

Особенности реализации принципа обеспечения недискриминационного характера доступа заинтересованных неособственников к объектам публичной собственности

Бородач М.В.,

кандидат юридических наук, доцент,
директор Автономной некоммерческой организации «Центр «СОЦИС»
(г. Тюмень)

E-mail: supanova@yandex.ru

***Аннотация.** В работе представлены результаты анализа автором конституционно-правовых оснований существования и применения принципа обеспечения недискриминационного характера доступа заинтересованных неособственников к объектам публичной собственности. На основе юридико-догматического подхода, подкрепленного методологией юридической аксиологии и правового конструктивизма, приводятся аргументы, свидетельствующие о том, что указанный принцип вытекает из ряда положений Конституции РФ и имеет фактическое применение в практике правотворческой и правоприменительной деятельности. В то же время рассматриваемый автором принцип пока не имеет явственного и последовательного закрепления в текстах подконституционных нормативных актов. Этим объясняются существующие сложности в выявлении нормативного содержания рассматриваемого в работе принципа. Автором делается общий вывод о том, что критериальным индикатором, свидетельствующим о достижении требуемого баланса в условиях доступа заинтересованных неособственников к объектам публичной собственности, должен являться признак добросовестности правотворческих и правоприменительных решений, принимаемых институтами публичной власти при осуществлении управления в вещной среде соответствующего публичного собственника. При этом отсутствие правовой дискриминации заинтересованных неособственников в рассматриваемом контексте не должно обязательно означать недопустимость их экономического неравенства.*

***Ключевые слова:** публичная собственность, публичный собственник, конституционный принцип, добросовестность, правовая дискриминация, экономическое неравенство, заинтересованные неособственности, объекты публичной собственности.*

Хорошо известно, что в отечественной юриспруденции одной из традиционных и проверенных временем является методология исследования правовых явлений, при которой правовые принципы расцениваются как исходные начала, коренные идеи и постулаты, лежащие в основе правового регулирования определенных юридических отношений, их групп и даже сфер общественной жизни. По этой причине в рамках юридических исследований тех или иных социальных феноменов крайне важно акцентировать внимание на вопросах как систематизации, так и определения нормативного содержания соответствующих правовых принципов.

Особую актуальность охарактеризованный выше подход имеет в тех ситуациях, когда речь идет об исследовании социальных явлений, институтов и отношений, входящих в предмет конституционно-правового регулирования. В данном контексте применительно к конституционно-правовым принципам уместно привести мнение Н.А. Богдановой, которая обоснованно считает, что выделение и систематизация принципов конституционного права связаны с наиболее высокой степенью логического обобщения, выводящей конституционно-правовое знание на уровень философии права¹. Это суждение имеет

также явственные параллели с теми подходами, которые получают все большее признание в современной российской общей теории права.

К примеру, Р.З. Лившиц считает: «Признавая в праве систему общественного порядка, средство общественного согласия, путь и средство предотвращения и разрешения разногласий, нужно соответственно конструировать и принципы права. Принципы охватывают всю правовую материю — и идеи, и нормы, и отношения — и придают ей логичность, последовательность, сбалансированность... Принципы — как бы “сухой остаток” богатейшей правовой материи, ее суть, освобожденная от конкретики и частных случаев»².

Объективность природы ключевых правовых принципов подчеркивал также и Г.В. Мальцев, который указывал, что «одна и та же реальная связь в обществе может быть часто охарактеризована и как экономическая, и как правовая. Познать экономический закон и закон права — это не два различных акта. Всякое научно добросовестное и точное исследование экономических требований общественного развития предполагает познание имманентных им юридических императивов, попытку сформулировать соответствующий данной ситуации закон права»³.

² Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994. С. 195–196.

¹ Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 165.

³ Мальцев Г.В. Социальная справедливость и право. М.: Мысль, 1977. С. 241.

