

КЛЮЧЕВЫЕ АСПЕКТЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЮРИДИЧЕСКИХ ПРИНЦИПОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

© 2016 г. Михаил Васильевич Бородач¹

В работе исследуется вопрос о выборе методологии, применимой для решения проблемы систематизации юридических принципов регулирования отношений публичной собственности. Исходной посылкой служит тезис о сугубо конституционно-правовой природе феномена публичной собственности, что предопределяет и гносеологические рамки проводимого автором анализа. На основе обзора релевантных концепций публичной собственности делается вывод о том, что существующие в современной российской юриспруденции подходы к решению вышеуказанной проблемы не лишены недостатков. В заключение предлагается систематизировать конституционно-правовые начала регулирования отношений публичной собственности путем отнесения их к разряду либо юридико-телеологических, либо юридико-организационных принципов.

The paper contains the author's research on the issue of applying of relevant methodology, which can be fruitful to systemize legal principles of regulation in the sphere of public property functioning. The starting point here is the thesis of the purely constitutional legal nature of the public property phenomenon, that is also predetermining the epistemological framework of the author's analysis. On the basis of overview concerning the relevant concepts of public property, it is concluded that the approaches to systematization of legal principles mentioned above, which are represented in today's Russian legal theory, are not free from some vulnerabilities. As a result, the author suggests to systemize the constitutional legal foundations of public property by dividing them into two groups of legal teleological and legal organizational principles.

Ключевые слова: публичная собственность, правовые принципы, конституционные принципы, публичные интересы, триада правомочий собственника, управление, частные интересы, цивилистика, правовая политика, правовая идеология.

Key words: public property, legal principles, constitutional principles, public interests, triad of property rights, management, private interests, private law, legal policy, legal ideology.

Исследование проблематики, связанной с систематизацией юридических принципов, на основе которых в современных условиях следовало бы регулировать отношения публичной собственности, пожалуй, следует начать с утверждения о том, что основой данного комплекса вопросов является та же методологическая неопределенность, которая вообще существует сегодня в российской юридической науке в отношении юридической природы публичной собственности как явления социальной жизни.

Если проанализировать работы, в которых утверждается, что публичная собственность по своему юридическому содержанию ничем не от-

личается от частной собственности (будучи одной из разновидностей юридического феномена собственности, как таковой), то можно констатировать, что применяемые в этих работах и методология исследования в целом, и решение вопроса о системе принципов регулирования отношений публичной собственности основываются прежде всего на цивилистических по своему происхождению подходах, практически не отражая специфики публичной собственности в контексте ее феноменологических особенностей.

В концепциях публичной собственности обосновывается тезис о публично-правовой природе данного феномена, поэтому суть и качество решения вопроса о системе юридических принципов регулирования соответствующих отношений находятся в зависимости от того, каким образом в этих концепциях публично-правового характера сопрягаются два аспекта, с позиций которых та или иная методология познания феномена публичной собственности и должна априорно оцениваться либо в качестве смешанной, либо в «чи-

¹ Директор Автономной некоммерческой организации «Центр экспертного и правового сопровождения деятельности институтов гражданского общества «СОЦИС»» (г. Тюмень), кандидат юридических наук, доцент (E-mail: supanova@yandex.ru).

Mikhail Borodach, Director of Autonomous non-profit organization "Center for legal expertise and maintenance of civil society institutions SOCIS" (city Tyumen), PhD in Law, associate Professor (E-mail: supanova@yandex.ru).

стом виде” публично-правовой. Упомянутые два аспекта состоят в следующем:

Характер и степень гибридизации в рамках таких концепций подходов и воззрений, как выработанных в области публично-правовой науки и отраслях публичного права, так и являющихся цивилистическими по своему происхождению и исследовательскому (гносеологическому) либо регулятивному назначению. Иными словами, чем менее явны и настоятельны попытки совмещения в рамках той или иной концепции публичной собственности, претендующей считаться публично-правовой по своему содержанию, конструкции и логических построений из области публичного права с соответствующими постулатами и догмой цивилистической науки, тем больше уверенность в том, что подобная концепция не содержит видимых или неявных уязвимостей, обусловленных многолетней традицией применения в отечественной юриспруденции преимущественно цивилистических подходов к оценке сферы собственнических отношений в целом.

