

УДК 347.2

## Право оперативного управления в свете совершенствования гражданского законодательства



**Ахметьянова З.А.**

Кандидат юридических наук,  
доцент кафедры гражданского и предпринимательского права  
Казанского (Приволжского) федерального университета

*Статья посвящена исследованию вопроса о такой разновидности ограниченных вещных прав, как право оперативного управления. Анализируется понятие и сущность права оперативного управления, его содержание, дается оценка изменениям, ожидаемым в регулировании отношений, связанных с реализацией права оперативного управления, в связи с предстоящим внесением изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации. Делается вывод о целесообразности законодательного ограничения видов вещных прав юридических лиц – не собственников имущества.*

*Ключевые слова:* вещное право; ограниченное вещное право; право оперативного управления; унитарное предприятие; учреждение.

В целях совершенствования отечественного законодательства о вещном праве Проект федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [1] (далее – Проект) предполагает внесение серьезных изменений. Основную цель этих изменений разработчики документов по совершенствованию законодательства о вещном праве видят в том, чтобы «создать логически непротиворечивую и стройную систему норм, посвященных вещным правам, начиная с элементарных понятий и заканчивая специальными узкими конструкциями, рассчитанную на самые разные сферы жизни» [2, с. 7].

Самой серьезной проработке при этом подверглась система ограниченных вещных прав, что предполагает отказ от некоторых ныне предусмотренных законодательством вещных прав (например, права хозяйственного ведения) и введение в оборот новых, ранее не известных российскому законодательству вещных прав (узуфрукт, эмфитевзис, право вещной выдачи и др.).

Действующее гражданское законодательство называет право оперативного управления и право хозяйственного ведения среди иных вещных прав лиц,

не являющихся собственниками имущества (ст. 216 ГК РФ). По сути своей, это ограниченные вещные права отдельных видов юридических лиц – не собственников по хозяйственному и иному использованию имущества публичного собственника, характерные для отечественного правопорядка.

Категорию «право оперативного управления» предложил и научно обосновал академик А.В. Венедиктов [3, с. 315-330].

Первоначально данный институт складывался в условиях преобладания государственной собственности, как ее необходимый элемент. Зависимость права оперативного управления от права собственности государства в тот период выражалась в том, что правомочия владения, пользования и распоряжения государственным имуществом осуществлялись государственными предприятиями (организациями) в соответствии с целями их деятельности, плановыми заданиями и назначением имущества, а именно государство, как собственник имущества, и определяло и цели деятельности предприятия, и их плановые задания, и назначение имущества [4, с. 22].

Следует признать, что конструкция права оперативного управления внесла значительный вклад в развитие цивилистической науки. Достаточно долгое время право оперативного управления было

единственным ограниченным вещным правом, допускаемым советским гражданским законодательством. Появившееся в период преимущественно плановой экономики и соответствующих ей методов управления, предназначенное в большей степени для периода преобладания государственной собственности, право оперативного управления выдержало испытание временем и даже с переходом к экономическим, рыночным методам управления не прекратило своего существования, хотя, несомненно, претерпело некоторые изменения.

С переходом к рыночной экономике круг возможных субъектов права оперативного управления существенно сузился, и данный правовой режим стал применяться в отношении имущества только отдельных видов юридических лиц – казенных предприятий и учреждений. Для других организаций – несобственников закрепленного за ними имущества – унитарных предприятий законодатель в начале 90-х гг. прошлого столетия ввел «новую», ранее неизвестную законодательству категорию – право полного хозяйственного ведения [5], затем трансформировавшееся в право хозяйственного ведения [6], которое предоставляло своим обладателям несколько больше возможностей (особенно распорядительных), нежели право оперативного управления. По сути, обладатель права полного хозяйственного ведения мог владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом собственника «по своему усмотрению», и единственным ограничением было лишь то, чтобы действия такого хозяйствующего субъекта не противоречили закону [4, с. 23-26]. Что же касается права оперативного управления, то с введением в оборот категории права хозяйственного ведения оно практически не претерпело каких-либо существенных изменений в части содержания и предоставляемых его обладателю возможностей в отношении закрепляемого за ним собственником имущества.

