

# ЮРИДИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ПРАВА ХОЗЯЙСТВЕННОГО ВЕДЕНИЯ И ПРАВА ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**А.Н. Смертин, кандидат юридических наук;  
А.А. Грешных, кандидат юридических наук,  
доктор педагогических наук, профессор.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Проанализированы ограниченные вещные права, регулируемые гражданским правом, их юридическая природа. Раскрыты сущность права хозяйственного ведения и права оперативного управления.

*Ключевые слова:* ограниченные вещные права, право хозяйственного ведения, право оперативного управления

## THE LEGAL ANALYSIS OF THE RIGHT OF ECONOMIC CONDUCTING AND THE OPERATIONAL ADMINISTRATION RIGHT

A.N. Smertin; A.A. Greshnih.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

In article the limited real rights regulated by civil law, their legal nature are analyzed. The essence of the right of economic conducting and the operational administration right reveals.

*Key words:* the limited real rights, the right of economic conducting, the operational administration right

Кроме права собственности, обладатель которого имеет неограниченные возможности в управлении вещью (за исключением случаев, когда правомочия собственника ограничены законом), существуют иные вещные права, которые можно назвать ограниченными. Они предоставляют ограниченный комплекс прав в отношении имущества. Чаще всего это выражается в невозможности определять юридическую судьбу вещи (распоряжаться ею).

Российское гражданское законодательство предусматривает несколько групп ограниченных вещных прав. В эту систему входят: во-первых, вещные права некоторых юридических лиц на хозяйствование с имуществом собственника (к ним относятся право хозяйственного ведения и право оперативного управления); во-вторых, ограниченные вещные права по использованию чужих земельных участков (к ограниченным вещным правам по использованию чужих земельных участков относятся: 1) принадлежащее гражданам право пожизненного наследуемого владения землей (по сути – бессрочной аренды); 2) право постоянного (бессрочного) пользования землей, субъектом которого могут быть как граждане, так и юридические лица); 3) сервитуты (сервитутные права), которые могут иметь объектом (обременять в том или ином отношении) не только земельные участки (например, путем предоставления субъекту такого права возможности прохода или проезда через чужой земельный участок и т.п.), но и здания и сооружения [1].

Право хозяйственного ведения и право оперативного управления составляют особую разновидность вещных прав.

Право хозяйственного ведения – производное от права собственности, вещное право юридических лиц – несобственников по хозяйственному и иному использованию имущества собственника.

Как право хозяйственного ведения, так и право оперативного управления характерны только для гражданского права постсоветских стран. Они призваны оформить имущественную базу для самостоятельного участия в гражданских правоотношениях юридических лиц – несобственников.

Субъектами прав хозяйственного ведения и оперативного управления могут быть только юридические лица и притом не любые, а лишь существующие в специальных организационно-правовых формах – в форме предприятий и учреждений [2].

Поскольку предприятия могут создаваться лишь на базе государственной и муниципальной собственности, следует признать, что субъектом права хозяйственного ведения по действующему законодательству может быть только государственное или муниципальное унитарное предприятие как разновидность коммерческих организаций. Такие предприятия именуется унитарными, поскольку их имущество является неделимым и не может быть распределено по вкладам, паям, долям, акциям. Имущество, переданное предприятию на праве хозяйственного ведения, выбывает из фактического обладания собственника-учредителя и зачисляется на баланс предприятия. Это имущество становится распределенным, обособленным от имущества других лиц, в том числе и собственника, и служит базой самостоятельной имущественной ответственности предприятия.

Гражданский кодекс РФ (ГК) предусматривает, что имущество на праве оперативного управления может передаваться казенному предприятию и учреждению. Казенное предприятие – в Российской Федерации унитарное предприятие, основанное на праве оперативного управления на базе имущества, находящегося в федеральной собственности. Решение о создании, реорганизации и ликвидации федерального казенного предприятия принимает Правительство Российской Федерации.

