

О. В. Гогонова

старший преподаватель кафедры экономики и права
Международного университета «МИТСО»
(Гомельский филиал)

ЮРИДИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ПРАВА ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Исследуются конструкции права оперативного управления. Приведены различные взгляды цивилистов в области оперативного управления — приверженцев и противников данной конструкции; отвергающих отнесения данного права к вещному праву, а также новые взгляды, предлагающие заменить право оперативного управления и хозяйственного ведения правом персонифицированной собственности; обоснована значимость института оперативного управления для общественно-полезных интересов и для реализации конституционных прав граждан, который должен продолжать занимать соответствующее место среди вещных прав в гражданском законодательстве.

Актуальность исследования данной тематики обусловлена недостатком изучения института оперативного управления, что приводит к разным, а иногда и противоречивым взглядам цивилистов о понятийном аппарате, правовой природе и принадлежности исследуемого права к вещным правам.

Ключевые слова: вещное право, право оперативного управления, учреждение, право распоряжения.

Введение. Право оперативного управления – это одна из дихотомий ограниченных вещных прав некоторых юридических лиц на хозяйствование имуществом собственника. Ограниченные вещные права имеют узкий набор прав в отношении закрепленного имущества. Как правило, ограничения проявляются в невозможности свободно распоряжаться вещью (определять ее юридическую судьбу).

Право оперативного управления принадлежит хозяйствующему субъекту на имущество, закрепленное собственником, содержащее правомочия по владению, пользованию и распоряжению, установленное законодательством, целями деятельности, заданиями собственника и назначением имущества.

Функционирование права оперативного управления является отличительной чертой законодательства постсоветских государств, не имеющих подобного в цивилизованных странах. Оно призвано формировать имущественную базу юриди-

ческих лиц — несобственников для участия в гражданских правоотношениях самостоятельно.

Основная часть. Концепция права оперативного управления возникла в результате потребности установления за отдельными хозяйствующими субъектами имущественного обособления при всенародном характере государственной собственности.

В отдельных бывших социалистических странах, например, Чехословакии, Венгрии, ранее применялась конструкция оперативного управления, однако после принятия в 1990–1992 гг. законов о приватизации данная разновидность вещного права была исключена из Гражданского кодекса. На сегодняшний день только немногие страны СНГ используют право оперативного управления в гражданском праве (Россия, Молдова, Узбекистан, Таджикистан, Кыргызская Республика, Казахстан) [1].

Становление ограниченных вещных прав на хозяйствование имуществом собственника появилось с возникновением права оперативного управления, а спустя некоторое время возникло и второе ограниченное право юридических лиц — право хозяйственного ведения.

Право оперативного управления начало формироваться в советский период, когда появлялись практически все государственные организации, как предприятия, так и учреждения. Концепция оперативного управления была заложена академиком А. В. Венедиктовым, который включал принципиальные идеи о правовом регулировании взаимосвязей государства и его предприятий [2, с. 340–341].

Исторический анализ становления вещных прав показал, что истоки права оперативного управления прослеживаются до средневековой Европы [3, с. 45].

Для Беларуси конструкция права оперативного управления стала значимой в период организации социалистического производства и законодательно получила закрепление в различных источниках: Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г.; Гражданском кодексе БССР 1964 г.; Основы законодательства СССР об аренде от 23 ноября 1989 г.; Законе СССР от 6 марта 1990 г. «О собственности в СССР»; Законе СССР от 4 июня 1990 г. «О предприятиях в СССР».

Действующий Гражданский кодекс Республики Беларусь 1998 г. (далее — ГК) к числу ограниченных вещных прав

некоторых юридических лиц включил право оперативного управления и право хозяйственного ведения.

В ст. 277 ГК законодатель определяет круг юридических лиц, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления. Это казенное предприятие, учреждение и государственное объединение, права владения, пользования и распоряжения которых осуществляются в пределах, установленных законодательством, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества [4].

В разное время институт оперативного управления изучался как российскими, так и белорусскими цивилистами. В специальной литературе рассматривались разные аспекты права оперативного управления: исследовалась история становления права оперативного управления, изучалось его понятие, рассматривались причины появления, а также дефекты правового регулирования вещных прав, определялось содержание правоотношения, а также анализировалась роль оперативного управления в организации производства в социалистическом обществе, в период перехода к рыночной экономике и в существующих условиях.

Характеризуя право оперативного управления, А. В. Венедиктов указывал, что право владения образует оперативное управление [2, с. 340–341].

