

Правовой статус унитарного предприятия в условиях формирования и развития рыночных отношений в России

Афанасьева Е.А.

(Международный университет бизнеса и новых технологий, г. Ярославль)

В статье анализируется правовой статус унитарного предприятия с точки зрения его положения, роли и значения в рыночных условиях России. Обосновывается необходимость исследования этого вопроса в связи с существующими проблемами в правовом регулировании и теми задачами, которые ставятся мировым сообществом, российским обществом перед государством в сфере управления экономикой страны, ее ростом и развитием.

Ключевые слова: унитарное предприятие, уставной фонд, хозяйственное ведение, оперативное управление, субсидиарная ответственность, собственник имущества, единоличный исполнительный орган, публичные и непубличные юридические лица.

Актуальность данной статьи выражается в том, что в современной России важной составляющей системы государственного управления является управление государственной собственностью; при этом в условиях расширения негосударственного сектора экономики, приватизации государственных и муниципальных предприятий особое значение приобретает выбор рациональных способов и форм участия публичных образований в этих процессах, четкое определение прав и обязанностей органов, уполномоченных управлять объектами государственной и муниципальной собственности. Более того, утрата государством монополии на средства производства не устранила этот субъект от участия в предпринимательских отношениях.

Одной из правовых форм управления государственной собственностью является юридическая конструкция унитарного предприятия, посредством которой осуществляется хозяйственное использование государственного имущества. Организационно-правовая форма унитарного предприятия не является принципиально новым правовым явлением отечественной правовой действительности, представляя собой модификацию института государственного предприятия, традиционного для советского права.

Однако, в современных условиях унитарное предприятие - это, фактически, разновидность коммерческих организаций, организационная структура которого ограничивает его возможности в предпринимательской деятельности.

Поэтому необходимо теоретическое осмысление и практический анализ трансформации механизмов государственного управления экономикой и правового положения государственного унитарного предприятия, имеющего комплексный правовой статус и действующего на основе положений не только гражданского права, но и иных отраслей права, которых недостаточно, либо они не взаимосвязаны, а также порой противоречат друг другу.

Термин «унитарное» (от лат. *unitas* - единство) означает единое, объединенное, составляющее одно целое. В унитарном предприятии такое единство выражается в ряде признаков, характеризующих статус юридических лиц данного вида [1].

Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество.

Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия (п. 1 ст. 113 Гражданского кодекса Российской Федерации [2], п. 1 ст. 2 Закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях [3]). Эти две основные черты, включенные в легальное определение унитарного предприятия, отличают названную организационно-правовую форму от всех иных форм коммерческих организаций. Участие в предпринимательской деятельности коммерческих организаций-несобственников нехарактерно для развитого рыночного оборота. Оно представляет для контрагентов такого юридического лица опасность, связанную с ограничениями правомочий его исполнительного органа и объема его имущественной ответственности. Широкое распространение этого вида юридических лиц в нашей стране связано с длительным периодом господства государственной формы собственности и рассматривается как один из способов участия государства в предпринимательской деятельности.

В форме унитарных могут быть созданы только государственные (федеральные или субъектов Российской Федерации) и муниципальные предприятия. Соответственно, имущество, на основе которого создано унитарное предприятие, находится в государственной или муниципальной собственности. Это имущество принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Унитарное предприятие создается по решению собственника имущества в лице соответствующего государственного или муниципального органа, уполномоченного на принятие такого решения в соответствии с актами, определяющими компетенцию этого органа. Учредительным документом унитарного предприятия является устав, утверждаемый органом, принявшим решение о создании предприятия. Устав федерального унитарного предприятия должен соответствовать Примерному уставу федерального государственного унитарного предприятия. В силу прямого указания п. 2 ст. 52 Гражданского кодекса Российской Федерации в учредительном документе унитарного предприятия должны быть определены предмет и цели его деятельности.

Правоспособность унитарных предприятий является специальной [4]. Они вправе заниматься только теми видами предпринимательской деятельности, право на занятие которыми предусмотрено уставом, и совершать сделки, необходимые для достижения уставных целей. Как правило, единственным исполнительным органом унитарного предприятия является единоличный орган - директор (генеральный директор). Он назначается на должность и освобождается от должности собственником либо лицом, уполномоченным собственником, и им подотчетен (п. 4 ст. 113 Гражданского кодекса Российской Федерации). Порядок назначения руководителя на должность, порядок изменения и прекращения трудового договора с ним определяются в уставе унитарного предприятия. Устав унитарного предприятия должен также содержать сведения о размере его уставного фонда (если таковой подлежит созданию), о порядке и источниках его формирования, о направлениях использования прибыли, получаемой унитарным предприятием, и иные предусмотренные законом сведения[5]. Как и для хозяйственных обществ, для унитарных предприятий установлено правило о том, что при уменьшении

