых условий, противоречащих проводимой политике экономического либерализма. В частности, Законом от 30 июля 1880 г. была отменена плата за проезд по мостам через национальные и департаментские дороги

Законодательство Франции. История и реальность

- На сегодняшний день безвозмездность коллективного пользования выступает во Франции в качестве универсального принципа, однако его соблюдение не признается конституционной ценностью, а потому специальные законодательные акты предусматривают достаточно обширные исключения из рассматриваемого принципа, допуская взимание платы (пошлины) в следующих случаях: плавание по судоходным путям, вход в музеи, посещение некоторых церковных объектов, стоянка автомобилей, использование паромных переправ, пользование автодорогами, переданными в концессию, мостами, туннелями и т.д

Принципы российского права и их реализация

- Российский законодатель, гарантируя свободу пользования общедоступным публичным имуществом, как правило, прямо закрепляет принцип безвозмездности
- **Однако в некоторых случаях такое правило не закреплено** (набережные, парки, площади, скверы и т.п.), однако, будем надеяться, вытекает из смысла норм законодательства, посвященных правовому режиму земельных участков и территорий общего пользования

Какова природа платежа за доступ к публичному имуществу общего пользования и механизм его взимания?

- По всей видимости, законодатель может пойти по разным путям, используя как форму гражданско-правового платежа (оплата услуги), так и публично-правовую форму (фискальное взимание)
- Однако эти вопросы, а также смежная с ними проблематика, связанная с юридической квалификацией платежей за природопользование, представляют собой самостоятельный предмет исследования, относящийся в большей степени к финансово-правовой науке.

6. Особенности управления автодорогами общего пользования

План

- 1. Автодороги общего пользования как объекты публичной собственности
- 2. Субъекты правоотношений, связанных с управлением и общим пользованием автодорогами
- 3. Содержание правоотношений, связанных с управлением и общим пользованием автодорогами
- 4. Специфика правоотношений, связанных с управлением и общим пользованием платными автодорогами

6. Особенности управления автодорогами общего пользования

**1. Автодороги общего пользования
как объекты публичной
собственности**

Понятия и определения

- **Защитные дорожные сооружения** - сооружения, к которым относятся элементы озеленения, имеющие защитное значение; заборы; устройства, предназначенные для защиты автомобильных дорог от снежных лавин; шумозащитные и ветрозащитные устройства; подобные сооружения;

искусственные дорожные сооружения

- сооружения, предназначенные для движения транспортных средств, пешеходов и прогона животных в местах пересечения автомобильных дорог иными автомобильными дорогами, водотоками, оврагами, в местах, которые являются препятствиями для такого движения, прогона (зимники, мосты, переправы по льду, путепроводы, трубопроводы, тоннели, эстакады, подобные сооружения);

производственные объекты

- сооружения, используемые при капитальном ремонте, ремонте, содержании автомобильных дорог;

элементы обустройства автомобильных дорог

- сооружения, к которым относятся дорожные знаки, дорожные ограждения, светофоры и другие устройства для регулирования дорожного движения, места отдыха, остановочные пункты, объекты, предназначенные для освещения автомобильных дорог, пешеходные дорожки, пункты весового и габаритного контроля транспортных средств, пункты взимания платы, стоянки (парковки) транспортных средств, сооружения, предназначенные для охраны автомобильных дорог и искусственных дорожных сооружений, тротуары, другие предназначенные для обеспечения дорожного движения, в том числе его безопасности, сооружения, за исключением объектов дорожного сервиса;

дорожная деятельность

- деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог;

реконструкция автомобильной дороги

- комплекс работ, при выполнении которых осуществляется изменение параметров автомобильной дороги, ее участков, ведущее к изменению класса и (или) категории автомобильной дороги либо влекущее за собой изменение границы полосы отвода автомобильной дороги;

капитальный ремонт автомобильной дороги

- комплекс работ по замене и (или) восстановлению конструктивных элементов автомобильной дороги, дорожных сооружений и (или) их частей, выполнение которых осуществляется в пределах установленных допустимых значений и технических характеристик класса и категории автомобильной дороги и при выполнении которых затрагиваются конструктивные и иные характеристики надежности и безопасности автомобильной дороги и не изменяются границы полосы отвода автомобильной дороги;

