

§4 ВЛАСТЬ И УПРАВЛЕНИЕ

Бородач М.В.

КАТЕГОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ НАУЧНОЙ ДЕФИНИЦИИ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Аннотация: В работе предпринята попытка сформулировать аргументированный подход к разработке научной дефиниции публичной собственности на основе категории управления. Автором проведен критический анализ существующих в настоящее время концепций, раскрывающих содержание публичной собственности, сделан вывод о невозможности применения цивилистической триады собственнических правомочий для решения данной задачи. В работе предлагается рассматривать в качестве смыслового центра представлений о публичной собственности категорию управления, однако, без признания за ней характера какого-либо из правомочий собственника. Автор отстаивает позицию, согласно которой управление применительно к сфере публичной собственности должно восприниматься в онтологических границах явления, описываемого с помощью данной категории, без каких-либо спекулятивных ограничений, объясняемых задачами и особенностями юриспруденции. С этих позиций аргументируется вывод о том, что управление объектами публичной собственности в строгом значении данного понятия может лежать лишь в плоскости факта, а не права. Напротив, понимание управления в его широком значении, как деятельностного процесса, имеющего цель оказания воздействий на поведение людей в сфере публичной собственности, отвечает конституционно-правовой природе феномена публичной собственности и является достаточным для раскрытия всего многообразия его фактических проявлений в юридическом быту, притом вне рамок традиционной цивилистической триады собственнических правомочий.

Ключевые слова: Управление, воздействие, публичные интересы, публичная собственность, публичная власть, дефиниция, триада правомочий, публичный собственник, юридический быт, правовое общение.

Abstract: In this work an attempt is made to formulate a substantiated approach towards development of a scientific definition of public domain of the basis of management category. The author conducts a critical analysis of the existing concepts that elaborate the content of public domain, and makes a conclusion on the impossibility of applying the classic triad of property rights (right to own, use, and manage) to solve this task. This work proposes to view the management category as the conceptual center of the perceptions of public domain, but without acknowledgement of any type of rights of ownership behind it. The author defends the position according to which the management pertaining to the area of public domain must be perceived within the ontological framework of the phenomenon described using this category, without any kind of speculative limitations justified by the tasks and peculiarities of jurisprudence. From these positions the author substantiates the conclusion that management of objects of public domain within a strict sense of this notion can lie only in the plane of the fact, and not the right. On the contrary, the notion of management in its broad sense, as an activity process that is intended to influence the behavior of people in the sphere of public domain, corresponds with the constitutional legal nature of the phenomenon of public domain and is sufficient enough to reveal the entire multifacetedness of its practical manifestations within juridical practice, and moreover, outside the framework of the traditional triad of property rights.

Keywords: Triad of proprietary rights, definition, public authority, public domain, public interests, impact, management, public proprietor, legal being, legal relations.

Процесс разработки научных дефиниций, по сути, представляет собой выявление отличительных черт, признаков, особенностей определяемого при помощи дефиниции явления. Такой подход позволяет добиться разграничения научных представ-

лений о разных явлениях окружающей нас действительности, многие из которых пребывают в различного рода взаимосвязях друг с другом, а некоторые – являются смежными и обладают весьма заметным сходством между собой. Соответственно, проблема выработки

научного определения публичной собственности, основанного на учете отличий публичных и частных интересов, и вообще дихотомии права, состоит в выявлении таких признаков и свойств публичной собственности, которые позволили бы вполне определенным и внятным образом отграничить ее от других явлений, прежде всего, от иных юридических форм собственности. При этом указание в дефиниции публичной собственности на ее отличия от других юридических форм собственности только во взаимосвязи с особенностями состава собственников не может быть признано допустимым, т.к. такой подход означал бы, по сути, регрессию в направлении фактического использования методологии, которая основывается на отрицании существования различных правовых форм собственности и признании лишь различий в субъектном составе собственников.

Следовательно, проблема научного определения публичной собственности отнюдь не столь ясна и легкодоступна (в плане решения), как может показаться на первый взгляд. Поиск решения данной проблемы состоит не просто в выявлении и словесном описании отличительных свойств и признаков публичной собственности – их довольно много, – а находится в плоскости отыскания и текстуальной фиксации именно таких ее свойств и признаков, которые одновременно будут указывать как на соотношение публичной собственности с иными юридическими формами собственности, так и на ее место в системе государственности.

Специальная научная дефиниция субъективного права публичной собственности, позволяющая адекватно отразить специфические признаки данного юридического конструкта, по существу, к настоящему времени отсутствует. Причем, сложившееся в отечественной юридической науке *общее определение субъективного права собственности* является малопригодным для цели формулирования научной дефиниции права публичной собственности: общее определение, как известно, основывается на указании на триаду правомочий любого собственника, помещая, тем самым, правовое воплощение феномена собственности сугубо в рамки имущественного оборота и не предполагая необходимость учета юридически значимых отличий между разными типами действующих в обществе интересов. Необходимо также указать и на отмечаемое многими исследователями несовершенство семантической конструкции и самой «классической» триады правомочий собственности [7, с. 270; 19, с. 58; 21, с. 127].

