

Надія Москалюк,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри безпеки, правоохоронної
діяльності та фінансових розслідувань
Тернопільського національного
економічного університету
ORCID ID: 0000-0003-2972-3352

ПРАВО ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ РЕЧОВИХ СУБ'ЄКТИВНИХ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВ

Досліджено право оперативного управління в системі речових суб'єктивних цивільних прав. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення права оперативного управління в історичній ретроспективі: від першої згадки в радянському цивільному законодавстві до сучасного періоду розвитку цивілістики. Особлива увага приділена питанню змісту права оперативного управління і його співвідношення з іншими речовими правами (сервітутами, довірою власністю тощо).

Ключові слова: державна власність, речові права, оперативне управління, реалізація повноважень власника.

Бібл.: 14.

Москалюк Н.

Право оперативного управління в системе вещественные субъективных гражданских прав

Исследовано право оперативного управления в системе вещных субъективных гражданских прав. Автором анализируется нормативно-правовое обеспечение права оперативного управления в исторической ретроспективе: от первого упоминания в советском гражданском законодательстве до современного периода развития цивилистики. Особое внимание уделено вопросу содержания права оперативного управления и его соотношение с другими вещественными правами (сервитута, доверительной собственностью и т.д.).

Ключевые слова: государственная собственность, вещные права, оперативное управление, реализация полномочий собственника.

Moskalyuk N.

The right of operational management in the system of subjective civil rights

The article deals with the right of operational management in the system of subjective civil rights. The author has analyzed the legal support of the right of operational management in historical retrospect i.e. from the first mention in the Soviet civil legislation to the modern period of civilistics' development. The author states that under transition of Ukraine to the innovative model of economic development the issue of effective use of state property has got the extreme importance. The right of operational management, as one of the real subjective civil rights, requires further scientific understanding and development of ways in its evolution. Thus, this right has one manifestation in a planned economy whereas a market economy has the ability to modify and transform it. The transition to an innovative model of economic development raises the need for even more profound changes and development of such legal and regulatory support that would be a prerequisite for the most efficient management of state property.

The study of the right of operational management in historical retrospective allowed the author to form a position on the change in the character of state legal entities for the property assigned to them by the owner. Independence of state-owned legal entities ends where the implementation of the functions established by the owner is impossible or difficult for some reasons. Therefore, in the transition to an innovative model of economic development, the most urgent task is to build the «right» legal personality of state legal entities and to define the boundaries of their real rights correctly.

Historically, the right of operational management was first enshrined in the Foundations of Civil Law of the USSR in 1961 and provided for a legal mechanism for managing the property of the state owner. Compared to the traditional understanding of property rights, the right of operational management implied only the power to own and use, and the disposal of property remained the prerogative of the owner.

The legislation of independent Ukraine also provided for the right of operational management, in particular in the Law «On Entrepreneurship». In its Art. 10 it is stated that “property which is state-owned and secured by a state-owned enterprise (other than a state-owned enterprise), belongs to it under the right of full economic control.

Exercising the right of operational management, the state-owned enterprise owns and uses the property». From the mentioned above the author concludes that at the beginning of national legislation formation, the legislator took over the experience of regulating the right of operational management from Soviet civil law. Later, however, there was some modernization of the legislation under investigation. Thus, as of today, the Civil Code of Ukraine makes no mention of the right of operational management, while its legal regulation has been moved to the Economic Code of Ukraine. It is important that property based on economic law is assigned to the right of operational management, not only for the state-owned enterprise, but also for the state unitary enterprise, that is, there is an expansion of the range of entities to which such right belongs.

The author also proves that there was an extension of powers in the law of operational management, because according to the provisions of the Law on Management of State Property Objects, state commercial enterprises and state-owned enterprises belonging to scientific institutions, as well as scientific and technological complexes based on state property, obliged to spend at least 50 percent of the net profit from its activity on carrying out of the initiative scientific and scientific-technical activity, financing of innovations and expansion of own material infrastructure. That is, it is provided for the possibility of partial profit disposal from the management of state property, which extends the competence of subjects in the right of operational management. As a general conclusion, the author proposes to make such a rule general and to extend it to all subjects of operational management. This will accelerate the innovative development of state-owned entities and take them a prominent place in building a knowledge-based economy.