Исследуя феномен публичной собственности в качестве имеющего конституционно-правовую отраслевую природу⁴, на основе приведенных выше соображений допустимо сделать вывод о том, что к числу конституционно-правовых принципов регулирования отношений публичной собственности не могут быть в большей или меньшей степени произвольно отнесены определенные правовые идеи только потому, что таковые кажутся имеющими первостепенное и обобщающее регулятивное значение для рассматриваемой сферы общественной жизни. При решении вопросов выявления и закрепления нормативного содержания конституционно-правовых принципов регулирования отношений публичной собственности критически важно постоянно удерживать в поле зрения такой критериальный признак, который указывал бы, объективно ли предопределены соответствующие правовые идеи, концепты и регулятивные императивы существом правового явления публичной собственности, или же они носят второстепенный характер.

Принцип обеспечения недискриминационного характера доступа заинтересованных не собственников к объектам публичной собственности представляется одним из таких, объективных конституционно-правовых принципов регулирования отношений публичной собственности: несмотря на то, что в настоящее время он непосредственно не предусмотрен ни Конституцией РФ, ни положениями других актов российского законодательства, гипотеза о правовом реализме его существования вытекает из комплекса взаимосвязанных конституционных положений, ввиду чего данный принцип имеет важнейшее аксиологическое и телеологическое значение при осуществлении управления в вещной среде любого публичного собственника.

Со всей очевидностью можно утверждать, что рассматриваемый принцип конституционно-правового регулирования отношений публичной собственности черпает свои онтологические основания в идеях формального равенства, интерпретируемого как равенство юридических возможностей для фактически неравных членов общества. В этой связи будет совершенно уместным обратиться к положениям ст. 19 Конституции России: содержащиеся в ней нормы имеют, вне всякого сомнения, общеправовое значение.

Другим конституционным положением, которое служит указателем правотворческого «фарватера» и логики конституционного развития законодательства в нашей стране — применительно, конечно же, к соответствующей области обще-

ственных отношений, является норма, содержащаяся в ч. 1 ст. 9 Конституции РФ: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Несмотря на амбивалентный, в некотором смысле, характер терминологии, использованной в тексте данной нормы⁵, ее интерпретация в нормативном единстве и системной взаимосвязи с другими конституционными положениями в предшествующее время позволила Конституционному Суду РФ прийти к выводу о том, что, например, лесной фонд как один из видов природных ресурсов⁶ представляет собой публичное достояние *многонационального народа России в целом*⁷, а не только лишь тех или иных народов, которые проживают на соответствующей территории (так называемые титульные нации, этнические меньшинства, аборигенное население, жители субъектов РФ либо муниципальных образований — вариантов может быть выдвинуто довольно много). В этой связи, как разъяснил Конституционный Суд России, из положений ч. 1 ст. 9 российской Конституции не следует, что право собственности на лесной фонд принадлежит субъектам РФ; равным образом Конституция РФ не предопределяет и обязательной передачи лесного фонда в собственность субъектов РФ⁸.

Смысл приведенной выше правовой позиции Конституционного Суда РФ позволяет утверждать, по меньшей мере, о том, что земля и другие природные ресурсы, находящиеся в федеральной собственности (независимо от конституционности и существа оснований отнесения их к таковой), должны рассматриваться как основа жизни и деятельности всего многонационального народа России. Данное обстоятельство, в свою очередь, побуждает федеральные органы государственной власти к тому, чтобы не ограничивать в отсутствие объективных причин, охватываемых содержанием ч. 3 ст. 55 российской Конституции, права не собственников на свободный и, как правило, бесплатный доступ к природным ресурсам, находящимся в

⁵ Как известно, в научных и иных публикациях уже неоднократно обсуждался вопрос о том, какие именно народы следует считать бенефициарами данной нормы, и, соответственно, предлагались разные варианты решений — от многонационального народа РФ в целом до населения отдельно взятых муниципальных образований. Поскольку данная дискуссия в контексте правовых позиций Конституционного Суда РФ с некоторых пор приобрела спекулятивный характер, то, вероятно, в данной работе нет какого-либо особого смысла в подробном обсуждении проблем, составляющих ее почву.