Вместе с тем, необходимо заметить, что невозможность применения цивилистического подхода к определению публичной собственности и соотнесенного с ней

субъективного права сама по себе вносит мало ясности в вопрос о том, что есть публичная собственность на современном этапе развития Российской государственности и под каким углом зрения ее рассматривать, исходя из практических нужд правового регулирования общественной жизни. Сформулированные выше тезисы создают ситуацию, которая настоятельно требует, чтобы образовавшийся в результате рассуждений смысловой вакуум в понимании публичной собственности был заполнен. Причем заполнен указанием на такие ее действительные признаки, которые пусть и не предполагают полного отказа от концепции триады правомочий собственника, но, по меньшей мере, основываются на ином смысловом центре, предлагая обновленное концептуальное видение публичной собственности, адекватное современному этапу развития Российской государственности.

Предваряя процесс выявления и анализа таких признаков, будет уместным привести ряд наблюдений, сделанных известным дореволюционным русским юристом И. А. Покровским в отношении публичной собственности в римском праве. Он, в частности, писал: «Народ является носителем... всех частных прав, присутствующих государству: он имеет собственное имущество (например, *ager publicus* считается имуществом *populi Romani*), он является иногда наследником (например, по отношению к Пергаму) и даже опекуном (по отношению к Египту)» [18, с. 92]. Далее он отмечал, что государственное имущество, государственные рабы, земли, согласно убеждениям римских юристов, находятся за пределами традиционного гражданского оборота; это особые по своей природе отношения, т.к. государственное имущество принадлежит всем вообще и никому по-отдельности. По этой причине никто не имеет каких-либо субъективных прав на государственное имущество, а есть только обязанность магистратов управлять им в согласии с нормами публичного права. В результате, ученый формулирует вывод, который, как представляется, как раз и выступает ключом к пониманию содержания публичной собственности: «Не идея регулирования и охраны чьих-либо субъективных прав, а идея управления имуществом, никому в частности не принадлежащим, определяет собою всю данную обширную область отношений (подчеркивание наше. – М.Б.)» [18, с. 308].

Опираясь на данное суждение и говоря о самой только возможности гипотетически рассматривать управление имуществом в качестве категории, образующей смысловой центр представлений о публичной собственности, прежде всего, необходимо иметь в

виду, что постановка проблемы управления в таком ракурсе в нашей юридической науке во все периоды ее развития всегда вызывала острые дискуссии. Более того, к настоящему времени сложилась устойчивая традиция отрицания самостоятельной роли управления как категории, исчерпывающе или хотя бы частично отражающей содержание права собственности – как в целом, так и его различных юридических форм.

При этом в рамках цивилистической науки проблема управления рассматривается с учетом прочно укоренившейся концепции триады (несмотря на всю ее небезупречность), и потому, явно или подспудно, управление воспринимается как еще одно мыслимое правомочие собственника, в котором в действительности нет особой нужды, ибо все его возможные проявления могут быть «расквартированы» с применением привычных представлений о владении, пользовании и распоряжении вещью. Представители отраслевых юридических наук публично-правового цикла, как правило, говорят об управлении имуществом как об определенной деятельности, которая может проявляться в том числе и в осуществлении правомочий публичного собственника, образующих триаду. В этом контексте становится очевидно, что проблема управления как возможного элемента в содержании публичной собственности также не может найти адекватного разрешения, поскольку, несмотря на отличную от цивилистики методологию отраслевых юридических наук публично-правового цикла, попытки решения данной проблемы, опять же, «вращаются» вокруг цивилистической триады.

Следует отметить, что традиция отрицания самостоятельной роли управления как категории, исчерпывающе или хотя бы частично отражающей содержание права собственности, основывается на взглядах, выработанных еще дореволюционными русскими цивилистами. Подавляющее их большинство отмечали, что выделение управления в качестве самостоятельного правомочия, отражающего юридические возможности собственника, лишено практических оснований. Вероятней всего такой подход обусловлен трактовкой понятия управления применительно к деятельности в имущественном обороте частных собственников и, прежде всего, физических лиц. И здесь важно отметить, что понимание управления, по существу, в качестве правомочия, дающего возможность собственнику определять и реализовывать различные варианты хозяйственного использования его имущества, в отношении частных собственников и в самом деле, за редкими исключениями, лишено практического смысла: указание в ст. 209 Гражданского кодекса РФ на то, что собственник осу-

ществляет принадлежащие ему правомочия *по своему усмотрению*, уже предполагает осмысленность и соответствие его интересам юридических актов, совершаемых собственником в отношении принадлежащего ему имущества. Совершенно иная картина складывается в случае с публичной собственностью, поскольку применительно к данной сфере собственнических отношений указание «*по своему усмотрению*» вступает в противоречие как с объективными свойствами публичных интересов, так и с особенностями «самостоятельной» деятельности реализации правосубъектности юридического публичного собственника в соответствующих фактических отношениях, неразрывно связываемой с поведением лиц физических, образующих в границах юридической личности публичного собственника необходимый человеческий субстрат.