Keywords: state property, property rights, operational management, realization of owner's powers.

Постановка проблеми. В умовах переходу України на інноваційну модель розвитку економіки надзвичайної важливості набуває питання ефективного використання державної власності. Право оперативного управління, як одне із речових суб'єктивних цивільних прав, потребує подальшого наукового осмислення і вироблення шляхів його еволюції. Так, в умовах планової економіки це право має один вияв, тоді як ринкова економіка має здатність його модифікувати та змінювати. Перехід на інноваційну модель розвитку економіки зумовлює необхідність ще більш ґлибинних змін і вироблення такого нормативно-правового забезпечення, яке б стало передумовою для найбiльш ефективного управління державною власністю.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанню речових прав загалом та праву оперативного управління зокрема присвячували свої наукові праці такі національні вчені, як О. В. Дзера, В. М. Косак, Н. С. Кузнецова, В. В. Луць, Р. Б. Майданик, С. І. Пересунько, О. А. Підпригора, З. В. Ромовська, Я. М. Шевченко, В. С. Щербина, Ю. С. Червоний та ін.

Серед іноземних вчених – дослідників прав державної власності слід згадати В. К. Андрєєву, А. Г. Бикова, В. А. Дозорцеві, О. С. Іоффе, Ю. Х. Калмикову, О. А. Красавчикова, К. П. Кряжевського, Д. В. Петрова, О. А. Хатунцева, В. А. Рясенцева, Г. Ф. Шершенєвіча та ін.

Не применшуючи вкладу названих вище авторів у розробку питання управління державною власністю, все ж слід наголосити, що переважна їх більшість описує право оперативного управління в період планової економіки або період переходу до ринкової економіки. Сучасних досліджень питань управління державною власністю в умовах переходу на інноваційну модель розвитку практично немає, що підтверджує недостатнє оцінювання ролі державної власності в економіці держави загалом. За вказаних умов актуальність обраної тематики дослідження є незаперечною.

Невирішені раніше проблеми. Дослідження права оперативного управління в історичній ретроспективі довело зміну характеру правосуб'єктності державних юридичних осіб на майно, що закріплене за ними власником. Самостійність державних юридичних осіб завершується там, де реалізація функцій, встановлених власником, є неможливою або з певних причин утрудненою. Тому в умовах переходу на інноваційну модель розвитку економіки найбільш актуальним завданням є побудова «правильної» правосуб'єктності державних юридичних осіб і правильного визначення меж їхніх речових прав.

Відтак **метою** дослідження є виявлення правового змісту оперативного управління і його місця серед інших речових прав, а також формування концепції його подальшого ефективного функціонування в умовах переходу на інноваційну модель розвитку економіки України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Незважаючи на те, що більшість цивілістів пов'язують наукове обґрунтування права оперативного управління з ім'ям А. В. Венедиктова, варто згадати у цьому відношенні С. І. Аскназія. Саме він є одним із перших цивілістів, хто звернув увагу на необхідність врегулювання прав органів управління та закріплене за ними державне майно. Так, він вказував: «це майно належить державним органам не на праві власності, а на іншому, відмінному від других, речовому праві, а відносини між державними органами і підпорядкованими їм господарськими організаціями будуються на конструкції адміністративно-правових відносин» [1, с. 24-25]. Сама ж конструкція правовідносин опе-

ративного управління державним майном дійсно була запропонована А. В. Венедиктовим. У відносинах державної соціалістичної власності автор розділяв діяльність по організації процесу розширеного соціалістичного відтворення, опосередковане адміністративно-правовими відносинами, а також саме здійснення цього процесу, опосередковане в переважній мірі цивільними і трудовими правовідносинами. Ним зокрема відзначалось, що «Держава є єдиним власником державного майна, не залежно від того в чиєму б управлінні воно не знаходилося; Державним органам надається лише право управління майном, що передане їм державою, але право власності на відповідне майно їм не належить; Державним органам, яким представлено майно для безпосереднього оперативного управління, надається право володіння, користування і розпорядження цим майном, але в строго указаному державою законом порядку» [2, с. 363-364].

