

УДК 34.4414

**Панаев Антон Сергеевич**

Студент ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

**Panaev Anton Sergeevich**

Student of the RANEPa under the President of the Russian Federation

**Особенности правового режима имущества  
государственных унитарных предприятий**

## **FEATURES OF THE LEGAL REGIME OF PROPERTY OF STATE UNITARY ENTERPRISES**

**Аннотация:** муниципальные унитарные фирмы играют определяющую роль в муниципальной экономике и занимают специальное место среди существующих правовых форм управления муниципальным имуществом. Это обуславливает неугасающий академический и практический интерес к проблеме совершенствования их функционирования. Несмотря на сделанную нормативную базу и накопленный опыт функционирования, продолжают быть важными вопросы обоснования целесообразности существования в правовой и экономической реальности России института муниципальных унитарных предприятий как инструмента реализации органами районного самоуправления своих социально значимых и экономических функций. В заметке рассмотрены дискуссионные и проблемные вопросы, связанные с имуществом муниципального унитарного фирмы, правомочиями по его распоряжению. Обосновывается вывод, что существующий правовой режим имущества унитарного фирмы, механизмы его формирования и распоряжения становятся в современных условиях преградой для нормальной его работы. Сформированы предложения по реформированию института имущественных взаимоотношений муниципального унитарного предприятия.

**Abstract:** Municipal unitary enterprises play a crucial role in the municipal economy and occupy a special place among the existing legal forms of municipal property management. This has led to a persistent academic and practical interest in improving their functioning. Despite the existing regulatory framework and accumulated experience, there are still relevant issues related to justifying the existence of municipal unitary enterprises in the legal and economic reality of Russia as a tool for local governments to fulfill their socially significant and economic functions. This article explores the controversial and problematic aspects of municipal unitary enterprises' property and their authority to manage it. The conclusion is substantiated that the existing legal regime of a unitary enterprise's property, the mechanisms for its formation and management, become obstacles in modern conditions.

**Ключевые слова:** правовой режим, казенное имущество, государственное унитарное предприятие, государство.

**Keywords:** legal regime, state property, state unitary enterprise, state.

Согласно ст. 113 ГК РФ и Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях"<sup>1</sup> (позднее Закон об унитарных предприятиях), муниципальное унитарное предприятие сможет быть создано в форме унитарного предприятия, т.е. коммерческой организации, не наделенной правом собственности, а основанной на праве домашнего ведения или оперативного управления. Муниципальные образования для осуществления уставной работы передают муниципальным унитарным предприятиям часть своего имущества, т.е. становятся учредителями, коие определяют цель, задачи, условия функционирования предприятия, регулируют расценки и тарифы на выпускаемую продукцию или оказываемые услуги, утверждают уставы, назначают начальников и возможно, ведущих специалистов данных предприятий.

Муниципальные образования для осуществления уставной деятельности передают муниципальным унитарным предприятиям часть своего

имущества, т.е. становятся учредителями, которые определяют цель, задачи, условия функционирования предприятия, регулируют цены и тарифы на выпускаемую продукцию или оказываемые услуги, утверждают уставы, назначают руководителей и возможно, ведущих специалистов данных предприятий.

В ГК РФ и Законе об унитарных предприятиях уделены два вида унитарных предприятий: основанных на праве хозяйственного ведения и основанных на праве своевременного управления. Если обратиться к законодательству, действовавшему до введения части 1 ГК РФ, то оно определяло для унитарных предприятий объем прав по управлению имуществом как полного домашнего ведения. Вступивший в силу ГК РФ, использует формулировку "хозяйственного ведения" исключив слово "полного", тем самым подчеркивая ограничения по самостоятельному использованию и постановлению имуществом. Право хозяйственного ведения означает, что муниципальное унитарное предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на этом праве недвижимое добро, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве взноса в уставный капитал хозяйственного общества, иным образом давать указания этим имуществом без согласия собственника, т.е. без разрешения на то органа районного самоуправления.

В своем Постановлении Пленум Верховного Суда РФ и Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 февраля 1995 г. № 2/1 "О каких-либо вопросах, связанных с введением в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации"<sup>3</sup> показал на то, что сделки, совершенные унитарными предприятиями, обладающими имуществом на праве домашнего ведения, заключенные без согласия собственника и направленные на отчуждение недвижимого имущества или эдикт им иным способом, после 7 декабря 1994 года, являются жалкими и органы, уполномоченные собственником управлять государственной или муниципальной собственностью, имеет право обращаться в суды с исками о признании таких

сделок недействительными или о использовании последствий недействительности ничтожных сделок.