⁶ В этом смысле лесной фонд, вне всякого сомнения, охватывается нормативным содержанием ч. 1 ст. 9 российской Конституции.

⁷ См.: п. 2 постановления Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

⁸ См.: п. 4 этого же постановления Конституционного Суда РФ.

⁴ Подробнее см., напр.: Бородач М.В. О юридической природе института публичной собственности и его значении как элемента Российской государственности // Российский юридический журнал. 2015. № 2 (101). С. 10–18.

общем пользовании (например, собирание грибов, ягод, рыбная ловля, пользование объектами природы в рекреационных целях и т.д.).

С другой стороны, устанавливая на федеральном уровне рамки нормативной регуляции условий доступа несобственников к пользованию природными ресурсами, отнесенными к федеральной собственности, законодателью всякий раз надлежит учитывать, что крайне высокая нормативная емкость положений ч. 3 ст. 55 Российской Конституции и связанные с этим обстоятельством аксиологические коннотации, которые могут приобретать и приобретают конкретное воплощение в текстах подконституционных нормативных актов, делают баланс публичных и частных интересов в данной сфере крайне зыбким, как бы эпистемологически «неуловимым», что в дальнейшем может вести и к постановке вопроса о наличии либо отсутствии дискриминации даже в тексте *нормативных* установлений (т.е. дискриминации, возникающей в результате правотворчества, а не только правоприменения). И довольно сложно было бы согласиться в этой связи с возможным утверждением о том, что недискриминационный по своему характеру баланс условий, на которых осуществляется доступ несобственников к пользованию природными ресурсами, отнесенными к федеральной собственности, так или иначе, вырабатывается и выкристаллизовывается в области эмпирии, в практической плоскости пользования представленными заинтересованным лицам правами; значительно более вероятным и *продуктивным* видится решение вопроса о характере установленного баланса на почве такого критерия, который указывает, являются ли установленные условия одинаково применимыми в отношениях со всеми или с определенной внутренне однородной категорией *неперсонифицированных* несобственников, либо нет.

В качестве весьма «иллюстративного» примера здесь вполне может быть приведена ссылка на предусмотренные действующим федеральным законодательством (а вслед за ним, и законодательством отдельных субъектов РФ) меры государственной поддержки различных форм малого и среднего предпринимательства, связанные (с учетом предмета настоящей работы) с установлением и реализацией преференциального порядка предоставления соответствующим субъектам малого и среднего предпринимательства государственного и муниципального имущества в аренду либо безвозмездное пользование, включая и преимущественные возможности его последующей приватизации. Недвусмысленные особенности такого преференциального порядка могут быть выявлены путем толкования в системной нормативной взаимосвязи ряда положений федеральных законов, в частности:

- ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», которая предусматривает поддержку в форме передачи во владение и (или) в пользование государственного или муниципального имущества, в том числе земельных участков, зданий, строений, сооружений, нежилых помещений, оборудования, машин, механизмов, установок, транспортных средств, инвентаря, инструментов, на возмездной основе, безвозмездной основе или на льготных условиях в соответствии с государственными программами (подпрограммами) РФ, государственными программами (подпрограммами) субъектов РФ, муниципальными программами (подпрограммами)⁹;
- ч. 2 и 2.1 ст. 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которые закрепляют преимущественное право субъектов малого и среднего предпринимательства на приобретение арендуемого имущества (т.е. выкуп, приватизацию) и порядок его реализации¹⁰;
- п. 20 ст. 4, п. 9 ч. 1 ст. 17.1, п. 13 ч. 1 и п. 4 ч. 3 ст. 19 Федерального закона «О защите конкуренции», которые устанавливают возможность предоставления отдельным (конкретным) субъектам малого и среднего предпринимательства государственного либо муниципального имущества в пользование (в том числе на льготных условиях) в виде соответственно государственной или муниципальной преференции, включая случаи предоставления такого имущества на внеконкурсной основе и без необходимости предварительного согласия антимонопольного органа¹¹.

