

Бородач М.В.

ПУБЛИЧНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ КАК ЭЛЕМЕНТ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: АКСИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА

Аннотация: В статье осуществляется постановка проблемы определения правовой природы института (феномена) публичной собственности, а также его места и роли в системе элементов Российской государственности. Автор на основе аналитического обзора существующих концепций публичной собственности, сформулированных к настоящему времени российскими учеными-юристами, обосновывает необходимость исследования данной проблемы отсутствием ясности ее решения в современной российской юриспруденции. В работе ставится вопрос о научной корректности решения проблемы правовой природы публичной собственности только лишь на основе типологических различий субъектов права собственности, известных российскому правовому порядку. Автор предлагает использовать аксиологический подход при анализе признаков и явлений публичной собственности, основанный на признании ценностной составляющей данного института в виде публичных интересов, формирующихся, существующих, развивающихся и реализуемых в отношениях публичной собственности. На основе указанного подхода в работе делается вывод о том, что публичная собственность имеет сугубо конституционно-правовую (государственно-правовую) природу и должна рассматриваться в ряду первичных элементов Российской государственности, как и государственный суверенитет, территория, республиканская форма правления, федеративное устройство, демократический режим, придание человеку, его правам и свободам характера высшей ценности, и другие.

Abstract: This article is dedicated to the problem of defining the legal nature of an institution (phenomenon) of public property and its place within the system of elements of Russian statism. Reviewing the existing concepts of public property, the author justifies the need to research this problem because of the absence of the solution to this issue within modern Russian jurisprudence. The author proposes using the axiological approach to analyze the signs and phenomena of public property. This work concludes that public property has a strictly constitutional and legal nature and must be considered among the primary elements of the Russian statism, same as national sovereignty, territory, republican form of governing, federal structure, democratic state, and others.

Ключевые слова: Публичная собственность, государство, публичная власть, государственность, публичные интересы, публичные нужды, формы собственности, аксиологический подход, конституционные ценности, правовая природа.

Keywords: Public property, nation, public authority, statism, public interests, public needs, forms of property, axiological approach, constitutional values, legal nature.

В последние годы интерес к теоретическому и прикладному исследованию проблематики собственности как таковой и публичной собственности в частности заметно возрос. Данная тенденция характерна для всех отраслей, входящих в область социальных и гуманитарных наук: экономики, политологии, социологии и, конечно, юриспруденции. В этой связи необходимо отметить значимый вклад ряда ученых, чьи крупные и наиболее интересные работы посвящены исследованию разных аспектов собственности: С.С. Алексеева, Е.А. Суханова, Ю.К.

Толстого, К.И. Скловского, Г.А. Гаджиева, В.Д. Мазаева, А.В. Винницкого, Ф.И. Шамхалова и другие¹.

¹ См., напр.: Алексеев С.С. Право собственности. Проблемы теории. 3 изд. – М.: Инфра-М, Норма, 2012. – 240 с.; Право собственности: актуальные проблемы / Отв. ред. В.Н. Литовкин, Е.А. Суханов, В.В. Чубаров. – М.: Статут, 2008. – 731 с.; Скловский К.И. Собственность в гражданском праве: Учеб. – практ. пособие. – 3-е изд. – М.: Дело, 2002. – 512 с.; Конституционная экономика / Отв. ред. Г.А. Гаджиев. – М.: Юстицинформ, 2010. – 256 с.; Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. – М.: Городец, 2004. – 384 с.; Винницкий А.В. Публичная собствен-

Повышение интереса к теоретическому и прикладному переосмыслению проблем собственности на данном этапе является вполне закономерным с той точки зрения, что на этапе перехода от коммунистической идеологии российское общество, находившееся в советский период в состоянии отрицания (или, по меньшей мере, уничтожения роли) всего частного, вынуждено было в 1990-е и начале 2000-х годов искать равновесие в другой крайности – в научном обосновании и практическом претворении идеи о генетической неэффективности любого государственного присутствия (или вмешательства) в имущественной сфере, основанной на рыночных способах хозяйствования. В настоящее время, как представляется, обе идеологические крайности, уходящие истоками соответственно в советскую эпоху и эру «дикого» (нерегулируемого) рынка, в большей степени уже преодолены российским обществом и теперь наступает время нахождения баланса между публичным и частным началами в экономике, а стало быть, и в праве. При этом, следуя данной логике, все чаще на страницах научной и учебной литературы авторы употребляют применительно к собственности термины «публичная» и «частная», понимая под публичной собственностью, как правило, собственность государственную и муниципальную².

