

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ*

А.Р. ЧЕРЕПОК, аспирант Академии управления при Президенте Республики Беларусь ©

В работе рассмотрены вопросы организации общего порядка регулирования общественных отношений, и на основании этого – правоотношений собственности и государственной собственности, а также выявлены особенности их реализации.

Вопрос о понятии правового регулирования тесно связан с вопросом о способах воздействия норм права на поведение людей. По мнению Б.С. Никифорова, С.Ф. Кечекьяна, Л.С. Явича, правовым регулированием охватываются все способы воздействия норм права на поведение людей [1, с.6]. К способам правового регулирования, берущим начало из выработанной юристами Древнего Рима формулы «Legis virtus haec est: imponere, vetare, permifere, punire» (сила закона состоит в том, чтобы приказывать, запрещать, разрешать, наказывать), относятся дозволения, запреты, позитивные обязывания. Проявление этих способов можно заметить на разных уровнях правовой системы [2, с.46]. Например, при рассмотрении системы права по отраслевому принципу установление прав и обязанностей происходит по-разному: административное право и прилегающие отрасли регулируют отношения путем возложения обязанностей к определенному поведению, гражданское и ряд других отраслей – преимущественно путем дозволений, уголовное – преимущественно путем запретов [3, с.70–71].

Такой способ правового регулирования, как запреты, во многих случаях представляют собой «переведенные на юридический язык» и оснащенные юридической санкцией моральные запреты. Немало юридических запретов, непосредственно выражающих организационную деятельность государства по вопросам управления хозяйством, охраны окружающей среды и т.п. Запреты выражаются в юридических обязанностях пассивного содержания, т.е. в обязанностях воздерживаться от определенных действий, и характеризуются: юридической общеобязательностью (они как бы «заряжены» юридической ответственностью); формальной определенностью, т.е.

они получают закрепление в нормах права и отличаются определенностью по содержанию, четкими границами; существованием наряду с этим «гибких запретов», действие которых зависит от усмотрения отдельных лиц (формулировки: «как правило, не допускается», «без письменного согласия ... запрещается» и т.п. [2, с.48–53].

Дозволения – ключевой способ правового регулирования – они призваны дать простор, возможность для собственного, преимущественно по усмотрению, по интересу, поведения участников общественных отношений. С юридической стороны они выражаются в субъективных правах на собственное активное поведение и характеризуются главным образом тем, что приобретают юридический характер и становятся юридическими дозволениями тогда, когда они выражены в действующем праве – их содержание в этом случае очерчивается четкими границами [2, с.56]. Дозволения включают разрешение, правомочие, веление, предписание, обязанность. Запреты – это отрицание дозволения. Дозволения и запреты являются наиболее общими способами воздействия государства на поведение участников общественных отношений [4, с.51–52].

Позитивные обязывания представляют собой с юридической стороны возложение на лиц юридических обязанностей активного содержания, т.е. в обязанностях построить свое активное поведение так, как это предусмотрено в юридических нормах [2, с.57].

Юридические запреты, дозволения, позитивные обязывания находят в праве как нормативное (общее), так и казуальное (индивидуальное) выражение. В этой связи С.С. Алексеевым введены понятия общих дозволений и общих запретов – как общих правил, не носящих индивидуального

* Статья поступила в редакцию 25 февраля 2009 года.

характера, и на их базе типы правового регулирования – общедозволительный (дозволено все, кроме запрещенного) и разрешительный (запрещено все, кроме разрешенного) [2, с.81, 105–106]. По существу применения термина «общие позитивные обязывания» и введения типа правового регулирования автор замечает, что «позитивные обязывания, при всей их необходимости и важности, выражают не особенности права как своеобразного социального регулятора, а особенности государственной власти, ее организующей и управленческой деятельности, функционирования административного аппарата... и выделение общих обязываний в один ряд с общими запретами и дозволениями не имеет научных оснований» [2, с.101].

Функцию общих запретов в современных условиях могут выполнять нормы универсального, всеобщего характера, интересы общества, социально значимые права личности. А функцию частных запретов могут выполнять специальные нормативно-правовые ограничения, общие разрешения. Соответственно, общие дозволения выражаются в диспозитивных нормах гражданского права, общих правилах и принципах поведения, правах личности, частных запретах. Частные дозволения выражаются в специальных разрешениях, оцененных как специальные с позиций релятивизма, а также в предписаниях и общих запретах [5, с.81].