Ряд примеров, релевантно «иллюстрирующих» практику законодательной реализации принципа обеспечения недискриминационно-

⁹ См.: Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

¹⁰ См.: Федеральный закон от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3615.

¹¹ См.: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

го характера доступа заинтересованных несобственников к объектам публичной собственности, вне какого-либо сомнения, может быть продолжен: для этого достаточно обратить внимание, например, на то обстоятельство, что даже в общей массе субъектов малого и среднего предпринимательства упомянутым выше Федеральным законом от 24.07.2007 № 209-ФЗ уже проводится дифференциация их прав на получение имущественной поддержки, предусмотренной ст. 18 этого закона, в зависимости от вида осуществляемой деятельности, — законодателем в особые подгруппы выделены субъекты, осуществляющие сельскохозяйственную, ремесленную, а также внешнеэкономическую деятельность¹².

Анализ приведенного (и ему подобного) «иллюстративного» материала в контексте обсуждения вопроса о нормативном содержании принципа обеспечения недискриминационного характера доступа заинтересованных несобственников к объектам публичной собственности приводит к неизбежной постановке вопроса о том, считать ли предусмотренные нормативными правовыми актами преференции (а также привилегии, иммунитеты и иные аналогичные по своему характеру партикуляризмы в праве) отклонением от рамок рассматриваемого принципа или же они должны считаться несвязанными с установлением дискриминационных условий доступа к публичным имуществам для разных категорий несобственников.

Со всей очевидностью можно утверждать, что поводов заявить о том, что в результате установления подобных партикуляризов создаются неравные *экономические* условия для разного рода несобственников, претендующих на получение доступа к пользованию объектами публичной собственности, в *подобных* случаях всегда находится более чем достаточно¹³. И, разумеется, вопрос о наличии или отсутствии неравных *экономических* условий, так или иначе, может быть переформулирован в вопрос об ориентирах государственной экономической политики, которые находятся под постоянным воздействием этико-аксиологических императивов и доминант: выбор ориентиров указанной политики во многом предопределяется пониманием того, кто является бенефициаром устанавливаемых партикуляризов, с кем (в экономическом отношении) такие бенефициары сравнива-

ются (так называемая референтная группа) и каков конечный ожидаемый социально-экономический эффект для общества, связанный с многовекторным характером его потребностей и интересов.

Так, в приведенных выше примерах, касающихся установления преференций и иных мер имущественной поддержки для субъектов малого и среднего предпринимательства, очевидно, что в основании ориентиров государственной экономической политики при нормативной фиксации названных партикуляризов находится понимание нескольких взаимосвязанных условий. Во-первых, объективно существующее экономическое неравенство таких субъектов с компаниями, представляющими так называемый крупный бизнес, которое может вести к еще большему наращиванию экономического потенциала последних в ущерб первым, а значит, к постепенной монополизации рынков в ущерб интересам потребителей и вообще прогрессивного развития страны. Следовательно, во-вторых, такое априорно существующее неравенство требует некоторого нивелирования, что, в свою очередь, может быть достигнуто, например, путем облегчения условий экономической деятельности для субъектов малого и среднего предпринимательства за счет, в том числе, предоставления упрощенного и более прогнозируемого (в части юридических результатов) порядка получения в пользование государственного либо муниципального имущества. Наконец, в-третьих, социально значимым результатом установления указанных мер *должно стать*, по замыслу законодателя, увеличение числа субъектов малого и среднего предпринимательства (со всеми вытекающими отсюда следствиями касательно рабочих мест, развития инноваций и инвестиций, увеличения доходной базы бюджетов и т.д.) и приобретение субъектами малого и среднего предпринимательства возможностей для эффективной конкуренции с уже существующими крупными компаниями, в том числе и в результате расширения бизнеса малых и средних предприятий, влекущего утрату ими своего правового статуса в качестве таковых и переход в разряд крупных компаний.