Безусловно, что в рамках данного исследования привести обзор высказанных к настоящему времени в юриспруденции точек зрения по вопросу о терминологической определенности понятия публичной собственности было бы невозможно: слишком велико их многообразие, а некоторые из них являются очевидно экзотическими. Вместе с тем, следует отметить, что наиболее устоявшиеся из концепций основываются на том, что вопрос о различии публичной и частной собственности, так или иначе, тесным образом связан с проблемой форм собственности.

При этом в последнее время в научной юридической литературе, а вслед за публикациями, и в практике судов, пожалуй, самым распространенным стал подход, согласно которому проблема форм собственности заключается не в самих отношениях собственности, а в субъектах, в них участвующих³. Другая группа

исследователей, напротив, исходит из необходимости выделения форм собственности и их правового регулирования, но признает, что в основе их дифференциации лежит объективное различие между конкретными видами собственников⁴.

Таким образом, становится вполне объяснимым то обстоятельство, что в современной отечественной юриспруденции термин «публичная собственность» синонимично охватывает такие формы собственности, как государственная и муниципальная. Поскольку введение любого термина в научный обиход требует определить его содержание и соотношение с другими научными категориями, постольку в рамках укоренившегося в российской юриспруденции взгляда на публичную собственность, казалось бы, не должны возникать вопросы о том, какова ее юридическая природа и можно ли рассматривать ее в качестве самостоятельного элемента Российской государственности. Между тем, в действительности ситуация в этом контексте пока далека от ясности.

Не подвергая сомнению научную ценность концепций публичной собственности, сформулированных в отечественной юриспруденции к настоящему времени, необходимо все же указать, что нахождение ответов на сформулированные выше вопросы может быть достигнуто в результате использования аксиологического подхода к исследованию феномена собственности как такового и публичной собственности в частности. Аксиологический подход предполагает необходимость принять в качестве базовой, исходной посылки для выделения форм собственности разность социальных интересов, действующих в обществе, последовательное признание или отклонение которых обществом с позиций их нравственно-этической оценки позволяет говорить о возможной трансформации социально-верифицированных интересов (как определенных социальных ценностей) в соответствующие этим интересам субъективные права. Таким образом, выделение лишь двух форм собственности – публичной и частной, – в своем генезисе обусловлено теми же социальными первопричинами, что и дихотомия права в целом: в любом обществе налично присутствуют лишь два типа социальных интересов – публичные и частные.

Сформулировав тезис о том, что в основе существования разных форм собственности находятся соответствующие этим формам типы социальных интересов, необходимо отдельно исследовать вопрос о том, каково

ность. – М.: Статут, 2013. – 732 с.; Шамхалов Ф. Собственность и власть. – М.: Издательство «Экономика», 2007. – 412 с.; и др.

² См., напр., указ. раб. В.Д. Мазаева, А.В. Винницкого и др.

³ См., напр.: Склоковский К. И. Указ. раб. С. 162 – 164; Суханов Е. А. Понятие права собственности в российском законодательстве и модельном Гражданском кодексе для стран СНГ // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2000. № 4; 2001. № 1. С. 85; Шенникова Л. В. Вещные права в гражданском праве России. – М.: Бек, 1996. – С. 24.

⁴ См., напр.: Мазаев В. Д. Указ. раб. С. 36 – 37, 40; Винницкий А. В. Указ. раб. С. 97; и др.

соотношение этих интересов и по каким признакам они различаются либо сообщаются. Сложность в выявлении этого соотношения заключается в том, что при нынешней распространенной употребимости термина «публичный интерес» научная концепция публично-го интереса остается не разработанной даже в самых общих чертах. В результате публичный интерес, являющийся, несомненно, краеугольным понятием для любого концептуального обоснования правосубъектности государства, его составных частей и органов власти и управления, предстает в виде некоего расплывчатого, аморфного признака юридической личности носителей публичной власти.