Характер решения в контексте проблемы юридического содержания феномена публичной собственности вопроса о роли управления, осуществляемого в сфере публичной собственности (в том числе и в вещной среде тех или иных публичных собственников). В этом смысле доступные сегодня для анализа концепции публичной собственности, выдвинутые в отечественной юриспруденции в разные периоды времени и претендующие на то, чтобы считаться концепциями публично-правового характера, предполагают сравнительно небольшой набор альтернатив: при условии признания ценности цивилистической триады правомочий собственника для раскрытия юридического содержания публичной собственности. Управление рассматривается в лучшем случае как непоименованное в гражданском законодательстве самостоятельное правомочие публичного собственника; в других же случаях оно понимается как деятельность, заключающаяся в реализации правомочий публичного собственника, которые совокупно образуют всё ту же цивилистическую триаду, и если при этом делается акцент на юридические аспекты собственно управления в сфере публичной собственности, то в зависимости от смысловых границ трактовки понятия «управление» подобные концепции можно отнести либо к конституционно-правовым, либо к административно-правовым.

Разумеется, что в свете отмеченных двух аспектов в первом случае можно обнаружить ту или иную концепцию, в рамках которой обоснование

системы юридических принципов регулирования отношений публичной собственности (при условии, что данная проблема вообще решается в подобной концепции) *ceteris paribus* будет уязвимым ровно в той мере, в которой данная концепция инкорпорирует, в том числе и в результате незримых методологических погрешностей, цивилистические по своей природе конструкции и построения, малопригодные для целей познания и объяснения феномена публичной собственности. Соответственно, во втором случае можно видеть определенные концепции, в которых набор юридических принципов регулирования отношений публичной собственности весь или преимущественно представлен – конечно же, в попытке дополнительно выявить публично-правовую природу этого феномена – принципами организационного свойства, акцентирующими внимание на управленческой стороне вопроса, которые, хотя, безусловно, и важны, но всё же вторичны по отношению к той группе юридических принципов, на которых должна основываться правовая идеология (как часть правовой политики и культуры) при осуществлении управления в сфере публичной собственности.

Очевидно, что приведенные выше весьма абстрактные суждения, характеризующие состояние имеющихся в настоящее время в отечественной юриспруденции подходов к определению системы юридических принципов регулирования отношений публичной собственности, далее требуют своего подтверждения на основе обзорного анализа конкретных концепций. Однако в силу объективного характера пределов, свойственных предмету исследовательского поиска в рамках настоящей работы, целесообразно ограничить такой обзорный анализ осмыслением прежде всего тех концепций и подходов, в которых методологически наиболее последовательно отстаивается тезис о публично-правовой природе феномена публичной собственности. Естественным образом способствует принятию данного ограничения также и то, что юридический феномен публичной собственности, как уже обосновывалось ранее², имеет сугубо конституционно-правовую природу.

Вообще, в ряду новейших работ, подготовленных современными российскими учеными-

² Подробнее обоснование авторской позиции по данному вопросу см., например: *Бородач М.В.* К вопросу об отличительных свойствах и содержании публичных интересов как основания феномена публичной собственности // *Гос. и право.* 2015. № 7. С. 48–57; *Его же.* О некоторых принципиальных подходах к разработке научного определения права публичной собственности // *Гос. и право.* 2015. № 9. С. 25–34.

юристами и посвященных исследованию проблем юридизации феномена публичной собственности, в которых предпринимается попытка последовательно отстаивать тезис о публично-правовой природе последнего, вопросы систематизации соответствующих юридических принципов наиболее обстоятельно и в развернутом виде отражены В.Д. Мазаевым в его специальном монографическом исследовании конституционных основ публичной собственности в России³. Ученым предпринята плодотворная и весьма любопытная попытка анализа и авторской интерпретации более чем полутора десятков различных юридических принципов в качестве именно *конституционных принципов публичной собственности*⁴, «занимающая» около четверти от общего объема вышеуказанного монографического исследования.

В методологическом отношении авторская позиция В.Д. Мазаева по вопросу о систематизации конституционных принципов публичной собственности основывается прежде всего на разграничении таких понятий, как «принципы права» и «правовые принципы». В частности, ученый указывает, что «принципы права имеют большое методологическое значение для общего процесса научного познания правовых явлений, для исследования тех закономерных связей, которые определяют развитие правовых событий и институтов. *Правовые принципы* в основном имеют практическое значение. Закрепленные в виде норм права, они составляют саму правовую материю и предполагают правовой механизм реализации»⁵.