Но все это, условно говоря, лишь теоретический посыл, который может быть подвергнут известным искажениям в ходе его практической реализации. Именно поэтому вопрос о том, являются ли законодательно закрепленные *неравные экономические условия* признаками одновременно и *правовой дискриминации*, не имеет столь же однозначного решения, что и рассмотренный выше вопрос о конституционной допустимости самого факта легитимации экономического неравенства и его разумных, социально обусловленных пределах: идея самоценности права в парадигме, отрицающей экономической детерминизм правовых явлений, служит весьма надежным «водоразделом», который и рационально, и онтологически исключает автоматическую оценку

¹² См.: ст. 24 и 25 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

¹³ См., напр.: Штыкина А. Корпорации увидели нарушение Конституции в преференциях малому бизнесу. [Электронный ресурс]. Режим доступа: Официальный новостной портал ПАО «РБК», URL: <http://www.rbc.ru/economics/11/11/2015/564217b29a79470ec711f222> (дата обращения к ресурсу — 31.08.2016). Автор публикации приводит, в частности, следующее суждение: «Обязанность частных компаний отдавать 10% закупок малому бизнесу — это нарушение Конституции, свободы экономических отношений и защиты конкуренции, заявили корпоративные юристы и представители крупного бизнеса».

случаев экономического неравенства одновременно и в качестве правовой дискриминации. При ином подходе идее формального равенства вообще было бы не суждено когда-либо даже зародиться в лоне соответствующих правовых учений.

Сказанное самым непосредственным образом влияет на уяснение нормативного содержания рассматриваемого *юридического* принципа — принципа обеспечения недискриминационного характера доступа заинтересованных не собственников к объектам публичной собственности. Думается, что с *юридической* точки зрения несомненными индикаторами дискриминации в контексте рассматриваемого принципа могут являться такие параметры правовых режимов использования объектов публичной собственности, которые влекут или создают реальные риски искажения на практике нормативного содержания, по меньшей мере, двух других тесно взаимосвязанных конституционных императивов в регулировании отношений публичной собственности — **принципа признания и защиты равным образом различных форм собственности в Российской Федерации**, а также **принципа самоограничения публичной власти во взаимодействиях публичных собственников с иными (непубличными) собственниками**.

В случае с первым из вышеуказанных принципов юридическая дискриминация условий доступа заинтересованных не собственников к объектам публичной собственности, прежде всего, может проявляться в существующем дисбалансе юридизированных условий титульности обладания (присвоения) определенными группами объектов публичной собственности или даже объектов, определяемых индивидуальными признаками, в результате чего происходит дифференциация указанных условий титульности,¹⁴ в то время, как таковые должны являться равными (юридически одинаковыми) для любых отношений собственности либо ее отдельных форм вне зависимости от круга потенциальных или действительных собственников.

В качестве примера здесь можно привести положения Земельного кодекса РФ, предусматривающие возможность изъятия земельных участков для

государственных и муниципальных нужд в соответствующих случаях¹⁵: возможность такого изъятия они предусматривают, однако не предусматривают возможность для прежнего собственника требовать возврата изъятых у него участка (вместе с находящимся на нем недвижимым имуществом) и возмещения убытков, если соответствующий публичный собственник не приступил в течение определенного разумного срока к использованию этого участка в целях, для которых он изымался, или, более того, изменил свои планы по использованию изъятых участка, осуществив, например, его приватизацию. Как результат, в рамках существующего правового порядка может наблюдаться ситуация, когда изъятие земельного участка у частного собственника (а, значит, и последующее ограничение доступа к этому участку со стороны не собственников) осуществлено по формально законным, но неправовым, неконституционным основаниям — возможно даже при изначальном отсутствии интереса по его использованию именно в тех целях, которые были формально зафиксированы при принятии решения об изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд.