В своих работах С. Н. Братусь отзывался о большой заслуге А. В. Венедиктова, который понял диалектику соотношения единой собственности государства и связанного с этим единства планового руководства социалистической экономикой и имущественной обособленностью государственных предприятий. Академик показал, что можно не быть собственником и при этом производить товар, а триада правомочий собственника может отделяться от права собственности [5, с. 98].

В 1960-х гг. В. П. Шкредов был ярким противником права оперативного управления. Он считал, что содержание права собственности носит волевые отношения владения, пользования и распоряжения. Доказывая свою точку зрения, он утверждал, что везде, где есть такая система волевых отношений, это и есть собственность. При этом В. П. Шкредов формулировал право собственности как простую триаду правомочий владения, пользования, распоряжения. Таким образом, так как право оперативного управления содержит

в себе триаду полномочий, то государственные предприятия выступают собственниками, но неравными государству. Государство имеет право собственности высшего уровня, которое не вбирает единичных собственников. По мнению В. П. Шкредова, признание предприятия собственником при ограниченности правомочий государственного предприятия возможно, так как право собственности всегда в определенной степени ограничено законом [6, с. 103–112].

В своих работах Р. О. Халфина писала о плодотворности теоретической работы, которая отразилась в Основах гражданского законодательства, путем законодательного закрепления института оперативного управления. Это определило полезность и значимость данного правового института, который нашел широкое применение в той сфере, для которой он изначально не предназначался [7, с. 72–75].

По мнению Э. Г. Полонского, категория оперативного управления государственным имуществом — основа для построения хозяйственных отношений в социалистическом государстве, поскольку на его базе возможно конструирование с учетом достижений экономической и правовой науки как отношений между государством в лице его органов и хозяйственными организациями, так и отношений последних между собой и гражданами [8, с. 24–25].

В разные периоды времени цивилисты Э. Г. Полонский, В. А. Болдырев, С. М. Муратова, Ю. Г. Басин ставили под сомнение отношение института оперативного управления к вещным правам.

Так, по мнению Э. Г. Полонского, «выявление пределов осуществления права оперативного управления позволяет научно осуществлять правовую регламентацию отношений государственных организаций с государством, например, в части защиты этого права от неправомерных посягательств государственных органов, в части определения объема и характера требований государства к предприятию и, соответственно, правовых мер воздействия государства на государственную организацию. Право оперативного управления нельзя признать вещным и абсолютным правом — оно не обладает качествами, характерными для таких прав» [8, с. 25].

Согласно ст. 277 ГК субъект права оперативного управления вправе владеть, пользоваться, распоряжаться имуществом собственника в пределах, установленных

законом, в соответствии с целями деятельности, назначением имущества и заданием собственника [4].

Правоотношения оперативного управления имеют признаки, характерные как для обязательственных, так и для вещных правоотношений. Так, обязательственные правоотношения: а) связаны с пользованием имуществом (собственник волевыми действиями имеет возможность регулировать содержание правоотношения, определяя цели использования имущества, порядок изъятия имущества при нарушении условий пользования); б) связаны с косвенным представительством (передача больших прав по содержанию и характеру, чем они принадлежат юридическому лицу – несобственнику).

Вещные правоотношения проявляются в установлении права путем регистрации права и возникновении без договора с собственником права.

По мнению В. А. Болдырева, оперативное управление имеет черты обязательственных отношений, и отсутствие свойства следовать за вещью говорит о необходимости их исключения из числа ограниченных вещных прав [9, с. 9].

В своих трудах Ю. Г. Басин писал, что возникновение права оперативного управления ведет к юридическому оформлению абсолютно нового субъекта права. Наоборот же, все иные вещные права отождествляют передачу отдельных правомочий собственника на вещь или прав на вещи. Сущность права оперативного управления ограничена его целевым характером. Право оперативного управления – это есть передача правомочий собственника имущества, который осуществляет контроль над использованием вещи и определяет окончательную юридическую судьбу принадлежащей ему на праве собственности вещи. По мнению Ю. Г. Басина, передача определенных правомочий собственника юридическому лицу является предпосылкой для формирования нового субъекта права, что является нехарактерным для вещных прав [10, с. 52].

С. А. Муратова писала: «Включение в право оперативного управления административно-правовых и корпоративных элементов несвойственно для цивилистической конструкции». Право оперативного управления, по мнению С. А. Муратовой, «это технический прием, который служит осуществлению права собственности» [11].