Право оперативного управления представляет закрепление муниципального имущества за казенным предприятием, которое имеет право отчуждать или иным способом распоряжаться данным имуществом единственно с согласия собственника этого имущества и только в пределах, не лишающих его вероятности осуществлять деятельность, предмет и цели которой определены уставом. Единственно, что сможет казенное предприятие - самостоятельно реализовать производимую им продукцию, ежели иное не установлено законом или другими правовыми актами. Иным прикрепленным за предприятием имуществом, как движимым, так и недвижимым, т.е. даже денежными средствами, муниципальное государственное предприятие вправе распоряжаться лишь с согласия уполномоченного на это органа районного самоуправления. При этом, порядок распределения доходов казенного фирмы определяется собственником его имущества (ст. 296, 297 ГК РФ). Казенное предприятие не формирует статутный фонд. Деятельность казенного предприятия осуществляется в соответствии со сметой прибылей и расходов, утверждаемой органом местного самоуправления. В отличие от имущества других юридических лиц, имущество унитарного предприятия неделимо, оно не может быть распределено по взносам (долям, паям), в том числе и между его работниками и представляет внешне единый имущественный комплекс. Законодатель настолько "обособил", в дословном смысле, имущество муниципального унитарного предприятия, что лишил это компания самостоятельного права создавать другие унитарные предприятия (дочерние фирмы) путем передачи им части своего имущества. Согласно ст. 5 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ "О приватизации казенного и муниципального имущества"<sup>6</sup>, унитарные предприятия не могут выступать в качестве клиентов государственного и муниципального имущества и быть доверительными управляющими по договору

доверительного управления (ч. 1 ст. 1015 ГК РФ). Термин "государственное предприятие" впервые был использован в Указе Президента РФ от 23 мая 1994 г. № 1003 "О реформе государственных фирм"<sup>4</sup> (утратил силу). Названным Указом предусматривалось создание служебных заводов (фабрик и хозяйств) на базе ограниченного числа ликвидируемых федеральных государственных фирм с закреплением за ними всего имущества предприятий. При этом служебное предприятие являлось правопреемником ликвидированного государственного предприятия.

Термин "казенное предприятие" впервые был использован в Указе Президента РФ от 23 мая 1994 г. № 1003 "О реформе государственных предприятий"<sup>4</sup> (утратил силу). Названным Указом предусматривалось создание казенных заводов (фабрик и хозяйств) на базе ограниченного числа ликвидируемых федеральных государственных предприятий с закреплением за ними всего имущества предприятий. При этом казенное предприятие являлось правопреемником ликвидированного государственного предприятия.

Согласно п. 2 ст. 7 Закона об унитарных предприятиях, владелец имущества муниципального унитарного предприятия субсидиарно отвечает по обещаниям, вне зависимости от способа доведения его до банкротства, т.е. как путем осуществления поступков, так и бездействия. Такой подход обусловлен тем, что орган местного самоуправления имеет право не только давать указания и иным образом определять инициатива предприятия, но и осуществлять контроль за сохранностью и использованием по назначению принадлежащего предприятию имущества, обращаться в суд с исками о признании недействительной оспоримой сделки с данным имуществом и истребовать его из чужого незаконного владения (пп. 6, 7, 11 п. 1, п. 3, 4 ст. 20 Закона об унитарных предприятиях) и суть, согласно п. 2 ст. 30 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)"<sup>7</sup>, вовремя принимать меры по предупреждению банкротства

предприятия. В остальном, права муниципальных унитарных фирм существенно не отличаются от прав иных коммерческих организаций. Так же как и иные коммерческие организации, отдельные виды деятельности, перечень коих определяется федеральным законом, унитарное предприятие осуществляет лишь на основании лицензии. Причем особых правил лицензирования работы унитарного предприятия отечественным законодательством не предусмотрено.

По своей сущности, муниципальное унитарное предприятие, не являясь собственником закрепленного за ним имущества, представляющего сложность имущественный комплекс, наделяется муниципальным образованием ограниченным правом выступать в штатском обороте, используя это имущество. Плоды, продукция и доходы от производственной работы по существу являются собственными средствами предприятия, а не муниципального образования, т.к. это барахло не входит в состав муниципальной собственности. Однако в соответствии с п. 1 ст. 295 ГК РФ, проприэтер имеет право на получение части прибыли от использования имущества, оказавшегося в хозяйственном ведении или оперативном управлении унитарного предприятия. Данной норме ГК РФ корреспондирует и п. 1 ст. 17 Закона об унитарных предприятиях. Остается открытым вопрос – насколько велика эта часть прибыли. Собственник, т.е. муниципальное общее образование, в уставе унитарного предприятия не указывает точных цифр. Например, в п. 4.12. Устава муниципального унитарного фирмы "ЖИЛСЕРВИС" муниципального образования г. Тынды, содержится следующее место: "Собственник имущества предприятия имеет право на получение части выгоды от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия. Предприятие ежегодно перечисляет в соответствующий бюджет часть прибыли, остающейся в его постановлении после уплаты налогов и иных обязательных платежей. Процент отчисления устанавливается по результатам работы предприятия за квартал по постановлению мэра". Возможно, в итоге ограничения прав на свою

продукцию, унитарные муниципальные фирмы не могут конкурировать с частным бизнесом.