Обозначив таким образом некоторые исходные моменты в своем исследовании конституционных принципов публичной собственности, В.Д. Мазаев переходит к формулированию собственной точки зрения по вопросу о том, что есть конституционные принципы вообще и конституционные принципы публичной собственности, в частности⁶. Вопрос немаловажный, поскольку всему академическому сообществу ученых-юристов

хорошо известно, сколь многозначны могут быть трактовки слова «конституционный», используемого в том или ином контексте, и к каким сложностям в доктринальном правопонимании могут приводить неясности и недосказанности, допущенные при употреблении многозначных понятий и терминов. Поэтому в данном контексте последовательность представления В.Д. Мазаевым авторского подхода к систематизации и определению содержания конституционных принципов публичной собственности видится методологически корректной.

Предпринимая попытку сформировать представление вообще о конституционных принципах, В.Д. Мазаев пишет: «Важнейшие правовые принципы закреплены в Конституции РФ. Они относятся к категории общих, общеправовых принципов права и правовых принципов... Конституционные принципы отличаются от отраслевых правовых принципов более высокой степенью обобщения и направленности. Конституционные принципы составляют первооснову правовой материи в целом и всего ценностного ряда в праве»⁷.

Далее ученый указывает на возможность дифференциации конституционных принципов: «Конституционные принципы можно разграничить в соответствии с предметом регулирования и уровнем конституционного регулирования. Конституционные принципы могут быть принципами как отрасли конституционного права, так и отрасли конституционного законодательства. Конституционные принципы также можно подразделить на общие принципы, принципы подотраслей конституционного права, принципы институтов и принципы субинститутов конституционного права»⁸.

Характеризуя спектр исследовательских задач, связанных с определением системы *конституционных принципов регулирования публичной собственности*⁹, В.Д. Мазаев отмечает следующее:

⁷ Мазаев В.Д. Указ. соч. С. 206.

⁸ Там же. С. 207.

⁹ В данном случае нелишним будет обратить внимание на то обстоятельство, что в целях точнейшего соблюдения культуры академического реферирования и цитирования авторская терминология, используемая В.Д. Мазаевым, полностью сохранена. В этом контексте тем более примечательным является тот факт, что ученый в названии соответствующего раздела своего монографического исследования использует формулу «конституционные принципы публичной собственности», а в тексте ведет речь о конституционных принципах *регулирования* публичной собственности: как будет показано далее на основе соответствующих цитат из работы В.Д. Мазаева, в своих заключительных

³ См.: Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М., 2004.

⁴ Выделенный курсивом оборот «конституционные принципы публичной собственности» приводится здесь и далее при анализе концепции В.Д. Мазаева как являющийся точным воспроизведением терминологии, применяемой указанным ученым: по меньшей мере, разд. IV вышеупомянутой монографии В.Д. Мазаева называется «Конституционные принципы публичной собственности» (Мазаев В.Д. Указ. соч. С. 199).

⁵ Там же. С. 199, 200.

⁶ Подробнее см.: Мазаев В.Д. Указ. соч. С. 206–215.

«Публичная собственность является составным элементом экономической системы общества. Поэтому анализ конституционных принципов регулирования публичной собственности органично взаимосвязан с конституционными принципами экономической системы нашего общества»¹⁰.

В завершение анализа общетеоретических аспектов систематизации правовых принципов, относимых к области функционирования публичной собственности, В.Д. Мазаев делает следующий вывод: «На наш взгляд, **система конституционных принципов регулирования публичной собственности** должна состоять из двух основных частей: **общих конституционных принципов и конституционных принципов публичной собственности**. Причем первая группа представлена принципами конституционного строя и принципами экономической системы. Вторая группа объединяет конституционные принципы, отражающие внутренние взаимосвязи собственно субинститута публичной собственности»¹¹. Соответственно, к первой группе принципов ученый относит такие, как принцип правового государства; принцип народовластия (демократизма); принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина; принцип разделения властей; принцип социального государства; принцип федерализма; принцип экономического плюрализма, равной защиты всех форм собственности; принцип единства экономического пространства; принцип поддержки конкуренции¹². Во вторую группу принципов автором включены принцип единства природы публичной собственности; принцип целевого назначения и использования; принцип субсидиарной ответственности; принцип приоритета регулирования публичной собственности вне гражданского оборота; принцип создания равных экономических условий формирования и развития публичной собственности; принцип публичности в использовании публичного имущества¹³.