Действительно, статьей 13 Конституции Республики Беларусь, определяющей, что «государство предоставляет всем равные права для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной законом...», устанавливаются общие дозволения в виде равных для всех прав для осуществления хозяйственной деятельности, и частные запреты – кроме запрещенной законом хозяйственной деятельности. Частью 6 статьи 44 Конституции установлен общий запрет: «осуществление права собственности не должно противоречить общественной пользе и безопасности, наносить вред окружающей среде, историко-культурным ценностям, ущемлять права и защищаемые законом интересы других лиц». Его можно понимать с позиций релятивизма и как частное дозволение – если осуществление права собственности не противоречит общественной пользе и безопасности и т.д., то в этих рамках дозволено все, что не запрещено. Дальнейшую разработку эти моменты получили в подходе комплексно-индивидуального правового регулирования и правового регулирования, разработанного В.А. Витушко.

В рамках моделирования содержания комплексно-индивидуального и типового гражданского правоотношения с позиции общих дозволений и общих запретов из двух полярных типов правового регулирования определяются две модели

поведения субъектов правоотношений. Исходя из общих правил правового содержания этих моделей, производится построение конкретных прав и обязанностей в правоотношениях, с учетом того, что содержание гражданского правоотношения определяется особенностями, связанными с его абсолютным или относительным характером, рядом других обстоятельств, индивидуализирующих правоотношения во времени и пространстве [5, с.340]. При моделировании правоотношений собственности нетрудно заметить, что всякому праву собственника корреспондирует обязанность как его самого по отношению к неопределенному кругу лиц (праву собственника поступать с принадлежащим ему имуществом по своему усмотрению корреспондирует обязанность не причинять вреда окружающим такими поступками), так и обязанность неопределенного круга лиц в отношении собственника (праву собственника иметь в собственности любое имущество, не запрещенное законодательством, корреспондирует обязанность всех остальных не ограничивать или иным образом нарушать осуществление его прав). Эта корреспонденция прав и обязанностей установлена и (или) санкционирована государством как в интересах самого собственника, так и в интересах всех остальных участников общественных отношений. Таким образом, учитываются интересы собственника, всего общества, государства в конкретных правоотношениях.

Для государственной собственности характерны свои особенности правового регулирования. Право государственной собственности является наиболее централизованным, что проявляется в подчинении всех видов государственной собственности единой воле государства, выраженной в соответствующем законодательстве, обеспечивающем проведение единых мер по осуществлению всех видов государственной собственности, в едином государственном контроле за ее использованием. Так, Указом Президента Республики Беларусь от 27 февраля 2007 года №108 «О некоторых мерах по вовлечению в хозяйственный оборот неиспользуемого государственного имущества» (далее – Указ №108) было поручено: Совету Министров Республики Беларусь принять меры по реализации изложенных положений; местным Советам депутатов – определить порядок вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемого государственного имущества, находящегося в коммунальной собственности, в том числе по освобождению от налогообложения налогами, сборами, взимаемыми в местные бюджеты, оборотов по безвозмездной передаче неиспользуемого государственного имущества; облисполкомам – создать комиссии по вовлечению в хозяйственный оборот неиспользуемого государственного имущества, находящегося в коммунальной собственности.

В развитие положений Указа №108 было принято множество нормативных правовых актов как представительными органами, так и исполнительными на уровне правового регулирования отношений республиканской собственности и собственности соответствующих административно-территориальных единиц. Так, постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24 апреля 2008 года №605 «Об утверждении перечня неиспользуемого имущества, находящегося в республиканской собственности, подлежащего вовлечению в хозяйственный оборот с 1 мая 2008 г. по 30 апреля 2009 г.» был утвержден перечень неиспользуемого имущества, находящегося в республиканской собственности, подлежащего вовлечению в хозяйственный оборот с 1 мая 2008 года по 30 апреля 2009 года, а республиканским органам государственного управления и иным государственными организациями, подчиненным Правительству Республики Беларусь, поручено обеспечение выполнения положений постановления.

