

УДК 347.2/3

**ДЕФЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ВЕЩНЫХ ОТНОШЕНИЙ С УЧАСТИЕМ УНИТАРНЫХ
ПРЕДПРИЯТИЙ И УЧРЕЖДЕНИЙ***И.П. Кожокаръ***Аннотация**

Статья посвящена вопросу актуальности сохранения в гражданском законодательстве прав хозяйственного ведения и оперативного управления. Исследование отличается тем, что оно проведено в соответствии с концепцией дефектов механизма правового регулирования вещных отношений. Для разрешения дефективного явления предлагается более подробно закрепить правовое регулирование указанных прав.

Ключевые слова: дефекты, механизм правового регулирования, вещное право, право хозяйственного ведения, право оперативного управления.

Среди вещных прав, выделяемых российским законодательством, особое место принадлежит таким видам ограниченных вещных прав, как право оперативного управления и право хозяйственного ведения. Указанные виды производны от права собственности и отличаются определённой спецификой, которую следует учитывать в процессе изучения дефективных явлений.

В настоящий момент в России не прекращаются дискуссии учёных о правовых формах участия государства и государственной собственности в хозяйственном обороте страны [1]. Достаточно активно поиски таких форм ведутся и законодателем. Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» вещные права хозяйственного ведения и оперативного управления сохранены за унитарными государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями (99-ФЗ). Между тем, по мнению некоторых учёных, сохранение этих «вещных прав» в действующем законодательстве свидетельствует о переходном характере самой экономики, которая неизбежно, но временно и в модифицированном виде сохраняет определённые элементы прежней хозяйственной системы (в том числе права хозяйственного ведения и оперативного управления) [2, с. 600].

Таким образом, одним из наиболее очевидных дефективных явлений механизма правового регулирования вещных отношений является неопределённость роли и значения прав оперативного управления и хозяйственного ведения.

У истоков формирования юридической конструкции оперативного управления как правовой формы закрепления имущества за государственными органи-

зациями стоял А.В. Венедиктов, который предлагал указать в Гражданском кодексе, что госорганы осуществляют предоставленные им государством права по владению, пользованию и распоряжению имуществом в порядке управления [3, с. 359–360]. По мнению данного автора, законодатель наделяет собственника определёнными правомочиями, но отнюдь не сводит к ним самого содержания (сущности) права собственности и не исключает того, что права владения, пользования и распоряжения могут быть предоставлены законом и не собственнику.

Во всех ситуациях, по мнению Е.А. Суханова, применение конструкции юридического лица связано с обособлением определённого имущества с целью ограничения имущественной ответственности для его учредителей (участников). В качестве основных функций (задач), выполняемых конструкцией юридического лица, на первое место ставится ограничение риска ответственности его участников по долгам и на второе место – более эффективное использование капитала (имущества), в том числе при его объединении учредителями (участниками). При этом Е.А. Суханов всё-таки не отрицает того, что создание юридического лица может преследовать не только цель получения прибыли на вложенное имущество, но и цель материального обеспечения управленческой, научно-образовательной, культурно-воспитательной, благотворительной или иной общественной деятельности (не предполагающей получение прямых доходов от неё) [2, с. 175].

Есть известные противоречия в суждениях Е.А. Суханова. Признавая в принципе искусственную конструкцию юридического лица, он отрицает существование категории таких юридических лиц, как унитарное предприятие, а также права оперативного управления ввиду их искусственного характера. Как отмечает Е.А. Суханов, «набор» ограниченных вещных прав и их система в современном российском законодательстве не совпадают с традиционной систематизацией. Вместе с тем отметим, что излишне частые ссылки на классические вещные права не всегда обоснованы: тем самым отрицается возможность рождения новых правовых форм по мере развития и изменения общественных отношений, опосредствовать которые призваны эти новые формы.

Институт оперативного управления разрабатывался в условиях господства социалистической государственной собственности и, как отмечали советские учёные, имел целью закрепление правовыми средствами непосредственно общественного характера общенародной собственности в социалистическом обществе [4, с. 15–16]. Вероятно, именно это обстоятельство и уверенность исследователей в незыблемости социалистического характера советского общества не позволили им шире взглянуть на институт права оперативного управления.