Давая общую оценку подходу, предложенному В.Д. Мазаевым в вопросе о систематизации принципов регулирования отношений публичной собственности, следует заключить, что он весьма небезупречен. Несмотря на то что в ряду новейших исследований публичной собственности,

основанных на признании публично-правовой природы данного феномена, проблема принципов затронута в исследовании В.Д. Мазаева наиболее полно, а предлагаемое ученым решение указанной проблемы, по сути, является одной из первых попыток систематизации соответствующих принципов, в порядке научной дискуссии. Необходимо обратить внимание на несколько важных моментов, предопределяющих общую оценку разработок В.Д. Мазаева в обсуждаемом срезе.

Во-первых, думается, что при решении вопроса о системе принципов регулирования отношений публичной собственности нет какой-либо особой необходимости в выделении и, как следствие, в специфическом исследовании общих конституционных принципов (как их называет В.Д. Мазаев); исключение в этом отношении может составить, пожалуй, лишь норма ч. 2 ст. 8 Конституции РФ, поскольку она имеет непосредственное значение для определения конституционного баланса в соотношении разных форм собственности (а значит, и разных типов социальных интересов). В остальном интерпретация общих конституционных положений о демократии, о правовом государстве, о федеративном устройстве (и т.д.) применительно к проблематике публичной собственности лишена особого теоретического и прикладного смысла, что объясняется универсальным и в высшей степени абстрактным содержанием указанных норм российской Конституции.

Во-вторых, не может не вызывать вопросов логика В.Д. Мазаева по отнесению соответствующих начал ко второй группе принципов – специальных конституционных принципов публичной собственности, как он их именует, ибо за рамками изложения авторской позиции ученого осталось обоснование использованного им критерия (классификационного признака), избранного для решения вышеуказанной задачи. Как результат, в рамках одной группы В.Д. Мазаевым объединены принципы, имеющие отношение к различным стадиям и аспектам управления, осуществляемого в вещной сфере разных публичных собственников: в эту группу включены и принципы телеологического характера, и принципы организационного свойства, и принципы, определяющие общую логику последствий осуществляемого управления (в части ответственности и в некоторой мере подотчетности уполномоченных органов и должностных лиц).

Наконец, **в-третьих**, в отсутствие явственно обозначенного и обоснованного В.Д. Мазаевым критерия, избранного им в качестве основания

суждениях автор различает конституционные принципы публичной собственности и конституционные принципы регулирования публичной собственности, считая данные словесные формулы, по всей видимости, не равнозначными.

¹⁰ Мазаев В.Д. Указ. соч. С. 209.

¹¹ Там же. С. 214.

¹² См.: там же.

¹³ См.: там же. С. 214, 215.

для отнесения тех или иных начал к числу специальных конституционных принципов публичной собственности, не может не возникнуть вопроса о полноте выявления и теоретической фиксации принципов в рамках выделенной ученым группы. Думается, что в зависимости от избранной методологии в решении вопроса о систематизации принципов регулирования отношений публичной собственности перечень ее специальных конституционных принципов, предложенный В.Д. Мазаевым, мог бы быть еще дополнен определенным набором не менее значимых идей и исходных начал: например, ученый не упоминает в числе принципов о таком вполне рациональном требовании, как профессиональный характер управления, осуществляемого в сфере публичной собственности. Сюда же можно отнести и пример с отсутствием упоминания в проанализированной работе В.Д. Мазаева о вытекающем из целого ряда судебных постановлений Конституционного Суда РФ принципе нормативной определенности правовых актов, принимаемых в целях правового регулирования определенных сфер общественной жизни; данный принцип в полной мере применим и к области отношений публичной собственности.

Как уже упоминалось выше, подход к решению проблемы систематизации принципов регулирования отношений публичной собственности, предложенный В.Д. Мазаевым, в целом представляет собой попытку наиболее полного исследования данной проблематики, если сравнивать разработки указанного ученого с другими новейшими исследованиями публичной собственности, проведенными в отечественной юридической науке к настоящему времени и основывающимися на признании публично-правовой природы данного феномена. В других исследованиях публично-правового характера, имеющих своим предметом феномен публичной собственности в целом и потому являющихся релевантными для проводимого здесь сопоставительного анализа, проблематике систематизации принципов регулирования отношений публичной собственности уделяется существенно меньше внимания, чем в проанализированной выше работе В.Д. Мазаева.

