

УДК 347

О. С. БорисёнокАкадемия управления при Президенте Республики Беларусь,
ул. Московская, 17, 220007 Минск, Республика Беларусь, olga-dos@tut.by, +375 (44) 772 73 81

ОТКАЗ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ОТ ПРАВОМОЧИЯ ПОЛЬЗОВАНИЯ ЗАКРЕПЛЕННЫМ ЗА НИМИ ИМУЩЕСТВОМ

Расщепление правомочий «триады» права собственности позволяет государству реализовать свои правомочия собственника не на прямую, а через государственные юридические лица, делегируя им определенные элементы владения, пользования, а в ряде случаев и распоряжения государственным имуществом. Вместе с тем не всегда государственные юридические лица реализуют переданные им правомочия в полном объеме и используют закрепленное за ними имущество в соответствии с заданиями собственника, а в некоторых случаях государственное имущество и вовсе оказывается неиспользуемым в хозяйственной деятельности организации. В настоящей статье на примере государственного недвижимого имущества предлагается проанализировать правовые основания прекращения пользования объектами государственной собственности юридическим лицом, а также установить правовые последствия такого отказа.

Ключевые слова: государственное имущество; право собственности; пользование; право хозяйственного ведения; право оперативного управления; распоряжение; аренда; безвозмездное пользование.

Библиогр.: 8 назв.

O. S. BorisyonokAcademy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus,
17 Moskovskaya Str., 220007 Minsk, the Republic of Belarus, +375 (44) 772 73 81, olga-dos@tut.by

REJECTION OF STATE LEGAL ENTITIES OF THE RIGHT TO USE THE PROPERTY ASSIGNED TO THEM

Splitting the powers of the “triad” of property rights allows the state to exercise its powers of an owner not directly, but through state legal entities, delegating to them certain elements of ownership, use, and in some cases, disposal of state property. At the same time, state legal entities do not always realize the powers transferred to them in full and use the property assigned to them in accordance with the owner’s instructions, and in some cases state property turns to be completely unused in the economic activities of the organization. This article, using the example of state immovable property, proposes to analyze the legal grounds for the termination of use of objects of state property by a legal entity, as well as to establish the legal consequences of such refusal.

Key words: state property; right of ownership; use; right of economic management; right of operational management; disposal; rent; gratuitous use.

Ref.: 8 titles.

Введение. Указ Президента Республики Беларусь от 19 сентября 2022 года № 330 «О распоряжении имуществом» (далее — Указ № 330) содержит понятие неиспользуемого имущества, под которым понимаются незавершенные законсервированные и незаконсервированные капитальные строения с превышением нормативного срока строительства более чем на один год, а также капитальные строения (здания, сооружения), изолированные помещения, историко-культурные ценности, не используемые в хозяйственном обороте и не планируемые к дальнейшему использованию.

По состоянию на 1 января 2023 года общая площадь зданий, сооружений, изолированных помещений, находящихся в государственной собственности, составила 126 330 409 м²,

из них в собственности Республики Беларусь находятся объекты недвижимости общей площадью 49 835 970 м², в коммунальной — 76 494 439 м².

Все объекты недвижимости закреплены на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за республиканскими либо коммунальными юридическими лицами, которые в рамках переданных им производных вещных прав наделяются правомочиями по владению, пользованию и ограниченному распоряжению закрепленным за ними недвижимым имуществом и обязаны использовать его в соответствии с заданиями собственника. Вместе с тем не все недвижимое имущество используется согласно установленным целям, площадь неиспользуемых объектов недвижимости составляет 3 524 395 м² (2,8 %), из которых объекты площадью 333 954 м² (0,7 %) находятся в республиканской собственности, 3 190 441 (4,2 %) — в коммунальной.

Термин «неиспользуемое имущество» фактически говорит сам за себя: это объекты недвижимости, в отношении которых правообладатель не осуществляет правомочие пользования. Пользование является одним из правомочий, входящих в триаду права собственности, а также является неотъемлемым элементом права хозяйственного ведения и оперативного управления.