Значение вещного права оперативного управления не замыкается рамками социалистической государственной собственности, хотя это право разрабатывалось советскими учёными именно для её обслуживания. Наряду с правом собственности право оперативного управления является правовой формой опосредствования имущественной обособленности унитарных предприятий и учреждений, обусловленной спецификой тех функций, которые эти юридические лица выполняют в обществе. Это право даёт им возможность самим отвечать по своим обязательствам и участвовать в гражданском обороте в качестве юридических лиц. Институт права оперативного управления позволяет преодолеть

те противоречия и сомнения, которые возникают в связи с применением теории разделённой собственности к отношениям по осуществлению права государственной собственности.

В этом плане заслуживает внимания позиция Д.В. Петрова, который считает, что права хозяйственного ведения и оперативного управления являются надёжными юридическими механизмами управления имуществом публичного собственника. Он не соглашается с мнением тех, кто, называя эти вещные права правовыми атавизмами, полагает, что они больше свойственны административно-плановой системе хозяйствования и неприемлемы в условиях рыночной экономики [5, с. 9, 165]. Автор рассматривает права хозяйственного ведения и оперативного управления в качестве единственных вещных прав в российском правопорядке, которые являются вторичными (производными) способами обособления собственного имущества субъекта права.

Анализ Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) показывает, что и частные учреждения в силу необходимости оставить их под контролем собственника-учредителя для эффективного осуществления цели, в которой заинтересован сам собственник, могут эффективно функционировать на базе права оперативного управления. Отечественный законодатель в процессе гражданско-правового регулирования отношений по обособлению имущества государственных предприятий по-разному определял соотношение прав собственника и прав субъектов иных вещных прав на обособленное имущество, используя различные конструкции: право полного хозяйственного ведения, впоследствии право хозяйственного ведения. При этом название «оперативное управление» было сохранено для строго определённых субъектов – учреждений и казённых предприятий.

Однако не только сама необходимость права оперативного управления в современном законодательстве вызвала дискуссии. Так, одним из дефективных явлений правового механизма указанного института является сложность определения момента возникновения и прекращения названного права [6]. По этому поводу сложилась противоречивая судебная практика (с момента передачи имущества, с момента государственной регистрации и т. п.).

Право полного хозяйственного ведения было закреплено Законом «О собственности в СССР» от 6 марта 1990 г. В силу ст. 24 Закона имущество, являющееся государственной собственностью и закреплённое за государственным предприятием, принадлежит ему на праве полного хозяйственного ведения. Осуществляя право полного хозяйственного ведения своим имуществом, предприятие владеет, пользуется и распоряжается указанным имуществом и по своему усмотрению совершает в отношении его любые действия, не противоречащие закону. К праву полного хозяйственного ведения применяются правила о праве собственности, если законодательством не предусмотрено иное. Имущество, являющееся государственной собственностью и закреплённое собственником за государственным учреждением (организацией), состоящим на государственном бюджете, находится в оперативном управлении этого учреждения (организации) (1305-1).

Необходимо сказать, что реализация норм, регулирующих анализируемые отношения, осложняется рядом как объективных, так и субъективных факторов.

Как представляется, дефекты права хозяйственного ведения вызваны трудностью применения и реализации норм, а не тем фактом, что указанная категория не соответствует современным тенденциям развития гражданского оборота. В научной литературе отмечалось, что разрешение проблем, связанных с правом оперативного управления, «неизбежно потребует содержательного изменения ряда правовых норм» [7, с. 56]. Очевидно одно: преодоление дефектов в данном случае приведет к внесению изменений в законодательство.

В Проекте изменений ГК РФ в качестве вещного права предусмотрено единое право оперативного управления имуществом, которое принадлежит государственным или муниципальным предприятиям и государственным и частным учреждениям. Обращает на себя внимание, как перечисляются в Проекте правомочия в составе права оперативного управления. Субъекты этого права 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. Объем правомочия распоряжения, входящего в состав права оперативного управления, зависит от категории субъекта соответствующего права и от источника поступления средств (ст. 306 Проекта).