По видимому, законодателю должно четко определить количественные показатели той части прибыли от прибылей, плодов и продукции, которая должна оставаться в собственности унитарного фирмы. Это необходимо для защиты имущественных прав не только муниципального унитарного фирмы, но и самого муниципального образования. Являясь коммерческой организацией, унитарные фирмы обладают не общей, а специальной правоспособностью, наряду с некоммерческими организациями. Согласно ст. 113 ГК РФ, ст. 2 и п. 1 ст. 3 Закона об унитарных предприятиях, унитарное фирма может обладать гражданскими правами, соответствующими предмету и целям его работы, предусмотренным в уставе этого унитарного предприятия, и нести связанные с данной деятельностью обязанности.

Согласно ст. 9 того же Закона, в уставе унитарного фирмы должны быть названы виды его деятельности. Данная особая норма сужает границы правоспособности муниципального унитарного фирмы. Однако это является еще одной предпосылкой грамотного хозяйственного расклада учредителя к выбору тех видов деятельности и заключению в будущем этих сделок, которые дадут наибольший экономический эффект.

Соответственно, унитарные фирмы вправе совершать сделки только в рамках предмета и целей работы, установленных собственником передаваемого предприятиям имущества. Муниципальные образования, закрепляя за унитарным предприятием свое майорат, заинтересованы в его использовании по определенному назначению в соответствии с тем предметом работы, который определен уставом предприятия. Таким образом, они имеют все шансы императивно обозначать и контролировать деятельность созданного ими предприятия, которое в том числе и из благих намерений (имеется в виду увеличение доходности) не сможет изменить цель и предмет своей деятельности (некое равенство планового хозяйства). При

этом надо учитывать, что даже допустимая собственником сделка, но не укладываемая в целевое назначение имущества унитарного муниципального фирмы, может быть признана недействительной.

Участие унитарных фирм в гражданском обороте порождает немало проблем как практического, так и теоретического нрава вследствие того, что данные субъекты не являются собственниками принадлежащего им имущества. В правовой и финансовой литературе длительное время ведутся научные споры что же касается целесообразности и обоснованности существования такой организационно-правовой системы, как унитарное предприятие.

По мнению В.А. Дроздовцева, унитарные предприятия, базирующиеся на праве хозяйственного ведения (которое представляет собой попытку объединить не совместимое, т.е. сочетать несколько либерализованную командно-административную систему с рыночной экономикой), считаются неэффективными в хозяйственной деятельности и их следует реорганизовать в акционерные социума, где единственным акционером будет государство. Е.А. Суханов считает, что на современном рубеже развития России, сохранение правосубъектности за предприятием, являющимся производственно-тех. комплексом, архаично и подходит только для плановой экономики, коия показала свою полную непригодность в условиях рыночного хозяйствования. Однако проживание таких субъектов можно считать неизбежным следствием переходного нрава отечественного хозяйства. В дальнейшем следует сохранить лишь федеральные государственные предприятия. Таким образом, происходит переход вещного права в обязательственное, а компания, став акционерным обществом, функционирует в экономике страны на тех же причинах, что и остальные юридические лица.

Таким образом, происходит переход вещного права в обязательственное, а предприятие, став акционерным обществом, функционирует в экономике

страны на тех же основаниях, что и остальные юридические лица.

Аналогичное положение содержится в Концепции становления гражданского законодательства Российской Федерации, где говорится о бесперспективности этой организационно-правовой формы юридического лица, необходимости ее постепенной замены иными видами коммерческих организаций и допускается сохранение лишь федеральных служебных предприятий, исходя из реальных государственных потребностей для некоторых особенно важных сфер экономики.

Противоположной Е.А. Суханову точки зрения держится Ю.К. Толстой, считающий, что организационно-правовая форма унитарного фирмы достаточно приспособлена для рыночной экономики и необходимо данный правовой распространить и на предприятия частных собственников.

Н.А. Модин предлагает передавать компания, как имущественный комплекс муниципальной собственности, в доверительное управление органу районного самоуправления. Такая правовая конструкция вызывает сомнение. Каким образом уполномоченному органу, осуществляющему контрольное за законным функционированием муниципальной собственности, может быть передано еще и фидуциарное доверительное управление той же самой собственности. Помимо этого, нужно учитывать, что имущество может быть передано только на конкурсной основе и лишь самому эффективному управляющему. Непонятно, каким образом законодательный орган местного самоуправления сможет участвовать на равных с иными соискателями в торгах, если учесть что по своей сути торги считаются основным инструментом, позволяющим обойти частный интерес определенного лица, действующего от имени организатора торгов, с целью приобретения контрагента наиболее выгодного для муниципального образования. Для этого, как минимальное количество, что надо сделать муниципальному образованию – это принять на работу наилучших

специалистов региона по многочисленным производственным направлениям: экономике, ЖКХ, строительстве, транспорте и т.д., что разумеется, априори утопично. Однако мы согласны с Н.А. Модиним, как и с академиком В.В. Лаптевым в том, что негоже считать правильным признание предприятия и субъектом и объектом права.