Известный русский дореволюционный цивилист К. Анненков, рассуждая об отличии права государственной собственности от права собственности частной, основываясь на специальном упоминании в российском законодательстве тех лет порядка управления государственными имуществами, сделал довольно точное замечание: «все различие... может быть сведено только к тому, что в то время, как права, входящие в состав права частной собственности, а равно и порядок управления ею, законом оставлены без определения, порядок управления имуществами государственными, а также и подробности осуществления отдельных прав на эти имущества определены специальными узаконениями, до этих имуществ относящимися...» [2, с. 81]. Данное суждение косвенно подкрепляет сформулированное выше мнение о том, что применительно к частным собственникам выделять правомочие управления, действительно, едва ли оправданно: в этом случае оно полностью заключено в рамки волевой сферы собственника, которая (особенно в случае с физическими лицами) по определению недоступна для правовых воздействий.

Тем не менее, справедливости ради следует отметить, что несмотря на существовавшее в российском дореволюционном гражданском законодательстве различие права государственной собственности и права собственности частной, в целом, однако, К. Анненков делает вывод о том, что отмеченные выше различия являются не столь существенными, когда речь идет о государственных имуществах, которые в *цивилистическом смысле* могут одинаковым образом находиться как в государственной собственности, так и в частной. Поэтому, по его убеждению, с *точки зрения науки гражданского права* не имеется оснований

к дроблению единой модели права собственности на разновидности [2, с. 81].

Правда, в отечественной юридической науке дореволюционного периода высказаны были и другие точки зрения по поводу выделения управления в качестве правомочия собственника. Некоторые ученые признавали необходимость его отдельного упоминания, а другие – высказывали паллиативную позицию, заключающуюся в признании возможности выделять управление в качестве некоторого правомочия собственника и, одновременно, в отрицании его самостоятельного характера по отношению к любому из правомочий, образующих «классическую» триаду. Так, тот же К. Анненков приводит анализ точки зрения, сформулированной Варадиновым, который предлагал разделять право собственности на виды «по соображению его субъектов: на право собственности государственной, общественной и частной» [2, с. 81]. При этом первое Варадинов определял «согласно 421 ст., как верховное обладание государственными имуществами, пользование, управление и распоряжение ими» [2, с. 81] (подчеркивание наше. – М.Б.). Характерно также то, что Варадинов, согласно замечаниям К. Анненкова, считал, что и право частной собственности заключается «во власти владеть, пользоваться, управлять и распоряжаться имуществом» [2, с. 82] (подчеркивание наше. – М.Б.).

В другой части своего исследования К. Анненков приводит позицию, сформулированную Куницыным по вопросу о содержании права управления имуществом и о необходимости включения его в состав правомочий собственника: «оно есть никак не самостоятельное право, могущее существовать само по себе, но есть только право служебное для иных прав вследствие того, что оно заключается ни в чем ином, как только в праве внутреннего хозяйственного распоряжения имуществом, с целью содержания его в целости, в надлежащем порядке и устройстве, чтобы оно могло доставлять кому следует предполагаемые от него доходы и выгоды. Право это в руках собственника имущества... есть не что иное, как только известного рода деятельность, труды и попечение по имуществу, направленные на извлечение из него выгод, поэтому о нем и нет надобности упоминать, как об особом правомочии собственника имущества; в тех же случаях, когда оно осуществляется другим лицом или по доверенности или по закону, как напр., опекуном, оно представляется уже даже вовсе не правом, а обязанностью, подлежащей выполнению под известной ответственностью» [2, с. 72].

Поскольку в русской дореволюционной цивилистике большинство ученых придерживалось приведенной

выше позиции (Анненкова или, в лучшем случае, Куницына), притом, что в советский и в современный периоды традиция отрицания роли управления имуществом как возможного самостоятельного правомочия различных собственников лишь укрепилась, постольку нет ничего удивительного в том, что категория управления применительно к праву публичной собственности, которое российскими цивилистами по-прежнему рассматривается как разновидность права собственности вообще, оказалась почти не исследованной в рамках науки гражданского права. А ведь именно в рамках данной отраслевой юридической науки, по распространенному мнению, должно исследоваться (и исследуется, в основном) право собственности, в том числе и его отдельные юридические формы.

Если обратиться к некоторым последним работам, посвященным специальному исследованию гражданско-правовой проблематики управления, то можно удостовериться в том, что к настоящему времени категория «управление» в цивилистике имеет применение, когда речь идет об управлении лицом (коллективным образованием) и об управлении имуществом [Харитонов, с. 69; Могилевский; Мозолин; Косьякин; Ермаков; Пьяных].

Если обратиться к новейшим наиболее крупным исследованиям публично-правового профиля, полностью или отчасти сфокусированным на анализе проблематики публичной собственности, то можно удостовериться в том, что большинство исследователей, говоря о содержании публичной собственности, остаются в рамках цивилистической концепции триады, либо предлагают понимать управление публичными имуществами не как правомочие публичного собственника, а как его особую распорядительную деятельность, осуществляемую через уполномоченные органы. Тем самым, управление публичными имуществами, по существу, предстает как деятельность, регулируемая нормами административного права, а сама публичная собственность замыкается рамками административно-правовой парадигмы.