Доктор юридических наук В. А. Витушко, являясь сторонником концепции расщепления правомочий собственности, неоднократно указывал на то, что «триада» правомочий права собственности, в том числе и правомочие пользования, имеет сложное структурное строение и состоит не только из прав, но и обязанностей [1, с. 330]. Пользование профессор определял как возможность извлечения всех возможных для правомерных целей свойств вещи и их использование, разделяя данное правомочие на фактическое (извлечение натуральных свойств, функций вещи собственником) и юридическое (предоставление вещи в фактическое пользование другому лицу с получением собственником юридического результата) [1, с. 333]. Ученый также отмечал, что процесс использования вещи неотъемлемо связан с понятием «приращение», которое предусматривает возникновение и отделение от вещи плодов, продукции и доходов [2, с. 377].

В качестве составных элементов правомочия пользования А. В. Витушко выделял право бытового пользования, право и обязанность производственного потребления, право и обязанность получения прибыли и или осуществления предпринимательской деятельности юридическим лицом, право на удовлетворение имущественных и неимущественных интересов управомоченного лица, право на отказ от пользования [1, с. 333].

Представленный перечень включает в себя право на отказ от использования имущества, т. е. правообладатель может по собственному желанию отказаться от пользования принадлежащим ему имуществом. Что касается государственного недвижимого имущества, то право пользования такими объектами расщеплено между рядом управомоченных лиц: собственник имущества осуществляет свое правомочие в форме юридического пользования, а организационно-балансодержателю принадлежит право как фактического, так и юридического пользования закрепленным за ним на праве оперативного управления или хозяйственного ведения недвижимым имуществом. В связи с этим возникает вопрос, обладает ли государственная организация правом на отказ от правомочия пользования таким имуществом, а также возможен ли отказ от части правомочия в виде фактического пользования его правообладателем.

Материалы и методы исследования. Гражданское законодательство предусматривает возможность отказа правообладателя от принадлежащих ему гражданских прав. Право собственности, как и иные гражданские права, также имеет как основания приобретения, так и основания прекращения, одним из которых является отказ собственника от права собственности (п. 1 ст. 236 Гражданского кодекса (далее — ГК) Республики Беларусь). В отличие от отчуждения, предусматривающего переход права собственности на вещь к другому лицу, отказ от права собственности выражает волю собственника на прекращение своего права без определения правопреемника. Следует отметить, что ни в ГК БССР

1922 года, ни в ГК БССР 1964 года основание прекращения права собственности в форме отказа от права не было закреплено. Объяснение данному факту можно найти в работах Д. И. Мейера, указывающего на то, что юридическая судьба таких вещей уже была предопределена — они поступали в собственность государства как бесхозяйные [3, с. 96]. Действующая же редакция ГК Республики Беларусь автоматического перехода права собственности к государству в случае отказа от него правообладателем не допускает. Так, п. 2 ст. 8 ГК Республики Беларусь устанавливает, что отказ граждан и юридических лиц от осуществления принадлежащих им прав не влечет прекращения этих прав. Так и отказ от права собственности не влечет прекращения прав и обязанностей собственника в отношении принадлежащего ему имущества до момента приобретения права собственности на данное имущество другим лицом (п. 2 ст. 237 ГК Республики Беларусь). Данная норма направлена на предупреждение таких правовых последствий, как бесхозяйственность. В рассматриваемой же ситуации неиспользуемое недвижимое имущество находится в государственной собственности и в хозяйственном ведении или оперативном управлении государственных юридических лиц.

