

**ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ПУБЛИЧНЫЕ ИНТЕРЕСЫ, ПУБЛИЧНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ:  
ЦИВИЛИЗАЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОПРЯЖЕНИЯ**

**М.В. Бородач,  
директор Автономной  
некоммерческой организации  
«Центр экспертного и правового  
сопровождения деятельности  
институтов гражданского общества «СОЦИС»,  
кандидат юридических наук, доцент  
supanova@yandex.ru**

Как известно, вопросы собственности во все времена представляли собой «краеугольный камень» в построении общественной жизни. От того, как были решены вопросы собственности в том или ином государстве во многом зависели не только его процветание, накопление общественного богатства, способность противостоять внешним угрозам, но и вообще стабильность общественной жизни в целом. Отсюда несложно сделать вывод о том, что сбалансированная система регулирования отношений собственности в обществе является важнейшим фактором цивилизационного прогресса.

Исторически одной из ведущих юридических форм собственности выступает собственность публичная. Это вполне закономерно с той точки зрения, что в социальном устройстве с самого момента зарождения человеческого общества постоянно существуют бинарные оппозиции типа «личное – общее», «свое – чужое», «частное – публичное». Собственно, этим же обусловлено и существование в общественной жизни лишь двух типов социальных интересов — частных и публичных.

Вместе с тем, вопросы о юридической природе публичных интересов и о правовом характере их взаимо-

связи с целым рядом социальных феноменов, в числе которых следует указать, прежде всего, на публичную власть и публичную собственность, не имеют очевидного решения. В условиях имеющейся недостаточности специальных юридических исследований данной проблематики указанные вопросы, конечно же, требуют тщательного научного осмысления: решение проблемы определения юридической природы публичных интересов позволит сделать вывод и о правовой природе самой публичной собственности, что принципиально важно при решении подавляющего большинства вопросов, связанных с выбором ее правового режима, а также определением форм и методов ее правового регулирования.

Прежде всего, следует констатировать, что при обращении к проблеме юридической природы публичных интересов невольно возникает предположение о том, что природа их — конституционно-правовая. Такое предположение основывается, в первую очередь, на том обстоятельстве, что универсальный характер публичных интересов, влекущий, за редкими исключениями, невозможность применения для их словесно-логического описания традиционного юридического синтаксиса по схеме «права — обязанности», объективно предопределяет ситуацию, когда весь комплекс ключевых публичных интересов оказывается ближайшим и наилучшим образом выражен в тексте конституции государства и актах конституционного законодательства.

Вместе с тем, отражение в тексте конституции и актах конституционного законодательства смысла и содержания ключевых публичных интересов само по себе еще не является достаточным основанием для вывода об их конституционно-правовой природе. Как известно, в конституциях государств и в актах конституционного законодательства закрепляется множество принципов, деклараций, целей, предопределяющих юридическую сущность осуществляемого в дальнейшем на их основе отраслевого правового регулирования.

Следовательно, проверка истинности или ложности сформулированного предположения о конституционно-правовой природе публичных интересов должна осуществляться не в привязке к источникам их выражения в нормах позитивного права, а отталкиваясь от представлений о предмете отрасли конституционного права. Хотя, безусловно, эта задача — не самая простая, т.к. известно, что в отечественной науке конституционного права по-прежнему отсутствует единодушие в определении предмета отрасли.

Анализ современной научной и учебной литературы по конституционному праву России и зарубежных стран позволяет прийти к выводу о том, что, как правило, представители конституционно-правовой науки, опираясь на результаты собственных исследований и размышлений, стремятся сформулировать авторские определения предмета отрасли конституционного права, в которых они делают акцент на тех или иных признаках, считающихся ключевыми для идентификации и юридического обособления общественных отношений, подлежащих конституционно-правовому регулированию.

Один из наиболее распространенных подходов к обозначению предмета отрасли отечественного конституционного права состоит, по сути, в перечислении (пусть и с некоторыми вариациями) названий глав действующей российской Конституции. Иногда перечисляемые общественные отношения обобщают, распределяя их на несколько групп — «субинститутов» [7; 3], а в ряде случаев вообще ограничиваются лишь абстрактной характеристикой, содержащей привязку к одному из признаков, являющемуся, в силу широты своего содержания, общим для рассматриваемых общественных отношений (например, отношения, возникающие из народо-властия [6; 10]).

Сформулированные в настоящее время точки зрения ряда ученых (Е.И. Козловой и некоторых других) сопоставимы с выводами по вопросу о предмете отрасли конституционного права, имевшими широкое признание в советский период развития конституционно-правовой науки [4; 5]; [5; 11]. Согласно взглядам этой группы ученых отрасль конституционного права регламентирует основы общественных отношений, возникающих в экономической, политической, социальной и духовной сферах жизни общества [12; 17].

О.Е. Кутафин в своем специальном исследовании проблемы предмета отрасли конституционного права выделил всего две группы общественных отношений, образующих предмет данной отрасли права; он аргументировал вывод о том, что отношения, регулируемые нормами конституционного права, представляют двуединый объект: в одних сферах жизни общества это лишь основополагающие общественные отношения, т.е. те, кото-

рые предопределяют содержание всех остальных отношений в соответствующей сфере, а в других — весь комплекс общественных отношений [8; 23].

