

УДК 340

DOI: 10.25688/2076-9113.2022.46.2.07

**В. С. Кононов**

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Москва, Российская Федерация

E-mail: vs\_kononov@rambler.ru

## ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В ОТНОШЕНИЯХ СОБСТВЕННОСТИ

*Аннотация.* В статье рассматриваются теоретические аспекты отношений собственности во взаимосвязи с правосубъектностью лица и другими правовыми средствами обеспечения публичных интересов, анализируются подходы к понятию правового интереса и природе публичного интереса, исследуются особенности правовых средств обеспечения публичных интересов в разных юрисдикциях. Используются общенаучные методы анализа и синтеза, индукции и дедукции. Среди специальных юридических методов приоритет отдавался формально-юридическому, компаративному и системно-структурному методам. Сопоставлено публичное право ряда зарубежных государств в контексте закрепления публичного интереса. Сделан вывод, что правовые средства обеспечения публичного интереса образуют развивающуюся систему, в которую входят правосубъектность и компетенция публичных органов власти, правовые нормы, определяющие публичную собственность, правоотношения и другие средства.

*Ключевые слова:* собственность; публичный интерес; правовые средства обеспечения; правосубъектность; компетенция.

### Введение

**Н**а всех этапах своего исторического развития государство вовлечено в отношения собственности. Это связано как с публичной собственностью, которая является условием осуществления публичных функций, так и с регламентацией частной собственности с учетом публичных интересов. В современных условиях актуальность изучения публичной собственности и обеспечения публичных интересов обусловлена потребностью преодоления кризиса капиталистического уклада и определения путей развития общества.

Собственность и государство обоснованно признаются вечными теоретическими проблемами, несмотря на огромное число научных исследований, посвященных им. Исключительную важность отношений собственности для существования общества и организованной в нем публичной власти

отражает высший уровень правового закрепления права собственности — нормы конституции. Научное изучение отношений собственности важно, так как в них отражаются наиболее существенные правовые качества субъекта права. Предметом настоящей статьи являются публичные интересы в отношениях собственности и особенности правовых средств их обеспечения. Сложность отношений собственности требует рассмотрения отдельных аспектов понятия.

В социологическом плане собственность обеспечивает устойчивость общества. Частные взаимодействия в отношениях собственности предстают как произвольное усмотрение лиц, но они формируют общество как открытую социальную систему и упорядочивают ее. С экономических позиций собственность определяет привлекательность определенных способов поведения лица, ее существо состоит в признании обществом привилегированного положения собственника при использовании какого-либо ресурса.

С правовых позиций собственность имеет природу частного отношения, она отражает связь индивида с конкретной вещью. Отражение отношений собственности в правовой сфере, формирование правового понятия являются сложными теоретическими проблемами. В римском праве имелось два термина для характеристики отношений принадлежности вещи, но понятие собственности не было сформулировано. Средневековая юриспруденция предложила несколько подходов к определению собственности, которые относили ее к правовым явлениям. Это сформировало искаженный взгляд на проблему, так как собственность не является следствием правового регулирования.

### Основное исследование

Нельзя назвать обоснованным сложившееся в научной литературе представление о праве собственности как наборе правомочий. Существо собственности не раскрывалось через них в римском праве, они были выделены средневековыми комментаторами. Это было упрощением теоретической проблемы. В правомочиях проявляется сущностное качество собственности, которое, по мнению Д. В. Дождева [5, с. 341], не может быть выражено в юридических понятиях, так как качество собственности предшествует частным отношениям.

Определение собственности через понятие «власть» было сформировано средневековой юриспруденцией; понимание сущности собственности как неограниченной возможности собственника по отношению к вещи является ложным. Трактовка собственности как абсолютной принадлежности вещи не затрагивает сущности рассматриваемого явления. Признак абсолютности права собственности до настоящего времени не имеет единого понимания в доктрине, можно отметить основные подходы: (1) это — наиболее широкие возможности при осуществлении права собственности, (2) возможность предъявления иска к любому лицу, совершающему посягательство на вещь.