Право хозяйственного ведения и право оперативного управления также могут быть прекращены по основаниям, предусмотренным для прекращения права собственности (п. 2 ст. 280 ГК Республики Беларусь), среди которых и отказ от права. Следовательно, правообладатель (государственное юридическое лицо) имеет право отказаться от осуществления права хозяйственного ведения или оперативного управления в отношении принадлежащего ему объекта недвижимости, объявив об этом либо совершив другие действия, определенно свидетельствующие об его устранении от владения, пользования и распоряжения имуществом без намерения сохранить какие-либо права на это имущество (п. 1 ст. 237 ГК Республики Беларусь). В то же время права хозяйственного ведения и оперативного управления не будут прекращены до момента их перехода на данное имущество к другому юридическому лицу. Приобретение же таких прав другим юридическим лицом возможно только по решению собственника имущества.

В юридической литературе по вопросу добровольного отказа юридических лиц от права оперативного управления и хозяйственного ведения сложились различные точки зрения, но в большинстве случаев ученые приходят к мнению, что такой отказ не возможен без согласия собственника имущества.

Такого мнения придерживается и Н. В. Шереметьева, утверждая, что отказ от права оперативного управления носит более административный характер, чем гражданско-правовой, поскольку государственные учреждения не могут отказываться от права оперативного управления на закрепленное за ними имущество без согласия собственника. В качестве негативных последствий, сопровождающих отказы юридических лиц от производных вещных прав, Н. В. Шереметьева выделила неоправданные расходы балансодержателя по содержанию неиспользуемого имущества, неиспользуемость государственного имущества и прихождение его в негодность, недополучение доходов в бюджет от использования такого имущества [4, с. 6].

И. Беренштейн и А. Завьялов допускают отказ юридического лица от осуществления принадлежащих им производных вещных прав только в случае отсутствия возможности эффективно использовать имущество самой организацией [5, с. 72].

Е. А. Терещенко полагает, что отказ юридических лиц от права оперативного управления и хозяйственного ведения может иметь место только при возврате имущества непосредственно собственнику [6, с. 148] (применительно к рассматриваемому случаю в казну), в иных случаях отказ от производных вещных прав в пользу неограниченного круга лиц является не чем иным, как распоряжением государственным имуществом, и совершается по решению собственника имущества.

В. А. Болдырев рассматривает отказ от права хозяйственного ведения как одностороннюю сделку, которая не может быть совершена без одобрения собственника [7, с. 15].

Исходя из мнений ученых-правоведов, процедуру отказа от права оперативного управления и хозяйственного ведения можно представить следующим образом: «Прекращение фактического использования имущества — информирование собственника — принятие собственником имущества решения о дальнейшей фактической и юридической судьбе вещи».

В основном имеющиеся в научной литературе труды посвящены тематике отказа от права оперативного управления и хозяйственного ведения. Научные исследования на предмет отказа от отдельных правомочий, являющихся неотъемлемыми элементами производных вещных прав, не проводились. В целях уяснения такой возможности предлагается рассмотреть существующую на практике модель прекращения пользования государственным недвижимым имуществом, закрепленным на праве оперативного управления или хозяйственного ведения за государственными органами, организациями и юридическими лицами.

Закрепив в Указе № 330 понятие неиспользуемого имущества, государство-собственник фактически предоставило государственным юридическим лицам право на отказ от использования закрепленных за ними объектов недвижимости. Вместе с тем государство не заинтересовано в том, чтобы его имущество не использовалось, в связи с чем постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 13 ноября 2019 года № 763 «О вовлечении в хозяйственный оборот неиспользуемого и неэффективно используемого имущества» и постановлением Государственного комитета по имуществу Республики Беларусь от 22 октября 2019 года № 13 «О формировании перечня неиспользуемого и неэффективно используемого имущества» определен порядок определения дальнейшей юридической судьбы (вовлечения в хозяйственный оборот) неиспользуемых объектов недвижимости.

Неиспользуемое государственное имущество (объекты недвижимости, соответствующие определению, содержащемуся в Указе № 330) выявляется государственными органами и организациями, местными исполнительными комитетами, их территориальными органами и структурными подразделениями, а также подчиненными им (входящими в систему) государственными юридическими лицами (организации-балансодержатели, юридические лица), за которыми такие объекты закреплены на праве оперативного управления или хозяйственного ведения, в процессе ежегодно проводимых инвентаризаций. Информацию о выявленных неиспользуемых объектах недвижимости балансодержатели направляют для включения в Перечень неиспользуемого имущества (далее — Перечень) либо в Календарный график по вовлечению в хозяйственный оборот объектов недвижимого имущества (далее — Календарный график).

