Правовой статус государственных и муниципальных унитарных предприятий

ВВЕДЕНИЕ

Правовой режим имущества предпринимателей представляет собой совокупность законодательных правил по владению, пользованию и распоряжению имуществом. Имущественную основу хозяйственной деятельности составляет право собственности. Наряду с правом собственности выделяют и другие вещные права, например, право хозяйственного ведения и право оперативного управления.

Отличительная черта этих вещных прав в том, что они принадлежат несобственникам. Содержание этих прав (правомочия владения, пользования, распоряжения) совпадает с содержанием права собственности, но ограничено по сравнению с ним именно полномочиями, которыми наделен собственник.

Субъектами права хозяйственного ведения являются государственные и муниципальные унитарные предприятия (за исключением казенных).

Праву хозяйственного ведения соответствует предприятие как особый вид субъекта права. Это неразрывно связанные между собой категории, хотя в современной цивилистике за унитарными предприятиями утвердилась репутация "переходной формы" (они замыкают перечень коммерческих организаций в ГК РФ), и в будущем термин "предприятие" должен окончательно переместиться в раздел ГК РФ об объектах гражданских прав (ст. 132).

Предшественником права хозяйственного ведения было так называемое право полного хозяйственного ведения, закрепленное в Законе РСФСР от 14 июля 1990 г. "О собственности на территории РСФСР". В рамках этого права предприятиям было разрешено совершать любые действия, не противоречащие закону. Эта ситуация не могла сохраняться долгое время, поскольку имело место нецелевое использование государственной собственности. Поэтому в новом Гражданском кодексе была введена категория "хозяйственное ведение".

Это своеобразный инструмент для ограничения ответственности собственника (государства или муниципального образования) за результаты предпринимательской деятельности объемом имущества, выделенного в хозяйственное ведение учрежденному предприятию, аналогичный тому, как гражданин может зарегистрировать хозяйственное общество, чтобы ограничить свою ответственность только имуществом, внесенным в его уставный капитал.

1.

Иностранное законодательство не знает аналога права хозяйственного ведения. В некоторых странах государственные предприятия действуют как собственники. В странах общего права признана теория доверительной собственности (траста), но наше законодательство такой возможности расщепления права собственности не знает.

В настоящее время в развитых странах выделяются три основные разновидности правовой организации государственных предприятий:

а) предприятия, существующие в форме торговых товариществ. В наибольшей степени форма торгового товарищества используется в Германии. Она распространена также во Франции (так называемые национальные общества) и в Италии. Акции таких обществ полностью принадлежат государству. Иногда в качестве акционеров выступают другие государственные предприятия;

б) предприятия, капитал которых не разделен на акции или паи и которые, в принципе, являются самостоятельными субъектами права со своим обособленным имуществом и с самостоятельной имущественной ответственностью. Такая система в настоящее время является единственной в Англии, преобладает во Франции, используется в Германии. Ни в одной из названных стран нет единого законодательного акта, играющего роль общего регулятора статуса государственных предприятий. Поэтому каждое государственное предприятие существует на основе закона или статута, предназначенного именно для него;

в) казенные предприятия, не обладающие ни хозяйственной, ни финансовой, ни правовой самостоятельностью. Они не платят налогов, их финансирование и доходы проходят через государственный бюджет.

2.

Право оперативного управления исторически появилось раньше, чем право хозяйственного ведения. Оно также неизвестно законодательству развитых стран. Его концепция была разработана в СССР в 40-е годы ХХ в. академиком Венедиктовым в целях эффективного управления государственной собственностью. Законодательное закрепление право оперативного управления получило в Основах гражданского законодательства 1961 г. Данное право значительно уже по содержанию, чем право собственности и право хозяйственного ведения. Субъектами права оперативного управления являются казенные предприятия и учреждения.

В России сейчас насчитывается, по разным оценкам, от 10 до 13 тысяч государственных унитарных предприятий. Зачастую они управляются собственниками недостаточно эффективно, их удельный вес в экономике страны невелик. Поэтому в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации отмечается, что усиление роли государства в регулировании экономики не следует понимать как политику наращивания массы объектов государственной собственности в экономическом пространстве страны.

В целом государственная политика сейчас направлена на сужение самостоятельности унитарных предприятий. Конечной целью является исключение права хозяйственного ведения из отечественного правопорядка и закрепление неприватизированного государственного имущества на праве оперативного управления.

3.

Унитарные предприятия остаются сегодня единственной разновидностью коммерческих организаций, имеющих ограниченную (целевую) правоспособность. Такие предприятия не могут самостоятельно распоряжаться недвижимым имуществом, а также совершать многие другие сделки. Как известно, "никто не может передать другому больше прав, чем имеет сам". Но деятельность государственных предприятий искажает классические постулаты и конструкции в цивилистике.

Конструкция предприятия как юридического лица - несобственника, находящегося под полным контролем учредителя, не несущего при этом ответственности по его долгам, не может отвечать потребностям рыночного имущественного оборота. Поэтому основная тенденция законодательства - это устранение предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, несмотря на то что именно они сейчас позволяют государству вести эффективную предпринимательскую деятельность, ограничивая его риски.

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. 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.

4.

В настоящее время распространена точка зрения, согласно которой некоторые унитарные предприятия, а именно основанные на праве оперативного управления, т.е. казенные заводы, следует признать некоммерческими организациями в соответствии с целями их создания.

В целом, видимо, целесообразно разграничивать юридические лица не по целям их деятельности, а по целям их создания. Рассмотрим некоторые аспекты деятельности казенных предприятий.