Понимание права собственности как наиболее полного права на вещь является оборотной трактовкой отношений, оно согласуется таким с определением собственности, как присвоение. Г. Гегель выделил сущностную черту собственности: абсолютное право человека на присвоение всех вещей путем вложения в них своей воли, присвоение есть доведение до сведения всех господства воли человека над вещью [4, с. 103].

В отечественной науке в советский ее период преобладал подход, основанный на марксистском понимании собственности как присвоении естественных условий природы и труда. Этот экономический взгляд на собственность может быть согласован с таким философским пониманием существа собственности, как продолжение в вещах личности субъекта [7, с. 432]: человек упорядочивает и преобразовывает внешний мир, изменяет его по своему подобию, что является целью присвоения. В настоящее время сохранился подход, что право собственности опосредует экономические отношения собственности, но он не отражает существа собственности. Выделение экономической сущности и правовой формы делает важным вопрос о соотношении экономического и правового понятий собственности. А. В. Венедиктов обосновывал точку зрения о необходимости их разграничения [3, с. 29 и др.]. С. Н. Братусь высказал позицию о едином понятии, а С. С. Алексеев писал о тождественности экономического и правового понятий [2, с. 25]. Юридическое понятие собственности устанавливает правовые формы присвоения, определяет, в интересах какого субъекта и по воле кого это происходит; его объем меньше экономического понятия, так как охватывает только часть интересов лица.

Понятие «право собственности» имеет одно содержание для всех субъектов права, имеющих разные интересы (частные или публичные). Оно по-разному раскрывается в законодательстве. В России закреплена триада правомочий, в зарубежных правовых порядках к признакам права собственности относят осуществление собственником правомочий «по своему усмотрению», абсолютное господство над вещью и др. Право собственности предоставляет наиболее широкие возможности по отношению к вещи, но осуществление их собственником происходит с учетом предусмотренных ограничений, что признается существенным признаком права собственности. Легальные определения права собственности не позволяют раскрыть сущность собственности, так как ее содержание связано с социальными качествами личности собственника.

Отметим опасность для единства института собственности, содержащуюся в понятии «форма собственности», закреплённом в законодательстве. Оно близко к праву-привилегии и отражает идею определяющего влияния публичной власти на содержание права собственности. Государственная собственность является формой фиксации «достояния» и имеет черты властного ведения, что отличает ее содержание от частной собственности [1, с. 50]. Выделение различий в содержании права ведет к разрушению единого института собственности.

Определение собственности через правомочия не раскрывает сути отношений собственности и содержание понятия, не позволяет охватить все правовые

интересы собственника. В доктрине нет единого мнения о количестве правомочий собственника. Использование концепции правомочий сложно рассматривать как развитие теории. Выделение правомочий собственника в римском праве проводилось до начала научной разработки понятия собственности, Ульпиан, например, отвергал перечисление состава собственности. Правомочия собственника ослабляют суверенность собственника и идею собственности. В отечественной доктрине сложились другие подходы к определению понятия: 1) собственность есть воплощение свободы индивида и характеристика присвоенности вещи; 2) собственность представляет собой характеристику отношений между людьми по поводу вещи.

В доктринах европейских стран общим является понимание собственности как исключительного контроля над конкретными объектами. Наряду с этим применяется ценностная концепция права собственности. С конца XIX века в западной доктрине собственность рассматривается как одно из направлений обеспечения публичного благоденствия, а не как естественное право человека.

Если смотреть с философско-правовых позиций, то в отношениях собственности публичное находится на службе индивидуального. Однако в большинстве современных правопорядков публичные интересы влияют на объем предоставленных собственнику правомочий и на признание отдельных частных интересов путем установления целевого характера использования объекта, возложения на собственника дополнительных обязанностей или ограничений. Автономная сфера господства лица над вещью противостоит общественным интересам. Поэтому ученые пишут о важности отражения в конституции этой принятой обществом ценности, так как собственность в обществе выполняет свою важную социальную функцию [11, с. 141].

