

УДК 347.191.1+346.244

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В СВЕТЕ КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

С.Б. Селецкая

Аннотация

Жизнеспособность и перспективность государственных и муниципальных унитарных предприятий связана с тем, что их деятельность направлена в первую очередь на реализацию публичных интересов, а потому развитие современных экономических отношений невозможно без сохранения данного вида юридических лиц. Однако с принятием Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации вопрос о правовом положении унитарных предприятий приобретает новое осмысление и особую важность. Это обусловлено тем, что авторы Концепции обосновывают необходимость упразднения одного из видов унитарных предприятий – государственных и муниципальных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, сохранив лишь казенные унитарные предприятия. В этой связи настоящее исследование посвящено анализу правового статуса унитарных предприятий и целесообразности сохранения лишь одного из названных видов юридических лиц.

Ключевые слова: унитарные предприятия, казенные предприятия, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, коммерческие организации, вещные права, публично-правовые задачи, неделимость имущества, элементы корпоративности.

С момента принятия части I Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) [1] в теории гражданского права неоднократно критиковалась позиция законодателя, основанная на признании унитарных предприятий субъектами гражданского оборота. Обоснованием такого подхода к проблеме правового положения унитарных предприятий явились утверждения о том, что:

1) данная организационно-правовая форма юридического лица является временной и в определенной степени искусственной правовой конструкцией предприятия, не свойственной нормальному развитому имущественному обороту (см., например, [2, с. 315]);

2) на законодательном уровне наблюдается некий двойственный подход к понятию «предприятие», поскольку ГК РФ данную категорию применяет для определения:

а) субъекта гражданского оборота – государственных и муниципальных унитарных предприятий (ст. ст. 113–115 ГК РФ);

б) объекта гражданских прав в виде имущественного комплекса, используемого для осуществления предпринимательской деятельности (ст. 132 ГК РФ). Причем анализ судебной практики позволил авторам Концепции развития

гражданского законодательства РФ (далее – Концепция) в п. 3.4 Раздела II обосновать нецелесообразность в будущем сохранения данного вида объектов гражданских прав ввиду того, что предприятие как имущественный комплекс практически выбыло из оборота недвижимости [3]. Это связано с тем, что входящие в состав предприятия здания, строения, сооружения регистрируются как отдельные объекты недвижимости, а регистрация предприятия в качестве недвижимости порождает трудноразрешимые вопросы о том, какое именно имущество входит в состав этой недвижимости. Именно это, с позиции авторов Концепции, и обосновывает необходимость признания нового особого объекта недвижимого имущества – технологического имущественного комплекса недвижимости.

С целью устранения указанных выше противоречий в отношении понятия и сущности унитарных предприятий было обосновано предложение о том, что ввиду бесперспективности сохранения государственных и муниципальных унитарных предприятий необходимо постепенно заменить их другими видами коммерческих организаций, в том числе – хозяйственными обществами со 100%-ным или иным решающим участием публично-правовых образований в их имуществе (п. 6.3 Раздела III Концепции). Однако исходя из реальных потребностей федерального государства было принято решение сохранить как разновидность организационно-правовой формы юридических лиц лишь федеральные казенные предприятия, основанные на праве оперативного управления, для некоторых особо важных сфер экономики.

В этой связи совершенно закономерно возникает вопрос об эффективности такого нововведения, а следовательно, о месте федеральных казенных предприятий в системе юридических лиц.

Прежде следует отметить, что на сегодняшний день унитарные предприятия являются коммерческими организациями, а соответственно, по общему правилу согласно п. 1 ст. 50 ГК РФ коммерческие организации в качестве основной цели своей деятельности преследуют извлечение прибыли. Однако, в отличие от иных коммерческих организаций, унитарные предприятия могут иметь гражданские права, соответствующие предмету и целям их деятельности, предусмотренным в их уставе, и нести связанные с этой деятельностью обязанности (п. 1 ст. 3 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее – Закон об УП) [4]). Следовательно, данные виды юридических лиц имеют специальную правоспособность. И, как справедливо отмечается в юридической литературе, целевая правоспособность государственных и муниципальных унитарных предприятий отличается как от правоспособности других коммерческих организаций, так и от специальной правоспособности некоммерческих организаций в силу значимости деятельности предприятий для Российской Федерации, субъектов российской Федерации и муниципальных образований [5, с. 318].

Вопросы о целевой (специальной) правоспособности унитарных предприятий нашли отражение и в судебной практике. Так, в частности, п. 9 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 февраля 1998 г. № 8 «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» разъясняет, что, поскольку закон

устанавливает принцип специальной (целевой) правоспособности унитарных предприятий (ст. 49 ГК РФ), действия предприятия по распоряжению закрепленным за ним имуществом собственника должны быть обусловлены прежде всего задачами его уставной деятельности и целевым назначением предоставленного для выполнения этих задач имущества. Поэтому в тех случаях, когда действия предприятия, в том числе и осуществленные в порядке требований п. 2 ст. 295 ГК РФ по отчуждению или предоставлению в долгосрочное пользование другим лицам закрепленного за предприятием на праве хозяйственного ведения движимого и недвижимого имущества, непосредственно участвующего в производственном процессе предприятия, приводят к невозможности использования имущества собственника по целевому назначению, соответствующие сделки являются недействительными по основаниям, предусмотренным ст. 168 ГК РФ, независимо от того, совершены они с согласия собственника (уполномоченного им органа) или самостоятельно предприятием [6]. Таким образом, при заключении сделок с унитарным предприятием иные юридические лица должны убедиться в том, что данный вид деятельности прямо указан в уставе такого предприятия. В противном случае в соответствии с п. 3 ст. 18 Закона об УП сделка может быть признана ничтожной.

