З.А.Ахмедова, Т.М.Магомедов

Правовой режим имущества унитарных предприятий и учреждений по российскому гражданскому праву

Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; zam.akhmedova@yandex.ru, mag.tamerlan@yandex.ru

В статье исследуются вопросы правовой природы имущественного режима юридических лиц, не являющихся собственниками закрепленного за ними имущества. Авторы особо выделяют основания возникновения права оперативного управления и права хозяйственного ведения, рассматривают правомочия унитарных предприятий и учреждений и их учредителей-собственников по поводу имущества, закрепленного за юридическими лицами. Делается вывод о том, что в ходе реформирования гражданского законодательства должна быть сужена сфера применения конструкций ограниченных вещных прав юридических лиц. Предлагается отказаться от таких организационно-правовых форм юридических лиц, как унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения и частные учреждения, финансируемые собственником. Авторами также предлагаются меры по повышению эффективности участия публичных юридических лиц в гражданском обороте.

Ключевые слова: *юридические лица, обособленное имущество, ограниченные вещные права, государственная и муниципальная собственность.*

Во все времена вещные права признавались значительным частноправовым средством регулирования общественных отношений во многих сферах жизни. Одной из таких сфер жизни является управление публичным имуществом созданными для данных целей организациями. За такими организациями имущество закрепляется на праве оперативного управления или хозяйственного ведения. В отличие от права собственности право оперативного управления и право хозяйственного ведения находятся в прямой зависимости от воли собственника, который вменяет субъектам оперативного управления и хозяйственного ведения строго целевое использование имущества и выполнение установленных заданий собственника.

Многие цивилисты рассматривают указанные вещные права всего лишь как рудиментарные явления, пережитки командно-административной экономики, которым нет места в новых экономических условиях [1,2,3]. Однако ни правовая доктрина, ни практика не выработали механизмов и конструкций, которые могли бы заменить исследуемые правовые конструкции. В зарубежной же практике управления публичным имуществом широко применяются механизмы партнерства публичного и частного секторов экономики, опирающиеся на сотрудничество между государственными и частными организациями в решении общественных проблем. Такое сотрудничество нередко строится на договорной основе, например концессионных договорах, заключаемых государством с частными фирмами для решения социально-экономических проблем, с которыми не способны справиться государственные органы, распоряжающиеся имуществом казны. Широко распространено за границей доверительное управление публичным имуществом [4].

В Российской Федерации вне приватизационных процедур публичные образования могут передавать имущество юридическим лицам по договору аренды или создавать унитарные предприятия и учреждения, закрепив за ними публичное имущество на ограниченных вещных правах.

Можно согласиться с Сухановым, утверждающим, что «право оперативного управления и право хозяйственного ведения являются вещными правами особого вида: они не обеспечивают экономически необходимое участие одного субъекта в праве собственности другого лица, а представляют собой правовую форму реализации права государственной собственности в условиях плановой экономики» [5].

Но есть и иная точка зрения. По мнению В.А.Болдырева, «оперативное управление и хозяйственное ведение вернее считать не субъективными правами, а режимами имущества, сочетающими в себе комплекс прав и обязанностей» [2].

Предметом права оперативного управления как вещного права являются только индивидуально-определенные вещи; право оперативного управления носит бессрочный характер. Выделяются также присущие другим вещным правам право следования и преимущественное право [3].

Самым распространенным основанием возникновения права оперативного управления на имущество конкретного юридического лица является решение собственника о передаче имущества данному юридическому лицу. Имущество унитарного предприятия включает в себя и доходы унитарного предприятия от его деятельности. Также указанные ограниченные права возникают у унитарных предприятий и учреждений в результате приобретения ими имущества по договорам или иным основаниям.

С момента возникновения права оперативного управления на юридическое лицо переходят и обязанности по обеспечению сохранности переданного имущества и целевого использования имущества. Согласно п. 1 ст. 299 ГК РФ право оперативного управления на конкретное имущество возникает с момента фактической передачи данного имущества, если иное не установлено нормами права или решением собственника. Подобным моментом можно признать дату утверждения баланса организации.

Когда речь идет о недвижимом имуществе, то право на имущество возникает с момента государственной регистрации. Но данное требование предъявляется только к имуществу, переданному предприятиям после введения в действие соответствующего закона. Долгое время имущество, переданное публичным юридическим лицам, созданным до принятия Гражданского кодекса РФ, оставалось незарегистрированным за ними, что порождало многочисленные споры вследствие правовой неопределенности о времени возникновения у юридического лица прав на имущество. Но и в современный период указанных споров меньше не становится.

Обзор судебной практики показывает, что у судов сложились две точки зрения на момент возникновения права оперативного управления и права хозяйственного ведения. В одних случаях суды упор делают на документы о передаче в оперативное управление или хозяйственное ведение спорного имущества, не делая различия между движимым и недвижимым имуществом. В других случаях возникновение ограниченных прав на недвижимое имущество связывается с моментом государственной регистрации имущества [6]. Для того чтобы ликвидировать правовую неопределенность, статья 299 ГК РФ следует изложить с учетом абз. 2 п. 2 ст. 223 ГК РФ.