В этом отношении весьма интересна концепция административно-имущественного права, предложенная А. В. Винницким. Прежде всего, необходимо отметить, что в своем обстоятельном исследовании проблем публичной собственности на современном этапе ученый выделяет в качестве особенностей содержания права публичной собственности наличие в его структуре явно выраженных обязанностей публичного собственника: 1) «формировать определенный состав объектов публичной собственности» [8, с. 103]; 2) «использовать объект (обеспечить его использование) или распорядиться им в

соответствии с целевым назначением в рамках выполнения той или иной государственной или муниципальной функции» [8, с. 103-104]; 3) «поддерживать публичное имущество в состоянии, обеспечивающем его использование в соответствии с целевым назначением» [8, с. 104]. Далее ученый подытоживает, что в конечном итоге правомочия собственника (владение, пользование и распоряжение) и обязанности «трансформируются в полномочия публичной администрации, осуществляющей деятельность по имущественному обеспечению государственных и муниципальных функций. В этом заключается суть высказанного выше подхода к праву публичной собственности как к видоизмененному праву собственности» [8, с. 106]. Таким образом, по его мнению, имущественное обеспечение государственных и муниципальных функций составляет суть публичной собственности и ее ключевое предназначение, а сама публичная собственность основывается на цивилистической триаде правомочий.

Далее, следуя этой логике, А. В. Винницкий формулирует понятие административно-имущественного права, указывая следующее: «Анализ действующего законодательства и практики его применения свидетельствует об интенсивном развитии в рамках отрасли административного права сложного нормативного комплекса – административно-имущественного права, регламентирующего определенную (публично-правовую) часть отношений государственной и муниципальной собственности и тесно связанных с ними отношений. Охарактеризуем их обобщенно как *отношения по имущественному обеспечению публичной администрацией выполнения государственных и муниципальных функций*» [8, с. 181]. Соответственно, становится понятным, что в рамках избранной ученым – административно-правовой, – парадигмы в исследовании публичной собственности, вопрос о необходимости исследовать определенным образом управление публичными имуществами имеет известное решение: поскольку упоминается публичная администрация, а само административно-имущественное право рассматривается как часть отрасли административного права, имеющего своим предметом управленческую деятельность, постольку налицо основания говорить и об управлении публичными имуществами.

Отталкиваясь от данного обстоятельства, диктуемого, опять же, избранной административно-правовой парадигмой исследования публичной собственности, А. В. Винницкий предлагает и соответствующую структуру административно-имущественного права, включая в нее: 1) основы административно-имуще-

ственного права; 2) правовое регулирование планирования в отношении публичного имущества; 3) правовое регулирование формирования составов публичного имущества; 4) правовое регулирование управления сформированными составами публичного имущества; 5) правовое регулирование учета и контроля в отношении публичного имущества [8, с. 200-203].

При этом, проведя критический обзор точек зрения, сформулированных к настоящему времени по вопросу о сущности управления государственной и муниципальной собственностью, А. В. Винницкий говорит о недопустимости механического перенесения в административно-правовую науку широкого, общенаучного понимания термина «управление», «в результате чего управление выходит за рамки права, не “вписывается” в него по смыслу и понимается как способ воздействия на общественные отношения, их источник» [8, с. 335]. Резюмируя подробную и весьма убедительную (с позиций административного права) авторскую аргументацию, ученый, таким образом, утверждает, что «управление публичным имуществом необходимо определить как деятельность органов публичной администрации по реализации посредством издания административных актов и заключения договоров предоставленных ей полномочий, направленных на осуществление прав и исполнение обязанностей публичного собственника в целях выполнения государственных и муниципальных функций» [8, с. 340].

Однако, если принять во внимание имманентную связь публичной собственности с публичными интересами и публичной властью, чем и предопределена ее конституционно-правовая природа, то следует констатировать, что в полной мере согласиться с суждениями А. В. Винницкого затруднительно. К тому же, анализ отдельных из утверждений и выводов ученого, что цитируются выше, позволяет говорить о том, что он, несмотря на весьма высокую научную ценность и глубину приводимой аргументации, методологически остается в рамках цивилистической концепции триады, и это обстоятельство, по сути, приводит к обоснованию ученым модели расщепленной собственности: данный момент становится виден при тщательном осмыслении предлагаемого А. В. Винницким определения административно-имущественного права в качестве сложного нормативного комплекса, регулирующего при этом лишь определенную – публично-правовую, по его уточнению, – часть соответствующих отношений собственности.

Между тем, признание конституционно-правовой природы публичной собственности, рассмотрение данного феномена в его неразрывной взаимосвязи

с публичными интересами и публичной властью и, как следствие, более широкий взгляд на его онтологические границы – всё это является основанием к тому, чтобы управление публичной собственностью рассматривалось не только как правоприменительная, правореализационная деятельность публичной администрации в рамках материально-вещественной концепции имущественного обеспечения государственных и муниципальных функций, но еще и как (и это главное!) правотворческое воздействие на соответствующую сферу общественных отношений в целях предоставления необходимых полномочий указанной публичной администрации, а также как контрольно-надзорное воздействие уполномоченных государственных (муниципальных) органов и общественных институтов, цель которого – оценка соответствия результатов деятельности публичной администрации по осуществлению правомочий публичного собственника установленным критериям и целевым показателям эффективности управления. Представляется, что лишь такой – широкий, – подход к трактовке категории управления обеспечит полноценное и, главное, цельное видение юридического феномена публичной собственности как имеющего сугубо конституционно-правовую природу, а значит, позволит избежать крена общей юридической концепции публичной собственности в одну из двух плоскостей – в сферу административного права либо в область цивилистики.