Так, например, А.В. Винницкий, несмотря на обстоятельный и всесторонний характер анализа феномена публичной собственности в рамках административно-правовой исследовательской парадигмы, рассматривает прежде всего вопрос об общих *принципах управления* публичным иму-

ществом¹⁴; в его работе также уделено внимание проблематике платежей за пользование предоставленным публичным имуществом, хотя, как такового, принципа платности пользования ученый не выделяет¹⁵. При этом в контексте специального исследования А.В. Винницким принципов именно управления публичным имуществом уместным будет уточнить, что категория управления понимается ученым в «узком» смысле – как управление объектами публичной собственности, а потому является возможным, по его мнению, лишь по отношению к уже сформированным составам публичных имуществ, что является вполне закономерным с учетом характера проведенного А.В. Винницким исследования и вполне соотносится с гносеологической парадигмой административно-правовой науки.

Всего А.В. Винницкий выделяет пять общих принципов управления публичным имуществом¹⁶, относя к их числу следующие основные начала:

- 1) соблюдение целевого назначения публичного имущества;
- 2) эффективность управления публичным имуществом и его использования;
- 3) обеспечение равного доступа к публичному имуществу;
- 4) развитие открытых информационных систем управления публичным имуществом;
- 5) соблюдение публично-правового режима управления публичным имуществом.

Осуществляя критическое осмысление системы общих принципов управления публичным имуществом, предложенной А.В. Винницким, следует признать, что в целом она включает довольно емкие по своему содержанию принципы, характеризующие юридико-организационные аспекты управления им. Кроме того, приводимая ученым трактовка нормативного содержания выделенных им принципов указывает прежде всего на то, что А.В. Винницкому удалось не отклониться в их интерпретации в сторону экономики, политологии, социологии, а придерживаться сугубо юридической оценки. В этом своем качестве система общих принципов управления публичным имуществом, предложенная ученым, выглядит существенно более продуманной, нежели касающаяся схожей проблематики концепция В.Д. Мазаева, несмотря даже на то обстоятель-

¹⁴ См.: Винницкий А.В. Публичная собственность. М., 2013. С. 344–359.

¹⁵ См.: там же. С. 468–471.

¹⁶ См.: там же. С. 344–359.

ство, что общее количество принципов, выделенных А.В. Винницким, является довольно лаконичным.

Уместным в этой связи будет указать также на то обстоятельство, что емкий характер трактовок содержания общих принципов управления публичным имуществом, которые предлагаются А.В. Винницким, позволяет при условии широкого понимания категории «управление» экстраполировать систему вышеуказанных принципов сугубо за рамки управления уже сформированными составами публичного имущества, несмотря на то что они подчеркнута анонсируются в авторской концепции ученого: по своему содержанию каждый из выделенных А.В. Винницким принципов вполне может служить телеологической доминантой – целевым императивом, который свойствен любой стадии управления, осуществляемого в сфере публичной собственности: от прогнозирования и планирования до оценки результатов управления и контроля за их соответствием плановым целям.

Правда, справедливости ради необходимо обратить внимание на то, что систематизация общих принципов управления публичным имуществом, предложенная А.В. Винницким, как и многое в юридической науке, не может считаться совершенной. В частности, анализ содержания принципа соблюдения публично-правового режима управления публичным имуществом, проводимый с учетом элементов, свойственных любому правовому режиму, согласно авторской позиции А.В. Винницкого тождествен по содержанию общеправовому принципу законности¹⁷, является проекцией последнего, специфицированной при-

менительно к области отношений публичной собственности.

Как уже отмечалось ранее, имеется также ряд других работ (кроме рассмотренных двух), которые одновременно отвечают нескольким критериям и потому могут быть интересны с позиций проводимого здесь обзорного анализа: 1) посвящены исследованию общей юридико-феноменологической характеристики публичной собственности, а не только отдельным сферам и аспектам ее функционирования; 2) основаны на восприятии данного юридического феномена в качестве имеющего сугубо конституционно-правовую (или, более широко, – публично-правовую) природу; 3) содержат определенные концептуальные подходы к решению вопроса о систематизации принципов правового регулирования данной сферы общественной жизни.

Так, в контексте изложенных выше доводов В.Д. Мазаева о характере и значении общеправовых принципов нельзя не обратить внимания на исследование конституционных принципов рыночной экономики, проведенное Г.А. Гаджиевым¹⁸. Несмотря на то что данная работа имеет предмет исследовательского поиска, многократно превышающий пределы феноменологической характеристики публичной собственности, обстоятельность авторской позиции Г.А. Гаджиева в обосновании системы формулируемых им конституционных принципов рыночной экономики в России заслуживает поддержки и свидетельствует о высокой научной ценности его выводов, особенно если учесть, что взаимосвязь сферы публичной собственности рыночной экономики в любом современном государстве всегда существует.