Общая характеристика права оперативного управления дана в ст. 296 ГК РФ: «Казенное предприятие и учреждение, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеют, пользуются и распоряжаются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника этого имущества и назначением этого имущества». Данная статья упоминает лишь об общих пределах осуществления правомочий владения, пользования и распоряжения субъектами оперативного управления, но допускает установление и специальных границ его правомочий, которые устанавливаются не только законом, но и собственником закрепленного за учреждением или казенным предприятием имущества. Так, собственник, реализуя возможность конкретизации правового режима передаваемого в оперативное управление имущества, уже на этапе разработки и утверждения учредительных документов определяет в них цель деятельности учреждений и казенных предприятий, а также назначение передаваемого имущества. Позднее собственник может давать казенному предприятию и учреждению конкретные указания, касающиеся управления имуществом [3]. И в тех случаях, когда учреждение или казенное предприятие использует не по назначению закрепленное за ним на праве оперативного управления имущество либо приобретенное им за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества, собственник вправе изъять такое имущество [4].

На уровне закона специальные границы осуществления права оперативного управления касаются непосредственно правомочия распоряжения. Применительно к каждому субъекту права оперативного управления законодателем закрепляется различный объем правомочия распоряжения, что позволяет говорить о соответствующей содержательной окраске права оперативного управления в зависимости от субъекта права оперативного управления.

Казенное предприятие, как субъект права оперативного управления, имеет право распоряжаться закрепленным за ним имуществом исключительно с согласия собственника имущества только в пределах, не лишающих его возможности осуществлять деятельность, предмет и цели которой определены уставом такого предприятия (ст. 297 ГК РФ, п. 2 ст. 19 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных

унитарных предприятиях»). Своей готовой (произведенной) продукцией казенное предприятие по общему правилу вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом или иным правовым актом (п. 1 ст. 19 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», ст. 297 ГК РФ). Порядок распределения доходов такого предприятия определяет собственник соответствующего имущества. В соответствии с п. 2 ст. 297 ГК РФ данные действия собственник вправе осуществлять, даже не согласовывая такой порядок с казенным предприятием.

Объем правомочия распоряжения права оперативного управления учреждений определяется в зависимости от типа учреждений. Ст. 298 ГК РФ устанавливает различный порядок распоряжения имуществом автономными учреждениями (создаются РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, культуры), с одной стороны, и частными (создаются гражданами или юридическими лицами), бюджетными учреждениями (создаются органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера, деятельность которых финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов), с другой стороны. Так, бюджетные и частные учреждения не вправе распоряжаться закрепленным за ними имуществом (за исключением денежных средств, выделенных им по смете). Многие авторы при этом отмечают, что отдельным видам бюджетных и частных учреждений предоставлено право распоряжения закрепленным за ними имуществом. В качестве примера в юридической литературе приводятся образовательные учреждения, учреждения культуры, искусства и науки (согласно п. 11 ст. 39 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании», п. 3 ст. 27 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»). При этом отмечается, что, если отсутствуют специальные нормы закона и иных правовых актов, позволяющих учреждению сдавать в аренду закрепленное за ним имущество, заключение подобных сделок следует признать неправомерным даже при наличии согласия собственника [5]. Многие авторы не согласны с тем, что в данном случае следует рассматривать сдачу имущества в аренду как реализацию правомочия распоряжения, а полагают, что следует говорить об осуществлении правомочия пользования, но и в этом случае законодателем уже в зависимости от вида учреждений (образовательные, медицинские, культурные) определяется различный объем правомочия (пользования), входящего в содержание права оперативного управления [6].

Различие прав хозяйственного ведения и оперативного управления состоит в содержании и объеме правомочий, которые их субъекты получают от собственника на закрепляемое за ним имущество. Право хозяйственного ведения, принадлежащее либо предприятию как коммерческой организации или учреждению, осуществляющему разрешенную ему собственником предпринимательскую деятельность, в силу этого является более широким, нежели право оперативного управления, которое может принадлежать либо некоммерческим по характеру деятельности учреждениям, либо казенным предприятиям.