В настоящее время право хозяйственного ведения определяется как право владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом; право оперативного управления – как право владеть и пользоваться имуществом. Право распоряжения отделяется от этих правомочий, оговаривается необходимостью согласия собственника, если иное не устанавливается законом. Статья 298 ГК РФ в редакции ФЗ от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ подробно регламентирует распоряжение имуществом учреждения в зависимости от категории учреждения и от источника поступления средств. Во всех случаях, если учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, доходы, полученные от такой деятельности, и приобретённое за счёт этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения. Исключение составляют казённые учреждения, чьи доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Прежняя формулировка п. 2 ст. 298 ГК РФ предусматривала, что такое имущество поступает в самостоятельное распоряжение учреждения и учитывается на отдельном балансе. Установленное законом право самостоятельного распоряжения таким имуществом вызвало среди исследователей дискуссию относительно юридической природы этого права. Оно выходит за рамки права оперативного управления, как оно определяется в действующей редакции ГК РФ, и представляется идентичным праву хозяйственного ведения. Казалось бы, напрашивается логичный вывод о двойственном характере права учреждения на имущество: с одной стороны, имущество принадлежит учреждению на праве оперативного управления, а с другой – на праве хозяйственного ведения.

В связи с этим было высказано мнение, что такое самостоятельное распоряжение является особым вещным правом, существующим наряду с правами оперативного управления и хозяйственного ведения. Так, собственное обоснование существования самостоятельного вещного права распоряжения предложено Л.В. Щенниковой. Право хозяйственного ведения будет таковым в единстве всех

своих признаков. Одним из таких признаков является специфический субъект права – унитарное предприятие (государственное или муниципальное), то есть коммерческая организация. Относительно вещно-правовых возможностей учреждения как некоммерческой организации законодатель счёл необходимым сделать специальные указания. Первое указание касается права оперативного управления (ст. 296 ГК РФ), второе – относительно самостоятельного распоряжения в конкретной ситуации, описанной в п. 2 ст. 298 ГК РФ. Отсюда Л.В. Щенникова делает вывод, что наряду с такими правами юридических лиц на хозяйствование с имуществом собственника, как право хозяйственного ведения и право оперативного управления, законодателем предусмотрена ещё одна их разновидность – право самостоятельного распоряжения учреждением своими доходами. Это вещное право, по мнению Л.В. Щенниковой, должно найти отражение в ст. 216 ГК РФ [8, с. 92–93].

По поводу существования самостоятельного вещного права распоряжения можно высказать следующие возражения. Вещное право юридического лица на его обособленное имущество строится по аналогии с правом собственности как триада правомочий: владения, пользования и распоряжения. Иначе быть не может, поскольку юридическим лицом признаётся организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Иными словами, юридическое лицо участвует в гражданском обороте, и эти свойства юридического лица не могут иметь места без правомочия распоряжения.

Однако поскольку речь идёт о вещном праве, зависимом от права собственности на это же имущество, данные правомочия могут в той или иной мере быть ограниченными в пределах, установленных законом, в соответствии с целями их деятельности, заданиями собственника имущества, видами, происхождением и назначением этого имущества. Объём правомочия распоряжения, входящего в состав права на обособленное имущество, зависит от категории субъекта соответствующего права и источника получения этого имущества. Вычленение отдельных правомочий и построение на их основе самостоятельного права, как это делает Л.В. Щенникова, выделяя в качестве самостоятельного вещного права право самостоятельного распоряжения учреждением своими доходами, не соответствует праву юридического лица на обособленное имущество, как бы мы ни называли это право. Право юридического лица на обособленное имущество, которое выступает в качестве одного из признаков юридического лица и позволяет ему участвовать в гражданском обороте и нести ответственность, невозможно без правомочия распоряжения в его содержании, каким бы узким это право ни было.

В поисках ответа на вопрос, каким правом на государственное имущество обладают государственные предприятия и объединения в социалистическом государстве, отдельные исследователи применяли к государственной собственности теорию разделённой (расщеплённой) собственности. А.В. Венедиктов обосновал конструкцию оперативного управления государственной собственностью, переданной предприятиям и объединениям, но вплоть до 1961 г. институт права оперативного управления не был законодательно закреплён. В 50-е годы ряд учёных вновь вернулся к теории разделённой собственности для обоснования

прав государственных организаций на государственное имущество (например, Я.Ф. Миколенко, С.Ф. Кечежян).

