



И. Ф. Сюбарева

ПОНЯТИЕ ПРАВА ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЕГО РАЗВИТИЕ В НАУКЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Рассматривается право оперативного управления как установленное законом право владеть, пользоваться и распоряжаться чужим имуществом в своих интересах; представлены различные научные точки зрения и взгляды ученых на природу права оперативного управления, выделены современные научные исследования, в которых данное понятие находит свое развитие.

The article considers the right of operative administration as the statutory right to own, use and dispose of another's property in their own interests by representing different scientific points of view and opinions of scientists about the nature of the right of operative administration and by highlighting modern scientific research works that give further development to the right of operative administration.

Ключевые слова: оперативное управление, право оперативного управления, имущество учреждения, распоряжение имуществом.

Key words: operative administration, right to operative administration, property of an institution, disposal of property.

Право оперативного управления — это категория, связанная с имущественными отношениями. Этим правом обладает хозяйствующий субъект на имущество, закрепленное за ним собственником этого имущества, и включает три правомочия — владение, пользование и распоряжение имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника имущества и назначением этого имущества.

В научных исследованиях указывается, что «корни права оперативного управления можно проследить вплоть до средневековой Европы» [1, с. 45]. В России конструкция права оперативного управления стала оформляться в период организации социалистического производства и получила законодательное закрепление в различных источниках: законе СССР «Об утверждении основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик» от 8 декабря 1961 г. [2]; ГК РСФСР от 11 июня 1964 г. [3]; законе РСФСР «О собственности в РСФСР» от 24 декабря 1990 г. (ст. 5) [4]; Основах гражданского законодательства Союза ССР и республик от 31 мая 1991 г. №2211–1 [5]; Положении о социалистическом государственном производственном предприятии [6]; Положении о производственном объединении (комбинате) [7]; указе Президента РФ от 23 мая 1994 г. №1003 «О реформе государственных предприятий», постановлении Правительства РФ от 12 августа 1994 г. №908 «Об утверждении Типового устава казенного завода (казенной фабрики, казенного хозяйства), созданного на базе ликвидированного федерального государственного предприятия», постановлении Правительства РФ от 6 октября 1994 г. №1138



«О порядке планирования и финансирования деятельности казенных заводов (казенных фабрик, казенных хозяйств)» [8].

Среди названных источников главное место занимали Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г., в которых впервые был введен институт права оперативного управления с целью управления государственной собственностью. Согласно ч. 2 ст. 21 имущество единого государственного фонда вверялось в оперативное управление отдельных государственных органов, в том числе государственных предприятий и хозяйственных организаций. Р. О. Халфина отмечала, что «плодотворная теоретическая разработка дала возможность закрепить в ст. 21 Основ гражданского законодательства право оперативного управления как реальное, абсолютное, субъективное право социалистических организаций... Жизнь показала полезность и эффективность рассматриваемого правового института. Право оперативного управления нашло широкое применение и в той сфере, для которой оно первоначально не предназначалось» [9, с. 72–75].

Содержание права оперативного управления раскрывалось в ст. 93.1 ГК РСФСР 1964 г., где говорилось, что имущество, закрепленное за государственными, межколхозными, государственно-колхозными и иными государственно-кооперативными организациями, состоит в оперативном управлении этих организаций, осуществляющих в пределах, установленных законом, в соответствии с целями их деятельности, плановыми заданиями и назначением имущества, права владения, пользования и распоряжения имуществом.

В дальнейшем конструкция права оперативного управления нашла свое развитие в ст. 5 закона РСФСР «О собственности в РСФСР» от 24 декабря 1990 г., где говорилось, что имущество, закрепленное собственником за государственными и иными учреждениями, финансируемыми за счет средств собственника, находится в оперативном управлении этого учреждения, осуществляющего в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества, права владения, пользования и распоряжения им. Е. А. Суханов, комментируя Закон о собственности, писал: «Более узким по содержанию является право оперативного управления... “Триада” возможностей владения, пользования и распоряжения ограничена здесь не только законом и целями деятельности, что в известной степени сближает оперативное управление с полным хозяйственным ведением, но также и заданиями собственника... и назначением имущества, которое, следовательно, распределяется по различным имущественным фондам в соответствии с законодательством и указаниями собственника, а не по усмотрению субъекта вещного права» [10, с. 43].

