

ПРАВО ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РАЗЛИЧНЫХ УСЛОВИЯХ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВОПОРЯДКА

© 2014 Понька Виктор Федорович
доктор юридических наук, профессор
Российский университет дружбы народов
117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 10/2
E-mail: vfponka@mail.ru

Раскрывается содержание понятия права оперативного управления как основного вида ограниченных прав. Прослеживается история развития права оперативного управления, рассматривается данный институт с точки зрения гражданского права, и выделяются особенности его правового статуса.

Ключевые слова: право оперативного управления, ограниченное вещное право, казенное предприятие, учреждение, собственник имущества.

Центральной отраслью гражданского права всегда являлось вещное право. Оно представляет собой систему правовых норм, содержащих положения о праве лиц на вещи. Главные институты вещного права - право собственности и ограниченные вещные права.

Исторически предпосылки возникновения права оперативного управления связывают со Средневековой Европой¹, хотя в зарубежных странах на настоящий момент не существует аналога праву оперативного управления. В государствах, относящихся к англосаксонской правовой семье, имеется схожая конструкция - институт фидуциарной или доверительной собственности, - которая выражается в передаче имущества лицом, устанавливающим доверительную собственность (учредителем), другому лицу (доверительному собственнику) для его управления в интересах нескольких выгодоприобретателей (бенефициаров)². В России право оперативного управления как способ управления публичным имуществом сформировалось на основе тех механизмов, которые были разработаны еще в Советском Союзе. Данный институт нашел свое отражение в таких законодательных актах, как закон СССР “Об утверждении основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик” от 8 декабря 1961 г.; созданный на его основе Гражданский кодекс РСФСР от 11 июня 1964 г.; Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик от 31 мая 1991 г.³ Кроме того, положения, касающиеся данного института вещного права, содержались в актах, имеющих подзаконный характер.

Впервые право оперативного управления закреплялось в Законе СССР “Об утверждении основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик” 1961 г., где в ст. 21 “Государственная собственность” было установлено, что государственная собственность представляет собой “общее достояние всего советского народа” и является основной формой социалистической собственности. В данной статье было также закреплено, что государство является единственным собственником всего государственного имущества, а имущество может быть передано только в пользование.

Имущество организованных государством торговых, коммунальных и иных предприятий - имущество государства. В 1981 г. была введена ст. 26.1, в которой говорилось о том, что имущество, закрепленное за государственно-кооперативными организациями, находится в оперативном управлении этих организаций, которое осуществляется в соответствии с целями их деятельности, плановыми заданиями и назначением имущества, права владения, пользования и распоряжения имуществом⁴. Положения Закона СССР были имплементированы в Гражданский кодекс РСФСР от 11 июня 1964 г. Термин “право оперативного управления” употребляется в ст. 93.1, введенной в 1987 г. и содержавшей идентичное определение Закона СССР в ст. 26.1, вступившей в силу 30 октября 1981 г.

Далее, в п. 3 ст. 5 Закона РСФСР “О собственности в РСФСР” от 24 декабря 1990 г. было установлено, что имущество, закрепленное собственником за государственными и иными учреж-

дениями, финансируемыми за счет средств собственника, находится в оперативном управлении этого учреждения, которое в соответствии с целями своей деятельности осуществляет право владения, пользования и распоряжения имуществом. Как видно из вышеприведенной формулировки, данный акт содержит более детальное содержание права оперативного управления, так как четче определяется круг субъектов, осуществляющих данное право (государственные и иные учреждения), а также приводятся возможные правомочия данных субъектов в отношении имущества.

После распада Советского Союза не осталось и плановой экономики, а следовательно, значительного участия государства в экономике государства. На рубеже 1990-х гг. шли дискуссии по вопросу о том, стоит ли оставлять право оперативного управления в качестве ограниченного вещного права и вводить ли его в законодательство. Одни ученые полагали, что этот институт представляет собой пережитки социализма и не соответствует нынешним условиям хозяйствования. Другие полагали, что данный институт необходимо сохранить, так как система управления, созданная при СССР, является эффективной и требует лишь корректировок в связи с переходом к рыночной экономике.

В современном российском законодательстве право оперативного управления закреплено в Гражданском кодексе Российской Федерации (ГК РФ) (часть I) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Пункт 1 ст. 216 “Вещные права лиц, не являющихся собственниками” закрепляет статус права оперативного управления имуществом как ограниченные вещные права. Более подробно данный институт вещного права отражается в ст. 296 ГК РФ “Право оперативного управления”, где приводится следующее положение: “Учреждение и казенное предприятие, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеют, пользуются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжаются этим имуществом с согласия собственника этого имущества”.

Таким образом, мы видим, что понятие права оперативного управления не претерпело значительных изменений с 1961 г., однако есть несколько особенностей права оперативного управ-

ления, среди которых можно выделить следующие:

- субъектами права оперативного управления являются учреждения и казенные предприятия;
- пределы владения и пользования имуществом определяются законодательством;
- распоряжение имуществом происходит только с согласия собственника, если иное не установлено законом.

