

Е.А. УГРЕНИНОВА

Кандидат юридических наук

Доцент кафедры гражданского права и процесса, ЧОУ ВО ТИУиЭ, г. Таганрог

А.Е. КАМЫШАНОВА

Кандидат юридических наук

Доцент кафедры гражданского права и процесса, ЧОУ ВО ТИУиЭ, г. Таганрог

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Статья посвящена исследованию правовой природы государственных и муниципальных унитарных предприятий. Актуальность темы обусловлена проводимой в Российской Федерации реформой гражданского законодательства, направленной, в том числе, на преобразование правовых конструкций юридических лиц. В статье анализируются

особенности правового регулирования создания и деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий. В контексте проводимого анализа авторами раскрываются некоторые проблемные аспекты правового статуса унитарных предприятий, которые препятствуют их интеграции в современную российскую экономику.

Государственные и муниципальные унитарные предприятия, правоспособность, состав и структура имущества унитарного предприятия, хозяйственное ведение.

Тематический рубрикатор e-Library: 10.27.21

E. UGRENINOVA, A. KAMYSHANOVA

FEATURES OF LEGAL STATUS OF STATE AND MUNICIPAL UNITARY ENTERPRISES

The article is devoted to the study of the legal nature of state and municipal unitary enterprises. The relevance of the topic is due to the reform of civil legislation in the Russian Federation, aimed at the transformation of legal structures of legal entities. The article analyzes the features of legal regulation of the

creation and activity of state and municipal unitary enterprises. In the context of the analysis, the author reveals some problematic aspects of the legal status of unitary enterprises, which prevent their integration into the modern Russian economy.

State and municipal unitary enterprises, legal capacity, composition and structure of the property of a unitary enterprise, the limited real right.

Одной из тенденций развития отрасли российского гражданского права стало совершенствование законодательного регулирования положений, определяющих систему и особенности правового положения отдельных видов юридических лиц.

Реформирование организационно-правовых форм организаций является необходимой основой для развития современного общества. Система юридических лиц должна отвечать реалиям современного государства и общества в целом, учитывать как экономические, так политические и социальные условия развития современного российского общества, при этом в условиях трансформации экономических отношений наиболее дискуссионной продолжает оставаться концепция реформирования такого вида юридических лиц, как государственные и муниципальные предприятия.

Существование такой организационно-правовой формы юридических лиц, как государственные и муниципальные предприятия, имеет глубокие исторические корни. Возникнув благодаря проводимой Петром I экономической реформе [1], направленной

на создание государственной системы снабжения, они сохранились до сегодняшнего времени, несмотря на происходившие в государстве коренные политические и экономические преобразования.

Однако на сегодняшний день проблемные аспекты правового статуса унитарных предприятий указывают на то, что данная организационно-правовая форма не отвечает потребностям современного гражданского оборота.

Целесообразность реформирования государственных и муниципальных предприятий, использующих для осуществления своей деятельности комплекс государственного или муниципального имущества, объясняется их негативным влиянием на развитие добросовестной конкуренции в Российской Федерации. Кроме того, особый правовой статус государственных и муниципальных унитарных предприятий, характеризующийся ограниченным вещным правом на имущество и строго целевой правоспособностью, подрывает основы стабильности гражданского оборота, поскольку контрагенты таких юридических лиц находятся под постоянной угрозой оспаривания собственником имущества совершенных унитарным

предприятием сделок, при том что сам собственник имущества не несет практически никакой имущественной ответственности за результаты своего «управления» [2]. В этой связи в Концепции развития гражданского законодательства РФ делался вывод о бесперспективности существования такого вида юридических лиц и целесообразности ее постепенной замены другими видами коммерческих организаций, в том числе хозяйственными обществами со стопроцентным или иным решающим участием публично-правовых образований в их имуществе, с сохранением только федеральных казенных предприятий, осуществляющих свою деятельность в особо важных сферах экономики.

Между тем необходимость сохранения государственных и муниципальных предприятий обусловлена многими факторами.

Во-первых, публично-правовые образования, имея в собственности огромный пласт имущества, должны обеспечивать его эффективное использование, поскольку доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, являются одним из основных источников неналоговых доходов бюджетов.

Кроме того, непосредственное участие публично-правовых образований в осуществлении предпринимательской деятельности ввиду их особого правового статуса либо невозможно, либо крайне ограничено, поэтому вовлечение имущества в гражданский оборот, в том числе его использование для осуществления предпринимательской деятельности, возможно путем закрепления его на праве хозяйственного ведения за унитарными предприятиями.

Во-вторых, в структуре государственной и муниципальной собственности существует имущество, отнесенное федеральными законами к объектам гражданских прав, оборот которых не допускается (объектам, изъятым из оборота), а также имущество, которое в порядке, установленном федеральными законами, может находиться только в государственной или муниципальной собственности [3]. Соответственно, управление данным имуществом возможно только через такие конструкции, как государственные и муниципальные предприятия и учреждения.

Таким образом, государственные и муниципальные унитарные предприятия, по своей сути, являются формой опосредованного участия публично-правовых образований в предпринимательской деятельности, когда обособляется часть их имущества, закрепляется за некой юридической личностью и вовлекается в гражданский оборот [4].

В Гражданском кодексе Российской Федерации и в Федеральном законе «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» содержится определение данного вида юридических лиц.