Общая характеристика концепции, сформулированной Г.А. Гаджиевым, заслуживает специального упоминания о том, что ученым проводится внятная стратификация выделяемых принципов по значимости их действия, характеру влияния на различные аспекты рыночной системы хозяйствования в стране. В этой связи в систему конституционных принципов правового регулирования экономических отношений он иерархически включает следующие группы исходных начал:

1) конституционные принципы, являющиеся выражением общих принципов права (принципов справедливости, соразмерности и сбалансиро-

¹⁷ Правда, необходимо заметить, что А.В. Винницкий в заключительном абзаце части своего исследования, посвященном характеристике принципа соблюдения публично-правового режима управления публичным имуществом, всё же использует словесный оборот, в котором одновременно при помощи союза «и» упоминаются как законность, так и соблюдение публично-правового режима управления государственным и муниципальным имуществом (*Винницкий А.В. Указ. соч. С. 359*). Подобное словопотребление вполне способно дать основания для вывода о том, что ученый не считает рассматриваемый им принцип соблюдения публично-правового режима частным проявлением общеправового принципа законности, отделяет эти принципы друг от друга. К сожалению, ученый каким-либо образом не поясняет в работе свою позицию по данному поводу, и читателю в этом случае лишь остается полагаться на логику собственных сопоставлений содержания принципа соблюдения публично-правового режима управления публичным имуществом, выделенного А.В. Винницким, с довольно подробно исследованным в российской юридической науке содержанием общеправового принципа законности.

¹⁸ См.: *Гаджиев Г.А.* Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2004.

ванности при ограничении субъективных прав, юридической безопасности, добросовестности и недопустимости злоупотребления субъективными правами);

2) общие конституционные принципы рыночной экономики (принципы правового государства, демократии, разделения властей, равенства перед законом и судом, социальной рыночной экономики);

3) специальные конституционные принципы рыночной экономики (принципы общедозволенности, свободы экономической деятельности, единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, стабильности гражданского оборота, юридической безопасности предпринимателей, а также принципы признания и защиты равным образом разных форм собственности, неприкосновенности частной собственности, свободы договора, поддержки конкуренции, неприкосновенности частной жизни)¹⁹.

Кроме того, ученый, по всей видимости, руководствуясь общепринятой в классической теории рынка точке зрения о том, что государство не является необходимым и неотъемлемым элементом рыночной системы хозяйствования, к числу конституционных принципов рыночной экономики непосредственно не относит, но специальным образом всё же исследует и конституционные принципы участия государства в гражданском обороте²⁰.

Завершив, таким образом, общий обзор концепций, выдвинутых в современной отечественной юриспруденции по вопросу о системе принципов регулирования отношений публичной собственности и представляющих интерес с точки зрения методологии и гносеологических рамок проводимого здесь анализа, в дальнейшем необходимо предпринять попытку сформулировать такую систему конституционно-правовых принципов регулирования отношений публичной собственности, которая в наибольшей степени соответствовала бы юридической природе и социальным воплощениям феномена публичной собственности.

Вообще, при решении вопросов систематизации конституционно-правовых принципов регулирования отношений публичной собственности чрезвычайно важно не забывать в применяемой методологии свойственный таким принципам детерминизм, т.е. такой критериальный индикатор, который указывал бы, являются ли теоретически или эмпирически фиксируемые правовые идеи,

концепты, регулятивные императивы объективно предопределенными существом правового явления публичной собственности, или же они носят второстепенный характер и не оказывают ключевого (*принципиального*) влияния на целостность и релевантность той модели правового регулирования, которая применяется на современном этапе общественного развития в целях юридизации рассматриваемого явления. Таким образом, **объективный характер** конституционно-правовых принципов регулирования отношений публичной собственности предопределяет ряд их характерных атрибутивных черт.