Из приведенных выше положений можно сделать вывод: понятие должно опираться не на правомочия, а на глубинные основания — на связь личности и служащих ей объектов материального мира, так как условием формирования лица в обществе является присвоение вещи, а основание и назначение собственности лежат в правовом положении лица. Автор поддерживает точку зрения, что правовое понятие не может раскрыть существо собственности, и предлагает следующее *правовое понимание отношений собственности: это признанная с учетом публичных интересов форма индивидуального или коллективного присвоения предметов внешнего мира, обеспечивающая автономию субъекта и формирующая его правовую личность, признание его интереса и воли по отношению к этим предметам.*

В определении отражено, что публичные интересы определяют содержание понятия. Для доктрины понятие «интерес» оказалось не менее сложным, чем понятие «собственность». Было сформировано несколько концепций. Понятие относится к базовым, общенаучным, поэтому необходимо учитывать отдельные аспекты его смысла.

В объективной концепции (философский подход) интерес определяется как направленность внимания человека на различные объекты, интерес связан

с бытием и не сводится к сознанию или воле. В субъективной концепции (психологический подход) интерес раскрывается через понятие «потребность»; в праве интерес характеризуется как явление, сформированное под влиянием сознания, идеологии и т. д. Неоднозначность понимания интереса в психологии, когда он или отождествляется с умственной деятельностью, или выводится из природы человеческой воли, затрудняет выбор смысла, который может быть заимствован правом. Имеются существенные различия в подходах этих наук. В психологии интерес связывается с сознанием — сложной формой отражения действительности, поэтому интерес может быть только у человека. Психический процесс, протекающий у индивида, является единичным, тогда как для права важно общее, которое можно включить в нормативную систему как типизированное. Если в психологии понимание интереса близко к побуждению и направленности личности, то в праве существо интереса раскрывается как средство удовлетворения потребности. Смешанная концепция интереса признает одновременное существование как субъективных, так и объективных интересов.

Полагаем возможным использовать предложенное в доктрине понимание сущности правового интереса как типизированного результата юридически значимой деятельности, а не как субъективный процесс осознания субъектом индивидуальной потребности, признаваемой правом. Общее, или типичное, закрепленное в норме права, определяет содержание интереса, оно становится основанием для осознания потребности, которая удовлетворяется с помощью правовых средств и обеспечивается государством. Такой подход учитывает психологическое понимание сознания и правовой признак интереса — возможность требовать правовой защиты. Если осознание человеком своих потребностей происходит без определенного в праве содержания интереса, то формируется определенная нацеленность психики, для которой мотив признается причиной деятельности, он обладает смыслом и запускает деятельность человека, а цель определяет ее направленность.

В праве интересы проявляются в разных конструкциях: субъективном праве и «законном интересе», правовых принципах и правоотношении, нормах о правосубъектности и компетенции. Для характеристики объективности правового интереса в доктрине указывается его правовая форма — общерегулятивное правоотношение. Интерес в праве не является разновидностью социального интереса, это самостоятельное явление, поэтому частные и публичные интересы в праве имеют одну природу.

Интересы публичных образований как понятие активно используется в отечественном законодательстве с 60-х годов прошлого столетия. Ю. А. Тихомиров определяет публичный интерес как признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого необходимо для существования и развития общности [9, с. 59]. Без его удовлетворения невозможно, с одной стороны, реализовать частные интересы, а с другой стороны, обеспечить устойчивость государства и общества, их нормальное развитие.

В доктрине нет единой точки зрения на процесс формирования публичного интереса. Он не является ни механическим сложением осознанной каждым человеком необходимости в удовлетворении потребности, ни компромиссом, ни согласованием интересов части населения. Перспективным для решения рассматриваемого вопроса может стать понятие «общее благо». Если последнее понимать как общее для всех лиц, благо всех и каждого, то это не приведет к отрицанию различий в индивидуальных потребностях или к их соподчинению. В общем благе представлено то, что объединяет различия частного [6, с. 99].

В праве затруднительна исчерпывающая конкретизация публичных интересов в отношениях собственности. Только отдельные его элементы выделены в нормах-принципах конституционного права: пользование собственности должно служить не только частному, но и общему благу, у собственности есть социальные функции, природные ресурсы принадлежат нации или государству и др.