Принципиальная особенность права государственной собственности заключается в сложной структуре соответствующего гражданского правоотношения. В отношении той части имущества, которая закреплена за государственными организациями на основе производных вещных прав, помимо интересов государства в лице уполномоченных органов существуют также и интересы субъектов производных вещных прав – конкретных организаций, за которыми закреплено имущество. Таким образом, в отношениях государственной собственности существует «коллизия интересов государства и собственных интересов субъектов гражданских правоотношений, владеющих государственной собственностью на основе производных вещных прав» [6, с.366].

Юридическая и фактическая отдаленность имущества государства от самого государства как собственника ограничивает его возможности по непосредственному господству над имуществом, осуществлению прямого использования. Отсюда традиционная проблема хозяина вещи, его эффективности [6, с.366]. Проблема отношения к имуществу в целом государственных организаций – носителей ограниченных вещных прав, равно как и их управляющих, коллективов, должна решаться на основе внедрения именно механизмов побуждения к хозяйственному отношению, отношению к имуществу «как к своему». Ведь по мере развития производительных сил изменились и условия хозяйствования, и менталитет нации. Человек, развиваясь интеллектуально, последовательно заменяет функции, связанные с использованием своей энергии (мускульной, интеллектуальной, творческой) природными средствами и ресурсами (электроэнергия, информационные технологии и т.п.) на основе новых знаний. Активация человеческой энергии

для труда всегда связана с побуждением себя и других на основе материальных интересов, моральных и духовных стимулов, и с принуждением – на основе прямого и (или) узаконенного насилия. Чем ниже уровень задействованной человеческой энергии и соответственно большая доля физического труда, тем более необходимо принуждение к труду. И наоборот, когда информационные технологии и научное знание стали важнейшим фактором производства и производительных сил и стало необходимым воздействие высших уровней человеческой энергии (интеллектуальной, духовной), важнейшим условием активации энергии стало побуждение, которое может выражаться в условиях оплаты труда, социальных гарантиях, участии в прибылях и т.п. [7, с.37, 38].

Поскольку система общих дозволений проста для практического использования, а система общих запретов сама по себе громоздка и слабо приспособлена для регулирования динамично развивающихся отношений [8, с.368], то побуждение, усиление мотивации к труду всего коллектива, руководителя государственной организации напрямую связано с усилением общедозволительного (дозволено все, кроме запрещенного) начала в правовом режиме закрепленного за государственными организациями имущества, и соответственно, более широким применением диспозитивных норм в регулировании складывающихся отношений.

Особенностью правового регулирования отношений государственной собственности является то, что оно широко использует правоприменение, когда как для остальных лиц характерно использование прав и исполнение обязанностей. Это означает, что государство осуществляет юридическое владение, пользование и распоряжение имуществом не только путем совершения гражданско-правовых сделок, но и в формах нормативных актов и актов управления. Например, Указом Президента Республики Беларусь от 29 января 2007 года №53 «О некоторых вопросах преобразования Белорусского концерна по материальным ресурсам» Белорусский концерн по материальным ресурсам преобразован в государственное торгово-производственное объединение «Белресурсы» с включением в его состав различных государственных организаций и передачей ему в установленном порядке в управление принадлежащих Республике Беларусь акций открытых акционерных обществ. Кроме того, было определено, что государственное объединение «Белресурсы» является коммерческой организацией; имущество государственного объединения «Белресурсы» находится в республиканской собственности и принадлежит названному объединению на праве хозяйственного ведения; размер уставного фонда государственного объединения

«Белресурсы» составляет 10000 евро и т.п. Такие правовые акты распорядительного характера были приняты в отношении практически всех стратегических государственных объединений.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 18 февраля 2008 года №216 «О внесении Белорусским государственным концерном по нефти и химии вклада в уставный капитал общества с ограниченной ответственностью «Балтийская торговая компания» поручено согласовать Белорусскому государственному концерну по нефти и химии внесение 500 тыс. российских рублей в качестве вклада в уставный капитал создаваемого на территории Российской Федерации общества с ограниченной ответственностью «Балтийская торговая компания».