Для обоснования такого, широкого подхода к трактовке категории управления, которая могла бы рассматриваться в качестве смыслового центра дефиниции публичной собственности, следует обратиться к основным постулатам теории и философии управления.

В настоящее время в теории управления смысл ключевого для данной отрасли знания понятия – понятия управления, – имеет два основных значения: прежде всего, под ним понимается определенная системная взаимосвязь; еще одно значение – определенный деятельностный процесс. Так, один из ведущих российских специалистов в области управления Г. В. Атаманчук пишет: «Управление, конечно, осуществляется в системах **«человек – техника»**, **«человек – технология»**, **«человек – природа»**, **«человек – техника (технология) – природа»** и др...» [3, с. 40]. Далее он также указывает: *«управление есть процесс и продукт функционирования сознания и воли людей, важнейшее направление действия их разума... практическое действие разума реализуется именно через управление, посредством управления, которое соединяет сознание человека с его деятельностью.*

А посредником и движущей силой (энергией) здесь выступает воля, приводящая к тому, что что-то осмысленное, задуманное, логически сконструированное, умозрительно понятое, желаемое, необходимое непременно воплощается в жизнь, вызывает активные практические действия людей» [3, с. 43].

Представление об управлении как об определенной системе позволяет анализировать его в разных аспектах: с точки зрения внутренней структуры системы, набора ее элементов, возможных и действительных внешних проявлений и внутренних закономерностей; все они, в свою очередь, детерминируют свойства управления как деятельностного процесса. Рассмотрение управления в качестве определенной системы – это тот случай, когда оно для исследовательских целей анализируется, будучи остановленным на уровне явления в определенном пространственно-временном состоянии; это позволяет оценивать результаты динамического развертывания системы управления (в форме деятельностного процесса) в прошедшем времени и прогнозировать возможные результаты в будущем, вырабатывать и реализовывать предложения по совершенствованию системы с тем, чтобы улучшить ее результативность или обеспечить достижение новых результатов. Таким образом, по самому большому счету, оба смысловых значения категории управления, принятые сегодня в науке, есть разные проявления одного и того же феномена, диалектически взаимосвязанные между собой так же, как взаимосвязаны статика и динамика.

Один из основоположников общей теории систем Берталанфи полагал, что системные исследования применимы во всех областях знания. В этой связи, с учетом интегративных свойств, управление как система имеет закономерный и обусловленный внутренними системными потребностями характер связи и взаимодействия всех ее элементов, «при котором изменение любого элемента оказывает воздействие на все другие элементы и ведет к изменению всей системы, изменение же любого элемента зависит от всех других элементов системы» [5, с. 23-65].

Однако при этом должен быть принят во внимание общеизвестный факт: не каждая система способна быть либо и в самом деле является системой управления. Для того, чтобы определенная система могла считаться именно системой управления, она должна обладать известными свойствами [3, с. 138-162; 24, с. 18-19]. Применительно к тому аспекту, в котором управление рассматривается в настоящей работе, особенно важное значение из всех свойств управления как системного явления приобретает следующая

его характеристика: *наличие у элементов системы определенных параметров (рефлексивных «точек»), воздействием на которые изменяется динамика и вектор преобразования системы в целом либо ее отдельных элементов, подсистем* [1, с. 260]. Собственно, на чрезвычайную важность наличия именно данного свойства применительно вообще к любым системам управления указывает также А.И. Берг, характеризуя управление как перевод системы в новое состояние путем воздействия на ее параметры [4, с. 19].

Из сказанного, таким образом, следует важное замечание, которое приобретает принципиальный характер для понимания управления в рамках юридической науки и, в частности, в пределах цели настоящей работы: вне зависимости от того, в каком значении рассматривается категория управления – в качестве определенной системы или как некоторый деятельностный процесс, – **сущностную основу управления всегда составляет соответствующее воздействие, воздействие на объект управления.**

Г. В. Атаманчук по данному поводу пишет: «Наиболее близким, адекватным, отвечающим сущности управления является его определение посредством термина “воздействие”, который указывает на главное в управлении – момент влияния на сознание, поведение и деятельность людей. . . Во многих процессах могут быть деятельность (“объемная”), отношения (и прочные), но если нет действительного воздействия – влияния, обеспечивающего какую-то цель, то нет и управления» [3, с. 46].

Вместе с тем, определяя управление в качестве воздействия, важно понимать, что такое воздействие собой представляет, иными словами, на что оно направлено. Особую значимость правильное определение объекта управления как воздействия приобретает в контексте юридического исследования тех или иных социальных явлений.

Общеизвестным и общепринятым в юридической науке является представление о праве как о системе норм, регулирующих общественные отношения. Но возможно ли в этой связи и объектом управления как воздействия считать общественные отношения, поведение людей в них? Если да, то применительно к проблематике публичной собственности что собой тогда будет представлять управление имуществом, с юридической точки зрения? Ведь термин «управление имуществом» широко применяется в действующем российском законодательстве [17; 22; 23], а необходимость понимать управление в сфере публичной собственности именно как воздействие на объекты собственности (а не на общественные отношения, читай – поведение людей, предметом которых объ-

екты собственности выступают) активно отстаивается отдельными учеными [8, с. 335-336].