В 60-х годах против института права оперативного управления выступил В.П. Шкредов, который считал, что волевые отношения владения, пользования и распоряжения образуют юридическое содержание собственности. В отличие от А.В. Венедиктова он утверждал, что всюду, где есть подобная система волевых отношений, существует собственность. Тем самым В.П. Шкредов сводил право собственности к простой триаде правомочий владения, пользования, распоряжения. Таким образом, поскольку право оперативного управления включает в себя права владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, государственные предприятия являются собственниками, но неравными государству. Государство обладает правом собственности высшего ранга, которое не поглощает прав особенных и единичных собственников. Ограниченность правомочий государственного предприятия, входящих в содержание права оперативного управления, по мнению В.П. Шкредова, не мешает признать предприятие собственником, поскольку и право собственности всегда в большей или меньшей степени ограничено законом [9, с. 103–112].

В последнее время вновь поднимается вопрос о закреплении в российском законодательстве модели права разделённой собственности. Например, В.А. Савельев [10] полагает, что юридическая конструкция разделённой собственности может стать эффективным механизмом, регулирующим сложные правоотношения современного рыночного хозяйства. Именно её он считает адекватной социально-экономическим реалиям, призывая современных юристов к более глубокому, гибкому и комплексному осмыслению права собственности. В.А. Савельев, не претендуя на охват всей полноты теоретической конструкции разделённой собственности, называет три её основные черты. Первой и очевидной чертой права разделённой собственности исследователь считает наличие не менее двух субъектов права собственности на одну вещь. Это свойство отграничивает указанное право от действующей в отечественном законодательстве конструкции моноструктурной собственности с её формулой «один собственник – одна вещь». Вторая необходимая характеристика разделённой собственности – разделение правомочий между двумя собственниками. В качестве третьей базовой характеристики конструкции разделённой собственности В.А. Савельев называет наличие у её субъектов вещно-правовых («собственнических») исков.

Возражая В.А. Савельеву, следует отметить, что разделение правомочий между собственником и субъектами ограниченных вещных прав присуще любому ограниченному вещному праву. И в действующей редакции ГК РФ, и в предлагаемых изменениях вещно-правовые, или «собственнические» (как их называет В.А. Савельев), иски принадлежат как собственникам, так и субъектам других вещных прав. Более того, в соответствии со ст. 305 действующей редакции ГК РФ права, предусмотренные ст. 301–304, принадлежат также лицу, хотя и не являющемуся собственником, но владеющему имуществом по иному основанию, предусмотренному законом или договором. Здесь речь идёт о субъектах не только иных вещных прав, но и иных имущественных прав (например, прав арендатора), защита которых действует против третьих лиц, включая собственника.

По мнению Л. Солидoro Маруотти [11], понятие «разделённая собственность» подразумевает распределение различных полномочий, связанных с принадлежностью имущества, между множеством субъектов. Современная наука, как отмечает исследователь, применяет термины «собственность, функционально разделённая» (*geteiltes Eigentum*) и «относительная собственность» (*relatives Eigentum*). Сам Солидoro Маруотти поясняет, что фигура разделённой собственности характерна только для систем, в которых нет чёткого разграничения между правом собственности и ограниченными вещными правами, а потому она не совместима с абстрактным и абсолютным понятием собственности. Идею унитарной и абсолютной собственности Л. Солидoro Маруотти противопоставляет конкретным правовым режимам собственности в зависимости от вида имущества, которые во многих разделах (имеется в виду Французский гражданский кодекс и Германский гражданский кодекс) как будто исходят из представления о множестве схем собственности, или функционально разделённой собственности. Он полагает, что имеет место смешение философского понятия собственности и его технико-юридических аспектов. Однако идеальная модель абсолютной, компактной и исключительной собственности не всегда и не обязательно совпадает с технико-юридическими понятиями принадлежности, которые выявляются в различные моменты в различных правовых порядках [11, с. 11].

По поводу мнения Л. Солидoro Маруотти можно заметить, что не следует отождествлять понятие права собственности с понятием принадлежности, которое может принимать юридические формы и права собственности, и ограниченных вещных прав, и обязательственных прав арендаторов и т. д. Только так можно чётко обозначить различия в правомочиях субъектов в отношении имущества и ответственность этих субъектов за нарушение чужих прав и причинение вреда третьим лицам.