ремонт автомобильной дороги

- комплекс работ по восстановлению транспортно-эксплуатационных характеристик автомобильной дороги, при выполнении которых не затрагиваются конструктивные и иные характеристики надежности и безопасности автомобильной дороги;

содержание автомобильной дороги

- комплекс работ по поддержанию надлежащего технического состояния автомобильной дороги, оценке ее технического состояния, а также по организации и обеспечению безопасности дорожного движения;

объекты дорожного сервиса

- здания, строения, сооружения, иные объекты, предназначенные для обслуживания участников дорожного движения по пути следования (автозаправочные станции, автостанции, автовокзалы, гостиницы, кемпинги, мотели, пункты общественного питания, станции технического обслуживания, подобные объекты, а также необходимые для их функционирования места отдыха и стоянки транспортных средств);

платная автомобильная дорога

- автомобильная дорога, использование которой осуществляется на платной основе в соответствии с настоящим Федеральным законом;

автомобильная дорога, содержащая платный участок,

- автомобильная дорога, содержащая участок автомобильной дороги, использование которого осуществляется на платной основе в соответствии с настоящим Федеральным законом и который ограничен начальным и конечным пунктами, определенными в решении об использовании такого участка автомобильной дороги на платной основе (далее также - платный участок автомобильной дороги);

полоса отвода автомобильной дороги

- земельные участки (независимо от категории земель), которые предназначены для размещения конструктивных элементов автомобильной дороги, дорожных сооружений и на которых располагаются или могут располагаться объекты дорожного сервиса;

придорожные полосы автомобильной дороги

- территории, которые прилегают с обеих сторон к полосе отвода автомобильной дороги и в границах которых устанавливается особый режим использования земельных участков (частей земельных участков) в целях обеспечения требований безопасности дорожного движения, а также нормальных условий реконструкции, капитального ремонта, ремонта, содержания автомобильной дороги, ее сохранности с учетом перспектив развития автомобильной дороги;

Основа правоотношений

- ***Правоотношения по управлению автодорогами и их использованию являются по своей природе вещными;*** они складываются по поводу автодорог как объектов публичной собственности между физическими и юридическими лицами - пользователями, с одной стороны, и публичным собственником в лице компетентных государственных и муниципальных органов и (или) созданных (привлеченных) ими организаций, которые призваны обеспечить использование автодорог неопределенным кругом лиц, - с другой.

Объекты транспортной инфраструктуры. Понятие автодороги

- Закон определяет **автодорогу** как объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств и включающий в себя земельные участки в границах полосы отвода автодороги и расположенные на них или под ними конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы) и дорожные сооружения, являющиеся ее технологической частью, - защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автодорог
- **Федеральный закон от 08.11.2007 N 257-ФЗ (ред. от 15.02.2016) "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"**

Виды автодорог

- **В зависимости от их значения**
 - 1. Федерального
 - 2. Регионального
 - 3. Межмуниципального значения
 - 4. Местного значения
 - 5. Частные автодороги
- **Исходя из виды разрешенного использования**
 - 1. Автодороги общего пользования
 - 2. Автодороги необщего пользования
- **В зависимости от условий проезда**
 - 1. Платные автодороги
 - 2. Бесплатные автодороги

Законодательная связь автодорог с публичной собственностью

- **Закон непосредственно связывает уровень публичной собственности на автодороги с их значением** (федеральным, региональным, местным), а также предусматривает перераспределение между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями автодорог при изменении их статуса.
- **Однако процедуры передачи имущества от одного публичного собственника к другому** нормативно не определены, в том числе не установлены основания и порядок принятия решения об изменении статуса автодороги, не оговорена необходимость учета волеизъявления заинтересованных государственных и муниципальных органов (передающей и принимающей сторон).