В ходе дальнейшего становления в России отношений, свойственных «новой», рыночной экономике, неоднократно возникал вопрос о необходимости формирования в России новой системы хозяйствующих субъектов, прежде всего собственников своего имущества. Основной аргумент при этом приводился в пользу того, что в отечественном гражданском обороте должны остаться лишь те хозяйствующие субъекты, которые обладают имуществом исключительно на праве собственности, ибо только такие субъекты способны своими действиями обеспечивать свое прохождение на рынок, свою экономически эффективную и конкурентоспособную деятельность. Унитарные же предприятия как субъекты права хозяйственного ведения и права оперативного управления, не будучи собственниками предоставленного им имущества, призваны удовлетворять не столько свои собственные интересы, а сколько ин-

тересы собственника имущества – государства, государственного или муниципального образования.

В попытках определиться с дальнейшей судьбой унитарных предприятий развитие получили две основные концепции, получившие название ликвидационной (суть которой в полном исключении из оборота субъектов – не собственников) и коммерциализационной (согласно которой унитарные предприятия должны функционировать как все другие рыночные субъекты, в соответствии с законами рынка) [7, с. 149-150].

О необходимости отказаться от таких субъектов, как унитарные предприятия, а вместе с этим и от правового режима их имущества – права хозяйственного ведения и права оперативного управления – неоднократно высказывался профессор Е.А. Суханов, по мнению которого появление искусственно сконструированных ограниченных вещных прав хозяйственного ведения и оперативного управления, имущественная обособленность обладателей которых носила чисто формальный, «учетный» характер, было вызвано очевидными потребностями государственной экономики, в которой государство в качестве единого и единственного собственника громадных имуществ само, как целое, реально не могло осуществлять над ними «хозяйственное господство», но одновременно и не хотело отдать их в собственность самостоятельным юридическим лицам, даже находящимся под его полным контролем [8, с. 235].

В последнее десятилетие прошлого столетия тенденция на преобразование государственных предприятий, действующих на праве хозяйственного ведения, в предприятия казенные, основанные на праве оперативного управления, наметилась и в российском законодательстве [9; 10].

Отказ от права хозяйственного ведения нашел поддержку в Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации [11] (далее – Концепция), по мнению авторов которой нужно устранить существующий в законодательстве дуализм прав на управление имуществом, находящимся в государственной или муниципальной собственности, оставив только одно право – право оперативного управления. Эта задача последовательно решается в Проекте федерального закона о внесении изменений в ГК РФ.

Право оперативного управления, по сути, есть ограниченное вещное право, поскольку если «о собственности можно сказать лишь то, что это наиболее полное, неограниченное право, право вообще», «тогда все другие права образуются ограничением права собственности» [12, с. 150]. Основанное на праве государственной и муниципальной собственности, такое ограниченное вещное право в определенной мере ограничивает права публично-правового образования как собственника соответствующего

имущества, закрепленного за юридическим лицом. Такое ограничение прав публичного собственника происходит по его собственной инициативе, поскольку именно собственник имущества непосредственно решает вопросы создания субъекта права оперативного управления и вопросы прекращения его деятельности.

Будучи субъективным гражданским правом, право оперативного управления представляет собой юридически обеспеченные вид и меру возможного поведения субъекта в отношении имущества, предоставленного собственником этого имущества предприятию или учреждению. В отличие от права собственности право оперативного управления, во-первых, зависит от власти собственника имущества; во-вторых, подразумевает, что создание и существование субъекта права оперативного управления возможно постольку, поскольку собственник признает такое его существование необходимым и целесообразным; в-третьих, допускает, что собственник имущества может обязать субъекта права оперативного управления использовать предоставленное ему имущество строго по назначению.

В Концепции предлагается определить право оперативного управления как право владения, пользования и распоряжения имуществом собственника в пределах, установленных законодательством, а также в соответствии с целями деятельности, заданиями собственника и назначением имущества [11]. При этом оговаривается, что объем ограничений права оперативного управления может зависеть от категории субъекта данного права и от вида объекта, на который данное право распространяется.