стоимости чистых активов ниже размера его уставного фонда собственник должен принять решение о соответствующем уменьшении уставного фонда. Если же их стоимость окажется ниже минимального размера уставного фонда, установленного законом, учредитель должен ликвидировать предприятие. При уменьшении уставного фонда учредитель обязан письменно уведомить об этом кредиторов предприятия. Права кредиторов, как и в хозяйственных товариществах и обществах, обеспечены возможностью требовать прекращения или досрочного исполнения соответствующих обязательств и возмещения убытков. Гражданского кодекса Российской Федерации и Законом о государственных и муниципальных унитарных предприятиях предусмотрена возможность создания унитарных предприятий двух видов. В зависимости от того, на каком вещном праве за унитарным предприятием закрепляется имущество собственника, выделяют предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, и предприятия, основанные на праве оперативного управления[6].

Унитарное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения, в соответствии с содержанием этого права самостоятельно распоряжается произведенной им продукцией, а также движимым имуществом, находящимся в его хозяйственном ведении, если иное не установлено законодательством. Недвижимым имуществом предприятие может распоряжаться лишь с согласия собственника. При этом сделки по распоряжению закрепленным за предприятием имуществом не должны лишать его возможности осуществлять уставную деятельность. Собственник имущества такого предприятия имеет право на получение части прибыли от использования имущества, переданного предприятию в хозяйственное ведение[7].

Собственник имущества унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, не отвечает по обязательствам предприятия. Исключением является субсидиарная ответственность собственника в случае несостоятельности (банкротства) унитарного предприятия, наступившей вследствие выполнения указаний собственника. Минимальный размер уставного фонда таких унитарных предприятий определен Законом о государственных и муниципальных унитарных

предприятиях. К моменту государственной регистрации унитарного предприятия его уставный фонд должен быть полностью оплачен учредителем. Унитарное предприятие, основанное на праве оперативного управления (казенное предприятие), является коммерческой организацией, которая осуществляет предпринимательскую деятельность на основе имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности и закрепленного за предприятием на праве оперативного управления, а также выделяемых ему средств из соответствующего бюджета или внебюджетных фондов. Денежные средства и иное имущество, полученные от реализации продукции (работ, услуг) такого предприятия, также используются им в его предпринимательской деятельности. Федеральное казенное предприятие создается на основании решения Правительства Российской Федерации. Казенные предприятия субъектов Российской Федерации и казенные предприятия муниципальных образований создаются на основании решений, соответственно, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления, которые уполномочены на принятие таких решений нормативными актами, определяющими статус этих органов. В уставе казенного предприятия определяется порядок распределения и использования доходов предприятия. Деятельность казенного предприятия осуществляется в соответствии со сметой доходов и расходов, утверждаемой собственником имущества. Собственнику принадлежит также право изымать у предприятия излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, доводить до предприятия обязательные заказы на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, определять порядок распределения доходов казенного предприятия[8].

Как следует из правомочия оперативного управления, распоряжаться закрепленным за предприятием имуществом (и недвижимым, и движимым) оно может только с согласия собственника этого имущества и в пределах, не лишающих предприятие возможности осуществления его уставной деятельности. Производимую им продукцию предприятие реализует самостоятельно. При недостаточности имущества казенного предприятия субсидиарную

ответственность по обязательствам предприятия несет собственник его имущества (п. 5 ст. 115 Гражданского кодекса Российской Федерации), поэтому уставный фонд в казенном предприятии не формируется. Реорганизация или ликвидация унитарного предприятия производятся по решению собственника. Возможна и принудительная ликвидация по установленным законом основаниям, в том числе (для предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения) по основаниям и в порядке, предусмотренным законодательством о несостоятельности (банкротстве).

Не является реорганизацией изменение вида унитарного предприятия (т.е. смена статуса казенного предприятия на статус предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, и наоборот), как и переход права собственности на закрепленное за ним имущество к другому собственнику. Организационно-правовая форма унитарного предприятия в этих случаях сохраняется[9].

1. Правовая природа унитарного предприятия не предполагает многообразия форм собственности, используемой при его создании. Такое предприятие может быть создано на основе либо государственной (Российской Федерации, ее субъекта), либо муниципальной собственности. Создание унитарных предприятий на основе объединения имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Федерации или муниципальных образований запрещено.