С.А. Авакьян в качестве предмета отрасли конституционного права России понимает «*наиболее фундаментальные общественные отношения, которыми характеризуются: основы конституционного (общественного) строя российского государства, сущность и формы власти народа; основы правового положения личности; государственное устройство России; система, порядок формирования, принципы организации и механизм деятельности органов государственной власти и местного самоуправления*» [1; 22].

Одной из наиболее выверенных в вопросе определения предмета отрасли конституционного права с учетом современных реалий усложняющейся общественной практики представляется позиция Т.Я. Хабриевой и В.Е. Чиркина. Они отмечают, что «*статичный* подход с перечислением четырех сфер общественной жизни хотя и верен, но недостаточен. Он должен быть дополнен...*динамикой*...можно сказать, что конституция вправе называться современной (не хронологически, а по существу), если она регулирует основы общественных отношений: экономической, социальной, политической систем общества, его духовной жизни, правового статуса человека и гражданина, основы прямых и обратных взаимосвязей индивида—коллектива—государства—общества **путем применения государственной власти** (выделено мной. — М.Б.), используемой в конечном счете для создания и распределения социальных ценностей при сотрудничестве и состязательности различных сил общества» [10;74].

Таким образом, резюмируя, в качестве стержневого признака общественных отношений, регулируемых отраслью конституционного права, уместно выделить то обстоятельство, что эти отношения в массе являются властеотношениями. Данный признак, безусловно, может являться дискуссионным, но, как представляется, лишь применительно к той группе общественных отношений, регулируемых отраслью конституционного права, в рамках которой происходит установление и реализация сущностных черт статуса личности, имеющих принципиальное значение для последующего отраслевого регулирования «горизонтальных» (частных по своему характеру) взаимодействий юридически равных субъектов. В остальных случаях отношения, регулируемые отраслью конституционного права, *предстают как отношения по поводу установления, организации и осуществления публичной власти в обществе* [11; 30-50]; [13; 172-188].

Соответственно, если исходить из вышеизложенного, то вывод о конституционно-правовой природе публичных интересов может быть подтвержден только при условии выявления их связи с публичной властью, выступающей, в свою очередь, главной инструментальной ценностью (аксиологической доминантой) отношений, регулируемых конституционным правом. Для выявления такой связи необходимо кратко охарактеризовать выработанные в государствоведении подходы к пониманию власти вообще, как социального феномена, и властвования.

Необходимо констатировать, что в отношении вопроса о сущности феномена власти палитра высказанных мнений крайне разнообразна. Это неслучайно, ибо власть относится к тому же ряду сложнейших социальных феноменов, что и государство, право, собственность, религия, мораль, этика и т.д. Поэтому здесь вполне логичной видится необходимость ограничиться лишь общей теоретической трактовкой власти, включающей такие ее признаки, которые с большими или меньшими вариациями отмечаются всеми.

Одна из наиболее обстоятельных концепций публичной власти, основанная на всестороннем анализе существующих в настоящее время учений в области государствоведения, представлена в трудах В.Е. Чиркина. Он, в частности, отмечает, что 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.» [11; 10]. Резюмируя, В.Е. Чиркин указывает: «Общим моментом для большинства этих подходов является *волевая характеристика власти*. Для власти в человеческом обществе необходимы *осознание* отношений субъект — объект как власти, элемент внешнего *принуждения* (а не «внутреннего принуждения» по велению души и сердца), осознанная *возможность повелевать и необходимость подчиняться*» [11; 10].

Ф. И. Шамхалов формулирует схожую позицию по вопросу о сущности власти в обществе. Ссылаясь на известного социолога М. Вебера, ученый пишет: «Под властью в самом широком значении этого слова, как правило, понимается способность ее субъекта...навязать свою волю другим людям, коллективам, организациям, распоряжаться и управлять их действиями...» [13; 105]; [3; 540]. И, акцентируя внимание на волевом аспекте власти, Ф.И. Шамхалов подытоживает: «...власть — это прежде всего система общественных отношений между теми, кто ею обладает..., и теми, на кого она распространяется...В этом плане власть есть присущее обществу волевое отношение между людьми» [13; 105].

Приводимый ряд научных суждений, основанных, прежде всего, на выделении *волевой характеристики публичной власти*, можно было бы продолжать. Однако доказательство наличия волевой составляющей публичной власти не является самостоятельной целью в русле задачи по выявлению правовой природы публичных интересов. Гораздо важнее в данном контексте обратить внимание на то обстоятельство, что публичные интересы являются результатом *волевых* процессов выявления и определения соответствующих нужд, потребностей общества; следовательно, публичные интересы и публичная власть имеют единый генетический источник происхождения, обеспечивающий процессы социального волеобразования. Это обстоятельство служит доказательством того, что между публичными интересами и публичной властью существует имманентная взаимосвязь. Причем взаимосвязь неразрывная, неуничтожимая, что объясняется принципиальной нерасщепляемостью бытия их первоисточника — социума.