Можно предположить, что интуитивно ощущаемая разность публичного и частного интересов проистекает, прежде всего, из степени обобщения индивидуальных потребностей личности посредством того или другого из существующих типов социальных интересов. И в этой связи, безусловно, публичный интерес никогда не может быть детализирован настолько, чтобы быть явленным применительно к каждому отдельно взятому индивиду. В отличие от публичного интереса, который тем самым всегда имеет универсальное содержание, относимое, в общем, к каждому индивиду – члену определенного сообщества, интерес частный имманентно носит атомистически-индивидуальный характер и потому может конкретизироваться в таком множестве вариантов, которое стремится к бесконечности⁵.

Безусловно, даже в первом приближении, как это возможно предположить, универсальный и, во многом, абстрактный характер публичных интересов, затрудняющий поиски их конкретного содержания применительно к тем или иным общественным отношениям, предопределяется принципиальной целостностью, нерасщепляемостью правового бытия его первоисточника – социума. Отсюда несложно сделать вывод о том, что публичные интересы, в какой бы сфере и на каком бы уровне социального регулирования они ни реализовывались, в своем концентрированном выражении имеют единое, хотя и едва улавливаемое в конкретных проявлениях, содержание, генетическим источником которого может выступать только один из всех феноменологических признаков социальной общности, построенной на отрицании индивидуальной персонификации ее членов, — это публичная власть, естественно, со свойственными ей качествами суверенности,

аутентичности и относительной автономности от генетически конституировавшего ее социума.

Едва ли найдутся какие-либо веские основания возразить тому, что публичные интересы имеют в динамике своего существования факт принадлежности носителям таких интересов определенного объема публичной власти. Ведь публичные интересы, как и противопологаемый им тип социальных интересов (т.е. частных), являются результатом *волевых* процессов социального опосредования соответствующих нужд. Поэтому, поскольку и публичная власть имеет *волевою* характеристику⁶, постольку именно данное ее качество в свое время привело к положительному разрешению вопроса о наличии правосубъектности у государства и иных носителей публичной власти, и, равным образом, постольку же и публичные интересы черпают свое содержание не в чем ином, как в самом предназначении публичной власти, действующей в обществе. Следовательно, содержание публичного интереса, его конкретное и, в то же время, универсальное наполнение возможно обнаружить, с одной стороны, на почве понимания первопричин генезиса таких феноменов, как государство, право и публичная власть, а с другой стороны, путем анализа наличных законодательных (прежде всего, конституционных) норм, имеющих учредительный характер и устанавливающих тем самым конкретное предназначение и правовые очертания действующей в определенном обществе публичной власти.

В этой связи закономерным выглядит вывод о том, что публичная собственность как сфера общественных отношений, в границах которой реализуются определенные публичные интересы, связанные с присвоением материальных благ, не может иметь правовую природу, отличную от правовой природы этих публичных интересов, т.е. не может иметь ни какую-либо правовую природу, отличную от государственно-правовой (конституционно-правовой)⁷, ни смешанную (межо-

⁵ Гегель. Сочинения / Под ред. А. Деборина и Д. Рязанова; Ин-т К. Маркса и Ф. Энгельса. Т. 8. Философия истории. – М.–Л., 1935. – С. 20 – 27.

⁶ По данному поводу В.Е. Чиркин в своем исследовании феномена публичной власти отмечает: «В современной научной литературе власть рассматривается в различных аспектах: как состояние, как способность, как отношение (субъект – объект), как принадлежность (в юридической науке – принадлежность определенного органа государства), как функция и т.д. Каждая из таких характеристик «высвечивает» определенные свойства власти. Общим моментом для большинства этих подходов является *волевая* характеристика власти...» // Чиркин В.Е. Публичная власть. – М.: Юрист, 2005. – С. 10.

⁷ Словосочетания «конституционно-правовая» и «государственно-правовая» применительно к природе публичных интересов, публичной власти и публичной собственности приводятся здесь в качестве синонимов с учетом небезызвестного высказывания Ф. Вернера о том, что административное право есть конкрети-

траслевою) правовую природу, поскольку межотраслевое нормирование определенных общественных отношений имеет целью реализацию публичных интересов в рамках такой деятельности публичной власти как правовое регулирование («законодательствование») и происходит в рамках сформированной систематики права, но при этом не влечет (или не должно влечь) за собой искусственного изменения содержания самих нормируемых отношений, как и их правовой природы.