Приведенные соображения позволяют определить *публичный интерес в отношениях собственности как использование субъектами права объектов собственности в соответствии с общим благом, выполнение собственностью социальных функций.*

Осуществление правового интереса происходит в системе правовых средств — юридических норм, правоотношений, актов и т. д. [2, с. 150–151]. Отдельные правовые средства могут устанавливать правовые режимы, которые гарантируют использование других правовых средств. В литературе предложено несколько подходов к определению понятия «правовое средство». Все они раскрывают его сущность как реакцию субъекта на необходимость преодоления препятствий для достижения определенной цели. Правовое средство — это установления для обеспечения достижения социальных целей и удовлетворения потребности субъекта права.

Все правовые средства выполняют функцию обеспечения интересов субъекта права. В обобщенном понимании термин «обеспечение» означает воздействие на отношения для их упорядочения и развития. Такому пониманию соответствует широкий смысл определения как возможности получения благ для удовлетворения потребностей. К правовым средствам, которые используются для обеспечения публичных интересов в отношениях собственности, можно отнести: 1) общие средства — правовые нормы, правоотношения, правосубъектность, компетенцию; 2) специальные средства — правовые режимы реализации разных видов собственности (публичная, частная и т. д.).

Обеспечительная функция правовой нормы связана с моделью взаимоотношений субъектов, которая в ней заложена. В правоотношении эта модель воплощается, создаются возможности для удовлетворения потребностей.

Правосубъектность является важным средством обеспечения публичных интересов, хотя само это понятие не используется в отечественном законодательстве. Оно было введено в зарубежную доктрину в начале прошлого столетия административистами (О. Мейер, Ф. Флайнер) и воспринято некоторыми отечественными учеными (А. В. Венедиктов, С. Н. Братусь и др.).

Продолжительный период ведущие теоретики обсуждали вопросы, связанные с сущностью и содержанием понятия. В настоящее время признано, что правосубъектность является важным элементом любой правовой системы [12, с. 2], но перечисленные теоретические вопросы остаются нерешенными [8, с. 31].

Правосубъектность является средством определения круга субъектов права и описания особого свойства — способности быть носителем прав и юридических обязанностей. В отечественной доктрине с позиции классической рациональности было предложено более десятка подходов к раскрытию понятия. Это породило огромное число теоретических вопросов. Поэтому к проблеме правосубъектности необходимо подходить с иными основаниями науки: учитывать существование особого диалога, в котором субъекты соотносят свои интересы и потребности [Там же, с. 34]. С позиции постклассической теории права, признающей субъект права центром правовой системы, правосубъектность является комплексной характеристикой места субъекта в правовом диалоге [Там же, с. 29, 35]. Правосубъектность представляет собой динамическую систему трех элементов: право-, дее- и деликтопоспособности.

Возможность обладания объектами на основании права собственности формирует «полноценную» правосубъектность. Конституционный суд РФ высказал правовую позицию, что публичные органы имеют властную природу, в силу этого их правосубъектность является по природе публичной, она отличается от правосубъектности иных лиц и не сводится к частноправовой правосубъектности (юридическое лицо). Для них главными являются властные отношения, а отношения собственности, построенные на равенстве, — вспомогательными. В государствах романской группы органы государства имеют особую правосубъектность, они не относятся к публичным учреждениям и не обладают правами юридического лица. Они являются собственниками имущества, но их правоспособность ограничена в отношении имущества, обеспечивающего общественно значимые интересы. В отдельных странах публичное имущество предоставлено органам власти на праве узурфрукта. В отечественном законодательстве органы власти не могут быть собственниками, что приводит к редуцированию их статуса, для них предусмотрено специальное вещное право.