Ссылку на решение схожего вопроса в практике Конституционного Суда Австрии приводит в одной из работ Г.А. Гаджиев: «Собственник был лишен своего земельного участка в связи с его изъятием для государственных нужд. Ему была выплачена причитающаяся денежная компенсация. Через три года после изъятия собственник обнаружил, что изъятый у него земельный участок не используется в тех публичных целях, ради которых он был лишен права собственности. Тогда собственник обратился в суд общей юрисдикции с требованием вернуть ему земельный участок с условием возврата суммы денежной компенсации. Ему было отказано со ссылкой на действующее гражданское законодательство. Исходя из догмы гражданского права суды решили, что, поскольку само субъективное гражданское право прекратило свое существование в силу изъятия участка для государственных нужд, правопритязание истца не имеет материально-правовой основы. <...> Когда же собственник обратился в Конституционный Суд, то его требования были удовлетворены (кстати, без развернутой аргументации этого решения, поскольку Г. Кельзен посчитал правовую ситуацию настолько очевидной, что отпадает необходимость в тщательной аргументации)»¹⁶.

Далее, аналогичным образом можно говорить о юридической дискриминации не собственников, претендующих на получение доступа к объек-

¹⁴ Под титульностью обладания определенными видами имущества мы предлагаем понимать такое качество определенных экономических взаимодействий в обществе (их суть и социально значимый экономический эффект), в силу которых происходит их легитимация в юридическом быту именно как определенных проявлений (форм) социального феномена собственности. Соответственно, в силу принципа признания и защиты равным образом разных форм собственности в России легитимация в праве соответствующих фактических экономических взаимодействий именно в качестве собственности (либо ее релевантных форм) должна происходить на основе таких признаков этих отношений, которые являются одинаковыми и воспроизводимыми для всех случаев такой легитимации вне зависимости от круга действительных или потенциальных собственников. Иными словами, вышеуказанный принцип указывает на необходимость равной титульности обладания имуществом для любых собственников при сравнимых и, тем более, юридически идентичных обстоятельствах.

¹⁵ См.: ст. 49, 56.2–56.11 Земельного кодекса РФ.

¹⁶ Право собственности: актуальные проблемы / отв. ред. В.Н. Литовкин, Е.А. Суханов, В.В. Чубаров; Ин-т законод. и сравнит. правоведения. М.: Статут, 2008. С. 16–17. По свидетельству Г.А. Гаджиева, докладчиком по делу, рассмотренному Конституционным Судом Австрии, являлся известный юрист и теоретик права Ганс Кельзен.

там публичной собственности, в тех случаях, когда установленный законом правовой режим соответствующих объектов публичной собственности прямо или косвенно предполагает возможность применения дифференцированных механизмов защиты указанных правоприязнаний несобственников в зависимости от того, к какой категории такие несобственники относятся, — при условии, разумеется, различной эффективности таких дифференцированных механизмов защиты.

В случае же со вторым из упомянутых выше взаимосвязанных принципов — принципом самоограничения публичной власти во взаимодействиях публичных собственников с иными (непубличными) собственниками — юридическая дискриминация несобственников, претендующих на получение доступа к объектам публичной собственности, может иметь место в тех случаях, когда органами или отдельными должностными лицами публичной власти в ходе управления, осуществляемого в вещной среде публичного собственника, принимаются решения (прежде всего, ненормативного характера), которые даже при условии их формального соответствия законам вступают в противоречие с конституционными ценностями социальной справедливости, верховенства права и *bona fides*; последние, в свою очередь, имеют непосредственную связь с тем, каким образом должна осуществляться интерпретация нормативного содержания принципа самоограничения публичной власти во взаимодействиях публичных собственников с иными (непубличными) собственниками — служат своего рода естественными социально значимыми ориентирами в установлении пределов волюнтаризма власти.

Едва ли будет уместно подробно останавливаться здесь на примерах, связанных с принятием незаконных правовых актов ненормативного характера (как по порядку их принятия, так и принятых с превышением должностных полномочий или в связи со злоупотреблением полномочиями со стороны соответствующих должностных лиц публичной власти): в современном российском правовом порядке такие случаи, увы, все еще многочисленны. И подобные примеры в первую очередь (в ряду других возможных случаев дискриминации) обнаруживают эмпирически верифицируемую возможность создания дискриминационных условий доступа несобственников к объектам публичной собственности в результате нарушения конституционных начал социальной справедливости, верховенства права и добросовестности — особенно, если устанавливаемые преференции приобретают индивидуальный характер и, более того, связаны со своекорыстными интересами соответствующих должностных лиц публичной власти.