Отже, головна ідея права оперативного управління майном полягала, на думку Р. А. Майданика, в тому, що держава поєднує всю повноту державної влади з усіма правомочностями власника і що жоден державний орган (у тому числі й підприємство) не є суб'єктом присвоєння, не присвоює і не може присвоювати жодного об'єкта державної власності, незалежно від характеру цього об'єкта. Згідно з цією теорією, повноваження державних підприємств і господарських органів як «самостійних» суб'єктів цивільного права являють собою один із способів здійснення прав держави-власника в цивільному обороті [3, с. 773].

Цікавою з позиції розуміння природи права оперативного управління є думка відомого цивіліста О. С. Іоффе. Він вказує, що «право оперативного управління державним майном опосередковується як «горизонтальними», так і «вертикальними» правовідносинами. Таким чином, в «горизонтальних» правовідносинах оперативне управління виступає в якості суб'єктивного права, а в «вертикальних» правовідносинах оперативне управління містить в собі правомочності й обов'язки, об'єм яких залежить від держави. Таким чином, відносини оперативного управління являють собою ускладнений механізм [4, с. 44].

Дослідженню питання змісту права оперативного управління також приділяли свою увагу такі вчені як Р. О. Халфіна, С. М. Корнеєв та Е. Г. Полонський. Кожен з них в різних комбінаціях, та все ж пропонував розрізняти відносини по управлінню державною власністю і відносини по безпосередньому використанню окремих частин фонду підприємства. Цікаво, що Е. Г. Полонський не відносить право оперативного управління до групи абсолютних прав, вказуючи при цьому, що праву оперативного управління не властиві такі ознаки суб'єктивних речових прав як слідування і перевага. На його думку, в суб'єкта права оперативного управління виникає 4 типи правовідносин: 1. відносини з державою по наділенню майном і його закріпленню; 2. відносини з державою по виробничому використанню майна і платежам в бюджет; 3. відносини з третіми особами по володінню, використанню і розпорядженню майном і обміни результатами діяльності; 4. відносини з внутрішніми підрозділами по організації найбільш ефективного використання державного майна [5, с. 35].

Історично право оперативного управління вперше було закріплено в Основах цивільного законодавства СРСР 1961 року і передбачало правовий механізм управління майном державного власника. Так, стаття 26.1. вказувала, що «Майно, закріплене за державними, міжколгоспними, державно-колгоспними та іншими державно-кооперативними організаціями, перебуває в оперативному управлінні цих організацій, здійснюють в межах, встановлених законом, відповідно до цілей їх діяльності, планових завдань і призначення майна, права володіння, користування і розпорядження майном [6]. Ст. 87-1 Цивільного кодексу УРСР 1963 року [7] містила аналогічну норму щодо права оперативного управління, які і цивільні кодекси усіх союзних республік.

Якщо охарактеризувати вищевказану норму, то можемо бачити, що вона стосується управління майном, яке закріплене за суб'єктами планово-керованої економіки відповідно до цілей їх діяльності. До речі, доволі довгий період, на думку вчених [8], це право не характеризувалось як речове. Таким воно стало лише у 1990 року завдяки закріпленню в Законі «Про власність в СРСР». Зокрема, ст. 26 встановлювала: «Майно, що є державною власністю і закріплене власником за державною установою (організацією), яка перебуває на державному бюджеті, знаходиться в оперативному управлінні цієї установи (організації). Державні установи (організації), які перебувають на державному бюджеті і які можуть у випадках, передбачених законодавчими актами Союзу РСР, союзних і автономних республік, провадити господарську діяльність, одержують право на самостійне розпорядження доходами від такої діяльності і майном, придбаним за рахунок цих доходів...» [9]. Аналогічну норму містив також Закон України «Про власність» (ст. 39) [10]. Отже, саме із 1990 року право оперативного управління стало характеризуватись як обмежене речове право, тобто це право засновувалось на праві власності іншої особи і наданому нею державній установі повноваженні право володіння та обмежені права користування та розпорядження в цілях і межах, встановлених власником.