Публичный интерес не заключается в активном участии публичного образования в обороте объектов собственности, он состоит в создании стабильного состава имущества — основы осуществления публичных функций. Публичные интересы в отношениях собственности обеспечиваются рядом требований: соответствие предоставленного органу власти имущества осуществляемым им функциям; объем специальной правоспособности органов в отношениях собственности должен быть обусловлен функциями публичного образования; обязательно соблюдение целей и порядка осуществления публичной собственности, определение органов, на которые возложено исполнение обязанностей собственника, определение оснований и процедур совершения сделок с объектами собственности; поддерживается соблюдение принципов управления

публичной собственностью (целевое назначение имущества — для обеспечения публичного интереса в использовании имущества в интересах всего общества, равный доступ к публичному имуществу общего пользования и др.); учет воли государства, закрепленной в законодательстве, при использовании имущества и при реализации органами власти своей компетенции и др.

### Выводы

Институт компетенции публичных органов власти обеспечивает публичные интересы в отношениях собственности. Сущность компетенции состоит в возложении на уполномоченный субъект определенного объема публичных дел [10, с. 55]. Отметим, что содержание понятия «компетенция» вызывает не меньше споров, чем правосубъектность. Разные подходы ученых с разных сторон раскрывают сущность явления. Понятие отражает легальные способы осуществления публичных функций, оно включает совокупность субъективных прав, обязанностей и полномочий органа на совершение властных действий, а также круг его дел. Необходимо признать сложность структуры понятия. К компетенционным элементам понятия относятся нормативно установленные цели, юридически определенные сферы и объекты воздействия, властные полномочия [Там же, с. 55–56]. Каждый из этих выделенных элементов компетенции по-своему обеспечивает публичные интересы.

Специальные средства обеспечения публичных интересов в отношениях собственности прежде всего касаются определения публичной собственности. Можно выделить несколько доктрин публичной собственности. Романская доктрина (Франция, Италия, Испания, Португалия, Греция) предусматривает выделение ее как самостоятельное понятие. В германской доктрине (Германия, Австрия, Швейцария) произошел отказ от понятия «публичная собственность», но обосновывается понятие «модифицированная собственность».

В континентальных правовых порядках к отношениям по формированию публичной собственности, управлению объектами собственности, приобретению или отчуждению имущества применяется публичное право. Во Франции основой доктрины публичной собственности является деятельность субъекта публичного права в общих интересах («публичная служба»), проводимая в следующих формах: предоставление объектов публичной службе для оказания публичных услуг, коллективное и индивидуальное пользование имуществом. В Германии публичные вещи находятся в собственности, которая регулируется путем установления своего административно-правового режима в едином режиме собственности, при этом право частной собственности включает нормы публичного права. Понимание публичной собственности как блага, которое предназначено для всеобщего пользования, неотчуждаемо и не служит для извлечения доходов, вытеснено концепцией публичной службы — обязательной деятельности публичных органов во всеобщих интересах.

Приведенные выше положения позволяют рассматривать публичный интерес в отношении собственности как определенный в праве типизированный результат — использование собственности для общего блага. Концепция общего блага определяет развитие всех правовых средств обеспечения публичного интереса. Такие средства образуют систему, в нее входят правосубъектность и компетенция публичных органов власти, правовые нормы, определяющие публичную собственность, правоотношения и другие средства. Эта система находится в развитии.

### Литература

1. Алексеев С. С. Право собственности. Проблемы теории. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. 240 с.
2. Алексеев С. С. Основные вопросы общей теории социалистического права / С. С. Алексеев // Собр. соч.: в 10 т. М.: Статут, 2010. Т. 3. Проблемы теории права: курс лекций. 781 с.
3. Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. М., Л.: Изд-во Академии наук СССР, 1948. 839 с.
4. Гегель Г. Философия права. М.: Мысль, 1990. 524 с.
5. Дождев Д. В. Римское частное право: учебник для вузов. М.: ИНФРА-М, 1996. 685 с.
6. Нерсесянц В. С. Философия права: учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. 848 с.
7. Соловьев В. С. Оправдание добра / В. С. Соловьев // Соч.: в 2 т. М.: Мысль, 1988. Т. 1. 892 с.
8. Пашенцев Д. А. Правосубъектность в современной теории права // Правосубъектность: общетеоретический, отраслевой и международно-правовой анализ. Сборник материалов к XII Ежегодным чтениям памяти профессора С. Н. Братуся / В. Ф. Яковлев [и др.]. М.: Статут, 2017. С. 29–35.
9. Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник. М.: БЕК, 1995. 496 с.
10. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001. 355 с.
11. Хабриева Т. Я. Теория конституции / Т. Я. Хабриева // Избр. труды: в 10 т. М.: Норма, 2018. Т. 7. 540 с.
12. Хабриева Т. Я. Введение // Правосубъектность: общетеоретический, отраслевой и международно-правовой анализ. Сборник материалов к XII Ежегодным чтениям памяти профессора С. Н. Братуся / В. Ф. Яковлев [и др.]. М.: Статут, 2017. С. 21–28.