От ответа на данные вопросы, по сути, зависит установление смысловых границ категории управления в правовой среде: должно ли управление в праве иметь какой-либо особый, «рафинированный» в юридических целях смысл или же в юридическом быту управление сохраняет набор своих сущностных качеств и признаков, которыми оно характеризуется в общенаучном понимании?

Думается, что во всех случаях, когда возникает вопрос о смысловых границах категории управления в правовой среде (т.е. в юридическом быту), исходным моментом должны являться феноменологические характеристики самого права, безусловно выступающего системой координат, в которой правовая среда существует и эволюционирует. Если с этих позиций посмотреть на категорию управления, то становится очевидным, что в юридическом смысле речь о категории управления может идти лишь как об управлении социальном (т.е. об управлении как о воздействии на человеческие отношения, поведение людей), ибо и само право имеет своим предметом не что иное, как отношения между людьми, их поведение. В этой связи уместно привести некоторые весьма точные суждения о сущности юридического быта, сформулированные видным дореволюционным русским юристом Н. М. Коркуновым: «Конечно, всё, на что лицо имеет право, дозволено; но не на все дозволенное оно имеет право, а лишь на то, возможность чего обеспечена установлением соответствующей обязанности. Только такая возможность составляет право, потому что только она есть возможность по отношению к другому лицу, правообязанному. Права же могут существовать только между людьми, а не в отношении к внешним фактическим условиям» [13, с. 213]. И, кроме того: «Юридические нормы как нормы разграничения людских интересов приложимы только к отношениям между людьми, потому что только в таких отношениях имеется столкновение людских интересов. . . Нельзя поэтому согласиться с теми, кто. . . допускают существование юридических отношений и к вещам. Отношение к вещи собственника, само по себе взятое, ничем не отличается от отношения к ней лица, не имеющего на данную вещь никакого права. И собственник, и незаконный держатель вещи, пользуясь ею, руководятся одинаково соответствующими техническими правилами и личными своими вкусами. Различие в положении собственника и несобственника проявляется только в их отношениях *по поводу пользования вещью* к другим людям, проявляется именно в том, имеют ли они к ним

по поводу пользования какие-либо правопритязания и какие именно. Таким образом, юридическими могут быть не отношения к вещи, а только отношения к людям по поводу вещей» [13, с. 206].

Если, таким образом, принять во внимание сущность права как социального регулятора, а также то обстоятельство, что юридический публичный собственник всегда предстает как некоторое сотворенное правом и для правового общения (т.е. искусственное, юридическое) лицо, то становится очевидным, что в юридическом смысле каково бы ни было употребление термина «управление» в его привязке к объекту воздействия – или управление собственностью, или управление имуществом, – речь всегда идет о воздействии, которое имеет своим объектом поведение людей, благодаря фактическим и юридически значимым действиям (бездействию) которых происходят преобразования в вещной среде юридического публичного собственника. Даже в тех случаях, когда в правовых нормах встречается указание на управление имуществом, юридический механизм такого управления предусматривает установление прав и обязанностей различных лиц (а в конечном счете – людей), которые, например, в силу занимаемого должностного положения обязаны совершать или не совершать определенные фактические и юридически значимые действия, приводящие к установленному эффекту в вещной среде публичного собственника. То же касается и установления прав и обязанностей лиц, которые, например, желали бы получить определенный объект публичной собственности в пользование, или приватизировать его, и т.д.

Иная трактовка термина «управление имуществом», заключающаяся в понимании его как воздействия непосредственно на сами объекты собственности, неизбежно делает такое управление вопросом факта, а не права. Следовательно, исключает управление имуществом из круга правовых явлений, делает его недоступным для исследования в рамках юриспруденции, и вообще приводит к невозможности его существования в качестве юридического понятия.

Если вновь обратиться к последнему из процитированных выше суждений Г. В. Атаманчука, то можно акцентировать внимание на том, что, определяя управление как воздействие, он говорит о присущем такому воздействию моменте влияния на сознание, поведение и деятельность людей, обозначая тем самым объект управления. Кроме того, Г. В. Атаманчук, рассматривая сущность управления в аспекте его существования в жизни общества, отмечает: «Управление существует в рамках взаимодействия людей, в пределах субъектив-

ного фактора. Посредством управления прежде всего и главным образом люди связываются между собой, совместными усилиями формируют “ткань” коллективной и общественной жизни» [3, с. 42]. И также следующее: «придавая какому-либо общественному процессу определенные цели (преднамерения), организуя в нем взаимодействие людей, управление призвано, в рамках этих целей и организации, конкретно регулировать поведение и деятельность каждого из участников данного (управляемого) процесса» [3, с. 49].

Анализируя возможные подходы к пониманию управления в праве, важно обратить внимание также на существующую в этом отношении диалектическую взаимосвязь права и управления. С одной стороны, термин «управление», помещаемый в нормы позитивного права, приобретает качество правового явления, а потому и может рассматриваться единственно лишь как воздействие на поведение участников правового общения, т.е. субъектов права. С другой стороны, нельзя забывать о сущности права, выступающего важнейшим регулятором общественной жизни, общественных отношений. В этом своем качестве право должно рассматриваться как один из важнейших инструментов управления обществом, поведением людей в регулируемых правом отношениях. Разумеется, что с учетом системного единства права качество, свойственное всей системе, присуще и любому из ее элементов; таким образом, каждая правовая норма может с полным основанием рассматриваться в качестве инструментальной составляющей управления.