В соответствии со ст. 294 ГК право хозяйственного ведения – это право государственного или муниципального унитарного предприятия владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом собственника в пределах, установленных законом или иными правовыми актами.

Право хозяйственного ведения неразрывно связано с правовым положением его обладателя – государственного и муниципального предприятия. В соответствии с положениями ст. 113 ГК РФ унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней имущество; имущество такого предприятия принадлежит ему на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления, является неделимым и не может быть распределено по

вкладам (долям, паям). Специфика указанной организационно-правовой формы юридических лиц заключается в специальной правоспособности, которая состоит в том, что унитарное предприятие может приобретать права и осуществлять обязанности, соответствующие предмету и целям его деятельности, определенным в уставе. Цель и предмет деятельности унитарного предприятия определяются собственником имущества предприятия – государством или муниципальным образованием, а следовательно, создавая государственное или муниципальное предприятие, публично-правовое образование может преследовать и социальные цели, включив их соответственно в устав. Традиционно в форме унитарных предприятий создаются предприятия коммунального комплекса, занимающиеся оказанием коммунальных услуг населению, обеспечением доступными товарами и услугами.

Унитарное предприятие, учреждаемое публичным собственником, является единственной разновидностью коммерческих организаций, обладающей не общей, а целевой (специальной) правоспособностью, поэтому в его уставе помимо общих сведений, указываемых в учредительных документах юридического лица, должны содержаться сведения о предмете, целях и видах его деятельности [7].

Особенности использования указанной формы управления имуществом публичного собственника обусловлены в первую очередь тем, что указанные субъекты являются коммерческими организациями, а следовательно, на них возложены цели не только сохранения публичного имущества, но и его приумножения. Одновременно с этим правовые нормы предусматривают следующие механизмы контроля.

Во-первых, к ним следует отнести ограничения, установленные ГК РФ в отношении прав обладателя права хозяйственного ведения, связанные с наделением собственника (уполномоченного им органа власти) правом давать согласие либо отказывать в продаже; сдаче в аренду и залог; внесении в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ; а также распоряжении недвижимым имуществом иными способами.

Во-вторых, лишь на первый взгляд предприятие свободно в распоряжении иными видами имущества. Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» содержит многочисленные ограничения на совершение сделок с имуществом предприятия, а именно на совершение сделок, связанных с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, с иными обременениями, уступкой требований, переводом долга, заключением договоров простого товарищества, совершением крупных сделок [3].

Следует отметить, что разработанный в соответствии с Указом Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 проект Концепции развития законодательства о вещном праве, рекомендованный Советом по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства при Президенте РФ (далее – Проект), такого вида вещного права, как право хозяйственного ведения, вообще не предусматривает. Так, авторы Проекта указывают, что, поскольку условный характер права на управление имуществом собственника полностью изжить нельзя, следует уменьшить количество условностей, создав более или менее универсальную модель, рассчитанную на любые имеющиеся ситуации. В частности, разработчики концепции считают необходимым устранить дуализм прав на управление имуществом собственника, оставив только одно право – право оперативного управления.

Следует также отметить, что за годы существования права хозяйственного ведения в условиях рыночной экономики оно дискредитировало себя, став удобным способом распоряжения имуществом собственника. Вспомним, что продажа государственного или муниципального имущества возможна только в порядке приватизации, передача в аренду осуществляется в порядке проведения торгов и т.д. При этом распоряжение публичным имуществом обеспечивает всеобщую доступность. Однако в обход закона зачастую государственное и муниципальное имущество закрепляется на праве хозяйственного ведения за предприятием, которое с согласия собственника продает или сдает его в аренду, очевидно,

нужным покупателям, арендаторам; при этом не соблюдаются права других участников гражданского оборота, которые потенциально могут претендовать на такое имущество.