Варто також відзначити, що саме в 1990 році відбулась певна трансформація права оперативного управління, адже з'явилося ще одне обмежене речове право – право повного господарського відання. Нами буде присвячене окреме наукове дослідження останньому, проте розмежування цих двох прав відбулось на основі визначення чи здійснює державний суб'єкт комерційну діяльність. Відтак, право оперативного управління залишилось за державними організаціями, що не займаються комерційною діяльністю, а право повного господарського відання – за державними підприємствами, що комерційною діяльністю займаються. З цього можемо зробити висновок, що перехід від планової до ринкової економіки змінив суть обмежених речових прав. Так, на думку Р.А.Майданика, «Впровадження в законодавство категорії «право повного господарського відання» було свого роду допустимим компромісом між старою категорією «право оперативного управління», сформованою в період переважання державної власності, і спробою надати суб'єкту господарювання – державним підприємствам – більшої самостійності в умовах переходу на повний господарський розрахунок, що передбачало їх діяльність на засадах самофінансування, самоокупності, самозабезпечення» [3, с. 774].

Законодавство незалежної України, що пропагувало перехід до ринкової економіки, право оперативного управління також передбачало, зокрема у Законі «Про підприємництво». У ст. 10 зазначалось, що «Майно, що є державною власністю і закріплене за державним підприємством (крім казенного), належить йому на праві повного господарського відання. Здійснюючи право оперативного управління, казенне підприємство володіє та користується майном» [11]. Із зазначеного можна зробити висновок про те, що на початку формування національного законодавства, законодавець перейняв досвід регулювання права оперативного управління від радянського цивільного права. Проте пізніше відбулась певна модернізація законодавства у досліджуваному питанні і законодавець став чітко встановлювати навіть організаційно-правову форму підприємства, що володіє правом оперативного управління.

Станом на сьогодні Цивільний кодекс України взагалі не містить згадки про право оперативного управління, тоді як його правове регулювання переміщено у Господарський кодекс України [12]. Важливо, що майно на основі господарського законодавства закріплюється на праві оперативного управління вже не тільки за казенним підприємством, а й за державним унітарним підприємством, тобто наявним є вже розширення кола суб'єктів, яким таке право належить. Отож, як бачимо із моменту зародження і до сьогоднішнього дня право оперативного управління пройшло немалий шлях еволюційного розвитку: від зародження ідеї відмови від розщеплення власності в період планової економіки до оформлення статусу обмеженого речового права і поступового його розвитку в період переходу до ринкової економіки. Побудова економіки, заснованої на знаннях (інноваційної економіки) в XXI столітті вимагає подальших еволюційних змін. І ми насправді можемо їх спостерігати.

Йдеться про подальше розширення повноважень у праві оперативного управління, адже згідно норм Закону «Про управління об'єктами державної власності» державні комерційні підприємства та казенні підприємства, які належать до наукових установ, а також науково-технологічні комплекси, засновані на державній власності, зобов'язані не менш як 50 відсотків чистого прибутку від своєї діяльності спрямовувати на провадження ініціативної наукової та науково-технічної діяльності, фінансування інновацій та розширення власної матеріально-технічної бази [13]. Тобто передбачається можливість часткового розпорядження прибутком від управління державною власністю, що розширює компетенцію суб'єктів права оперативного управління.

