

2. Тиковенко, А.Г. Конституционные ценности и принципы как основа нормотворчества и правоприменения / А.Г. Тиковенко // Этические и антропологические характеристики современного права в ситуации методологического плюрализма : сб. науч. тр. / под общ. ред. В.И. Павлова, А.Л. Савенка. – Минск : Акад. МВД, 2015. – С 79–86.
3. Венгерова, А.Б. Теория государства и права / А.Б. Венгерова. – М. : Юриспруденция, 1999. – 528 с.
4. Мальцев, Г.В. Социальные основания права / Г.В. Мальцев. – М. : Норма, 2011. – 800 с.
5. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учеб. для вузов / отв. ред. Б.А. Страшун. – М. : Норма, 2005. – 896 с.
6. Гаджиев, Г.А. Принципы права и право из принципов / Г.А. Гаджиев // Сравнит. конституц. обозрение. – 2008. – № 2. – С. 22–45.
7. Крусс, В.И. Теория конституционного правоупотребления / В.И. Крусс. – М., 2007. – 751 с.
8. Тиковенко, А.Г. Конституционные принципы как основа динамики конституционно-правового регулирования общественных отношений / А.Г. Тиковенко // Вестн. Конституц. Суда Респ. Беларусь. – 2015. – № 2. – С. 84–93.
9. Пугачев, А.Н. Конституционные принципы и принципы конституции: методологические проблемы различия правовых явлений / А.Н. Пугачев // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. Д, Экон. и юрид. науки. – 2014. – № 13. – С. 109–118.
10. Алебастрова, И.А. Конституционные принципы: форма выражения, место в системе права и его источники / И.А. Алебастрова // Конституц. и муницип. право. – 2007. – № 8. – С. 12–16.
11. Козлова, Е.И. Конституционное право России : учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 2002. – 585 с.
12. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов / М.В. Баглай. – М. : Норма, 2000. – 776 с.
13. Козырева, Л.Г. Правовые основы экономической деятельности / Л.Г. Козырева // Юрид. мир. – 2016. – № 3. – С. 58–62.
14. Козырева, Л.Г. Конституционные основы предпринимательской деятельности и правовые позиции Конституционного Суда Республики Беларусь / Л.Г. Козырева // Юрид. мир. – 2014. – № 5. – С. 24–28.
15. Гаджиев, Г.А. Защита основных экономических прав и свобод предпринимателей за рубежом и в Российской Федерации / Г.А. Гаджиев. – М. : Манускрипт, 1995. – 232 с.
16. Крусс, В.И. Право на предпринимательскую деятельность – конституционное полномочие личности / В.И. Крусс ; редкол.: С.А. Авакьян (отв. ред.). – М. : Юристъ, 2003. – 672 с.

Дата поступления в редакцию: 11.07.19

A.V. Smirnov, Postgraduate student of the Scientific and Pedagogical Faculty of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus

CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF REGULATION OF ECONOMIC ACTIVITY IN MEMBER STATES OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION

Through a comparative legal analysis, a scientific assessment of the features of the reflection of constitutional principles of regulation of economic activity in the member states of the Eurasian Economic Union was carried out. The doctrinal positions regarding the definition of the concept of "constitutional principles" are considered. Attention is focused on the lack of essential differences between the principles and norms of regulating the economic activities of the countries of the Union in the presence of a high degree of correlation, which creates the necessary conditions for the constitutional support of the processes of economic integration of the member states of the Eurasian Economic Union.

Keywords: constitution, constitutional principles, fundamental, economic activity, member states.

УДК 347.22

А.Р. Черепок, кандидат юридических наук, доцент кафедры экономической безопасности Академии МВД Республики Беларусь

РАЗДЕЛЕНИЕ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА ПО УПРАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ КАК РЕГУЛЯТОРА И ФУНКЦИЙ СОБСТВЕННИКА

Освещаются теоретические проблемы и необходимость разделения функций государства по управлению государственным имуществом и функций, реализуемых государством в рамках осуществления правомочий собственника. Обосновывается необходимость такого отделения на примере республиканской

собственности, закрепленной за унитарными предприятиями, с точки зрения континуального характера гражданско-правовых отношений и межотраслевой комплексности правовых отношений государственной собственности. В качестве примера приводится опыт республиканских унитарных предприятий.