Нерешенные вопросы

- **Кроме того, не решен финансовый аспект взаимоотношений:** с одной стороны, при перераспределении автодорог один из публичных собственников лишается имущества, на создание и содержание которого затратил значительные финансовые средства, в связи с чем может встать вопрос о компенсации; но с другой стороны, наличие автодороги - это скорее бремя для публичного собственника, и, к примеру, при исключении автодороги из федерального перечня с включением ее в перечень регионального значения на соответствующий субъект РФ возлагаются дополнительные финансовые обязательства.
- **В целом очевидно, что использоваться должны не гражданско-правовые, а административно-правовые механизмы** перераспределения публичного имущества, применяемые в смежных сферах, в частности при разграничении полномочий между государственными и муниципальными органами.

6. Особенности управления автодорогами общего пользования

**2. Субъекты правоотношений,
связанных с управлением и общим
пользованием автодорогами**

Участники правоотношений

- Основными участниками правоотношений, складывающихся по поводу автодорог, выступают: *лица, обеспечивающие содержание и использование автодорог, и их пользователи.*
- Причем если категория **пользователей** достаточно понятна (под ними подразумеваются физические и юридические лица, использующие автодороги в качестве участников дорожного движения), то правовой статус **первой группы** участников правоотношений не столь ясен.

Владельцы автомобильных дорог

- исполнительные органы государственной власти, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), физические или юридические лица, владеющие автомобильными дорогами на вещном праве в соответствии с законодательством Российской Федерации.
- В случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом, полномочия владельца автомобильных дорог вправе осуществлять Государственная компания "Российские автомобильные дороги" в отношении автомобильных дорог, переданных ей в доверительное управление;

Вещно-правовой титул владельца автодорог и ее характеристика

- Конструкция "владелец автодороги", основанная на вещно-правовом титуле, представляется крайне неудачной попыткой использования традиционных гражданско-правовых понятий и представлений применительно к специфическому публичному имуществу и лицам, реализующим в отношении него отдельные административные полномочия (органам публичной администрации).

Вещно-правовой титул владельца автодорог и ее характеристика

- **Во-первых**, гражданско-правовые категории "владение", "владелец" малопригодны для характеристики правомочий и обязанностей лица, представляющего публичного собственника, в отношении имущества общего пользования. Подобные специфические объекты, вписанные в публичное пространство, находятся во всеобщем обладании и пользовании; квинтэссенция владения же состоит в непосредственном господстве над вещью, исключительности такого господства и его защите от вторжения третьих лиц

Вещно-правовой титул владельца автодорог и ее характеристика

- **Во-вторых**, в качестве владельцев автодорог позиционируются лица, обладающие вещно-правовым титулом. Причем из смысла норма вытекает, что в качестве таковых едва ли не в первую очередь выступают органы публичной администрации. Возникают закономерные вопросы: на каком вещном праве такие органы обладают имуществом, какие конкретно их должностные лица олицетворяют владение и в чем именно оно заключается? Юридически состоятельные ответы на поставленные вопросы вряд ли найдутся. На наш взгляд, очевидно, что органы власти не могут выступать в качестве субъектов ни права собственности, ни ограниченных вещных прав, а следовательно, и владения; органы публичной администрации лишь реализуют определенные правомочия и исполняют обязанности собственника в рамках предоставленной им компетенции

Далее...

- Осуществление дорожной деятельности (деятельности по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и **содержанию автодорог) признается именно публичной функцией, полномочия по выполнению которой разграничены между государственными и муниципальными органами в зависимости от значения автодороги:**
- - к полномочиям государственных органов РФ отнесено осуществление дорожной деятельности в отношении автодорог федерального значения (п. 10 ст. 11 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ);

Далее...полномочия

- - к полномочиями органов государственной власти субъектов РФ - осуществление дорожной деятельности в отношении автодорог регионального или межмуниципального значения, обеспечение безопасности дорожного движения на них (подп. 11 п. 2 ст. 26.3 Закона);
- - к вопросам местного значения - дорожная деятельность в отношении автодорог местного значения, обеспечение безопасности дорожного движения на них (п. 5 ч. 1 ст. 14, п. 5 ч. 1 ст. 15, п. 5 ч. 1 ст. 16 Закона).