### Literatura

1. Alekseev S. S. Pravo sobstvennosti. Problemy` teorii. 3-e izd., pererab. i dop. M.: Norma: INFRA-M, 2010. 240 s.
2. Alekseev S. S. Osnovny`e voprosy` obshhej teorii socialisticheskogo prava / S. S. Alekseev // Sobr. soch.: v 10 t. M.: Statut, 2010. T. 3. Problemy` teorii prava: kurs lekcij. 781 s.
3. Venediktov A. V. Gosudarstvennaya socialisticheskaya sobstvennost`. M., L.: Izd-vo Akademii nauk SSSR, 1948. 839 s.
4. Gegel` G. Filosofiya prava. M.: My`sl`, 1990. 524 s.

5. Dozhdev D. V. Rimskoe chastnoe pravo: uchebnik dlya vuzov. M.: INFRA-M, 1996. 685 s.
6. Nersesyancz V. S. Filosofiya prava: uchebnik dlya vuzov. 2-e izd., pererab. i dop. M.: Norma: INFRA-M, 2016. 848 s.
7. Solov`ev V. S. Opravdanie dobra / V. S. Solov`ev // Soch.: v 2 t. M.: My`sl`, 1988. T. 1. 892 s.
8. Pashencev D. A. Pravosub`ektnost` v sovremennoj teorii prava // Pravosub`ektnost`: obshheteoreticheskij, otraslevoj i mezhdunarodno-pravovoj analiz. Sbornik materialov k XII Ezhegodny`m chteniyam pamyati professora S. N. Bratusya / V. F. Yakovlev [i dr.]. M.: Statut, 2017. S. 29–35.
9. Tixomirov Yu. A. Publichnoe pravo: uchebnik. M.: BEK, 1995. 496 s.
10. Tixomirov Yu. A. Teoriya kompetencii. M.: Yurinformcentr, 2001. 355 s.
11. Xabrieva T. Ya. Teoriya konstitucii / T. Ya. Xabrieva // Izbr. trudy`: v 10 t. M.: Norma, 2018. T. 7. 540 s.
12. Xabrieva T. Ya. Vvedenie // Pravosub`ektnost`: obshheteoreticheskij, otraslevoj i mezhdunarodno-pravovoj analiz. Sbornik materialov k XII Ezhegodny`m chteniyam pamyati professora S. N. Bratusya / V. F. Yakovlev [i dr.]. M.: Statut, 2017. S. 21–28.

V. S. Kononov

## LEGAL MEANS TO ENSURE PUBLIC INTERESTS IN PROPERTY RELATIONS

**Abstract.** The article discusses the theoretical aspects of property relations in connection with the legal personality of a person and other legal means of ensuring public interests, analyzes approaches to the concept of legal interest and the nature of public interest, and examines the features of legal means of ensuring public interests in different jurisdictions. General scientific methods of analysis and synthesis, induction and deduction are used. Among special legal methods, priority was given to formal legal, comparative and system-structural methods. The public law of a number of foreign states is compared in the context of securing public interest. It is concluded that the legal means of ensuring public interest form a developing system, which includes the legal personality and competence of public authorities, legal norms that define public property, legal relations and other means.

**Keywords:** property; public interest; legal means of ensuring; legal personality; competence.

Статья поступила в редакцию: 15.12.2021;  
одобрена после рецензирования: 25.01.2022;  
принята к публикации: 30.01.2022.

The article was submitted: 15.12.2021;  
approved after reviewing: 25.01.2022;  
accepted for publication: 30.01.2022.