2. Унитарное предприятие может иметь только одного учредителя, которому принадлежит на праве собственности имущество, закрепленное за таким предприятием.

3. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия. Поэтому единым и неделимым является и уставный фонд тех унитарных предприятий (основанных на праве хозяйственного ведения), в которых он создается. В казенных предприятиях уставный фонд вообще не формируется, что объясняется субсидиарной ответственностью собственника по обязательствам такого предприятия. Основное предназначение уставного фонда заключается в формировании минимального размера имущества, гарантирующего интересы кредиторов предприятия. Если же интересы кредиторов гарантированы

субсидиарной ответственностью учредителя, формирование уставного фонда не имеет смысла.

4. Собственник имущества сохраняет в отношении этого имущества важнейшее вещное право - право собственности. Унитарному предприятию указанное имущество принадлежит на основании ограниченных вещных прав - права хозяйственного ведения или права оперативного управления.

5. Только собственник определяет стратегию хозяйственного развития унитарного предприятия, согласовывает его важнейшие действия, контролирует целевое использование и сохранность закрепленного за предприятием имущества, осуществляет иные важнейшие правомочия, которые не могут быть переданы другим собственникам.

6. Текущей деятельностью унитарного предприятия руководит единоличный исполнительный орган, назначаемый собственником, полностью ему подотчетный и действующий в пределах своей компетенции на основе единоначалия. Это - руководитель унитарного предприятия (директор, генеральный директор). Образование иных исполнительных органов в унитарном предприятии законодательством не предусмотрено, допускается лишь создание совещательных органов.

Все это отличает унитарное предприятие от других коммерческих организаций, в частности, хозяйственных товариществ и обществ, которые основаны на коллективных началах.

Унитарные предприятия можно классифицировать по следующим критериям:

1) в зависимости от собственника предоставленного имущества унитарные предприятия подразделяются на: федеральные, субъектов Российской Федерации, муниципальные;

2) в зависимости от прав на имущество унитарные предприятия подразделяются на предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения (собственно унитарные предприятия всех уровней) и предприятия, основанные на праве оперативного управления (казенные предприятия).

Особенности данной группы юридических лиц заключаются:

1) в цели их создания, которая в соответствии с гражданским законодательством определяется как удовлетворение общественных потребностей, производство продукции, имеющей стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства и для получения прибыли;

2) в условии образования государственного предприятия только по решению собственника — государства, субъекта Федерации или муниципального образования.

Правовой статус унитарных предприятий обладает комплексным характером. Такой подход к определению природы унитарных предприятий позволяет выделить следующие ее основные составляющие:

1) конституционно-правовую (регулирование государственной собственности и ее разграничение, а также создание механизма и реализации непосредственного управления федеральной государственной собственностью);

2) частноправовую (непосредственное участие Российской Федерации в гражданско-правовых отношениях на равных началах с другими участниками этих отношений, в том числе и с государственными предприятиями; при этом органы государственной власти в рамках их компетенции могут приобретать и осуществлять имущественные права и обязанности);

3) публично-правовую (охрана государственной и муниципальной собственности, а также прав и законных интересов предприятий)

Фундаментальное отличие предприятий публичного сектора состоит в том, что в своей деятельности они должны сочетать решение предпринимательских задач с удовлетворением определенных общественных потребностей (нужд), которые объективно противоречат друг другу.

Имущество (прибыль), приобретаемое в результате деятельности унитарного предприятия, становится собственностью публично-правового образования. Такое имущество должно способствовать реализации функций публично-правового образования, соответствовать целям его деятельности. Однако, отсутствие необходимых средств в распоряжении унитарного предприятия не дает возможности эффективного осуществления им уставной деятельности. В Федеральный закон «О

государственных и муниципальных унитарных предприятиях» следует внести положение о порядке перечисления прибыли и ее размере, что позволит унитарным предприятиям нормально развиваться и решать поставленные задачи на основе учета специальной правоспособности унитарных предприятий, а также их правового статуса как коммерческих организаций.

И все же, по нашему мнению, их правовой статус регламентирован явно недостаточно. На уровне федерального законодательства речь идет о нескольких статьях Гражданского кодекса РФ. Кроме того, принят специальный федеральный закон, целиком посвященный статусу унитарных предприятий. Однако практика показывает, что требуется дальнейшая правовая регламентация их деятельности, так как дело касается эффективности управления и использования значительной части публичной (государственной и муниципальной) собственности.

Таким образом, все еще остается необходимость развернутой правовой регламентации не только статуса государственных предприятий, но и правового режима закрепленного за ними имущества.