Важливо також відзначити, що окремі вчені, аналізуючи речово-правову природу права оперативного управління, та і господарського відання також, ставлять під сумнів необхідність їх існування в подальшому. Зокрема, В.А. Дозорцев зазначає, що «Наділення майном унітарних підприємств на правах господарського відання та оперативного управління є способом здійснення права власності, перш за все для публічно-правових утворень, і жодним чином не юридичною формою необхідної участі однієї особи в праві власності іншої (що є головною передумовою існування самої категорії речових прав на чуже майно)» [14, с. 243].

Досвід іноземних держав – колишніх союзних республік, що відмовились від механізму аналізованих нами обмежених речових прав (Грузії, Латвії, Литви, Молдови), вказує на можливість їх поступової заміни та довіре управління майном.

Висновки. Підводячи підсумок дослідженню права оперативного управління в системі речових прав, можемо вказати наступне:

Із моменту зародження і до сьогоднішнього дня право оперативного управління пройшло немалий шлях еволюційного розвитку: від зародження ідеї відмови від розщеплення власності в період пла-

нової економіки до оформлення статусу обмеженого речового права і поступового його розвитку в період переходу до ринкової економіки. Побудова економіки, заснованої на знаннях (інноваційної економіки) в XXI столітті вимагає подальших еволюційних змін.

Подальша еволюція управління державним майном має відбуватись обов'язково. Якщо законодавець в процесі рекодифікації господарського законодавства таки залишить ці обмежені речові права, то згадана нами норма щодо спрямування чистого прибутку у певних відсоткових значеннях на провадження ініціативної наукової та науково-технічної діяльності варто зробити загальною і поширити її на усіх суб'єктів права оперативного управління, а не лише на державні комерційні підприємства та казенні підприємства, які належать до наукових установ, а також науково-технологічні комплекси, засновані на державній власності. Вказане дозволить пришвидшити інноваційний розвиток державних суб'єктів господарювання і зайняти їм чільне місце у побудові економіки, заснованої на знаннях. Якщо ж від таких прав все ж вирішать відмовитись, то довіряє управління майном державних суб'єктів господарювання має бути прописане таким чином, щоб пріоритет у всіх відношеннях надавався інноваційному спрямуванню усіх без винятку суб'єктам державної власності.

Список використаних джерел

1. Аскназий С. И. Очерки хозяйственного права СССР. Л. 1926, с. 100–103. Цитируется по кн.: Иоффе О. С. Развитие цивилистической мысли в СССР. Ч. 2. Л. 1978. С. 24–25.
2. Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. Издательство Академии наук СССР. Москва, 1948. С. 363–364.
3. Майданик Р. А. Речове право: підручник. Київ: Алерта, 2019. 1102 с.
4. Иоффе О. С. План и договор в социалистическом хозяйстве. Москва, 1971. С. 44.
5. Полонский Э. Г. Право оперативного управления государственным имуществом. Москва, 1980. С. 35.
6. Закон СССР от 08.12.1961 Об утверждении основ гражданского законодательства Союза ССР и Союзных республик. URL : <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssr5846.htm> (дата звернення: 20.02.2020).
7. Цивільний кодекс УРСР від 18.07.1963 року (втратив чинність на підставі Кодексу N 435-IV від 16.01.2003). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-06> (дата звернення: 20.02.2020).
8. Право собственности: актуальные проблемы / Отв. Ред. В. Н. Литовкин, Е. К. Суханов, В. В. Чубаров; Ин-т законод. и сравнит. правоведения. Москва: Статут, 2008. 731 с.
9. Закон СРСР «Про власність в СРСР» від 06.03.1990 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1305400-90> (дата звернення: 22.02.2020).
10. Закон України «Про власність» від 07.02.1991 року. Втратив чинність на підставі Закону № 997-V від 27.04.2007. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12> (дата звернення: 22.02.2020).
11. Закон України «Про підприємництво» від 07.02.1991 року. Втратив чинність з 01.01.2004 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-12> (дата звернення: 23.02.2020).
12. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 24.02.2020).
13. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16> (дата звернення: 25.02.2020).
14. Дозорцев В. А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе. *Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика*. Отв. Ред. А. Л. Маковский. Москва, 1998. С. 243.