Условия выполнения указанных функций

- Выполнение перечисленных государственных и муниципальных функций может достигаться с помощью различных механизмов: административно-правовых, гражданско-правовых, финансово-правовых. При этом, как правило, имеет место их сочетание.
- **Финансовое обеспечение дорожной деятельности вовлечено в сферу бюджетно-правового** регулирования, где недавно были вновь возрождены дорожные фонды, однако уже в качестве целевых бюджетных фондов (ст. 179.4 БК РФ).
- **Организация дорожной деятельности осуществляется органами публичной администрации** посредством издания ими административных актов, которые опосредуют исполнение обязанностей и реализацию правомочий публичного собственника.

Далее...

- **Непосредственная дорожная деятельность (содержание, ремонт автодорог и т.п.) возможна лишь в форме хозяйственной деятельности,** для выполнения которой органы публичной администрации создают и финансируют подведомственные организации либо привлекают третьих лиц посредством механизмов государственно-частного партнерства (концессии, государственные и муниципальные закупки).

Промежуточный вывод

- **Таким образом, необходимо различать субъектов** административного управления автодорогами (Федеральное дорожное агентство, аналогичные органы регионального и муниципального уровня), которые реализуют в отношении них организационно-распорядительные полномочия, с одной стороны, и "управляющих" автодорогами в гражданско-правовом смысле, ответственных за их содержание (специализированные государственные и муниципальные учреждения, госкомпания "Автодор"), - с другой.
- **Данные обстоятельства заставляют** дать весьма негативную оценку конструкции "владелец автодороги" - центральной конструкции Федерального закона от 8 ноября 2007 г. N 257-ФЗ.

Иные ограниченные вещные права

- Следовательно, в действительности при закреплении имущества на праве оперативного управления преследуется цель не предоставления правомочий, а "переложения" обязанностей публичного собственника, прежде всего по ремонту и содержанию автодорог, для исполнения которых учреждения финансируются из бюджета.
- Причем, как следует из Правил организации и проведения работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог федерального значения, утв. Постановлением Правительства РФ от 14 ноября 2009 г. № 928, **"владелец" автодорог - субъекты права оперативного управления не выполняют обязанности по ремонту и содержанию непосредственно, они сугубо организуют их выполнение путем привлечения специализированных проектных и подрядных организаций.**

6. Особенности управления автодорогами общего пользования

3. Содержание правоотношений, связанных с управлением и общим пользованием автодорогами

Содержание правоотношений

- Основное содержание правоотношений, складывающихся в рассматриваемой сфере, состоит в свободной реализации физическими и юридическими лицами права на использование автодорог в качестве участников дорожного движения, которое обеспечивается рядом обязанностей публичной администрации и владельцев автодорог. При этом на всех участников правоотношений, разумеется, возлагается целый ряд сопутствующих прав (полномочий) и обязанностей.

Право на использование автодорог

- **частными лицами является, ограниченным публично-вещным правом, которое в силу ст. 28 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ** включает следующие правомочия:
- - свободно и бесплатно осуществлять проезд транспортных средств, перевозки пассажиров, грузов по автодорогам общего пользования в пределах Российской Федерации, за исключением случаев использования платных автодорог и их участков и случаев временных ограничения или прекращения движения транспортных средств по автодорогам;
- - получать компенсацию вреда, причиненного жизни, здоровью или имуществу в случае строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автодорог вследствие нарушений установленных требований в порядке, предусмотренном гражданским законодательством;

Право на использование автодорог

- *частными лицами является, ограниченным публично-вещным правом, которое в силу ст. 28 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. N 257-ФЗ* включает следующие правомочия:
- - получать оперативную информацию о маршрутах транспортных средств по автодорогам, об условиях, о временных ограничениях и прекращении движения транспортных средств, допустимых нагрузках в расчете на одну ось, скорости движения транспортных средств и т.д.