В новых экономических условиях содержание права оперативного управления стало значительно уже: в соответствии со ст. 48 Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г. право оперативного управления имуществом закреплялось только за учреждениями. В связи с таким законодательным оформлением в научных исследованиях указывалось, что «такой подход вызван необходимостью более строгого контроля со стороны собственника за целенаправлен-



ным характером деятельности созданных им юридических лиц в целях пресечения злоупотребления разбазаривания государственной собственности» [11, с. 56].

В свое время рассматриваемая категория была разработана А. В. Венедиктовым. Квалифицируя право оперативного управления, он указывал, что его основу образует право владения [12, с. 340–341]. Отмечая вклад ученого в науку, С. Н. Братусь писал: «Большая заслуга А. В. Венедиктова состоит в том, что он понял диалектику соотношения единой собственности государства и связанного с этим единством планового руководства социалистической экономикой и имущественной обособленностью государственных предприятий. Он обосновал и показал, что можно быть товаропроизводителем, не будучи собственником, что правомочия владения, пользования и распоряжения вещами могут отделяться от собственника» [13, с. 40].

В разное время к категории права оперативного управления обращались российские цивилисты. В специальной литературе рассматривались различные аспекты права оперативного управления: исследовалось само понятие оперативного управления; изучались причины появления конструкции права оперативного управления в отечественном гражданском праве; анализировалась его роль в организации производства в социалистическом обществе, в период перехода к рыночной экономике и в современных условиях. Так, З. А. Ахметьянова определяла право оперативного управления имуществом как «субъективное право, которое представляет собой обеспеченные законом вид и меру возможного поведения субъекта... в отношении имущества, закрепленного за ним непосредственно собственником» [14, с. 19]. С. С. Алексеев в своих работах отмечал специфику права оперативного управления: «Главным, решающим элементом содержания права оперативного управления остается правомочие владения. Оно и определяет общие черты этого специфического вещного права» [15, с. 79–81]. В. А. Рахмилович писал: «Право оперативного управления как имущественное право не собственника предоставляется ему для участия в имущественном обороте, в отношениях, обусловленных использованием товарно-денежной формы, и поэтому является гражданским вещным правом, пользующимся правовой защитой. Оно регулирует горизонтальные, т. е. равноправные, лишённые элементов власти и подчинения отношения его субъекта с третьими лицами» [16, с. 14]. Этот же ученый сформулировал понятие оперативного управления, которое он предлагал включить в законодательство.

В советский период между представителями административного, хозяйственного и гражданского права велись активные научные дискуссии по поводу юридической природы и сущности права оперативного управления. Каждое из научных направлений пыталось приспособить понятие права оперативного управления для подтверждения ряда концептуальных идей в своей области. Так, например, была сформулирована хозяйственно-правовая концепция оперативного управления, сторонники которой рассматривали указанное право как «институт, опосредующий имущественную самостоятельность любых звеньев народного хозяйства, не являющихся собственниками закрепленного за ними



имущества, независимо от сферы их функционирования» [17, с. 114]. А. А. Собчак, обобщая взгляды ученых на природу права оперативного управления, выделял четыре основные концепции: комплексную, административно-правовую, хозяйственно-правовую и цивилистическую [18, с. 79]. Ученый обоснованно утверждал, что «право оперативного управления — это прежде всего юридическая форма участия в товарообороте. Оно юридически оформляет обособление имущества государственных организаций от имущества государства...» [18, с. 79].