References

1. Asknazyi, S. Y. (1926). *Ocherky khoziaistvennogo prava SSSR [Essays on business law of the USSR]*. Leningrad, 100-103 [in Russian]; Tsytyruetsia po kn.: Yoffe, O. S. (1978). *Razvitye tsyvylystychesskoi musly v SSSR [The development of civilian thought in the USSR]*. Ch. 2. Leningrad, 24-25 [in Russian].
2. Venedyktov, A. V. (1948). *Hosudarstvennaia sotsyalistycheskaia sobstvennost. Yzdatelstvo Akademyy nauk SSSR [State socialist property. Publisher of the USSR Academy of Sciences]*. Moskva, 363-364 [in Russian].
3. Maidanyk, R. A. (2019). *Rechove pravo: pidruchnyk [Property law: a textbook]*. K.: Alerta [in Ukrainian].
4. Yoffe, O. S. (1971). *Plan y dohovor v sotsyalistycheskom khoziaistve [Plan and treaty in the socialist economy]*. Moskva [in Russian].
5. Polonskyi, E. N. (1980). *Pravo operatyvnogo upravleniya hosudarstvennym ymushchestvom [The right of operational management of state property]*. Moskva [in Russian].

6. *Zakon SSSR ot 08.12.1961 Ob utverzhenny osnov hrazhdanskoho zakonodatelstva Soiuzu SSR y Soiuznyh respublik [Law of the USSR of 08.12.1961 On the approval of the foundations of civil legislation of the Union of the USSR and the Union Republics]*. Retrieved from <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssr5846.htm> [in Russian].
7. *Tsyvilnyi kodeks URSS vid 18.07.1963 roku (vtratyv chynnist na pidstavi Kodeksu [The Civil Code of the USSR of 18.07.1963 (expired on the basis of Code] No 435-IV vid 16.01. 2003*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-06> [in Ukrainian].
8. *Pravo sobstvennosti: aktualnye problemy [Ownership: Current Issues] (2008) / Otv. Red. V.N. Lytovkyn, E.K. Sukhanov, V.V. Chubarov; Yn-t zakonod.y sravnyt. pravovedeniya. Moskva: Statut [in Russian]*.
9. *Zakon SRSR «Pro vlasnist v SRSR» vid 06.03.1990 roku*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1305400-90> [in Ukrainian].
10. *Zakon Ukrainy «Pro vlasnist» vid 07.02.1991 roku [The Law of Ukraine «On Property» from 7 February 1991]*. Vtratyv chynnist na pidstavi Zakonu N 997-V vid 27.04.2007. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12> [in Ukrainian].
11. *Zakon Ukrainy «Pro pidpriemnytstvo» vid 07.02.1991 roku [The Law of Ukraine «On Entrepreneurship» from February 7, 1991]*. Vtratyv chynnist z 01.01.2004 roku. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-1212> [in Ukrainian].
12. *Hospodarskyi kodeks Ukrainy [The Commercial Code of Ukraine] vid 16 sichnia 2003 roku*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> [in Ukrainian].
13. *Zakon Ukrainy «Pro upravlinnia ob'ektamy derzhavnoi vlasnosti» [The Law of Ukraine «On the Management of State Property»] vid 21 veresnia 2006 roku*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16> [in Ukrainian].
14. Dozortsev, V. A. (1998). Pryntsypialnye cherty prava sobstvennosti v Hrazhdanskom kodekse [Principal features of property rights in the Civil. Hrazhdanskyi kodeks Rossyy. Problemy. Teoriya. Praktyka - The Civil Code of Russia. Problems. Theory. Practice / Otv. Red. A.L.Makovskiy. Moskva [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 25.02.2020.