В литературе идут дискуссии о возможности передачи имущества собственником по гражданско-правовому договору [4, 7]. В законодательстве договор между учредителем (собственником) и создаваемой им организацией, как основание возникновения прав на передаваемое имущество не называется. На практике указанные договоры заключаются. Но в числе юридических фактов, содержащихся в фактическом составе, не указан договор, следовательно, наличие или отсутствие договора о передаче имущества в хозяйственное ведение или оперативное ведение никак не влияет на возникновение данного права.

Большинство ученых категорически выступают против таких договоров [10]. Исходя из принципа свободы договора, собственник и создаваемое им юридическое лицо

получили бы возможность регулировать в договоре объем правомочий юридического лица, что недопустимо. Объем права оперативного управления и права хозяйственного ведения определяется Гражданским кодексом и Законом об унитарных предприятиях и не может быть изменен договором. Отношения собственника имущества и юридического лица должны быть оформлены юридическими актами.

Право на имущество, закрепляемое за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления собственником этого имущества, возникает с момента передачи такого имущества унитарному предприятию, если иное не предусмотрено федеральным законом или не установлено решением собственника о передаче имущества унитарному предприятию.

Представляется, что следует законодательно установить, что необходимым условием возникновения права хозяйственного ведения, права оперативного управления является осуществление государственной регистрации указанного права.

Законом № 161-ФЗ предусмотрены правомочия собственника имущества унитарного предприятия. К правомочиям собственника имущества организации, обладающей правом оперативного управления, относятся: принятие решения о создании предприятия или учреждения; наделение им созданной организации правами владения, пользования и частичного распоряжения в установленных собственником целях; не только наделение организации правами собственником, но и установление обязанности по оперативному управлению вверенным имуществом; сохранение собственником за собой права контроля за деятельностью организации, и права определения дальнейшей судьбы предприятия либо организации [9].

Следует усилить ответственность как руководителей унитарных предприятий и учреждений, так и учредителей-собственников за нецелевое использование имущества.

В Концепции развития гражданского законодательства РФ предлагается устранить существующий в законодательстве дуализм прав на управление имуществом, находящимся в государственной или муниципальной собственности, оставив только одно право – право оперативного управления.

Унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения должны быть преобразованы в хозяйственные общества либо в казенные предприятия. Преобразование следует проводить поэтапно в течение ряда лет. Во многих регионах за последние 4 года уже преобразованы муниципальные предприятия сферы транспортного обслуживания, благоустройства, похоронных услуг, озеленения. Таким образом, значительно сокращается сфера применения нетипичных конструкций ограниченных вещных прав юридических лиц [9, 10].

Публичное имущество задействовано в имущественном обороте всех развитых стран. Несмотря на специфичность института конструкций ограниченных вещных прав юридических лиц, не являющихся собственниками имущества, не следует торопиться с тотальным устранением права оперативного управления казенных предприятий и учреждений. Но публичные образования должны отказаться от излишних функций в экономической сфере, а казенные предприятия и учреждения-несобственники должны сохраняться в тех сферах, где выше прибыли ставится вопрос об исполнении социальных функций государства или муниципалитета.

В ходе реформирования гражданского законодательства о вещных правах следовало бы решить вопрос о нецелесообразности сохранения частных учреждений, финансируемых собственниками [11].

Учреждения-несобственники должны сохраняться лишь в тех сферах, где требуется использование публичного имущества для реализации управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера. Частные же учреждения должны быть преобразованы в фонды или некоммерческие партнерства.

Обеспечить социальную направленность хозяйствования с имуществом публичного собственника возможно преобразовав часть унитарных предприятий в казенные, бюджетные либо в автономные учреждения.

Таким образом, право оперативного управления и право хозяйственного ведения, до его законодательной отмены, наряду с правом собственности составляют основу правосубъектности отдельных участников гражданского оборота.

Право оперативного управления и право хозяйственного ведения, являясь ограниченными вещными правами, обладают признаками последних. Им свойственны абсолютность, вещно-правовые способы защиты, осуществление правомочий своими собственными действиями, самостоятельность распоряжения произведенной продукцией (работой, услугами), право следования. Вещный характер права оперативного управления проявляется также в сохранении его действия в случае смены собственника.