Ключевые слова: государственная собственность, управление государственной собственностью, функции собственника, правомочия владения, пользования и распоряжения.

Согласно ст. 107 Конституции Республики Беларусь, осуществление функций собственника и управление собственностью Республики Беларусь, в том числе в отношении имущества Республики Беларусь, закрепленного за юридическими лицами, возложены на Совет Министров Республики Беларусь, делегирующий отдельные функции органам государственного управления. С учетом положений ст. 210 Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК) функции любого собственника реализуются посредством осуществления правомочий владения, пользования и распоряжения имуществом. При этом юридические лица, которым предоставлено государственное имущество на производных вещных правах, также реализуют правомочия владения, пользования и распоряжения.

Базовыми, основополагающими отношениями указанных субъектов по поводу имущества Республики Беларусь, закрепленного за юридическими лицами, являются отношения государственной собственности, поскольку и после передачи имущества в хозяйственное ведение оперативное управление юридических лиц государство сохраняет право собственности на переданное имущество. Более того, согласно ст. 210 ГК, имущество, приобретаемое юридическим лицом, основанном на республиканской собственности, приобретает в собственность Республики Беларусь. Однако ГК не раскрывает ни триаду правомочий собственника в целом, ни каждое правомочие по отдельности. В результате перечень правомочий, характеризующих и детализирующих владение, пользование и распоряжение имуществом как для собственника, так и для субъектов производных вещных прав является открытым. Ряд ученых в состав данной триады как целого включают правомочие управления, некоторые ученые склонны к выделению управления из состава триады правомочий в самостоятельное правомочие.

А.В. Венедиктов видел в праве собственности как праве присвоения право индивида или коллектива использовать средства и продукты производства «своей властью и в своем интересе». Отдельные правомочия, по его мнению, являются только средством осуществления собственником его права собственности как права присвоения средств производства [1, с. 39]. А.М. Оноре выделил 11 правомочий в составе собственности. Л. Беккер подсчитал, что комбинация различных правомочий может дать до 1 500 различных вариантов правомочий собственника [2, с. 19–20]. В.А. Витушко, например, пришел к выводу о том, что если рассматривать право собственности как систему (в объективном и субъективном смыслах), то такое право содержит различное число правомочий и прав, и на разных уровнях этой системы можно получить практически любой из перечисленных вариантов. По мнению ученого, право собственности должно содержать в себе как минимум три правомочия (владения, пользования и распоряжения), которые являются частями права собственности (в субъективном смысле), но целым по отношению к иным правомочиям. Правомочие владения включает обновление, восстановление и хранение имущества; обновление – капитальный и текущий 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 [3, с. 89–90]. Аналогичным образом расщепляются правомочия пользования и распоряжения, и можно заключить, что эта система состоит из множества уровней и бесконечного числа правомочий, которые распределяются между осуществляющими функции собственника государственными органами и организациями, а при закреплении имущества государства за юридическими лицами происходит более глубокое распределение системы данных правомочий.

Осуществлять управление необходимо при реализации любого из перечисленных правомочий (будь то правомочия собственника или правомочия субъекта производных вещных прав) на любом уровне системы, так как управление включает планирование, прогнозирование, анализ состояния, учет и контроль. Нельзя, например, реализовать правомочие владения, не обеспечив сохранность имущества (иначе владеть будет нечем). А для обеспечения сохранности имущества необходимо планирование и прогнозирование (каким образом обеспечить сохран-