Содержание публично-правового права пользования автодорогой

- Публично-вещное право пользования автодорогой не является эксклюзивным - его осуществление не должно препятствовать использованию автодороги неопределенным кругом других физических и юридических лиц.
- Подобное коллективное пользование, обеспечивающее баланс интересов, возможно только при условии соблюдения целого ряда пассивных обязанностей (запретов), закрепленных в Законе (ст. 29), в том числе:



Содержание публично-правового права пользования автодорогой

- (1) не осуществлять движение по автодорогам на транспортных средствах, имеющих элементы конструкций, которые могут нанести повреждение автомобильным дорогам;
- (2) не осуществлять перевозки по автодорогам опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов без специальных разрешений;
- (3) не загрязнять дорожное покрытие, полосы отвода и придорожные полосы автомобильных дорог;
- (4) не использовать водоотводные сооружения автомобильных дорог для стока или сброса вод;
- (5) не повреждать автодороги или осуществлять иные действия, наносящие им ущерб либо создающие препятствия движению транспортных средств и (или) пешеходов;
- (6) не создавать условия, препятствующие обеспечению безопасности дорожного движения;
- (7) не осуществлять прогон животных через автодороги вне специально установленных мест;
- (8) не выполнять в границах полос отвода автодорог работы, связанные с применением горючих веществ, а также веществ, которые могут оказать воздействие на уменьшение сцепления колес транспортных средств с дорожным покрытием.

Деятельность органов публичной администрации

- Использование физическими юридическими лицами автодорог обеспечивается органами публичной администрации, которые в этих целях осуществляет **управление автодорогами**.
- Содержание управленческой деятельности состоит в выполнении обязанностей и осуществлении правомочий публичного собственника непосредственно компетентными государственными или муниципальными органами либо созданными (привлеченными) ими организациями.

В целом управление автодорогами включает (1):

- **- обязанности по содержанию и ремонту автодорог** в соответствии с требованиями технических регламентов .
- **В рамках исполнения** данных обязанностей публичная администрация (Росавтодор, аналогичные региональные и муниципальные органы) создает и управляет деятельностью подведомственных учреждений, в том числе обеспечивает финансирование исходя из установленных нормативов .
- **Однако создание подконтрольных организаций не освобождает** от ответственности за выполнение государственной (муниципальной) функции соответствующее публичное образование

Содержание автодорог

- Под **содержанием** автодорог понимается комплекс работ по поддержанию надлежащего технического состояния автодороги, оценке ее технического состояния, а также по организации и обеспечению безопасности дорожного движения; под **ремонтom** автодорог - комплекс работ по восстановлению транспортно-эксплуатационных характеристик автомобильной дороги, при выполнении которых не затрагиваются конструктивные и иные характеристики надежности и безопасности автодороги.

В целом управление автодорогами включает (2):

- **- обязанности по строительству и реконструкции автодорог** в рамках реализации документов территориального планирования, разработанных в соответствии с градостроительным законодательством.
- **Схемы территориального планирования РФ, ее субъектов, муниципальных районов, генеральные планы поселений и городских округов** предусматривают размещение дорог федерального, регионального и местного значения.
- **Выполнение обязанностей по строительству и реконструкции автодорог в рамках реализации документов территориального планирования** осуществляется посредством разработки специальных программ, обеспечения их бюджетного финансирования и исполнения

В целом управление автодорогами включает (3):

- - **обязанность по информационному обеспечению пользователей автодорог**, которая либо выполняется публичной администрации , либо частично перекладывается на владельцев автодорог;

В целом управление автодорогами включает (4):

- - **обязанность по обеспечению автодорог объектами дорожного сервиса** не ниже утвержденных минимально необходимых требований .
- К сожалению, механизмы выполнения данной обязанности законодательно не раскрыты, принимая во внимание, что непосредственное содержание объектов дорожного сервиса не охватывается государственными и муниципальными функциями, а в качестве собственников таких объектов могут выступать любые хозяйствующие субъекты;

В целом управление автодорогами включает (5):

- - **правомочие по принятию решения об использовании автодороги общего пользования или ее участка на платной основе**, а также о прекращении такого использования.
- Данное решение издается в форме административного акта Правительства России , высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления исходя из значения автодороги.
- Причем речь здесь идет об индивидуальном по своей природе акте, в отношении которого законодателем установлено особое требование об обязательном опубликовании в порядке, установленном применительно к нормативным актам

В целом управление автодорогами включает (6):

- - **правомочие по принятию решения о создании и об использовании на платной основе парковок (парковочных мест), расположенных на автодорогах общего пользования регионального, межмуниципального и муниципального значения, и о прекращении такого использования**

В целом управление автодорогами включает (7):