Казенные предприятия чаще всего создаются в сферах государственных монополий. Например, для осуществления эмиссии, хранения наличных денежных знаков и казначейских билетов, облигаций и других государственных ценных бумаг; казенным является также предприятие "Росспиртпром", созданное для производства и оборота продукции с содержанием этилового спирта, и т.д.

Казенное предприятие занимается только теми видами деятельности, которые указаны в его уставе либо дополнительно согласованы с уполномоченным органом исполнительной власти.

Во всех уставах казенных предприятий указывается, что они действуют согласно плану-заказу, плану развития, мобилизационному плану или в соответствии с экономическими показателями, которые утверждает государственный орган, в ведении которого находится данное предприятие.

План-заказ утверждается, как правило, ежегодно. Он имеет директивный, обязательный характер. В нем определяются хозяйственные показатели деятельности, в том числе объемы поставок, ассортимент продукции, фонд оплаты труда, лимит численности работников и пр. На основе плана-заказа разрабатывается план развития самого предприятия.

5.

Государство обязано финансировать деятельность казенного завода при недостаточности его доходов, полученных от реализации продукции. Причем средства на такое целевое финансирование должны быть предусмотрены в соответствующем бюджете отдельной строкой.

Таким образом, извлечение прибыли не является основной целью деятельности казенных предприятий. Более того, существование некоторых из них изначально подразумевается убыточным. Так, согласно п. 4 ст. 8 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" целью создания казенного предприятия может быть осуществление дотируемых видов деятельности и ведение убыточных производств. Основная задача таких предприятий - удовлетворение государственных нужд.

Еще одна особенность - это порядок распределения прибыли. Помимо того, что казенные предприятия уплачивают налог на прибыль, свободный остаток прибыли, который образуется после уплаты налогов и направления средств на развитие самого завода и объектов его социальной инфраструктуры, подлежит изъятию в доход федерального бюджета, т.е. имеет место налоговое и неналоговое изъятие, не свойственное рыночной экономике.

Унитарным предприятиям запрещено создавать дочерние унитарные предприятия и участвовать в уставном капитале кредитных организаций.

Закон устанавливает следующие минимальные размеры уставного фонда унитарных предприятий:

государственное унитарное предприятие - 5000 МРОТ;

муниципальное унитарное предприятие - 1000 МРОТ;

в казенном предприятии уставный фонд не формируется.

Руководителю унитарного предприятия запрещается занимать иные оплачиваемые должности (по аналогии с государственными служащими).

Для контроля за деятельностью унитарного предприятия вводится понятие "крупная сделка". Ее критерии таковы:

1) стоимость имущества превышает 50000 МРОТ;

2) стоимость имущества составляет более 10% уставного фонда предприятия.

Однако Закон не содержит нормы о так называемой обычной хозяйственной деятельности предприятия, как, например, это сделано в отношении хозяйственных обществ. Поэтому крупные сделки унитарных предприятий определяются по сугубо формальным критериям. Крупные сделки совершаются только с согласия собственника, в противном случае они являются оспоримыми и могут быть признаны недействительными в судебном порядке.

С согласия собственника совершаются не только крупные сделки, но и ряд других, в частности:

распоряжение долями в уставном капитале других организаций;

предоставление займов, поручительств, получение банковских гарантий;

перевод долга, уступка права требования (цессия);

участие в договорах простого товарищества.

Для унитарных предприятий устанавливаются обязательные аудиторские проверки, хотя Федеральный закон "Об аудиторской деятельности" содержит ряд условий, при наличии которых такая проверка может считаться для унитарного предприятия обязательной.

Литература

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 14.11.2002 N 161-ФЗ  
(ред. от 08.12.2003, с изм. от 18.12.2006)  
"О ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЯХ"  
(принят ГД ФС РФ 11.10.2002)

<ПИСЬМО> МНС РФ от 25.12.2002 N ММ-6-09/1990@  
(ред. от 27.05.2005)  
"К ВОПРОСУ О ПРИВЕДЕНИИ УЧРЕДИТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В СООТВЕТСТВИЕ С ЧАСТЬЮ ПЕРВОЙ ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

<ПИСЬМО> Минфина РФ от 04.10.2004 N 07-05-14/249  
<О БУХГАЛТЕРСКОЙ ОТЧЕТНОСТИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ РЕОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ>

<ПИСЬМО> МНС РФ от 18.08.2004 N 14-1-04/3448@  
<О ПОРЯДКЕ ПЕРЕХОДА НА УПРОЩЕННУЮ СИСТЕМУ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ>

ОПРЕДЕЛЕНИЕ Конституционного Суда РФ от 08.06.2004 N 229-О  
"ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УНИТАРНОГО ПРЕДПРИЯТИЯ "ВОДОКАНАЛ" НА НАРУШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧАСТЬЮ ТРЕТЬЕЙ СТАТЬИ 4 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В ЧАСТЬ ВТОРУЮ НАЛОГОВОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И НЕКОТОРЫЕ ДРУГИЕ АКТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

<ПИСЬМО> Минфина РФ от 05.08.2003 N 16-00-14/247  
<ОБ ОТРАЖЕНИИ В БУХГАЛТЕРСКОМ УЧЕТЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ УНИТАРНЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ ОПЕРАЦИЙ ПО ПОЛУЧЕНИЮ ОСНОВНЫХ СРЕДСТВ СВЕРХ СУММЫ УСТАВНОГО ФОНДА>

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Правительства РФ от 13.06.1997 N 701  
"ОБ УСЛОВИЯХ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ РЕФОРМИРУЕМЫМ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И МУНИЦИПАЛЬНЫМ УНИТАРНЫМ ПРЕДПРИЯТИЯМ И ИНЫМ КОММЕРЧЕСКИМ ОРГАНИЗАЦИЯМ"