Институт государственной собственности, кроме регулирования нормами гражданско-правового характера, подвержен также и регулированию нормами административного, трудового, земельного, финансового права. Нормами административного права регулируется порядок передачи государственных предприятий, зданий и сооружений, другого имущества от одних государственных организаций другим, порядок перераспределения оборудования, сырья, фондов и т.п.; нормами земельного права регулируются отношения государственной собственности на землю, недра, воды и леса; нормами трудового права – порядок возмещения ущерба, причиненного государственному имуществу работниками в связи с их работой на предприятии; финансовым правом – отношения, связанные с использованием бюджетных денежных средств [8, с.21–22].

В качестве особенности реализации права государственной собственности необходимо отметить наиболее глубокое расщепление правомочий владения, пользования и распоряжения государственным имуществом между государственными органами. Рассматривая правоотношения собственности как систему, оно должно содержать в себе еще как минимум три правоотношения: владение, пользование и распоряжение. В свою очередь эти три правоотношения являются частями права собственности, но целиком по отношению к иным правоотношениям. Так, правоотношение владения включает обновление, восстановление и хранение имущества. В свою очередь обновление включает ремонт имущества своими силами и силами подрядчика, т.е. на договорных началах, равно как и хранение может осуществляться собственными силами и на основании договоров хранения [5, с.89–90]. Пользованием в юридическом смысле будет сдача имущества в аренду с получением арендной платы, т.е. имеет место получение доходов от предоставления имущества в пользование

другому лицу [6, с.333]. Правоотношение распоряжения, с точки зрения объективного права, включает отчуждение собственности, преобразование собственности, прекращение собственности, т.е. правоотношение распоряжения как система более низкого порядка включает своими составляющими минимум еще три правоотношения. Правоотношение отчуждения с точки зрения объективного права включает продажу, мену, дарение [6, с.376].

Например, республиканское унитарное предприятие при продаже неиспользуемого имущества, согласно требованиям Указа №108, обязано подать перечень такого имущества государственному органу, организации, в чьем подчинении оно находится. Государственный орган представляет на согласование данные о неиспользуемом государственном имуществе в Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь, который вносит на утверждение Правительству Республики Беларусь перечень неиспользуемого имущества. После утверждения этого перечня Правительством заинтересованный орган, обладающий компетенцией по распоряжению государственной собственностью, создает комиссию с привлечением работников государственного контроля, прокуратуры для подготовки заключения о возможности реализации неиспользуемого имущества. И только на основании заключения комиссии компетентным должностным лицом принимается решение о реализации имущества, находящегося на праве хозяйственного ведения у предприятия. Очевидно, что правомочие распоряжения в данном случае расщеплено между сложной структурой государственных органов.

Подводя итог изложенному, отметим следующее: особенность права государственной собственности заключается в широком использовании административных методов для реализации правомочий владения, пользования и распоряжения государственным имуществом;

особенностью правового регулирования отношений государственной собственности является то, что оно широко использует правоприменение, когда как для остальных лиц характерно использование прав и исполнение обязанностей;

побуждение, усиление мотивации к труду всего коллектива, руководителя государственной организации напрямую связано с усилением общедозволительного (дозволено все, кроме запрещенного) начала правового регулирования отношений государственной собственности, что означает наиболее широкое применение в регулировании гражданско-правового метода, основанного на равенстве сторон.

ЛИТЕРАТУРА

1. Толстой, Ю.К. К теории правоотношения / Ю.К. Толстой. – Л. : Изд-во Ленинградского унив., 1956. – 86 с.
2. Алексеев, С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1989. – 288 с.
3. Яковлев, В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений / В.Ф. Яковлев. – Свердловск : Полиграфист, 1972. – 208с.
4. Горшенев, В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В.М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 258 с.
5. Витушко, В.А. Курс гражданского права: Общая часть: Научно-практ. пособие: в 5 т. / В.А. Витушко. – Минск : БГЭУ, 2001–2002. – Т. 1. – 414 с.
6. Витушко, В.А. Гражданское право : учебник. В 2 ч. / В.А. Витушко. – Минск : Белорусская наука, 2007. – Ч. 1. – 553 с.
7. Власова, М.В. Право собственности в России: возникновение, юридическое содержание, пути развития / М.В. Власова. – М. : МЗ-Пресс, 2002. – 170 с.
8. Корнеев, С.М. Право государственной социалистической собственности в СССР / С.М. Корнеев. – М. : Изд-во МГУ, 1964. – 266 с.