Разрушение выработанной веками идеи унитарной и абсолютной собственности, при которой собственник осуществляет правомочия собственника своей властью, в своём интересе и по своему усмотрению, лишь добавит хаоса в теоретические разработки учёных по проблемам права собственности, в частности в вопросы ответственности собственника. Римская двойная собственность, о которой писал Гай (*duplex dominium*) и которая воплотилась в конструкции квинтской и преторской собственности, была лишь этапом в развитии отношений собственности в Римском государстве. Как известно, при Юстиниане эта двойственность была преодолена. Исторические судьбы принадлежности, освещённые в работе Солидoro Маруотти, показывают, насколько сложен был путь правового опосредствования экономических отношений принадлежности и выработки юридического понятия права собственности, воспринятого сегодня европейским кодифицированным законодательством, в том числе законодательством РФ.

Если собственник оставляет за собой право собственности на вещь, передавая другим лицам лишь отдельные правомочия, в том числе правомочие распоряжения в том или ином объёме, сохраняя за собой стержень собственности – право считаться единственным и абсолютным собственником вещи, следует определиться: какие права имеют другие лица на эту же вещь? Ответ

на этот вопрос следует искать в истории развития учения о других (кроме собственности) вещных правах, перечень которых не может оставаться постоянным в связи с изменениями общественных отношений.

Таким образом, основной дефект института прав оперативного управления и хозяйственного ведения вызван тем, что до конца не установлены его сущность и необходимость в современном отечественном законодательстве, не разрешены другие актуальные вопросы, связанные с данными правами. Для разрешения дефективного явления предлагается оставить названные категории в ГК РФ, но более подробно закрепить их правовое регулирование с целью устранения противоречий в правовых нормах, а также утверждения единой судебной практики.

Summary

I.P. Kozhokar. Defects in the Mechanism of Legal Regulation of Corporeal Relations Associated with the Mediation of Property Isolation of Unitary Enterprises and Organizations.

The problem of retention of the rights of economic and operational management in civil legislation is discussed. A special feature of this study is that it is performed from the perspective of the concept of defects in the mechanism of legal regulation of corporeal relations. To prevent the defective phenomenon, detailed consolidation of the legal regulation of the rights under consideration is suggested.

Keywords: defects, mechanism of legal regulation, corporeal right, right of economic management, right of operational management.

Источники

- ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
- 99-ФЗ – Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ (ред. от 28 нояб. 2015 г.) «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № 19. – Ст. 2304.
- 1305-1 – Закон СССР от 6 марта 1990 г. № 1305-1 «О собственности в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 11. – Ст. 164.
- Проект – 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» // Рос. газ. – 2012. – 7 февр. – URL: <http://www.rg.ru/2012/02/07/gk-site-dok.html>, свободный.

Литература

1. *Бабаков В.А.* Правосубъектность государства в гражданско-правовых отношениях. – Саратов: Тип. «Регион», 2014. – 128 с.
2. Российское гражданское право: в 2 т. / Отв. ред. Е.А. Суханов. – М.: Статут, 2011. – Т. I: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права. – 956 с.
3. *Венедиктов А.В.* Государственная социалистическая собственность. – М.; Л.: АН СССР, 1948. – 840 с.

4. *Полонский Э.Г.* Право оперативного управления государственным имуществом. – М.: Юрид. лит., 1980. – 176 с.
5. *Петров Д.В.* Право хозяйственного ведения и право оперативного управления. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2002. – 360 с.
6. *Тереженко Е.А.* Момент возникновения и прекращения права оперативного управления // Ленингр. юрид. журн. – 2013. – № 2. – С. 143–151.
7. *Болдырев В.А.* Правовая природа хозяйственного ведения и оперативного управления // Журн. рос. права. – 2011. – № 7. – С. 49–56.
8. *Щенникова Л.В.* Вещное право. – М.: Юристь, 2006. – 240 с.
9. *Шкрядов В.П.* Экономика и право. – М.: Экономика, 1967. – 189 с.
10. *Савельев В.А.* Проблема разделённой собственности и современная теория российского гражданского права // Журн. рос. права. – 2008. – № 4. – С. 113–123.
11. *Солидоро Маруотти Л.* «Абсолютная собственность» и «относительная собственность» в европейской правовой истории // Древнее право. Ivs antiquum. – 2004. – № 2 (14). – С. 7–51.

Поступила в редакцию
14.05.15

Кожокарь Игорь Петрович – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданского и международного частного права, Саратовская государственная юридическая академия, г. Саратов, Россия.

E-mail: human_rights@sgap.ru