В соответствии со ст. 306 в предлагаемой редакции ГК РФ государственные или муниципальные предприятия, а также учреждения владеют, пользуются и распоряжаются принадлежащим им имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника этого имущества и назначением этого имущества [1].

При этом в оперативное управление организации поступает: во-первых, имущество, закрепленное за предприятием или учреждением собственником (п. 1 ст. 120 ГК РФ); во-вторых, имущество, приобретенное за счет средств, выделенных собственником для его приобретения; в-третьих, имущество, полученное за счет разрешенной субъекту приносящей доходы деятельности; в-четвертых, имущество, полученное по иным основаниям, не противоречащим закону или уставу предприятия или учреждения. В оперативное управления предприятия или учреждения поступают также плоды, продукция и доходы от использования имущества, находящегося у него в оперативном управлении, а также имущество, приобретенное предприятием или учреждением по договору или иным основаниям. Доходы, полученные

учреждением за счет разрешенной ему приносящей доходы деятельности, как и ранее, должны будут учитываться на отдельном балансе.

Если согласно действующему законодательству субъектами права оперативного управления могут быть либо казенные предприятия (федеральные, субъектов Российской Федерации и муниципальные), либо учреждения (государственные, муниципальные, частные), то в соответствии с предлагаемыми изменениями в ГК РФ круг субъектов данного вещного права станет несколько шире. Это будут все без исключения государственные и муниципальные предприятия и все учреждения. Хотя, надо заметить, что в Концепции предлагалось оставить субъектами права оперативного управления только государственные или муниципальные юридические лица, ибо ее разработчики изначально полагали, что характер права оперативного управления делает данное право не вполне пригодным для частных учреждений, для которых более удобной представлялась модель права собственности [11]. Тем не менее в Проекте субъектами права оперативного управления по-прежнему названы все учреждения, в том числе частные.

Предприятие или учреждение, будучи субъектом права оперативного управления, осуществляет в отношении закрепленного за ним собственником имущества правомочия владения, пользования и распоряжения. Если в отношении осуществления правомочий владения и пользования каких-либо особых указаний ГК РФ не предлагает, то распорядительные возможности субъекта права оперативного управления законодателем оговариваются прямо. Так, в частности, для предприятия или учреждения законодательно устанавливается запрет продавать принадлежащее ему на праве оперативного управления недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника [1].

Далее объем правомочия распоряжения зависит непосредственно от категории субъекта – выступает в качестве такового унитарное (не казенное) предприятие, казенное предприятие, автономное, бюджетное, казенное или частное учреждение. Так, для предприятий, не являющихся казенными, сохраняется характерное сейчас для права хозяйственного ведения правило о том, что они вправе самостоятельно распоряжаться принадлежащим им движимым имуществом (за исключением случаев, установленных законом или иными правовыми актами). Другие же, традиционные субъекты права оперативного управления – казенные предприятия и учреждения – вправе отчуждать или иным способом распоряжаться движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за

счет средств, выделенных собственником на приобретение такого имущества, исключительно с согласия собственника этого имущества, что справедливо для этих субъектов как обладателей права оперативного управления и в настоящее время.

Для автономного учреждения общее правило таково, что оно не вправе распоряжаться имуществом, относящимся к недвижимому или особо ценному движимому имуществу, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет выделенных собственником средств. Остальным имуществом, в том числе приобретенным за счет разрешенной учреждению приносящей доходы деятельности либо полученным в качестве пожертвования от граждан или юридических лиц, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно.

Казенное предприятие согласно действующему законодательству вправе по общему правилу самостоятельно реализовывать производимую им продукцию, если иное не установлено законом или иными правовыми актами (п. 2 ст. 297 ГК РФ). У учреждения на сегодняшний день такой возможности нет. В соответствии же с ожидаемыми в режиме права оперативного управления изменениями казенные предприятия и учреждения смогут без согласия собственника реализовывать производимые ими товары, работы, услуги при осуществлении предпринимательской и иной приносящей доходы деятельности, если иное не установлено законом или иными правовыми актами [1].