В взаимосвязи с этим встает вопрос относительно самостоятельности унитарного фирмы в предпринимательской деятельности. С одной стороны, Закон об унитарных предприятиях устанавливает модальность муниципального унитарного предприятия как коммерческой организации, которая преследует эту основную цель как систематическое извлечение прибыли (ст. 2 ГК РФ), с другой – не наделяет ее правом собственности и обязывает нести общественное бремя (если отбросить основания и условия создания государственных унитарных фирм, то для муниципальных, Закон об унитарных предприятиях оставил только общественно необходимую и/или дотационную деятельность).

Данная амбивалентность сопоставима с контрверзой изнутри одного тезиса. Достаточно трудно такое противоречие считать основой любого поступательного движения – не происходит уничтожение старого качественно свежим, т.к. замена названия организационно-правовой формы не изменяет сути подчинения унитарного предприятия публичной власти. Как итог – повторяемость развития общественных отношений и их регулирование носит явно не поступательно-действующий характер. В отличие от свободной предпринимательской деятельности, присущей торговой организации, мы сталкиваемся с субъектом, который не только не может автономно выбрать вид деятельности, но и пути решения поставленных перед ним муниципальным образованием задач, т.к. они контролируются уполномоченным муниципальным органом. Помимо сего, распределение прибыли также зависит от публичного собственника, что приводит к отсутствию мотивировки в получении высоких экономических

результатов и соответственно к ограниченным полномочиям при ремонте оборудования и модернизации производства.

Как показала объективная финансовая действительность, унитарные предприятия не способны в обычных условиях соперничать с остальными коммерческими организациями, т.е. они как являлись аутсайдерами в рыночных отношениях, так ими и останутся. Даже вливание в них значительных бюджетных средств не приведет к качественным изменениям. Соответственно, для решения создавшейся задачи необходим иной подход, гарантирующий эффективное функционирование прилюдной собственности. Что касается предложения акционировать унитарные предприятия, то виновник не может его считать правильным, т.к. это ведет к отчуждению публичного имущества, что извечно воспринимается неприемлемым. Существует другая возможность активного применения публичного имущества. Признать предприятие не субъектом права, а исключительно объектом, т.е. совокупностью имущества и имущественных прав и передать его в доверительное регулирование профессиональным участникам рынка. В этом случае имущество остается у прилюдного собственника и переходит в управление к заинтересованным, эффективно работающим на рынке юридическим лицам. При данном сохраняется возможность в любой момент поменять управляющего, не отвечающего нужным требованиям. Если же государство заинтересовано в сохранении такой конструкции, как унитарное предприятие, необходимо обеспечить для него заведомо наилучшие условия на рынке, по отношению к частным юридическим лицам. Наилучший редакция – установить монополию на вид деятельности, которым занимается унитарное предприятие, что позволит защитить публичные интересы. Если говорить о муниципальных унитарных предприятиях, то для них должно освободить те сегменты рынка, куда не будут допускаться частные предприниматели (например, жилищное строительство, пассажирские перевозки, дорожное строительство и т.д.). Основными факторами, тормозящими

механизм нормального участия унитарных фирм в гражданском обороте и соответственно приводящими к их неконкурентоспособности, являются: непереносимое сохранение публичного имущества; социальная направленность; ограниченное ей-богу распоряжения переданным имуществом; отсутствие заинтересованности в результате (наличествует в виду заинтересованность, сопоставимая с заинтересованностью собственника).

Основными факторами, тормозящими механизм нормального участия унитарных предприятий в гражданском обороте и соответственно приводящими к их неконкурентоспособности, являются: обязательное сохранение публичного имущества; социальная направленность; ограниченное право распоряжения переданным имуществом; отсутствие заинтересованности в результате (имеется в виду заинтересованность, сопоставимая с заинтересованностью собственника).

#### **список источников и литературы:**

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 16.04.2022);
2. Федеральный закон от 14.11.2002 N 161-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»;
3. ФАС в СМИ: Унитарные предприятия уйдут с конкурентного рынка к 2021 году. А ограничить их деятельность планируют уже в ближайшее время.
4. Гражданское право: Учеб.: В 2 т. Т. 1. / Отв. ред. Е. А. Суханов. М.: Статус, 2019. 412 с.