Несмотря на то, что и Перечень, и Календарные графики содержат информацию о неиспользуемых объектах недвижимости, данные документы имеют существенные отличия.

В Перечень включается информация о неиспользуемых объектах недвижимости, находящихся в республиканской собственности. Полномочиями на принятие решений по вовлечению их в хозяйственный оборот, согласно части первой п. 11 Указа № 330, наделены местные исполнительные комитеты, на территории которых они расположены. Вовлечение в оборот включенного в Перечень имущества возможно путем либо продажи, либо безвозмездной передачи в частную собственность. Сам же Перечень формируется областными и Минским городским исполнительными комитетами и утверждается Государственным комитетом по имуществу Республики Беларусь. В данной ситуации очевидно расщепление и перераспределение правомочия распоряжения неиспользуемым недвижимым имуществом, находящимся в республиканской собственности, между местными исполнительными и распорядительными органами, областными и Минским городским исполнительными комитетами и Государственным комитетом по имуществу Республики Беларусь.

Календарные графики формируются индивидуально каждым государственным органом и организацией, местным исполнительным комитетом на основании представленной их территориальными органами, структурными подразделениями, а также подчиненными государственными организациями информации об имеющихся у них в оперативном управлении или хозяйствен-

ном ведении неиспользуемых объектах недвижимости. Работы по вовлечению в хозяйственный оборот включенного в Календарные графики неиспользуемого имущества проводятся государственными органами и организациями, местными исполнительными комитетами самостоятельно.

При подаче сведений для включения неиспользуемого объекта недвижимости в Перечень или Календарный график балансодержатель не только уведомляет представителя собственника имущества (государственный орган или организацию, областной, Минский городской исполнительные комитеты, местные исполнительные комитеты) о прекращении его использования и необходимости принятия решения со стороны собственника о дальнейшей юридической судьбе таких объектов, но и вносит предложения о способе его вовлечения в хозяйственный оборот. Неиспользуемое государственное имущество может быть вовлечено в хозяйственный оборот следующими способами: сдача в аренду, передача в безвозмездное пользование, продажа, передача в частную собственность на безвозмездной основе, передача без перехода права собственности, передача из собственности Республики Беларусь в собственность административно-территориальных единиц и наоборот, передача из собственности одной административно-территориальной единицы в собственность другой административно-территориальной единицы, внесение в виде неденежного вклада в уставный фонд юридического лица.

Все перечисленные способы вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемого имущества можно подразделить на три вида.

1. Не влекущие ни прекращения права оперативного управления и хозяйственного ведения, ни выбытия имущества из государственной собственности. К таким способам относятся сдача недвижимого имущества в аренду и передача имущества в безвозмездное пользование. В данном случае речь идет об отказе юридического лица только от фактического пользования государственным недвижимым имуществом, при этом у государственного юридического лица сохраняется право юридического пользования таким объектом и иные правомочия, входящие в состав права оперативного управления или хозяйственного ведения.

2. Влекущие прекращение права оперативного управления или хозяйственного ведения, но не влекущие выбытия имущества из государственной собственности. В данной категории следует выделить две подгруппы: 1) способы, не влекущие изменения ни формы собственности, ни вида собственности; 2) способы, не влекущие изменения формы собственности, но изменяющие вид государственной собственности.

К первой подгруппе относится передача без перехода права собственности. Этот способ вовлечения не предполагает изменения субъекта права собственности и заключается в смене балансодержателя неиспользуемого недвижимого имущества, т. е. в передаче такого имущества из хозяйственного ведения или оперативного управления одного юридического лица в хозяйственное ведение или оперативное управление другому государственному юридическому лицу. В данной ситуации имеет место отказ от правомочия пользования в полном объеме, который влечет прекращение права хозяйственного ведения или оперативного управления.