Публичная собственность, будучи по своей природе государственно-правовым (конституционно-правовым) институтом выступает в юридическом быту одновременно в двояком качестве: во-первых, служит целям реализации публичных интересов в самых разных областях жизни общества (и в этом проявляется ее обеспечительная функция), а во-вторых, сама по себе выступает сферой формирования, существования, видоизменения и реализации публичных интересов в контексте совершения публичными собственниками в отношении конкретных объектов действий по приобретению, изменению или прекращению права публичной собственности, осуществляемых с различными целями, в том числе и коммерческими. Типичным примером здесь может являться мировая практика создания государствами суверенных фондов, средства которых инвестируются в приобретение ценных бумаг и базовых активов или национальных компаний, или зарубежных эмитентов и правообладателей⁸. Данную функцию публичной собственности можно условно назвать субстанциональной.

Наличие у публичной собственности субстанциональной функции тем самым ставит ее в один ряд с другими первичными элементами Российской государственности: национальный и государственный суверенитет; наличие, целостность и неотчуждаемость территории; равенство прав, свобод и конституци-

онных обязанностей человека и гражданина; республиканская форма правления; федеративная форма государственного устройства; демократический режим правления; разделение властей; и другие. Выполнение публичной собственностью субстанциональной функции отчетливо указывает на то, что наличие публичной собственности наряду с другими первичными признаками (суверенитет, территория и ряд других) является необходимой предпосылкой не только зарождения государственности в определенном обществе, но и дальнейшего существования и развития государства. Подтверждением данного тезиса может служить, например, то обстоятельство, что территория с точки зрения ее юридического режима как материального предмета, а не выполняемых ею политической и пространственно-материальной функций, является, прежде всего, в широком и весьма «округленном» значении объектом собственнических притязаний расположенного на ней государства; при этом части государственной территории (земельные участки), находящиеся в собственности граждан и юридических лиц, могут быть изъяты (с компенсацией либо без таковой) для публичных нужд.

Безусловно и очевидно при этом, что между всеми первичными элементами Российской государственности существует диалектическая взаимосвязь – каждый из них непосредственным образом связан с другими, а также выступает платформой для достижения всех иных конституционных ценностей и ориентиров.

Таким образом, значение института публичной собственности как элемента Российской государственности не может быть сведено только к выполнению ею роли экономической (материальной) основы отправления публичной власти, а сам институт (или феномен) публичной собственности следует рассматривать в качестве конституционной ценности первичного порядка.

Библиография:

1. Алексеев С.С. Право собственности. Проблемы теории. 3 изд. – М.: Инфра-М, Норма, 2012. – 240 с.
2. Винницкий А.В. Публичная собственность. – М.: Статут, 2013. – 732 с.
3. Гегель. Сочинения / Под ред. А. Деборина и Д. Рязанова; Ин-т К. Маркса и Ф. Энгельса. Т. 8. Философия истории. – М.–Л., 1935. – 470 с.

зированное конституционное право, послужившего эпиграфом к работе профессора Ю.Н. Старилова: *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права. В 3 т. Т.1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: НОРМА, 2002. – 728 с.

⁸ К примеру, такие государственные (суверенные) фонды, в которых аккумулируются сверхдоходы бюджета от добычи и реализации энергоресурсов, созданы в Норвегии, Объединенных Арабских Эмиратах, Саудовской Аравии. В Российской Федерации роль такого суверенного фонда выполняет Фонд национального благосостояния (ФНБ).