Прежде всего следует указать на необходимость (детерминированную) **универсальность** этих принципов применительно к той области общественной жизни, в основании правового регулирования которой они находятся. Очевидно, что их универсальность исчерпывается рамками той области общественных отношений, с которой они имеют самую непосредственную связь. В этом смысле нет оснований относить к разряду конституционно-правовых принципов регулирования отношения публичной собственности, как отдельные (из общеправовых принципов в их абстрактно-целостном значении), так и специфические их проявления применительно к исследуемой сфере общественных отношений: польза от применения противоположной методологии, когда указанные общеправовые принципы либо их специфические проявления стремятся включить в систему специальных правовых принципов, не очевидна ни с точки зрения решения прикладных задач, ни с позиций привнесения новых смыслов в содержание общеправовых принципов. Но, с другой стороны, универсальность конституционно-правовых принципов регулирования отношений публичной собственности указывает на такое свойство перечисленных исходных начал, как их проявление в совершенно любом и каждом отношении, которое охватывается явлением публичной собственности: нельзя, например, выделить принцип платности приватизации и при этом утверждать, что таковой является принципом регулирования отношений публичной собственности — он, конечно же, может расцениваться как принцип приватизации, являющейся лишь одним из бесчисленного множества возможных актов публичного собственника в отношении принадлежащего ему имущества, но не более того.

Далее, в контексте обсуждения методологии, в соответствии с которой, как представляется, должны решаться вопросы систематизации конституционно-правовых принципов регулирования отношений публичной собственности,

¹⁹ См.: Гаджиев Г.А. Указ. соч. С. 62.

²⁰ См.: там же. С. 233–253.

целесообразно указать на еще один их признак, который естественным образом вытекает из их объективного характера. Речь идет о таком свойстве конституционно-правовых принципов регулирования отношений публичной собственности, как их **полнота**. При этом практически очевидно, что его характеристика не может быть связана с раскрытием содержания лишь какого-либо отдельного из них: каждый конституционно-правовой принцип регулирования отношений публичной собственности, взятый отдельно от других, полезен в гносеологическом (а далее – и в регулятивно-конститутивном) плане лишь с точки зрения представления о некотором сингулярном характере. Полнота конституционно-правовых принципов регулирования отношений публичной собственности означает в свете изложенного не что иное, как такой характер интерферентного взаимодействия указанных принципов, при котором они в системе образуют регулятивный базис, являющийся минимально необходимым и одновременно минимально достаточным для целостной и исчерпывающей *первичной* правовой регламентации соответствующих общественных отношений.

И, продолжение, отмеченный выше объективный характер конституционно-правовых принципов регулирования отношений публичной собственности имеет существенное значение с точки зрения отраслевой юридической квалификации самих этих исходных начал. Построение исследования публичной собственности на признании доказанным того обстоятельства, что данный феномен имеет сугубо конституционно-правовую природу, в качестве неизбежного следствия имеет и **тезис о конституционно-правовой природе тех принципов**, которые лежат в основе юридической регламентации общественных отношений, охватываемых правовым явлением публичной собственности. Именно по этой причине те начала, построение системы которых является здесь непосредственным предметом, названы конституционно-правовыми принципами.

Кроме того, указанное выше терминологическое обозначение принципов регулирования отношений публичной собственности позволяет, с точки зрения понятийно-категориального аппарата конституционно-правовой науки, не ограничиваться исследованием лишь норм Конституции РФ, подходов к их толкованию и практике их применения.

Выбор методологии, которая могла бы считаться релевантной для решения задачи по систематизации конституционно-правовых принципов регулирования отношений публичной собственности,

должен основываться на понимании такого атрибутивного свойства самих отношений публичной собственности, как **сочетание статического и динамического начал**. В сущности, данный тезис непосредственно вытекает, в частности, из понимания управления в качестве смыслового центра представлений о юридическом феномене публичной собственности, а также из характеристики юридического отношения публичной собственности в качестве саморазвивающейся системы. В этом контексте правовое нормирование сферы публичной собственности предполагает применимость двух категорий принципов – тех, которые *предопределяют идеологию* (правовую политику, цели) обладания объектами публичной собственности, и тех, которые в русле этой идеологии (правовой политики, этих целей) *призваны обеспечивать организационную сторону управления*, осуществляемого в вещной среде публичного собственника.

Между тем нельзя не отметить некоторых терминологических затруднений, связанных с наименованием соответствующих двух категорий конституционно-правовых принципов регулирования отношений публичной собственности. Ту из них, которую образуют принципы, призванные обеспечивать организационную сторону управления, осуществляемого в вещной сфере публичного собственника, довольно уместно обозначить как **юридико-организационные принципы**. Однако аналогичным образом присвоить наименование той классификационной группе принципов, которая включает исходные начала, предопределяющие идеологию (правовую политику, цели, аксиологический фон) обладания объектами публичной собственности, недопустимо.