Собственник имущества, переданного в оперативное управление предприятию или учреждению, сохраняет за собой определенные правомочия. Так, в частности, он решает в соответствии с законом вопросы создания предприятия или учреждения, определения предмета и целей его деятельности, реорганизации и ликвидации, осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию или учреждению имущества, а также осуществляет иные полномочия, предусмотренные законом или уставом предприятия или учреждения. Кроме того, собственник имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в оперативном управлении предприятия, не относящегося к казенным, в размере, установленном законом или уставом предприятия.

В отношении казенных предприятий и учреждений за собственником сохраняется несколько больше возможностей, ибо он вправе устанавливать порядок распределения их доходов, полученных за счет разрешенной им приносящей доходы деятельности [1].

Как и по действующему законодательству, собственник имущества сохраняет за собой право изъять у казенного предприятия или учреждения (за исключением автономного) имущество, которое им

не используется или используется не по назначению. Однако, сначала, установив, что предприятие или учреждение имущество не использует или использует его не по назначению, собственник должен будет предупредить предприятие или учреждение о возможности изъятия у него этого имущества и предоставить разумный срок для устранения соответствующего нарушения. И только в том случае, если предприятие или учреждение не устранит недостатки, послужившие основанием для соответствующего предупреждения, собственник имущества может принять решение об его изъятии.

Вышеизложенное позволяет заключить, что сохраняемый законодателем режим права оперативного управления в свете совершенствования гражданского законодательства не претерпевает значительных изменений. По сути, в будущем варианте данный правовой режим имущества призван выполнять все те функции, которые в соответствии с действующим законодательством реализуют два института – право хозяйственного ведения и право оперативного управления. Тем самым, сохранением в системе ограниченных вещных прав только права оперативного управления решается поставленная разработчиками документов по совершенствованию гражданского законодательства задача устранить дуализм прав на управление имуществом, находящимся в государственной или муниципальной собственности.

#### *Литература:*

1. Проект федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» – URL: <http://www.pravo.ru>.
2. Иванов А.А. Основные тенденции развития законодательства о вещных правах // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2010. – № 12. – С. 6-9.
3. Венедиктов А.В. Избранные труды по гражданскому праву. В 2 т. Т. 2. – М.: Статут, 2004. – 557 с.
4. Ахметьянова З.А. Вещное право: учеб. – М.: Статут, 2011. – 360 с.
5. Закон СССР от 6 марта 1990 г. «О собственности в СССР», ст. 24 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 11. – Ст. 164.

6. Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности», ст. 3 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1990. – № 30. – Ст. 418.
7. Ершова И.В. Правовой режим государственного имущества в хозяйственном обороте: теоретические основы и пути совершенствования. – М.: Юриспруденция, 2001. – 304 с.
8. Суханов Е.А. Понятие и виды ограниченных вещных прав // Гражданское право России – частное право / Отв. ред. В.С. Ем. – М.: Статут, 2008. – 588 с. – С. 213-247.
9. Указ Президента РФ от 23 мая 1994 г. № 1003 «О реформе государственных предприятий» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 5. – Ст. 393.
10. Постановление Правительства РФ от 30 октября 1997 г. № 1373 «О реформе предприятий и иных коммерческих организаций» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 44. – Ст. 5078.
11. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобренная Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 7 октября 2009 г. – URL: <http://www.privlaw.ru>.
12. Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. – М.: Дело, 2002. – 512 с.

## The Right of Operative Management in the Framework of Perfection of Civil Legislation

*Z.A. Akhmetzyanova  
Kazan (Volga Region) Federal University*

*The paper addresses the right of operative management as one of the types of limited proprietary rights. The author analyzes the notion and essence of the right of operative management, and estimates the changes expected in the sphere of regulation of the right of operative management due to introduction of amendments to Civil Code of the Russian Federation. The author comes to the conclusion about the necessity of legal restriction of types of proprietary rights of juridical persons that are not owners.*

*Key words: proprietary right, limited proprietary right, right of operative management, unitary enterprise, institute.*