В данном контексте нельзя не отметить справедливости утверждения Г.А. Гаджиева о том, что по общему правилу публичная власть «должна быть равноудалена от различных предприни-

мательских структур и сообществ, в противном случае возникают недопустимые модели взаимоотношений власти и бизнеса, чреватые конфликтом интересов, недобросовестной конкуренцией, неравной защитой различных организационно-правовых форм предпринимательской деятельности. Нарушением...являются случаи использования административных рычагов в целях создания льготных условий для ведения предпринимательской деятельности аффилированными с государственной властью бизнес-структурами»¹⁷.

В завершение характеристики нормативного содержания анализируемого в настоящей работе принципа — принципа обеспечения недискриминационного характера доступа заинтересованных несобственников к объектам публичной собственности — следует обратиться к подходу, который сформулирован при обсуждении схожей проблематики А.В. Винницким: выделяя в качестве общего принципа управления публичным имуществом идею обеспечения равного доступа к таковому, ученый констатирует, что данный принцип «не является абсолютным и проявляется в деятельности публичной администрации по-разному в зависимости от целевого назначения государственного и муниципального имущества»¹⁸. Причины недопустимости абсолютизации регулятивного значения выделенного им принципа ученый усматривает в существовании таких видовых категорий публичных имуществ, «целевое использование которых несовместимо не только с какими-либо правоприязнаниями, но и с обычным доступом частных лиц (к примеру, военные и иные специальные объекты), что обусловлено спецификой выполнения отдельных государственных и муниципальных функций»¹⁹.

Представляется, что нормативное содержание рассматриваемого в настоящей работе конституционно-правового принципа регулирования отношений публичной собственности, направленного на обеспечение *не просто равных, а именно недискриминационных условий доступа* заинтересованных несобственников к объектам публичной собственности, на деле оказывается несколько шире заявленного А.В. Винницким подхода. Сам термин «дискриминация», употребленный в наименовании вышеуказанного принципа в рамках апофатической коннотации, ориентирует на то, что смысл идеи, воплощаемой в содержании данного принципа, с одной стороны, находится в несколько иной смысловой плоскости, нежели представления о равенстве (и равном), а с другой стороны, он охватывает не только доступ к объектам публичной собственности в позитивном значении данного по-

¹⁷ Комментарий к Конституции РФ / под ред. проф. В.Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. С. 107.

¹⁸ Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. С. 351.

¹⁹ Там же. С. 352–353.

нения (т.е. со знаком «плюс»), но и случаи применения его в негативных юридических конструкциях, ограничивающих права доступа или полностью доступ исключающих (т.е. со знаком «минус»), при условии, что такие ограничения или исключения прав на доступ к определенным объектам публичной собственности также устанавливаются и реализуются в отсутствие правовой дискриминации. Иными словами, в рамках рассматриваемого в настоящей работе принципа невозможно говорить об отсутствии дискриминации в тех случаях, когда при установлении общего запрета на доступ к объектам публичной собственности для определенной категории индивидуально неперсонифицированных лиц такой доступ при отсутствии каких-либо юридически предусмотренных причин приобретает или сохраняет за собой какое-либо лицо, относящееся к указанной выше категории не собственников и не обладающее при этом в сравнении с остальными, входящими в эту же категорию, какими-либо специальными юридическими статусами.

По изложенным в настоящей работе причинам, характеризующим онтологическую применимость принципа обеспечения недискриминационных условий доступа заинтересованных не собственников к объектам публичной собственности, этот принцип имеет или, по меньшей мере, должен иметь свои проявления во всех юридических конструктах публичной собственности — независимо от диф-

ференциации публичных интересов, влекущей и соответствующую вариативность правовых режимов разных видов публичного имущества. В этой связи проанализированный в настоящей работе принцип имеет нормативное содержание, отражающее его регулятивное значение для всей сферы публичной собственности в ее целости, и потому его следует рассматривать в ряду общих конституционно-правовых принципов регулирования любых отношений публичной собственности.