Ко второй подгруппе относятся:

– передача недвижимого имущества из собственности Республики Беларусь в собственность административно-территориальных единиц и наоборот. Этот способ вовлечения в хозяйственный оборот влечет не только прекращение права оперативного управления или хозяйственного ведения, но и предусматривает изменение вида государственной собственности (республиканской на коммунальную и наоборот), изменяется субъект права государственной собственности;

– передача из собственности одной административно-территориальной единицы в собственность другой административно-территориальной единицы. Реализация данного способа вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемого государственного имущества влечет прекращение права хозяйственного ведения или оперативного управления, а также смену субъекта права коммунальной собственности (область, район), при этом вид (коммунальная) и форма (государственная) собственности остаются неизменными.

3. Связанные с прекращением права государственной собственности: продажа, передача в частную собственность на безвозмездной основе (в том числе для реализации инвестиционного проекта), внесение в виде неденежного вклада в уставный фонд юридического лица. В данном случае отказ от пользования имуществом влечет не только прекращение права оперативного управления или хозяйственного ведения юридического лица, но и прекращение права государственной собственности на это недвижимое имущество.

Таким образом, внесенные организацией-балансодержателем предложения по вовлечению в хозяйственный оборот неиспользуемого государственного имущества определяют тот объем правомочий, от которых желает отказаться правообладатель. Стоит обратить внимание, что включение объекта в Перечень или Календарный график не повлечет автоматического прекращения правомочия пользования в полном объеме или в части фактического пользования у организации-балансодержателя в отношении неиспользуемого имущества. С учетом требований п. 2 ст. 237 ГК Республики Беларусь для прекращения таких правомочий также требуется их передача третьему лицу. Право фактического пользования неиспользуемым имуществом может быть передано по договору аренды или безвозмездного пользования. Правомочие же пользования в полном объеме перейдет к иному правообладателю только при передаче такого имущества в оперативное управление или хозяйственное ведение другому юридическому лицу либо при смене собственника имущества. Те обстоятельства, что содержание правомочия пользования, владения и распоряжения государственным имуществом расщеплены между собственником и субъектом производных вещных прав [8, с. 105], являются причиной того, что отказ одного из правообладателей хотя бы от части принадлежащих ему правомочий влечет необходимость принятия собственником соответствующих решений, необходимых для обеспечения соблюдения собственных интересов.

Как неоднократно писал В. А. Витушко, любое право не может существовать само по себе, оно обязательно включает в себя и обязанности [1, с. 333]. Так и реализация права на отказ от правомочия пользования влечет возникновение сопряженных с ним обязанностей. Ч. 3 п. 16 Указа 330 на руководителей государственных органов и организаций, местных исполнительных комитетов, государственных юридических лиц возложена обязанность принимать меры по вовлечению в хозяйственный оборот неиспользуемого государственного имущества, а также установлена персональная ответственность за непринятие таких мер. Нарушение установленного порядка вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемого и неэффективно используемого государственного имущества влечет наложение штрафа в размере до 25 базовых величин в соответствии с ч. 3 ст. 24.17 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях. Таким образом, предоставив право государственным организациям отказаться от использования государственного недвижимого имущества, законодатель одновременно возложил на руководителей юридических лиц обязанность по уведомлению представителя собственника о прекращении использования такого имущества путем подачи заявления для включения объекта в Перечень либо Календарный график, а в последующем возложив обязанность по вовлечению его в хозяйственный оборот на руководителей государственных органов и организаций, а также государственных юридических лиц. В рассматриваемом случае реализация правообладателем одного элемента, входящего в состав правомочия пользования (права на отказ от пользования), повлекло возникновение обязанности по вовлечению неиспользуемого имущества в хозяйственный оборот, составные элементы которой также рассредоточились между рядом уполномоченных лиц. Возникновение таких обязанностей неотъемлемо связано с наделением обязанных лиц полномочиями на принятие решений о вовлечении в хозяйственный оборот (распоряжении) неиспользуемого государственного недвижимого имущества.