ность с учетом требований технического, технологического, нормативного правового характера для определенных видов имущества (продукты питания, медикаменты, оружие, боеприпасы и т. п.), наличия либо отсутствия помещений для хранения, оборудования и т. п.), анализ состояния хранимого имущества (сроки годности, полезного использования и т. п.), учет имущества (бухгалтерский, оперативный, статистический и др.) и контроль за его состоянием (проведение инвентаризаций, внезапных проверок сохранности имущества, плановых и внеплановых ревизий и др.). Перечисленные правомочия являются составляющими правомочия владения. И так при реализации любого из всей системы правомочий собственника или субъекта производных вещных прав. При реализации любого правомочия собственника (субъекта производных вещных прав) осуществляется процедура принятия управленческого решения. Указанное позволяет сделать вывод о «растворении» управления в системе правомочий владения, пользования и распоряжения, характеризующих право собственности и производные вещные права. В ст. 210 ГК Республики Беларусь предусматривается для собственника-государства возможность совершать по своему усмотрению в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие законодательству, общественной пользе и безопасности, не наносящие вреда окружающей среде, историко-культурным ценностям и не ущемляющие прав и защищаемых законом интересов других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, а также распоряжаться им иным образом.

Функции управления имуществом государства как регулятора находятся преимущественно в плоскости государственного регулирования национальной экономики. В данном случае организация управления государственной собственностью представляет собой сложную совокупность действий государства: определение государственной политики в области государственной собственности; образование институциональной основы управления (учреждение органов исполнительной власти и наделение их компетенцией), учреждение субъектов, осуществляющих непосредственное владение государственной собственностью (определение видов субъектов, установление их правового статуса, осуществление учета и регистрации); учет объектов государственной собственности в целом (инвентаризация, классификация объектов, учет в реестрах объектов и сделок с ними); распределение объектов государственной собственности между субъектами; осуществление непосредственного управления в различных формах (приватизация, разграничение государственной собственности, национализация, гражданско-правовые сделки, управление пакетами акций, банкротство и пр.) [4].

Преломляя мнение заслуженного юриста Беларуси В.А. Фадеева об основных проблемах, решаемых в ходе разделения функций собственника-государства и функций регулятора-государства, к проблеме разграничения данных функций в отношении имущества, закрепленного за республиканскими унитарными предприятиями, можно заключить, что в нашем случае должны решаться проблемы, затрагивающие:

- оптимизацию перечня объектов, находящихся только в собственности государства, и видов деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства;

- исключение преимуществ в осуществлении отдельных видов деятельности для субъектов, основанных на республиканской собственности, для нейтрализации проблемы исключения на этом рынке других игроков;

- поэтапную реструктуризацию республиканских унитарных предприятий, в том числе организационную, финансовую и реструктуризацию активов предприятия (или диверсификацию бизнеса); структуры капитала.

- формирование четко определенного правового статуса республиканских унитарных предприятий;

- отказ от необоснованного субсидирования (дотирования) республиканских унитарных предприятий;

- отказ от отраслевого управления республиканскими унитарными предприятиями и формированием единой структуры по управлению государственным имуществом в том смысле, что

в лице отраслевых органов при наличии мощных лоббистов данные предприятия добиваются льгот, привилегий, субсидий и т. д.

Все функции по реальному управлению государственным имуществом, в том числе имуществом, закрепленным за унитарными предприятиями, предлагается передать, например, Государственному комитету по имуществу Республики Беларусь (далее – Госкомимущество), а министерства и концерны будут по-прежнему заниматься технической политикой в подведомственной отрасли [5].

Однако эти вопросы важны также и для любого собственника имущества, которое в том числе закреплено за субъектом производных вещных прав. Любой собственник решает, каким имуществом владеть, как вести бизнес с участием собственного имущества (определяя при этом структуру активов, пассивов, организационно-правовую форму юридического лица, которому передается имущество), каков будет правовой статус учреждаемого юридического лица (формулируя цели, задачи, права, обязанности, ответственность и др.), будут ли выделены дополнительные источники финансирования этому юридическому лицу, как будет производиться управление юридическим лицом (единолично, коллегиально) и т. д. Так, исходя из п. 6 ст. 113 ГК, собственник имущества унитарного предприятия принимает решение о создании унитарного предприятия, определяет цели его деятельности, утверждает его Устав, изменения и (или) дополнения, вносимые в него, назначает на должность руководителя унитарного предприятия, заключает, изменяет и прекращает с ним трудовой договор (контракт) или гражданско-правовой договор, принимает решение об изъятии имущества у унитарного предприятия в порядке и случаях, предусмотренных законодательством либо Уставом, осуществляет контроль за деятельностью унитарного предприятия, использованием по назначению и сохранностью имущества, ему принадлежащего, имеет другие права и обязанности в соответствии с ГК, иными законодательными актами и Уставом.