Список литературы

1. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М.: Юрист, 2001. 256 с.
2. Бородач М.В. О юридической природе института публичной собственности и его значении как элемента Российской государственности // Российский юридический журнал. 2015. № 2 (101). С. 10–18.
3. Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. 732 с.
4. Комментарий к Конституции РФ / под ред. проф. В.Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. 1040 с.
5. Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994. 224 с.
6. Мальцев Г.В. Социальная справедливость и право. М.: Мысль, 1977. 255 с.
7. Право собственности: актуальные проблемы / отв. ред. В.Н. Литовкин, Е.А. Суханов, В.В. Чубаров; Ин-т законод. и сравнит. правоведения. М.: Статут, 2008. 731 с.
8. Штыкина А. Корпорации увидели нарушение Конституции в преференциях малому бизнесу. [Электронный ресурс] // Официальный новостной портал ПАО «РБК», URL: <http://www.rbc.ru/economics/11/11/2015564217b29a79470ec711f222> (дата обращения: 31.08.2016).

Features of the Principle of Ensure Non-Discriminatory Interested Non-Owner Access to Public Property Objects

Borodach M.V.,

PhD in Law, Associate Professor,

CEO at Autonomous non-profit Organization «Center SOCIS»

(Tyumen)

E-mail: supanova@yandex.ru

Abstract. *The paper contains the results of author's analysis of constitutional fundamentals of the existence and implementation of the principle providing a nondiscriminatory access to the public property assets for the interested third parties. On the basis of legal dogmatic approach strengthened with methodologies of legal axiology and legal constructivism there are arguments represented in the paper, which make evident that this principle is being extracted from the relevant provisions of the Russian Constitution as well as having in fact its use in the framework of law-creation and law-execution activities. At the same time, the aforementioned principle yet has no its plain and consistent fixation in the texts of sub-constitutional normative acts. This is the reason of certain difficulties concerning the issue of regulatory meaning of the principle, which is being explored in the paper. Author makes general conclusion that the criterial indicator, which demonstrates whether a required balance of conditions, regulating an access to the public property assets for the interested third parties, is achieved, should be the good faith of legislative and law-executive decisions undertaken by governmental institutions in the framework of their public administration in the field of public property relations. However, in this context the absence of legal discrimination of the interested third parties should not necessarily imply that their economic inequality is inadmissible.*

Keywords: *public property, public proprietor, constitutional principle, good faith, legal discrimination, economic inequality, interested third parties, public property assets.*

References

1. Bogdanova N.A. Sistema nauki konstitutsionnogo prava. M.: Yurist, 2001. 256 s.
2. Borodach M.V. O yuridicheskoy prirode instituta publichnoy sobstvennosti i ego znachenii kak elementa Rossiyskoy gosudarstvennosti // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. 2015. № 2 (101). S. 10–18.
3. Vinnitskiy A.V. Publichnaya sobstvennost'. M.: Statut, 2013. 732 s.
4. Kommentariy k Konstitutsii RF / pod red. prof. V.D. Zor'kina. 3-e izd., peresmotr. M.: Norma: NITs INFRA-M, 2013. 1040 s.
5. Livshits R.Z. Teoriya prava. M., 1994. 224 s.
6. Mal'tsev G.V. Sotsial'naya spravedlivost' i pravo. M.: Mysl', 1977. 255 s.
7. Pravo sobstvennosti: aktual'nye problemy / отв. red. V.N. Litovkin, E.A. Sukhanov, V.V. Chubarov; In-t zakonod. i sravnit. pravovedeniya. M.: Statut, 2008. 731 s.
8. Shtykina A. Korporatsii uvideli narushenie Konstitutsii v preferentsiyakh malomu biznesu. [Elektronnyy resurs] // Ofitsial'nyy novostnoy portal PAO «RBC», URL: <http://www.rbc.ru/economics/11/11/2015564217b29a79470ec711f222> (data obrashcheniya: 31.08.2016).