Литература

1. Суханов Е.А. О понятии и видах вещных прав в российском гражданском праве // Журнал российского права. – 2006. – № 12. – С. 42–50.
2. Болдырев В.А. Юридические лица – несобственники в системе субъектов гражданского права: монография / под ред. В.А. Сысоева. Омск: Омская академия МВД России, 2010. – 340 с.
3. Баженова О.И. Судьба муниципальных предприятий в условиях реализации "дорожной карты" развития конкуренции: обзор материалов "круглого стола" // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 9. – С. 73–77.
4. Степанов Д.И. Новые положения Гражданского кодекса о юридических лицах // Закон. – 2014. – № 7. – С. 31–55.
5. Инжиева Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте: монография / под ред. проф. Рыженкова А.Я. – М.: Юстицинформ, 2014. – 182 с.
6. Суханов Е.А. Проблемы реформирования Гражданского кодекса России: Избранные труды 2008 – 2012 гг. – М., 2013. – С. 333–337.
7. Груздев В.В. Имущественное обособление юридического лица // Юрист. – 2014. – № 3. – С. 16–20.
8. Ем В.С., Козлова Н.В. Институт юридического лица в проекте Гражданского кодекса Российской Федерации // Актуальные проблемы частного права. Liber amicorum в честь академика М.К. Сулейменова / Сост. Е.Б. Жусупов, А.Е. Дуйсенова. Алматы, – 2011. – С. 178–183.
9. Рудакова В.Д. Права на имущество публичных юридических лиц // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 5. – С. 821–827.
10. Шаломенцева Е.Г. Особенности механизма правового регулирования управления и распоряжения муниципальным имуществом, предназначенным для решения вопросов местного значения // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 3. – С. 36–40.
11. Козлова Н.В. Проблемы статуса частного образовательного учреждения в свете реформирования законодательства о вещных правах // Журнал российского права. – 2016. – № 7. – С. 35–43.

References:

1. Suhanov E.A. O ponyatii i vidah veshchnykh prav v rossijskom grazhdanskom prave // Zhurnal rossijskogoprava. – 2006. – № 12. – S. 42–50.
2. Boldyrev V.A. Yuridicheskiye lica – nesobstvenniki v sisteme-sub"ektov grazhdanskogoprava: monografiya / pod red. V.A. Sysoeva. Omsk: Omskaya akademiya MVD Rossii, 2010. – 340 s.

3. Bazhenova O.I. Sud'bamunicipal'nyhpriyatij v usloviyahrealizacii "dorozhnoj-karty" razvitiyakonkurencii: obzormaterialov "kruglogostola" // Konstitucionnoe i municipal'noepravo. – 2014. – № 9. – S. 73–77.
4. Stepanov D.I. NovyepolozheniyaGrazhdanskogokodeksa o yuridicheskikhlicah // Zakon. – 2014. – № 7. – S. 31–55.
5. Inzhieva B.B. Uchastiegosudarstva v sovremennomgrazhdanskomoborote: monografiya / pod red. prof. A.YA. Ryzhenkova. – M.: YUsticinform, 2014. – 182s.
6. Suhanov E.A. ProblemyreformirovaniyaGrazhdanskogokodeksaRossii: Izbrannyyetrudy 2008–2012 gg. – M., 2013. – S. 333–337.
7. Gruzdev V.V. Imushchestvennoeobosobleniye yuridicheskogolica // YUrist. – 2014. – № 3. – S. 16–20.
8. Em V.S., Kozlova N.V. Institutyuridicheskogolica v proekteGrazhdanskogokodeksaRossijskojFederacii // Aktual'nyeproblemychastnogoprava. Liber amicorum v chest' akademika M.K. Sulejmenova / Sost. E.B. ZHusupov, A.E. Dujsenova. Almaty, 2011. – S. 178–183.
9. Rudakova V.D. Pravanaimushchestvopublichnyhyuridicheskikhlic // Aktual'nyeproblemyrossijskogoprava. – 2014. – № 5. – S. 821–827.
10. Shalomenceva E.G. Osobennostimekhanizmapravovogoregulirovaniyaupravleniya i rasporyazheniyamunicipal'nymimushchestvom, prednaznachennymdlyaresheniyavoprosov-mestnogoznacheniya // Gosudarstvennayavlast' i mestnoesamoupravlenie. – 2013. – № 3. – S. 36–40.
11. Kozlova N.V. Problemystatusachastnogoobrazovatel'nogouchrezhdeniya v svetereformirovaniyazakonodatel'stva o veshchnyhpriyavah // ZHurnalrossijskogoprava. – 2016. – № 7. – S. 35–43.

Поступила в редакцию 11 августа 2016 г.

UDC 347

DOI: 10.21779/2500-1930-2016-31-3-95-99

Legal regime of property of the unitary enterprises and organizations for the Russian civil law

Z.A. Akhmedova, T.M. Magomedov

Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiyevst., 43a, zam.akhmedova@yandex.ru, mag.tamerlan@yandex.ru

This article examines the legal nature of property regime legal entities who are not owners for their assigned property. The authors highlight the grounds for the right of operational management and right of economic management, considering the powers of the unitary enterprises and institutions and their founders-proprietors about the property assigned to legal entities. They draw a conclusion that during reforming of the civil legislation scope of design of the limited corporeal rights of legal entities shall be narrowed. It is proposed to refuse these legal forms of legal entities as unitary enterprises on the right of economic management and private institutions, financed by the owner. The authors also propose measures to improve the participation of public legal persons in civil turnover.

Keywords: *legal entities, the isolated property, the limited corporeal rights, the state-owned and municipal property.*

Received 11 August, 2016