Дело в том, что наименование указанной классификационной группы в качестве *юридико-идеологических принципов* вполне может встретить настороженное отношение со стороны адресатов соответствующих правовых конструкций, поскольку, с одной стороны, согласно действующей российской Конституции (ч. 2 ст. 13) ни одна идеология не может быть признана в России в качестве государственной или обязательной, а с другой – само понятие «идеология» за годы советского государственного строительства приобрело во многом негативный смысловой оттенок и ассоциируется на современном этапе прежде всего с массовой фрустрацией последних поколений советских людей. Присвоение рассматриваемой классификационной группе наименования *юридико-политических принципов* также выглядит неудачным решением по причинам, во многом схожим с изложенными выше в отношении

понятия «идеология». Указание же на эту классификационную категорию исходных начал регулирования отношений публичной собственности как на группу *юридико-аксиологических принципов* выглядит и вовсе неуместным, ибо каждый юридический принцип сам по себе и так является аксиологической доминантой, необходимым ценностно насыщенным компонентом, включенным в целостную смысловую структуру идеи самоценности права как социокультурного феномена.

Соответственно, единственно допустимым и (в большей или меньшей степени) уместным вариантом в части наименования рассматриваемой классификационной группы исходных начал регулирования отношений публичной собственности видится указание на нее как на группу **юридико-телеологических принципов**. Ведь в конечном счете цели управления, осуществляемого в вещной среде публичных собственников, как и вообще стадия целеполагания в процедурно-процессуальной структуре такого управления, не могут рассматриваться в отрыве от идеологии и правовой политики, равно как и от сложившихся в обществе аксиологических императивов и доминант.

Таким образом, систематизация конституционно-правовых принципов регулирования отношений публичной собственности, как представляется, должна строиться на основе дифференциации выделяемых исходных начал по двум категориям: путем отнесения их к числу либо юридико-телеологических, либо юридико-организационных принципов. Впрочем, при этом всегда необходимо принимать во внимание, что справедливо и другое: «одну-единственную модель системы категорий государственного (конституционного) права построить нереально, ибо согласно одному из системных принципов, а именно: множественности описания, возможно бесконечное количество моделей одной и той же системы, каждая из которых отражает только один из ее аспектов»²¹.

Соответственно, на основе изложенного выше по вопросу о выборе методологии, которая являлась бы наиболее релевантной для решения задач систематизации конституционно-правовых принципов регулирования отношений публичной собственности, становится возможным предложить следующую систему таких принципов:

– **юридико-телеологические принципы:** принцип признания и защиты равным образом различных форм собственности в Российской Федерации; принцип самоограничения публичной

власти во взаимодействиях публичных собственников с иными (непубличными) собственниками; принцип конституционного равноправия публичных собственников в имущественных взаимодействиях между собой; принцип обеспечения недискриминационного характера доступа заинтересованных не собственников к объектам публичной собственности; презумпция наибольшей эффективности избранного способа управления, осуществляемого в вещной сфере публичного собственника; принцип субсидиарного взаимодействия публичных собственников, имущественными комплексами, владеющих в контексте единства задач публичной власти по обеспечению общегосударственных публичных интересов;

– **юридико-организационные принципы:** принцип целевого соответствия публичных имуществ и способов их использования публичным интересам; принцип процедурно-процессуальной определенности управления, осуществляемого в вещной среде публичных собственников; принцип обеспечения профессионального характера управления, осуществляемого в вещной среде публичных собственников; принцип приоритета социально-экономической целесообразности в управлении, осуществляемом в вещной сфере публичных собственников, перед политической и иными видами целесообразности; принцип публичности (публичного характера) управления, осуществляемого в вещной среде публичных собственников; принцип приоритета механизмов публично-частного партнерства перед сингулярными публично-правовыми формами развития социально-экономической инфраструктуры на основе имущественных комплексов публичных собственников.

Со всей очевидностью можно утверждать, что каждый из принципов, отраженных в приведенной выше классификации, требует раскрытия и дополнительных пояснений, поскольку только таким образом могут быть сформулированы аргументы об основаниях отнесения соответствующих идей к числу конституционно-правовых принципов регулирования отношений публичной собственности (существующих либо необходимых для более совершенного правового регулирования рассматриваемой сферы). Однако этот вопрос требует отдельного, довольно обширного исследования и потому, будучи сформулирован в формате постановки научной проблемы, является стимулом для дальнейшего анализа феномена публичной собственности в рамках предмета и исследовательской парадигмы конституционно-правовой науки.

²¹ Автономов А. С. Правовая онтология политики. К построению системы категорий. М., 1999. С. 340.