На рубеже 1990-х гг. некоторые ученые предлагали отказаться от понятия права оперативного управления как от невыражающего полноты всех прав организации на имущество. Так, профессор В. С. Мартынянов писал: «Мне кажется, что законодатель разумно отказался в Законе о предприятии от понятия “право оперативного управления”. Само это понятие изначально было плохим по форме, а в условиях перестройки оно стало негодным и по содержанию, потому что его границы (намеченные в ст. 26 — 1 Основ гражданского законодательства) не соответствуют сегодняшним условиям хозяйствования...» [19, с. 66 — 67]. Другие ученые предлагали сохранить данное право, но при определенных условиях [19, с. 141]. Тем не менее в специальной литературе подчеркивалась роль права оперативного управления в советской хозяйственной практике: «Разработанные в то время ограниченные вещные права оперативного управления и хозяйственного ведения сохранили свое значение для практики и гражданского законодательства многих стран СНГ в конце XX — начале XXI в.» [20, с. 79]. Таким образом, понятие права оперативного управления оказалось востребованным в новых экономических условиях в России в конце XX столетия.

В настоящее время категория права оперативного управления в большей или меньшей степени находит отражение в научных исследованиях таких ученых как К. П. Кряжевских, Т. В. Королева, Д. В. Петров, А. Я. Сугак. В их работах рассматривается вопрос о причинах и условиях зарождения права оперативного управления в России, выделяются этапы и перспективы его развития, исследуются различные проблемы имущественных отношений, основу которых составляет данное право.

Научный интерес, несомненно, вызывает позиция Д. В. Петрова по вопросу о необходимости объединения в группу права собственности, права хозяйственного ведения, права оперативного управления и создания «в российской правовой системе единого производного права обособления собственного имущества» [22, с. 141]. Тем не менее предложенное Д. В. Петровым «право обособления собственного имущества» не было в дальнейшем воспринято законодателем и не получило научного развития.

В доктрине отечественного гражданского права право оперативного управления достаточно подробно рассмотрено в научном исследовании Т. В. Королевой. Убедительным представляется высказывание ученого в том, что «специфика права оперативного управления и права хозяйственного ведения (“ограниченных”, вторичных по отношению к праву собственности вещных прав) по сравнению с правом собственности состоит в том, что указанные права являются правами на чужую вещь, принадлежащую на праве собственности другому лицу; они пре-



доставляют правообладателям меньший объем правомочий по сравнению с правомочиями собственника...» [21, с. 80].

Такого же мнения придерживается и Д. В. Петров, который полагает, что «основной особенностью права хозяйственного ведения и права оперативного управления является то, что данные вещные права предоставляют их носителям правовую возможность обособлять в качестве собственного имущества имущество, принадлежащее на праве собственности другому лицу» [22, с. 17]. С точки зрения Т. В. Королевой, «наиболее верным представляется определять право оперативного управления как способ осуществления права собственности» [21, с. 78]. Ученые единодушны во мнении, что сочетание административных и гражданско-правовых начал в праве оперативного управления порождает его сложность и внутреннюю противоречивость.

Праву оперативного управления посвящена одна из глав диссертации А. Я. Сугак, в которой оно определяется «как вещное право юридических лиц (казенных предприятий, учреждений), не являющихся собственниками имущества и осуществляющих права владения, пользования имуществом в соответствии с заданиями собственника и назначением имущества, а распоряжение имуществом только с согласия собственника» [23, с. 84].

Актуальным и значимым право оперативного управления остается и сейчас. В настоящее время его субъектами выступают казенные предприятия и учреждения (ст. 115, 120, 296 ГК РФ). Право оперативного управления является ограниченным вещным правом, поэтому правомочия его обладателей ограничены федеральным законом, целями деятельности и назначением этого имущества (п. 1 ст. 296 ГК РФ). Конструкция права оперативного управления дает возможность собственнику распорядиться имуществом в своих интересах, сохраняя на него право собственности.