Учреждения и казенные предприятия обладают различным статусом по осуществлению владения, пользования и распоряжения имуществом⁵. Казенное предприятие вправе самостоятельно распоряжаться произведенной им продукцией, если иное не установлено законом (ст. 297 ГК РФ). С учреждениями дело обстоит сложнее. В ст. 298 ГК РФ перечисляются четыре вида учреждений, регулирование хозяйственной деятельности каждого из которых является различным. Учреждения делятся на два типа: публичные и частные, публичные, в свою очередь, делятся на автономные, бюджетные и казенные учреждения. Частные учреждения не вправе распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным этим учреждением за счет средств, выделенных ему собственником, однако они имеют право самостоятельно распоряжаться средствами, полученными за счет приносящей доходы деятельности (п. 1 ст. 298 ГК РФ). Автономные учреждения обладают более широкими полномочиями: они вправе самостоятельно распоряжаться имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, а также средствами, полученными в соответствии с целями создания деятельности, приносящей доходы (п. 2 ст. 298 ГК РФ). Подобно автономным учреждениям бюджетные учреждения вправе самостоятельно распоряжаться средствами, полученными от деятельности, приносящей доход постольку, поскольку это предусмотрено в учредительных документах, а также имуществом, кроме недвижимого и особо ценного движимого имущества (п. 3 ст. 298 ГК РФ). Казенное учреждение не вправе распоряжаться никаким имуществом без согласия собственника, однако вправе осуществлять приносящую доходы деятельность, средства от которой поступают в бюджет.

Сложной является не только система разделения юридических лиц на учреждения и казенные предприятия, но и различие их статуса.

Согласно п. 1 ст. 299 ГК РФ право оперативного управления возникает на основании решения о закреплении за казенным предприятием или учреждением данного права с момента передачи имущества. Здесь особо остро стоит вопрос о статусе недвижимого имущества, закрепленного за учреждением или казенным предприятием: с какого момента возникает право оперативного управления - с момента передачи собственности, что установлено в ст. 299 ГК РФ, или же с момента государственной регистрации права оперативного управления?⁶ Этот вопрос был решен в Постановлении Пленума Верховного суда Российской Федерации, Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 г. № 22 “О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав”, в п. 5 которого говорится о том, что в соответствии с абз. 5 п. 1 ст. 216 ГК РФ право оперативного управления относится к вещным правам, и, следовательно, право оперативного управления на недвижимость возникает с момента его государственной регистрации, и с этого момента собственник не вправе распоряжаться имуществом независимо от наличия или согласия предприятия или учреждения.

Прекращение права оперативного управления предусмотрено в ст. 299 ГК РФ и связано с основаниями, установленными ГК РФ, а также в случаях правомерного изъятия имущества у предприятия или учреждения по решению собственника. Основываясь на положениях п. 1 ст. 235 ГК РФ, к указанным основаниям прекращения права оперативного управления можно отнести отчуждение имущества предприятием, обладающим таким имуществом на праве хозяйственного ведения, и отказ от такого права.

Согласно п. 2 ст. 300 ГК РФ при переходе права собственности на учреждение другому лицу учреждение сохраняет право оперативного управления на принадлежащее ему имущество. Также положение п. 6 Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации, Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации

от 29 апреля 2010 г. № 22 “О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав” устанавливается, что право оперативного определения осуществляется в порядке, предусмотренном ст. 305 ГК РФ “Защита прав владельца, не являющегося собственником”, по которому предприятию или учреждению предоставляются все права, предусмотренные ст. 301-304 ГК РФ, и обеспечивается защита владения от любого посягательства третьих лиц, а также собственника.

Подводя итоги, следует сказать о том, что многие российские ученые ставят под сомнение как само существование права оперативного управления, так и его вещно-правовую природу⁷. Несмотря на то, что право оперативного управления мало соотносится с рыночными методами ведения хозяйственной деятельности, большая часть имущества все еще находится у предприятий и учреждений именно на праве оперативного управления, поэтому мы можем сделать вывод, что в ближайшее время государство не намерено отказываться от данного института ограниченных вещных прав.

¹ *Сюбарева И.Ф.* Понятие права оперативного управления и его развитие в науке и законодательстве // Вестн. Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2011. № 9. С. 49.

² *Васильев Е.А., Комаров А.С.* Гражданское и торговое право зарубежных государств: учебник. В 2 т. Т. 2. 4-е изд. М., 2005. С. 406.

³ Там же.

⁴ Об утверждении основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик: закон СССР от 8 дек. 1961 г. URL: <http://www.bestpravo.ru/sssr/gn-zakony/x1p.htm>.

⁵ *Кирсанов А.Н.* Состояние и основные проблемы реформы хозяйственных обществ в России // Вестн. РУДН. Серия “Юридические науки”. 2014. № 3. С. 52-61.

⁶ *Куликова А.А.* Возникновение права оперативного управления казенного предприятия на недвижимое имущество // Юридическая наука. 2012. № 3. С. 39.

⁷ *Кириллова Н.А.* Право оперативного управления государственных и муниципальных учреждений // Вестн. Тюменского государственного университета. 2011. № 3. С. 134.

Поступила в редакцию 01.11.2014 г.