По этой причине, с точки зрения системного характера правомочий, возможности их расщепления между системой органов государственного управления, выступающих на стороне собственника, такого рода проблемы могут вполне решаться в рамках реализации правомочий собственника-государства системой органов государственного управления и Правительством Республики Беларусь, как это предусмотрено в Конституции Республики Беларусь и ГК Республики Беларусь. Следует лишь рассматривать действия органов государственного управления как регулятивной системы по решению перечисленных выше проблем одновременно с осуществлением этой же системой правомочий собственника-государства. При этом гражданско-правовая основа осуществления органами государственного управления правомочий собственника-государства должна являться базисом регулятивных отношений, связанных с владением, пользованием и распоряжением государственным имуществом. Только в этом случае будет формироваться сбалансированный властный интерес к эффективному управлению государственной собственностью.

Еще А.В. Венедиктов отметил, что под управлением государственным имуществом следует понимать возложенные на государственный орган в отношении предоставленного ему государством имущества совокупные функции и, соответственно, обязанности и права, осуществляемые им в отношении этого имущества, и совокупность правовых действий, совершаемых государственным органом по поводу этого имущества, а не только административно-правовые функции и административно-правовые акты управления [1, с. 39].

Проблема отделения функций собственника по управлению государственным имуществом от функций государства по управлению имуществом как регулятора в настоящее время должна рассматриваться в первую очередь в контексте вытеснения в системе органов государственной власти, выступающих от имени собственника-государства, функций государственного управления имуществом функциями правового (нормативного) регулирования соответствующих отношений. Ведь, несмотря на массив имеющихся нормативных правовых актов, проблема эффективности экономической деятельности государственных коммерческих организаций не решена. В данном случае следует помнить, что экономические отношения развиваются по своим законам, а юридические нормы, какими бы они ни были, фиксируют «вчерашние» правила в экономических отношениях. Еще одна проблема в управлении государственным имуществом с точки зрения гражданского права – нечеткое определение статуса государства, Республики Бе-

ларусь, Правительства Республики Беларусь, системы органов государственного управления в вещных правоотношениях с государственной собственностью [6, с. 33–39].

Для эффективного функционирования системы государственных органов в области управления государственным имуществом следует с позиции системного подхода распределить правомочия владения, пользования и распоряжения, права и обязанности, ответственность с учетом баланса интересов субъектов, осуществляющих от имени государства право собственности, субъектов, за которыми государственное имущество закреплено на производных вещных правах, третьих лиц, чьи интересы связаны с использованием государственной собственности, в том числе и лиц, осуществляющих непосредственное использование государственного имущества в рамках гражданско-правовых, административно-правовых, трудовых отношений.

Одному из подходов к системному распределению правомочий, прав и обязанностей, ответственности посвящена экономическая теория прав собственности, выступающая в настоящее время в качестве методологической и общетеоретической основы институциональной модели экономики.

Центральной идеей института собственности в рамках рассматриваемой теории является представление о пучке правомочий (по сути составляет право собственности), способном распределяться между участниками обмена правомочиями по различным основаниям в процессе потребления, производства, обмена [7, с. 45–59]. На наш взгляд, в данном случае следует иметь в виду как юридически обособленных участников обмена правомочиями (уровень организаций, обособленных структурных подразделений (филиалов, представительств) и пр.), так и лиц, фактически осуществляющих правомочия, так как на процесс распределения пучка правомочий влияют фактические отношения собственности, имеющиеся в обществе устои, традиции, обычаи, характеризующие действительные (реальные) отношения граждан к государственному имуществу. Соответственно, при распределении правомочий владения, пользования и распоряжения между субъектами права государственной собственности, производных вещных прав необходимо учитывать критерий соблюдения баланса интересов:

Республики Беларусь, Правительства и системы органов государственного управления, осуществляющих от имени государства права собственника;

республиканских юридических лиц, владеющих, пользующихся и распоряжающихся государственным имуществом на производных вещных правах;

работников (включая государственных служащих органов государственного управления, осуществляющих от имени Республики Беларусь права собственника), участвующих в фактическом использовании государственного имущества, уровень их образования, правового и экономического мышления, знаний технического, технологического характера, бережливого и осмотрительного отношения к государственному имуществу и т. п.