Некоторые ученые на рубеже 1990-х гг. утверждали, что право оперативного управления не выражает полноты всех прав организации на имущество, от которого необходимо отказаться. Так, профессор В. С. Мартемьянов писал об изначально плохой формулировке данного понятия, которая в условиях перестройки стала непригодной, так как уже не соответствует современным условиям хозяйствования [12, с. 66–67].

Пункт 2 ст. 279 ГК устанавливает возможность учреждению самостоятельно распоряжаться доходами от деятельности, приносящей доходы, если иное не установлено законодательством [4].

Это право выходит за рамки права оперативного управления и имеет некое сходство с правом хозяйственного ведения. Сразу формируется двойственный характер права учреждения на имущество: по общим правилам законодательства имущество принадлежит учреждению на праве оперативного управления, а в случаях, если иное не установлено законодательством и это прописано учредительными документами, — на праве хозяйственного ведения.

На основании этого была высказана точка зрения, что такое самостоятельное распоряжение формирует новое самостоятельное вещное право. Такое мнение было предложено Л. В. Щенниковой. Она пришла к выводу, что законодателем спроектирована еще одна разновидность ограниченных вещных прав юридических лиц — это право самостоятельного распоряжения учреждением своими доходами [13, с. 92–93].

Вещное право является производным и ограниченным правом от права собственности на это же имущество, правомочия могут быть ограниченными в пределах, установленных законом, в соответствии с целями их деятельности, заданиями собственника имущества, видами, происхождением и назначением этого имущества. Характер распоряжения имуществом зависит от вида субъекта права и источника получения этого имущества. Выделение индивидуальных правомочий и формирование нового права, как это предлагает Л. В. Щенникова, не относится к праву юридического лица на обособленное имущество. Мы не можем согласиться с теорией Л. В. Щенниковой и рядом ученых, предполагающих формирование нового субъекта вещного права. Право распоряжения должно быть в любом юридическом лице на обособленное имущество, каким

бы узким оно ни было, так как основными признаками юридического лица являются участие в гражданском обороте и ответственность.

Ряд ученых высказывали точку зрения об оставлении права оперативного управления, но при иных обстоятельствах. В специальной литературе акцентировалась роль права оперативного управления в советской хозяйственной практике: «Сформировавшееся в прошлые времена право оперативного управления сохранило свой смысл для практики и гражданского законодательства многих стран СНГ в конце XIX — начале XXI в.» [14]. Таким образом, институт права оперативного управления получил востребованность в новых экономических условиях в конце XX столетия.

В. П. Мозолин высказывался о праве оперативного управления как о праве, исчерпавшем свой положительный ресурс. В подтверждение своих слов он указывал на бедственное положение государственных организаций и учреждений в области здравоохранения, культуры, образования, науки, где постоянно растет бюджетный дефицит в финансировании их деятельности.

Данную ситуацию, по мнению В. П. Мозолина, можно исправить законодательным путем, заменив право оперативного управления и хозяйственного ведения правом персонифицированной собственности. В отличие от действующих права оперативного управления и права хозяйственного ведения, обладатель права персонифицированной собственности должен иметь большие правомочия в отношении принадлежащего ему имущества [15, с. 43].

На современном этапе существования цивилистических взглядов А. А. Ананьева праву оперативного управления дает такую трактовку — это непрерывность совершения определенных действий, используемых в сложившейся ситуации по управлению вещами либо деятельностью по передаче имущества, выполнению работ и оказанию услуг [16, с. 9].

С определением этого автора можно согласиться уже потому, что деятельность субъекта управления проявляется в круглосуточном и непрерывном снабжении комплексной неделимой нематериальной услуги.

Заключение. Существование бюджетных учреждений, действующих на основе права оперативного управления, при сложившейся социально-экономической обстановке в нашем

государстве все же требует их наличия. Это обосновывается тем, что в существующие сферы социальной деятельности, первоначально являющиеся невыгодными и убыточными (например, социальное обслуживание престарелых граждан и т. д.), необходимо привлекать государственную собственность для реализации конституционных прав граждан.

Не умаляя значимости различных научных подходов к рассматриваемому понятию, необходимо констатировать, что наличие этого вещного права в законодательстве Республики Беларусь является важным и значимым как с теоретической, так и с практической точки зрения. Институт оперативного управления дает возможность соединять порой не совместимые вещи — самостоятельную деятельность хозяйствующих субъектов и контроль собственника. Это свойство незаменимо там, где главной целью выступают общественно полезные интересы, а получение прибыли стоит лишь на втором плане.