Вместе с тем, как известно, публичная власть имеет взаимосвязь с неисчислимым количеством социальных явлений, институтов и отношений. В этой связи ключом к решению проблемы правовой природы публичных интересов может являться не констатация наличия их связи с публичной властью, а осмысление ее характера, т.е. отыскание ответа на вопрос о том, в чем именно эта взаимосвязь проявляется и что является первичным — публичные интересы или публичная власть.

На первый взгляд может показаться, что первичный характер имеют именно публичные интересы, а не публичная власть, предназначение которой в обществе как раз и определяется необходимостью реализации публичных интересов. Однако данное суждение справедливо лишь применительно к двум типам ситуаций, имевших место в истории человечества: к этапу консолидации (социализации) разрозненных индивидов, осознавших пользу от объединения усилий в решении определенных вопросов, представляющих интерес для каждого, и этапу революционной смены существующего общественного строя. В этой связи уместно обратиться к выводам видного французского государствоведа М. Ориу, который, характеризуя этап зарождения государства, на рубеже XIX-XX вв. писал: «Патриархальное племя, будучи изолированным, не могло эволюционировать, но три племени, объединившиеся под владычеством одного и того же вождя, могли это сделать, потому что, равные между собой, они соединились для осуществления общих интересов военной защиты, или организации суда, или взаимной гарантии целостности принадлежащих им территорий» [9; 224].

Вместе с тем, применительно к современной ситуации взаимосвязь публичной власти и публичных интересов не может подразумевать лишь однонаправленное «движение», когда публичная власть является сугубо производной от предопределяющих ее предназначение публичных интересов. Феномен власти, сочетающий в себе волевой и принудительный моменты, подразумевает выполнение этой властью организующей функции в обществе. Как результат, публичная власть, изначально возникнув в контексте определенных, сформировавшихся до ее зарождения общих интересов, приобретает впоследствии качество среды, генерирующей новые или видоизмененные публичные интересы и выступающей вместилищем механизмов их ценностной систематизации и упорядочения. По этой причине вполне справедливым представляется распространенное в современном государствоведении мнение, согласно которому государство, однажды возникнув, приобретает относительную автономность от конституировавшего его общества и, более того, поднимается над ним. Восприятие публичной власти, с учетом ее волевых характеристик, в качестве среды, генерирующей и вмещающей публичные интересы, является, пожалуй, самым наглядным и убедительным доказательством конституционно-правовой природы публичных интересов. Публичная власть, будучи помещенной в смысловой контекст права как явления, имма-

нентно сопутствующего процессам зарождения и эволюции государства, безусловно, имеет конституционно-правовую, учредительную (если уместно так выразиться) юридическую природу по отношению к любым феноменам, связанным с государственной организацией общества. А если так, то публичные интересы, по отношению к которым публичная власть постепенно становится средой, обеспечивающей их генерирование и развертывание вовне, не могут обладать никакой юридической природой, хоть сколько-нибудь отличающейся от правовой природы самой публичной власти.

Данный вывод, касающийся, на первый взгляд, непосредственно лишь раскрытия правовой природы публичных интересов, является критически важным и с точки зрения методологии исследования публичной собственности. С учетом того, что публичные интересы образуют социальное основание отношений публичной собственности и выступают объективной причиной для выделения ее в качестве специфической юридической формы собственности, подтверждение конституционно-правовой природы публичных интересов неизбежно приводит также и к выводу о конституционно-правовой природе публичной собственности. Изложенное характеризует роль публичных интересов как фактора цивилизационной парадигмы публичной собственности: содержание публичных интересов и их конституционно-правовая природа — составляющие, которые определяют юридическую природу, социальное предназначение и онтологическую структуру публичной собственности, являясь необходимым связующим звеном между ней и публичной властью.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Авакьян С.А.* Конституционное право России. Учебный курс: Учебное пособие. В 2 т. Т. 1. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 864 с.
2. Большая советская энциклопедия. 3-е изд. Т.23. – М.: Советская энциклопедия, 1976.
3. *Вебер М.* Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990 – 808 с.
4. Государственное право зарубежных социалистических стран / Под ред. В.Е. Чиркина и Б. Н. Топорнина. – М., 1976. – 270 с.
5. Государственное право зарубежных социалистических стран: Учебно-методическое пособие. – Свердловск, 1970. – 327 с.
6. *Зиновьев А. В.* Конституционное право России: проблемы теории и практики. – М.; СПб.: Герда, 2000 – 405 с.
7. *Ковешников Е. М.* Российское конституционное право. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 223 с.
8. *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права. – М.: Юрист, 2001. – 444 с.
9. *Ориу М.* Основы публичного права: Монография / Рук. проекта Р.С. Куракин. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2013. – 574 с.
10. *Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е.* Теория современной конституции. - М.: НОРМА, 2007. – 320 с.
11. *Чиркин В.Е.* Публичная власть. – М.: Юристъ, 2005. – 174 с.
12. *Шамхалов Ф.* Собственность и власть. – М.: Изд-во «Экономика», 2007. – 411 с.