Например, при расщеплении правомочия владения имуществом, находящимся в собственности Республики Беларусь, закрепленным за республиканским унитарным предприятием на производном вещном праве, планирование и прогнозирование владения определенным видом государственного имущества будет осуществляться на уровне юридического лица и органов государственного управления, осуществляющих в соответствии с п. 5 ст. 113 ГК Республики Беларусь право собственности от имени государства. Так, МВД установило для входящих в состав (систему) органов внутренних дел республиканских унитарных предприятий (далее – РУП МВД) правила хранения средств телекоммуникаций (далее – СТК) путем принятия приказа МВД № 333 от 17 сентября 2012 г. Установление порядка хранения такого имущества является, с одной стороны, «действием регулятора», а с другой стороны – реализацией правомочия владения собственником, так как МВД выступает в имущественных отношениях от имени собственника-государства на основании п. 5 ст. 113 ГК Республики Беларусь. Фундаментальной основой принятия МВД акта законодательства, регулирующего указанные отношения с имуществом Республики Беларусь, являлся факт представления интересов собственника в имущественных отношениях. Государство в собственных интересах планирует обеспечение МВД надлежащими видами имущества, а МВД, как представитель собственника-государства, планирует эффективное владение выделенным имуществом, в том числе посредством принятия нормативных правовых актов, формирующих тот или иной правовой режим соответствующего вида имущества.

РУП МВД планирует количество необходимых СТК, места их расположения, хранения неиспользуемых СТК, прогнозирует их количество на основе годовых планов снабжения, технического обслуживания и т. п., планирует назначение ответственных за сохранность указанного имущества лиц, списание СТК, в том числе неликвидных, и т. д. Указания для осуществления такого рода действий закрепляются в локальных актах РУП МВД (планах технического обслуживания, производственных программах, утвержденных приказом директора РУП и др.), что также является реализацией правомочия владения имуществом государства, но уже в рамках производного вещного права – права хозяйственного ведения. И в этом случае фундаментальной основой принятия локальных актов РУП МВД, регулирующих условия планирования и прогнозирования владения СТК, составляющих собственность Республики Беларусь, являлся факт представления интересов собственника-государства, которые трансформировались в интересы РУП МВД, закрепленные в уставе таких субъектов. Таким образом, на уровне РУП МВД планирование и прогнозирование владения СТК осуществляется в форме принятия перечисленных и иных локальных актов.

Отмечая роль МВД и РУП МВД, мы не приблизились к фактическим отношениям, связанным с прогнозированием и планированием владения СТК. Следует учитывать, что фактические расчеты планов снабжения, обслуживания, ремонтов и т. п. осуществляются конкретными работниками МВД и РУП МВД, чья деятельность должна выстраиваться на личной заинтересованности в рациональном использовании выделенного государственного имущества, что невозможно без системы мотивации (моральной, материальной, профессиональной и пр.), понимания места, роли и ответственности таких лиц в перераспределении материальных ресурсов, принадлежащих государству. Ведь после утверждения планов снабжения, обслуживания и ремонтов МВД, РУП МВД как субъекты права займутся проведением конкурентных процедур закупок, заключением соответствующих гражданско-правовых договоров, проведением расчетов по договорам и т. д. Эти действия также будут осуществляться конкретными работниками МВД, РУП МВД в рамках трудовых отношений. Не зря отмечено советскими юристами, что гражданско-правовые, административно-правовые обязательства предприятий в сфере производства в конечном счете реализуются в трудовых правоотношениях [8, с. 136]. В этой связи следует возрождать идею о вовлечении коллектива унитарного предприятия в процесс управления государственным имуществом, закрепленным за такими юридическими лицами, о чем говорил профессор В.А. Витушко [6, с. 34].