- - **правомочия по введению временных ограничений и прекращению движения транспортных средств по автодорогам .**
- **Реализация данных полномочий осуществляется в виде издания "акта о введении ограничения", который в большинстве случаев принимается публичной администрацией (применительно к дорогам федерального значения - Росавтодором), а в некоторых случаях - владельцем автодороги.**
- Представляется, что речь идет именно об административном акте, в отношении которого императивно установлены основания и публичные процедуры принятия;

6. Особенности управления автодорогами общего пользования

4. Специфика правоотношений, связанных с управлением и общим пользованием платными автодорогами

Введение

- В последние годы в России, вслед за многими зарубежными правовыми порядками, создана правовая основа для осуществления платного использования автодорог. Введение данного режима использования автодорог (их отдельных участков) существенно видоизменяет правоотношения с участием органов публичной администрации, владельцев автодорог и их пользователей.

Основания (1)

- **Во-первых**, трансформируется сама суть отношений по использованию автодорог, которые (в случае платности) отнесены российским законодателем к гражданско-правовым. Установлено, что проезд транспортного средства пользователя по платной автодороге осуществляется на основании договора с владельцем автодороги или концессионером; факт заключения договора подтверждается документом об оплате проезда (ч. 1 ст. 40 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. N 257-ФЗ). Косвенно Закон указывает на применение в данном случае конструкции гражданско-правового договора возмездного оказания услуг (гл. 39 ГК РФ).

Промежуточный вывод

- Таким образом, при введении платного использования автодороги публично-вещные правоотношения, в качестве объекта которых выступает государственное или муниципальное имущество, трансформируются в относительные гражданско-правовые отношения оказания услуг на базе объектов публичной собственности. При этом обстоятельство, что договор о проезде по платной автодороге отвечает признакам публичного в смысле ст. 426 ГК РФ, неспособно поставить под сомнение именно гражданско-правовой режим регулирования.

ДДУ и гос.компания Автодор

- Уникальная ситуация сложилась в отношении платных автодорог, передаваемых в доверительное управление госкомпании "Автодор", которая призвана оказывать государственные услуги.
- Отметим лишь, что развитие системы платных автодорог, на наш взгляд, вполне может быть реализовано в русле функционирования публичных служб, как это имеет место в целом ряде зарубежных правовых порядков, с включением соответствующих отношений в сферу административно-правового регулирования и распространением на взимаемые платежи режима фискальных сборов.
- Однако это требует существенного пересмотра внедряемого в России института государственных и муниципальных услуг, а также развития и законодательного закрепления концепций публичного договора и публичных юридических лиц.

Основания (2)

- **Во-вторых**, автодорога как объект публичной собственности перестает быть общедоступным имуществом в полном смысле этого слова: проезд по платной автодороге общего пользования невозможен без соответствующей оплаты. В таких обстоятельствах установленная законом категория "владелец автодороги" имеет более веские основания для существования, поскольку наличие на автодороге пропускных пунктов, контроль за въездом и выездом как раз и служат известными символами "владения" в его традиционном понимании как господства над имуществом.

Основания (3)

- **В-третьих**, кардинально меняется сам статус владельца автодороги: из лица, фактически лишённого правомочий и только несущего обязанности по ремонту и содержанию, он превращается в субъекта, уполномоченного ограничивать доступ к автодороге, защищать свое владение и, что самое главное, извлекать доход из эксплуатации автодороги, взимая плату за проезд

Основания (4)

- **В-четвертых**, трансформируется содержание деятельности по управлению автодорогами со стороны органов публичной администрации, которые вступают в отношения только с операторами автодорог.

Управление платными автодорогами охватывает:

- - организацию использования автодорог путем их передачи в концессию, доверительное управление или закрепления за подведомственными организациями. При этом систематическое извлечение дохода от проезда по автодорогам дает основание государству или муниципалитету создавать в целях эксплуатации платной автодороги не только учреждение (как в случае с бесплатными автодорогами), но и коммерческие организации (унитарные предприятия);
- - управление деятельностью и имуществом государственных учреждений, предприятий, госкомпаний "Автодор", которые выполняют функции операторов платных автодорог;
- - осуществление прав концедента по концессионному соглашению.

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