Второй вывод вытекает из сохраняющейся тенденции рассматривать развитие государственных предприятий только под одним углом зрения, как это часто бывает в юридической литературе. Нередко в анализе государственных предприятий преобладает либо цивилистический, либо административистский подход. Между тем комплексное понимание природы государственных предприятий означает, во-первых, конституционное регулирование государственной собственности и ее разграничение, а также непосредственное управление публичной собственностью; во-вторых, непосредственное участие Российской Федерации в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с другими участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами, в том числе и унитарными предприятиями; при этом органы государственной власти в рамках их компетенции могут приобретать и осуществлять имущественные права и обязанности; в-третьих, административно-правовая охрана государственной собственности, а также прав и законных интересов предприятий.

Третий вывод состоит в том, что система правового регулирования унитарных предприятий только формируется и включает два уровня: федеральный и субъектов Федерации. Основу этой системы составляют Конституция РФ, федеральные законы, устанавливающие принципиальные положения функционирования государственных унитарных предприятий. Законы субъектов Российской Федерации конкретизируют эти положения применительно к своим социально-экономическим условиям. Они являются базой для принятия правовых актов на отраслевом уровне, закрепляющих организацию и деятельность государственных унитарных предприятий с учетом специфики унитарных образований. При этом законодательство (как федеральное, так и субъектов Федерации) по вопросам деятельности государственных унитарных предприятий должно регламентировать лишь наиболее важные его институты, оставляя достаточно простора для инициативы непосредственно предприятия в целях наиболее полного учета мнения трудового коллектива.

Четвертый вывод заключается в диктуемой рынком необходимости акционирования унитарного предприятия для наиболее полной реализации его возможностей, т.е. перевода его в категорию коммерческих организаций в виде ОАО, ООО или иной организационно-правовой форме. Эти процессы неизбежны и примером тому является продажа имущественного комплекса второго блока ГУСХП «Высоковский» в частные руки (ООО «Цветы Высоково»), (ссылка на распоряжение) хотя держателем стопроцентного пакета акций остается Костромская область. Но, в силу того, что производство овощной продукции не относится к компетенции органов власти стоит ожидать продажи акций «Высоковского». На наш взгляд переход предприятия в частные руки станет гарантией того, что новый собственник будет заинтересован в сохранении целостности производственного комплекса и дальнейшем производстве своей продукции.

В пятых, по предложению президента Российской Федерации Д.А. Медведева необходимо изменить в Гражданском Кодексе Российской Федерации классификацию юридических лиц и ввести их деление строго на публичные и

непубличные юридические лица, а это, в свою очередь, должно устранить проблему правового статуса унитарных предприятий.

Список литературы

1. Разумова, И. Контрагент - унитарное предприятие [Текст]: ЭЖ-Юрист. - М.: «Эж-Медиа». 2006. – ISSN 315678-1256. 2006, №9. С. 11.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. №51-ФЗ с изм. 30.11.2011 г. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». – Посл. обновление 04.12.2011 г.
3. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: Федеральный закон от 14.11.2002 г. № 161-ФЗ с изм. 06.11.2011 г. // Справочная система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». – Посл. обновление 04.12.2011г.
4. Степанов, В.Г. Унитарное предприятие - пережиток прошлого или жертва несовершенной законодательной базы? [Текст] // Юрист. 2003. № 5. С. 31-33.
5. Шиткина И.С. Корпоративное право [Текст]: учебник / И.С.Шиткина. М.: Волтерс Клувер, 2007. 603 с. – ISBN 312-556897-0. С. 207
6. Фролова, А.В. Правоспособность унитарного предприятия [Текст]: Законодательство. М.: Фонд «правовая поддержка». 2006. – ISSN 744-56078. 2006, № 3. С.31.
7. Хохлова, Г. Согласовывать или не согласовывать? Проблемы согласования крупных сделок унитарного предприятия [Текст]: ЭЖ-Юрист. - М.: «Эж-Медиа», 2005. – ISSN 315690-2121. 2005, № 34. С. 12
8. Ершова, М.Я., Кобкова, А.В. Муниципальная собственность: конфликт интересов (на примере МУПов) [Текст]: Арбитражный управляющий. - М.: ООО «Центр антикризисных технологий», 2008. – ISSN 0546-0001. 2008, №4. С.13-15.
9. Звороно, А.Ф. Проблемы трансформации имущественного комплекса государственных унитарных предприятий [Текст]: Аудит и финансовый анализ. – М.: Мысль. 2008. - ISSN 2098-1098. 2008, №4. С. 245.