Из этого обстоятельства вытекает весьма значимое следствие: управление как правовая категория, если, конечно, таковое воздействие на поведение людей исходит от публичной власти, не может доктринально ограничиваться только лишь рамками какой-либо одной из специализированных отраслей права, даже если эта отрасль – право административное, специально рассчитанное на регулирование деятельности публичной администрации. Управление как волевое, сознательное воздействие на поведение людей в определенной сфере общественной жизни в целом связано с волевой характеристикой публичной власти. Это, в частности, означает – в ключе рассматриваемого здесь вопроса об управлении как смысловом центре понятия публичной собственности, – что субъектом такого управления должна быть признана всякая правосубъектная личность, действующая от лица публичной власти в силу законных оснований либо по принадлежащему этой правосубъектной личности естественному праву (например, по праву нации на самоопределение).

Если говорить менее абстрактно, взяв для анализа, к примеру, государство (государственный аппарат), выступающее при обычном течении общественной жизни в качестве основного субъекта, занятого отправлением публичной власти, то осуществляемое им управление, имеющее характер воздействия на общественные отношения при помощи и в рамках правового инструментария, имеет место не только в рамках деятельности публичной администрации, но и правотворческой деятельности, и в деятельности правоохранительных органов, и в контрольно-надзорной деятельности; причем, с учетом федеративного устройства Российского государства, важно в данном контексте иметь в виду не только «классическое» значение принципа разделения властей, но и «вертикальное» разделение власти между Российской Федерацией и ее субъектами [26].

При ограничительном подходе к понятию управление, когда таковое рассматривается лишь в качестве управления конкретными объектами публичной собственности, из круга субъектов, осуществляющих управление в юридическом смысле данного понятия, в основном исключаются, по меньшей мере, те, кому принадлежит право «законодательствовать»; при этом, однако, роль представительных органов власти в осуществлении управления публичной собственностью уже была достаточно убедительно обоснована в нашей юридической науке [6, с. 86-96].

Таким образом, важно понимать, что трактовка категории управления в качестве непосредственного воздействия на сами вещественные объекты публичной собственности приводит к постановке вопроса с очевидным ответом: как можно при помощи правовых установлений предписывать вещи, например, оставаться на своем месте, видоизменяться, перемещаться в пространстве, запрещать ей что-либо или, напротив, уполномочивать на что-то? Поскольку в подобной трактовке управление публичным имуществом становится вопросом факта, то, как следствие, за гранью юридической досягаемости остается и цель такого управления, а, значит, такое управление становится *юридически бесцельным*.

С этих позиций говорить об управлении как о категории, которая могла бы с успехом использоваться для характеристики понятия публичной собственности, действительно не приходится. Однако совершенно иная картина складывается, когда категория управления в целях разработки дефиниции публичной собственности понимается в действительных – без спекулятивных ограничений, – онтологических границах описываемого с ее помощью явления и позволяет, тем самым, и охватить всё многообразие фактических проявлений в юридическом быту столь сложного и многогранного феномена, каковым является публичная собственность, и, одновременно, охарактеризовать его вне рамок весьма несовершенной цивилистической триады собственнических правомочий.

Библиография:

1. Акопян Д. А., Еляков А. Д. Природа управления // Актуальные вопросы правоведения. 2003. № 3. – С. 258-262.
2. Анненков К. Система русского гражданского права. Т.2. 2-е изд., пересмотр. и доп.: Репринтное издание. – СПб.: Типография М. М. Стасюлевича, 1900. – 703 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. 3-е изд., доп. – М.: Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с.
4. Берг А. И. Кибернетика – наука об оптимальном управлении. – М., 1964. – 64 с.
5. Берталанфи Л. фон. Общая теория систем – обзор проблем и результатов // Системные исследования: ежегодник, 1969 год. – М., 1969. – С. 23 – 65.
6. Бондарь Н. С., Зинченко С. А. Городской совет и администрация: проблемы разграничения полномочий в сфере муниципальной собственности // Государство и право. 1993. № 3. – С. 86-96.
7. Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. – М.; Л., 1948. – 839 с.
8. Винницкий А. В. Публичная собственность. – М.: Статут, 2013. – 732 с.
9. Винницкий А. В. Управление государственной собственностью на современном этапе: вопросы доктрины и законодательного регулирования // Право и политика. 2010. № 11. – С. 1909-1918.
10. Глигич-Золотарева М. В. Теория и практика государственного управления // Право и политика. 2007. № 4. – С. 144-147.
11. Даниленко Д. В. Основные направления эволюции современного конституционализма // Право и политика. 2009. № 9. – С. 1920-1928.
12. Ермаков В. С. Концепция построения правовой системы управления общим имуществом кондоминиума (многоквартирного дома) // Жилищное право. 2004. № 2. С. 72 – 87.
13. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. – М.: РОССПЭН, 2010. – 520 с.
14. Косякин К. С. Субъективное право юридического лица на управление внутренними делами: дисс...канд.юрид.наук. – М.: МГЮА, 2008. – 237 с.
15. Могилевский С. Д. Органы управления хозяйственными обществами. Правовой аспект: Монография. – М.: Дело, 2001. – 360 с.
16. Мозолин В. П. Современная доктрина и гражданское законодательство. – М.: Юстицинформ, 2008. – 176 с.

17. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (с изм. и доп.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», подп. «г» п. 2 // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945;
18. Покровский И. А. История римского права. – СПб., 1998. – 560 с.
19. Право собственности в СССР / Под ред. Ю. К. Толстого, В. Ф. Яковлева. – М., 1989. – 287 с.
20. Пьяных Е. С. Место договора доверительного управления имуществом в системе гражданско-правовых обязательств // Юрист. 2004. № 12. С. 24 – 27.
21. Скловский К. И. Собственность в гражданском праве: Учеб. – практ. пособие. – 3-е изд. – М.: Дело, 2002. – 510 с.
22. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (с изм. и доп.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ст. 26.12 // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
23. Федеральный закон от 08.11.2007 № 261-ФЗ (с изм. и доп.) «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», ст. 30 // СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5557.
24. Харитонов Ю. С. Управление в гражданском праве: проблемы теории и практики. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 304 с.
25. Харламов А. С. Роль гражданского права в регулировании отношений управления имуществом публичного собственника // Право и политика. 2007. № 10. – С. 37-46.
26. Чеботарев Г. Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. – Тюмень, 1997. – 218 с.

References (transliterated):

1. Akopyan D. A., Elyakov A. D. Priroda upravleniya // Aktual'nye voprosy pravovedeniya. 2003. № 3. – S. 258-262.
2. Annenkov K. Sistema russkogo grazhdanskogo prava. T.2. 2-e izd., peresmotr. i dop.: Reprintnoe izdanie. – SPb.: Tipografiya M. M. Stasyulevicha, 1900. – 703 s.
3. Atamanchuk G. V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya: Kurs lektsii. 3-e izd., dop. – M.: Izd-vo OMEGA-L, 2005. – 584 s.
4. Berg A. I. Kibernetika – nauka ob optimal'nom upravlenii. – M., 1964. – 64 s.
5. Bertalanfi L. fon. Obschaya teoriya sistem – obzor problem i rezul'tatov // Sistemnye issledovaniya: ezhegodnik, 1969 god. – M., 1969. – S. 23 – 65.
6. Bondar' N. S., Zinchenko S. A. Gorodskoi soviet i administratsiya: problemy razgranicheniya polnomochii v sfere munitsipal'noi sobstvennosti // Gosudarstvo i pravo. 1993. № 3. – S. 86-96.
7. Venediktov A. V. Gosudarstvennaya sotsialisticheskaya sobstvennost'. – M.; L., 1948. – 839 s.
8. Vinnitskii A. V. Publichnaya sobstvennost'. – M.: Statut, 2013. – 732 s.
9. Vinnitskii A. V. Upravlenie gosudarstvennoi sobstvennost'yu na sovremennom etape: voprosy doktriny i zakonodatel'nogo regulirovaniya // Pravo i politika. 2010. № 11. – S. 1909-1918.
10. Gligich-Zolotareva M. V. Teoriya i praktika gosudarstvennogo upravleniya // Pravo i politika. 2007. № 4. – S. 144-147.
11. Danilenko D. V. Osnovnye napravleniya evolyutsii sovremennogo konstitutsionalizma // Pravo i politika. 2009. № 9. – S. 1920-1928.
12. Ermakov V. S. Kontseptsiya postroeniya pravovoi sistemy upravleniya obshchim imushchestvom kondominiuma (mnogokvartirnogo doma) // Zhilishchnoe pravo. 2004. № 2. S. 72 – 87.
13. Korkunov N. M. Lektsii po obshchei teorii prava. – M.: ROSSPEN, 2010. – 520 s.
14. Kosyakin K. S. Sub'ektivnoe pravo yuridicheskogo litsa na upravlenie vnutrennimi delami: diss...kand.yurid.nauk. – M.: MGYuA, 2008. – 237 s.
15. Mogilevskii S. D. Organy upravleniya khozyaistvennymi obshchestvami. Pravovoi aspekt: Monografiya. – M.: Delo, 2001. – 360 с.
16. Mozolin V. P. Sovremennaya doktrina i grazhdanskoe zakonodatel'stvo. – M.: Yustitsinform, 2008. – 176 s.
17. Pokrovskii I. A. Istoriya rimskogo prava. – SPb., 1998. – 560 s.
18. P'yanykh E. S. Mesto dogovora doveritel'nogo upravleniya imushchestvom v sisteme grazhdansko-pravovykh obyazatel'stv // Yurist. 2004. № 12. S. 24 – 27.
19. Sklovskii K. I. Sobstvennost' v grazhdanskom prave: Ucheb. – prakt. posobie. – 3-e izd. – M.: Delo, 2002. – 510 s.
20. Kharitonova Yu. S. Upravlenie v grazhdanskom prave: problemy teorii i praktiki. – M.: Norma: INFRA-M, 2011. – 304 с.
21. Kharlamov A. S. Rol' grazhdanskogo prava v regulirovanii otnoshenii upravleniya imushchestvom publichnogo sobstvennika // Pravo i politika. 2007. № 10. – S. 37-46.
22. Chebotarev G. N. Printsip razdeleniya vlastei v gosudarstvennom ustroistve Rossiiskoi Federatsii. – Tyumen', 1997. – 218 s.