4. Мазяев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. – М.: Городец, 2004. – 384 с.
5. Конституционная экономика / Отв. ред. Г.А. Гаджиев. – М.: Юстицинформ, 2010. – 256 с.
6. Право собственности: актуальные проблемы / Отв. ред. В.Н. Литовкин, Е.А. Суханов, В.В. Чубаров. – М.: Статут, 2008. – 731 с.
7. Скловский К.И. Собственность в гражданском праве: Учеб. – практ. пособие. – 3-е изд. – М.: Дело, 2002. – 512 с.
8. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т.1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: НОРМА, 2002. – 728 с.
9. Суханов Е.А. Понятие права собственности в российском законодательстве и модельном Гражданском кодексе для стран СНГ // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2000. № 4; 2001. № 1. С. 85 – 88.
10. Д. В. Даниленко. Влияние материального права на тип (метод) процесса. // Право и политика. – 2009. – № 6.
11. Чиркин В.Е. Публичная власть. – М.: Юрист, 2005. – 174 с.
12. Шамхалов Ф. Собственность и власть. – М.: Издательство «Экономика», 2007. – 412 с.
13. Щенникова Л.В. Вещные права в гражданском праве России. – М.: Бек, 1996. – 186 с.
14. Винницкий А.В. Публичное имущество в России и за рубежом: проблемы идентификации и классификации // Право и политика. – 2013. – 6. – С. 741-752. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.6.8034.
15. Иванова С.А. К вопросу о классификации права на частное и публичное: перспективы развития // Административное и муниципальное право. – 2013. – 6. – С. 601-606. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.06.1.
16. Григорьева В.А. Прямое и опосредованное участие государства в экономических отношениях // Право и политика. – 2013. – 8. – С. 960-970. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.8.8856.
17. Винницкий А.В. Доктрина публичной собственности в административном праве Франции // Административное и муниципальное право. – 2013. – 5. – С. 465 – 474. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.05.12.

References (transliterated):

1. Alekseev S.S. Pravo sobstvennosti. Problemy teorii. 3 izd. – М.: Infra-M, Norma, 2012. – 240 s.
2. Vinnitskii A.V. Publichnaya sobstvennost'. – М.: Statut, 2013.– 732 s.
3. Gegel'. Sochineniya / Pod red. A. Deborina i D. Ryazanova; In-t K. Marksa i F. Engel'sa. T. 8. Filosofiya istorii. – М.–Л., 1935. – 470 s.
4. Mazaev V.D. Publichnaya sobstvennost' v Rossii: konstitutsionnye osnovy. – М.: Gorodets, 2004. – 384 s.
5. Sklovskii K.I. Sobstvennost' v grazhdanskom prave: Ucheb. – prakt. posobie. – 3-e izd. – М.: Delo, 2002. – 512 s.
6. Starilov Yu.N. Kurs obshchego administrativnogo prava. V 3 t. T.1: Istoriya. Nauka. Predmet. Normy. Sub'ekty. – М.: NORMA, 2002. – 728 s.
7. Sukhanov E.A. Ponyatie prava sobstvennosti v rossiiskom zakonodatel'stve i model'nom Grazhdanskom kodekse dlya stran SNG // Konstitutsionnoe pravo: vostochnoevropeskoe obozrenie. 2000. № 4; 2001. № 1. S. 85 – 88.
8. D. V. Danilenko. Vliyaniye material'nogo prava na tip (metod) protsesssa. // Pravo i politika. – 2009. – № 6.
9. Chirkin V.E. Publichnaya vlast'. – М.: Yurist'', 2005. – 174 s.
10. Shamkhalov F. Sobstvennost' i vlast'. – М.: Izdatel'stvo «Ekonomika», 2007. – 412 s.
11. Shchennikova L.V. Veshchnye prava v grazhdanskom prave Rossii. – М.: Bek, 1996. – 186 s.
12. Vinnitskii A.V. Publichnoye imushchestvo v Rossii i za rubezhom: problemy identifikatsii i klassifikatsii // Pravo i politika. – 2013. – 6. – С. 741-752. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.6.8034.
13. Ivanova S.A. K voprosu o klassifikatsii prava na chastnoye i publichnoye: perspektivy razvitiya // Administrativnoye i munitsipal'noye pravo. – 2013. – 6. – С. 601-606. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.06.1.
14. Grigor'eva V.A. Pryamoye i oposredovannoye uchastie gosudarstva v ekonomicheskikh otnosheniyakh // Pravo i politika. – 2013. – 8. – С. 960-970. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.8.8856.
15. Vinnitskii A.V. Doktrina publichnoy sobstvennosti v administrativnom prave Frantsii // Administrativnoye i munitsipal'noye pravo. – 2013. – 5. – С. 465 – 474. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.05.12.