Так, унитарным предприятием является коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество, которое является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия [5].

Государственные и муниципальные унитарные предприятия в отличие от большинства коммерчес-

ких организаций имеют специальную правоспособность, обусловленную целями создания данного вида юридических лиц, которые определены законодателем исчерпывающим образом [6]. Условно их можно подразделить на три группы:

- 1) обеспечение убыточных производств (услуг), субсидируемых государством, а также производство отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной;
- 2) решение социальных задач государства, обеспечение его безопасности;
- 3) необходимость управления имуществом, не подлежащим приватизации.

Следует отметить, что, хотя унитарные предприятия отнесены к коммерческим юридическим лицам, извлечение прибыли фактически не является главной целью их создания. Сферы, в которых осуществляют свою деятельность унитарные предприятия, это либо заведомо убыточные и дотационные производства, либо это сферы, в которых исключена возможность деятельности иных хозяйствующих субъектов.

Более того, анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что сферы создания унитарных предприятий зависят от уровня имущества, на базе которого они созданы, причем действующее законодательство содержит запрет создания унитарных предприятий на основе объединения имущества, находящегося в собственности публично-правовых образований разного уровня [6].

В соответствии со ст. 51 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные унитарные предприятия могут создаваться для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Таким образом, случаи создания унитарных предприятий, поименованные в ст. 8 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», для муниципальных унитарных предприятий дополнительно ограничиваются вопросами местного значения, которые исчерпывающим образом определены в гл. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В отличие от иных видов коммерческих организаций виды деятельности унитарного предприятия не только должны соответствовать предмету и целям его создания, но и исчерпывающим образом должны быть поименованы в Уставе предприятия.

Одним из проблемных вопросов правового статуса унитарного предприятия является вопрос его имущественной обособленности.

Имущество государственного или муниципального унитарного предприятия принадлежит ему на праве хозяйственного ведения, которое возникает с момента передачи имущества, если иное не установлено законом и иными правовыми актами или решением собственника [5].

Особый правовой статус унитарных предприятий, а именно ограниченные случаи их создания и сферы деятельности, обуславливают необходимость закрепления за ними исключительно профильного

имущества, т.е. имущества, необходимого для осуществления уставных видов деятельности.

Так, в соответствии с требованиями ст. 8 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» порядок определения состава имущества унитарных предприятий устанавливается органами, осуществляющими функции и полномочия собственника имущества.

Принципиально важно иметь представление о составе и структуре имущества унитарного предприятия при принятии собственником решения о его закреплении, поскольку в дальнейшем изъять из хозяйственного ведения закрепленное имущество собственник уже не сможет.

Однако зачастую на уровне муниципальных образований соответствующие порядки не приняты, что не позволяет эффективно формировать имущественную базу унитарных предприятий.

Следует отметить, что к источникам формирования имущества унитарного предприятия Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» помимо имущества, закрепленного за предприятием собственником этого имущества, относит также имущество, приобретенное за счет доходов унитарного предприятия от его деятельности и иных не противоречащих законодательству источников [6].

К сожалению, действующее законодательство не содержит требования о приобретении предприятием за счет собственных средств исключительно имущества, необходимого для осуществления уставных видов деятельности, что приводит к тому, что в состав имущественного комплекса унитарного предприятия включается не только непрофильное имущество, но и имущество, целесообразность приобретения которого экономически не обоснована.

Это всего лишь некоторые из проблемных вопросов правового статуса унитарных предприятий, но без их решения возможность дальнейшего существования данного вида юридических лиц ставится под сомнение. Действительно, правовая конструкция унитарных предприятий объективно нуждается в преобразованиях, однако в рамках реформирования законодательства, определяющего правовой статус унитарных предприятий, необходимо создавать правовые нормы, позволяющие унитарным предприятиям интегрироваться в современную экономику.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. История развития отдельных отраслей экономики в России [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.historicus.ru/630>.
2. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009) // Вестник ВАС РФ. – 2009. – № 11.
3. Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Российская газета. – 2002. – 26 января.
4. Инжиева Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте: монография / под ред. А.Я. Рыженкова, Б.Б. Инжиевой. – М.: Юстицинформ, 2014.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Российская газета. – 1994. – 8 декабря.
6. Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // Российская газета. – 2002. – 3 декабря.
7. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 18.04.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – 8 октября.
8. Андреев Ю.Н. Собственность и право собственности: цивилистические аспекты: монография/ Ю.Н. Андреев. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2013.
9. Иншакова А.О. Правовой режим имущества унитарного предприятия: лекция/ А.О. Иншакова. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2003.
10. Болдырев В.А. Юридические лица-несобственники в системе субъектов гражданского права: монография / под ред. В.А. Сысоева. – Омск: Омская академия МВД России, 2010.
11. О развитии конкуренции в Российской Федерации: доклад Федеральной антимонопольной службы [Электронный ресурс]. – URL: <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1653>.
12. Кондаков Д.А. Правовое положение государственных и муниципальных унитарных предприятий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук/ Д.А. Кондаков. – М., 2009.

© Елена Александровна Угренинова, 2018

© Анна Евгеньевна Камышанова, 2018

© Частное образовательное учреждение высшего образования «Таганрогский институт управления и экономики», 2018