Не умаляя значимости различных научных подходов к рассматриваемому понятию, стоит признать, что присутствие этого вещного права в современном законодательстве, несомненно, важно и с теоретической, и с практической точек зрения. Конструкция права оперативного управления позволяет сочетать самостоятельность деятельности хозяйствующих субъектов с непосредственным контролем за ней ее учредителя. Следует согласиться с мнением, что «данное свойство незаменимо для тех видов деятельности и сфер общественной жизни, в которых получение прибыли является лишь сопутствующей, не первоочередной целью, а именно в сферах общественно-полезных интересов» [24, с. 222].

Список литературы

1. Юнусов Р. А. Ретроспективный взгляд на политические и правовые корни права оперативного управления // Вестник Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации. 2008. №4. С. 45–48.
2. Об утверждении основ гражданского законодательства союза ССР и союзных республик: закон СССР от 8 дек. 1961 г. // Ведомости верховного Совета СССР. 1961. №50. Ст. 525.
3. Гражданский кодекс РСФСР от 11 июня 1964 г. // Ведомости верховного Совета РСФСР. 1964. №24. Ст. 406.



4. *О собственности* в РСФСР: закон РСФСР от 24 дек. 1990 г. № 443-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. №30. Ст. 416.
5. *Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик*: закон СССР от 31 мая 1991 г. № 22-1 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. №26. Ст. 733.
6. *Положение о социалистическом государственном производственном предприятии* // СП СССР. 1965. №19–20.
7. *О реформе государственных предприятий*: указ Президента РФ от 23 мая 1994 г. № 1003 // СП СССР. 1974. №8. Ст. 38.
8. СЗ РФ. 1994. №5. Ст. 393; №17. Ст. 1892; №28. Ст. 2989.
9. *Халфина Р.О.* Право собственности и право оперативного управления // СССР – Австрия: проблемы гражданского и семейного права. М., 1983.
10. *Суханов Е.А.* Российский закон о собственности: научно-практический комментарий. М., 1993.
11. *Ершова И.В.* Имущество и финансы предприятия. Правовое регулирование: учебно-практическое пособие. М., 1999.
12. *Венедиктов А.В.* Государственная социалистическая собственность. М., 1948.
13. *Братусь С.Н.* Право государственной собственности и имущественная самостоятельность государственного предприятия. М., 1989.
14. *Ахметьянова З.А.* Вещные права на имущество юридических лиц // Закон. 2004. №2. С. 17–20.
15. *Алексеев С.С.* Гражданское право в период развернутого строительства коммунизма. М., 1962.
16. *Рахмилович В.А.* К разработке проблем государственной собственности // Право собственности в условиях совершенствования социализма. М., 1989.
17. *Теоретические проблемы хозяйственного права* / под ред. В.В. Лаптева. М., 1975.
18. *Собчак А.А.* Правовое регулирование хозяйственной деятельности: учебное пособие. Л., 1981.
19. *Круглый стол* издательства «Юридическая литература» // Право собственности в СССР / под ред. Ю.К. Толстого, В.Ф. Яковлева. М., 1989.
20. *Грешиников И.П.* Субъекты гражданского права: юридическое лицо в праве и законодательстве. СПб., 2002.
21. *Королёва Т.В.* Гражданско-правовой статус государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования (государственного вуза) и его структурных подразделений: дис. ... канд. юр. наук. М., 2007.
22. *Петров Д.В.* Право хозяйственного ведения и право оперативного управления в системе вещных прав: дис. ... канд. юр. наук. М., 2003.
23. *Сулак А.Я.* Правовой режим имущества, закрепленного на праве оперативного управления и праве хозяйственного ведения за юридическими лицами: на примере г. Москвы: дис. ... канд. юр. наук. М., 2006.
24. *Петров Д.В.* Право хозяйственного ведения и право оперативного управления. СПб., 2002.

Об авторе

Ирина Федоровна Сюзарева – д-р пед. наук, канд. юр. наук, проф., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, e-mail: SiubIF40863@rambler.ru

About author

Dr Irina Syubarev, Professor, IKBFU, e-mail: SiubIF40863@rambler.ru