Между тем законодатель, на первый взгляд, отказываясь от одних форм управления своей собственностью, обращается к аналогичным. Соглашаясь с тем, что предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, быть не должно, ученые вполне одобрительно высказываются о государственной корпорации как особой некоммерческой организации [8].

Сравнивая указанные организационно-правовые формы юридических лиц, найдем много общего: они создаются и ликвидируются на основании решения уполномоченного органа, осуществляют предпринимательскую деятельность, не находятся на бюджетном финансировании. В то же время существенным отличием указанных организаций является то, что в отличие от предприятия государственная корпорация является собственником государственного имущества.

Государственные корпорации традиционно создаются в сферах стратегических, необходимых для обеспечения безопасности общества в целом, а следовательно, контроль за управлением имуществом должен быть особым. По мнению авторов, здесь пригодился бы опыт права хозяйственного ведения, которое не должно существовать повсеместно, но может стать удобной формой контроля не только в сфере управления имуществом, но и осуществления деятельности организации в целом [9].

Апеллируя к тому, что право оперативного управления в настоящее время практически исчерпало свой положительный ресурс, о чем свидетельствует бедственное положение государственных и муниципальных организаций и учреждений в области здравоохранения, науки, образования и культуры, использующих данное право в своей деятельности, постоянно растущий бюджетный дефицит в финансировании их деятельности, В.П. Мозолин предлагает заменить законодательным путем право оперативного управления, а за ним и право хозяйственного ведения правом персонифицированной собственности, применяемым в рамках существующих форм собственности – частной, государственной и муниципальной, предусмотренных Конституцией Российской Федерации. «В соотношении с правом собственности, принадлежащим юридическому лицу, например акционерному обществу, или физическому лицу, либо Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, право персонифицированной собственности должно предоставляться организации, создаваемой учредителем (учреждению, унитарному предприятию и др.)». В отличие от ныне действующих, права оперативного управления и права хозяйственного ведения, обладатель права персонифицированной собственности должен обладать большими правомочиями в отношении принадлежащего ему имущества [10].

Сложившаяся социально-экономическая обстановка в нашем государстве требует существования бюджетных учреждений, действующих на основе права оперативного управления, поскольку существуют сферы социальной деятельности, изначально нерентабельные (например, социальное обслуживание престарелых граждан и т.д.), где требуется привлечение публичной собственности для реализации конституционных прав граждан.

### **Литература**

1. Рыбалов А.О. Ограниченные вещные права: проблемы определения // Закон. 2007. № 2. С. 43.
2. Исрафилов И.М. О системе вещного законодательства // Российский юридический журнал. 2010. № 3. С. 17.
3. Соловьев В.Н. Особенности осуществления права собственности публично-правовыми образованиями в форме права хозяйственного ведения и оперативного управления // Нотариус. 2009. № 5. С. 25.
4. Лескова Ю.Г. Вещные права казенных предприятий и учреждений: особенности правового регулирования // Налоги. 2009. № 16. С. 5.

5. Феофилактов А.С. Право оперативного управления государственных и муниципальных учреждений: реализация и защита // Арбитражная практика. 2007. № 6. С. 13.
6. Лескова Ю.Г. Учреждение как субъект гражданского права: отношения с собственником. Проблемы правового положения участников юридических лиц: сб. науч. тр. / отв. ред. С.В. Мартышкин. Самара, 2008. С. 35–36.
7. Гришаев С.П. Соотношение права собственности с правом хозяйственного ведения и оперативного управления // Консультант плюс. 2008.
8. Мозолин В.П. Правовой статус государственной корпорации и юридическая природа права собственности на принадлежащее ей имущество // Журнал российского права. 2009. № 1. С. 32.
9. Цимерман Ю.С. Государственная корпорация – специфика правового регулирования // Право и экономика. 2008. № 10. С. 40.
10. Мозолин В.П. Развитие гражданского законодательства на современном этапе (дискуссионные проблемы) // Журнал российского права. 2005. № 7. С. 43.