Следует отметить, что организация-балансодержатель до принятия решения представителя собственника о распоряжении неиспользуемым объектом может изменить свое ре-

шение и вернуть себе право пользования таким имуществом в любом объеме, что повлечет исключение его из Перечня или Календарного графика в целях дальнейшего использования в хозяйственной деятельности юридического лица.

Заключение. Проведенное исследование подтверждает, что правомочия, входящие в состав права собственности, не только имеют сложное структурное строение, элементы которого распределяются между собственником и субъектами производных вещных прав, но и имеют тесную взаимосвязь. Расщепление правомочий и распределение их между различными субъектами позволяют их правообладателям не только отказаться от права в целом, но и предоставляют возможность реализовать свое право на отказ от отдельного правомочия, а также от отдельного его элемента.

Обзор законодательного регулирования в сфере вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемого государственного имущества продемонстрировал:

1) право организации отказаться как от правомочия пользования в целом, так и от его части — фактического использования государственного недвижимого имущества, закрепленного за ней на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, сохранив при этом иные правомочия, входящие в состав производных вещных прав, в том числе и право юридического пользования таким объектом;

2) отказ от реализации правомочия пользования государственным недвижимым имуществом либо отказ от реализации составных его элементов не приводит к моментальному прекращению существующих правоотношений, а порождает правовые последствия у круга лиц в виде обязанностей по вовлечению в хозяйственный оборот неиспользуемого государственного имущества, который заключается в поиске правопреемника. Иными словами, волеизъявление правообладателя об отказе от правомочия пользования либо от его части запускает правовой механизм, необходимый для приобретения правомочия пользования либо отдельного его элемента на объект недвижимости иным лицом. Учитывая тот факт, что правомочие пользования является составным элементом только права собственности и производных от него вещных прав, соответственно, перейти к другому лицу оно может только в рамках приобретения таких прав третьим лицом. Право же фактического пользования недвижимым имуществом может быть передано третьему лицу в рамках договорных обязательств и передачи вещных прав не требует.

Список цитированных источников

1. Витушко, В. А. Гражданское право : учеб. пособие : в 2 ч. / В. А. Витушко. — Минск : Беларус. наука, 2007. — Ч. 1. — 566 с.
2. Витушко, В. А. О содержании права собственности / В. А. Витушко, Ю. М. Храмцова // Государство и право в XXI веке : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 95-летию юрид. фак. Беларус. гос. ун-та, 26—27 нояб. 2020 г. ; редкол.: Т. Н. Михалева [и др.]. — Минск : БГУ, 2021. — С. 376—380.
3. Мейер, Д. И. Русское гражданское право : в 2 ч. / Д. И. Мейер. — М. : Статут, 2003. — 831 с.
4. Шереметьева, Н. В. Правовые аспекты отказа от права оперативного управления / Н. В. Шереметьева // Рос. судья. — 2021. — № 3. — С. 60—64.
5. Беренштейн, И. Формирование и учет имущества казны муниципальных образований / И. Беренштейн, А. Завьялов // Хоз-во и право. — 2007. — № 3. — С. 68—76.
6. Терещенко, Е. А. Момент возникновения и прекращения права оперативного управления / Е. А. Терещенко // Ленингр. юрид. журн. — 2013. — № 2 (32). — С. 143—151.
7. Болдырев, В. А. Возврат имущества унитарного предприятия собственнику и его оспаривание: проблемы материального и процессуального права / В. А. Болдырев // Рос. юстиция. — М. : Юрист, 2009. — № 12. — С. 14—17.
8. Черепок, А. Р. О вещных правах государственных предприятий на имущество и их соотношений с правом государственной собственности / А. Р. Черепок // Вестн. Акад. МВД Респ. Беларусь. — 2009. — № 1. — С. 103—107.

Поступила в редакцию 22.09.2023.