Анализ сложных отношений владения, пользования и распоряжения государственным имуществом, закрепленным за республиканскими юридическими лицами, учитывающий внутриотраслевую и межотраслевую комплексность правоотношений собственности и производных вещных прав, позволяет сделать вывод о целесообразности формирования правовых условий для развития такого института государственной собственности, который на основе учета особенностей менталитета граждан Республики Беларусь, сложившихся традиций и обычаев в фактических отношениях владения, пользования и распоряжения имуществом государства предоставил бы правовые возможности использования собственности Республики Беларусь в сбалансированных интересах граждан, государства и общества.

При этом гражданско-правовая основа осуществления органами государственного управления правомочий собственника-государства должна являться базисом регулятивных отношений, связанных с владением, использованием и распоряжением государственным имуществом, так как государство не только для учреждаемых им юридических лиц, но и для себя устанавливает условия и порядок владения, пользования и распоряжения собственным имуществом посредством издания актов различной юридической силы органами государственной власти и управления.

Список использованной литературы

1. Венедиктов, А.В. Государственная социалистическая собственность / А.В. Венедиктов. – Л. ; М. : Изд-во АН СССР, 1948. – 840 с.
2. Лазар, Я. Собственность в буржуазной правовой теории : [пер. с нем.] / Я. Лазар ; спец. науч. ред. и вступ. ст. В.А. Кикотя. – М. : Юрид. лит., 1985. – 192 с.
3. Витушко, В.А. Гражданское право : учеб. пособие : в 2 ч. / В.А. Витушко. – Минск : Белорус. наука, 2007. – Ч. 1. – 565 с.
4. Четвериков, В.С. Институт государственного управления и правового регулирования в деятельности исполнительной власти [Электронный ресурс] / В.С. Четвериков // Вестн. Моск. ун-та МВД России,

2010. – Режим доступа: [http:// cyberleninka.ru/article/n/institut-gosudarstvennogo-upravleniya-i-pravovogo-regulirovaniya-v-deyatelnosti-ispolnitelnoy-vlasti](http://cyberleninka.ru/article/n/institut-gosudarstvennogo-upravleniya-i-pravovogo-regulirovaniya-v-deyatelnosti-ispolnitelnoy-vlasti). – Дата доступа: 15.04.2019.

5. Фадеев, В.А. / Государство собственник и регулятор // [Электронный ресурс]: <https://neg.by/novosti/otkrytj/gosudarstvo---sobstvennik-i-regulyator>. – Дата доступа: 16.05.2019.

6. Проблемы вещного права в союзном государстве Беларуси и России : монография / под ред. В.П. Павлова. – М. : РУСАЙН, 2019. – 490 с.

7. Капелюшников, Р.И. Экономическая теория прав собственности (методология, основные понятия, круг проблем) / Р.И. Капелюшников ; Акад. наук СССР, Ин-т мировой экономики и междунар. отношений ; отв. ред. В.И. Кузнецов. – М. : [б. и.], 1990. – 90 с.

8. Левин, Б.Р. Юридические формы государственного руководства социалистическим производством / Б.Р. Левин // Изв. вузов. Правоведение. – 1961. – № 1. – С. 135–139.

Дата поступления в редакцию: 19.09.19

A.R. Cherepok, *Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department of Economic Security of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus*

SEPARATION OF FUNCTIONS OF THE STATE ON ADMINISTRATION OF THE STATE PROPERTY AS A REGULATOR OF FUNCTIONS OF PROPRIETOR

Recently in the Republic of Belarus the necessity of separation of functions of the state on management and functions realized by the state within implementation of powers of the owner is actively discussed. This article highlights the problems for such distribution in terms of the continuum of civil law relations and inter-sectoral complexity of legal relations of the state property.

Keywords: the state property, the state property management, ownership functions, ownership, use and disposal powers.