Список использованных источников

1. Рогожина, П. А. Особенности наследования имущества учреждениями [Электронный ресурс] / П. А. Рогожина. — Режим доступа: http://en.nbpublish.com/library_get_pdf.php?id=24021. — Дата доступа: 28.05.2020.

2. Венедиктов, А. В. Государственная социалистическая собственность / А. В. Венедиктов. — М. : Изд-во АН СССР, 1948. — 834 с.

3. Юнусов, Р. А. Ретроспективный взгляд на политические и правовые корни права оперативного управления / Р. А. Юнусов // Вестн. Рос. правовой акад. М-ва юстиции Рос. Федерации. — 2008. — № 4. — С. 4548.

4. Гражданский кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 7 дек. 1998 г. № 218-З : принят Палатой представителей 28 окт. 1998 г. : одобр. Советом Респ. 19 нояб. 1998 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.05.2019 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.

5. Братусь, С. Н. Право государственной собственности и имущественная самостоятельность государственного предприятия / С. Н. Братусь // Хозяйство и право. — 1989. — № 8. — С. 97–106.

6. Шкредов, В. П. Экономика и право / В. П. Шкредов. — М. : Экономика, 1967. — 189 с.

7. Халфина, Р. О. Право собственности и право оперативного управления / СССР — Австрия: проблемы гражданского и семейного права // Р. О. Халфина. — М. : Юрид. лит., 1983. — 102 с.

8. Полонский, Э. Г. Некоторые правовые проблемы оперативно-го управления государственным имуществом / Э. Г. Полонский // Тезисы докладов межвуз. конф. по вопросам правового положения торгового предприятия и регулирования его хозяйственной деятельности, октябрь 1966 г. / Моск. ин-т нар. хозяйства им. Г. В. Плеханова. – М., 1966. – С. 24–29.

9. Болдырев, В. А. Гражданско-правовая конструкция юридического лица несобственника : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / В. А. Болдырев. – Екатеринбург, 2013. — 43 с.

10. Диденко, А. Г. О праве оперативного управления и хозяйственного ведения как вещных правах / А. Г. Диденко // Вещные права: система, содержание, приобретение : сб. науч. тр. в честь проф. Б. Л. Хаксельберга / под ред. Д. О. Тузова. – М. : Статут, 2008. – С. 52–65.

11. Муратова, С. А. Право оперативного управления и хозяйственного ведения в системе ограниченных вещных прав [Электронный ресурс] / С. А. Муратова. – Режим доступа: <http://pravo-operativnogoupravleniya-i-hozyaystvennogo-vedeniya-v-sisteme-ogranichenn-h-veshn-h-prav.pdf>. – Дата доступа: 28.05.2020.

12. Право собственности в СССР : круглый стол издательства «Юридическая литература» / ред. и сост. Э. А. Чиркин ; отв. ред. Ю. К. Толстой, В. Ф. Яковлев. – М. : Юрид. лит., 1989. – 287 с.

13. Щенникова, Л. В. Вещное право / Л. В. Щенникова. – М. : Юрист, 2006. – 240 с.

14. Сюбарева, И. Ф. Понятие права оперативного управления и его развитие в науке и законодательстве [Электронный ресурс] / И. Ф. Сюбарева. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-prava-operativnogo-upravleniya-i-ego-razvitie-v-nauke-i-zakonodatelstve>. – Режим доступа: 28.05.2020

15. Мозолин, В. П. Развитие гражданского законодательства на современном этапе (дискуссионные проблемы) / В. П. Мозолин // Журн. рос. права. – 2005. — № 7. — С. 43.

16. Ананьева, А. А. Оперативное управление в гражданском праве / А. А. Ананьева // Юрист. – 2016. – № 13. – С. 9–13.

10.06.2020

O. V. Gogonova
Senior lecturer of the Department of Economics and law
International University «MITSO»
(Gomel branch)

LEGAL ANALYSIS OF THE RIGHT OF OPERATIONAL MANAGEMENT

Abstract. The article is devoted to the study of the construction of the right of operational management. the author presents various views of civilists in the field of operational management – adherents and opponents of this design; rejecting the attribution of this right to property law, as well as new views that suggest replacing the right of operational management and economic management with the right of personalized property; the significance of the Institute of operational management for public and useful interests and for the implementation of the constitutional rights of citizens, which should continue to occupy an appropriate place among property rights in civil legislation, is substantiated.

The relevance of this research is due to the lack of study of the Institute of operational management, which leads to different and sometimes contradictory views of civilists about the conceptual apparatus, legal nature and belonging of the studied law to real rights.

Keywords: property rights, right of operational management, establishment, right of disposition.