Пункт 4 ст. 8 Закона об УП определяет, в каких случаях (соответственно для каких целей) могут быть созданы унитарные предприятия. Причем цели создания и деятельности унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, в достаточной степени отличаются от целей создания и деятельности предприятий, основанных на праве оперативного управления. Так, у государственного или муниципального предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, целями деятельности, в частности, являются:

- использование имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, которое необходимо для обеспечения безопасности Российской Федерации;
- решение социальных задач (в том числе реализация определенных товаров и услуг по минимальным ценам), а также организация и проведение закупочных и товарных интервенций для обеспечения продовольственной безопасности государства;
- осуществление деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий;
- производство отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограничено оборотоспособной.

У казенного предприятия, основанного на праве оперативного управления, можно выделить такие цели деятельности, как:

- производство продукции, выполнение работ, оказание услуг для удовлетворения федеральных государственных нужд, нужд субъекта Российской Федерации или муниципального образования;
- использование имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, необходимого для обеспечения безопасности Российской Федерации, функционирования воздушного, железнодорожного и водного транспорта, реализации иных стратегических интересов Российской Федерации;

- производство товаров, выполнение работ, оказание услуг, реализуемых по установленным государством ценам в целях решения социальных задач;
- осуществление отдельных дотируемых видов деятельности и ведение убыточных производств.

Таким образом, совершенно очевидно, что целью создания унитарных предприятий независимо от вида их вещного права на имущество собственника является деятельность, направленная на решение публично-правовых задач путем удовлетворения публично-правовых нужд имущественного характера. В этой связи полагаем, что, говоря о правоспособности рассматриваемых видов юридических лиц и учитывая их особый правовой статус как коммерческих организаций, справедливым было бы их правоспособность охарактеризовать как ограниченно-целевую специальную правоспособность, под которой следует понимать определенное субъективное право, принадлежащее унитарному предприятию, выражающееся в способности иметь гражданские права и нести обязанности в соответствии с предметом и целями деятельности, установленными законом, собственником имущества и уставом предприятия и направленными на удовлетворение публично-правовых интересов имущественного характера [7, с. 47].

Из вышесказанного вытекает закономерный вопрос: можно ли решение указанных выше задач, направленных на удовлетворение публичных интересов, возложить на иные коммерческие организации, цель деятельности которых направлена на извлечение прибыли? Причем хотелось бы подчеркнуть, что принцип разделения юридических лиц на коммерческие и некоммерческие организации в Концепции сохраняется. Представляется, что на данный вопрос нельзя ответить однозначно «да». Более того, вряд ли иные коммерческие юридические лица будут заинтересованы ежегодно перечислять в соответствующий бюджет, как это делают унитарные предприятия, часть чистой прибыли в порядке, в размерах и в сроки, установленные соответствующим компетентным органом публичного образования – собственника имущества (см. [8]).

Остается открытым и еще один вопрос: если упразднить унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, справятся ли казенные предприятия, чья правоспособность еще более ограничена, чем у государственных и муниципальных предприятий, с возложенными на них решениями публично-правовых задач в условиях развитых рыночных отношений? Думается, и на этот вопрос ответ также не однозначен. При этом хотелось бы отметить, что в Татарстане действует только одно федеральное казенное предприятие. Согласно п. 2 ст. 2 Закона об УП выделяют три вида казенных предприятий в зависимости от публично-правового образования – собственника имущества: федеральное казенное предприятие, казенное предприятие субъекта Российской Федерации, муниципальное казенное предприятие. Однако, как показывает практика, на уровне муниципального образования казенные предприятия создавать нецелесообразно ввиду особой значимости их цели деятельности, о чем мы говорили выше, поэтому на таком уровне казенные предприятия вообще не создаются.

Анализ предложений Концепции, посвященных правовому положению унитарных предприятий и их вещным правам, позволил выявить и некоторые несоответствия, на которые хотелось бы обратить особое внимание.

Так, согласно п. 6.3. Раздела III Концепции обоснована целесообразность сохранения в перспективе лишь федеральных казенных предприятий для некоторых особо важных сфер экономики. Таким образом, федеральные казенные предприятия могут быть созданы только на базе федеральной собственности. Однако п. 11.2. Раздела IV Концепции устанавливает, что субъектами права оперативного управления по общему правилу должны быть государственные или муниципальные юридические лица. Очевидно, в данном случае следует иметь в виду учреждения, которым, так же как и казенным предприятиям, имущество принадлежит на праве оперативного управления. Поэтому, как представляется, необходимо внести уточнение в указанное положение, чтобы не было его расширительного толкования.

И последнее, на что хотелось бы обратить внимание в рамках исследуемой проблематики: п. 1.5 Раздела III Концепции устанавливает, что представляется желательным законодательно закрепить деление юридических лиц с точки зрения организационной структуры на корпорации (построенные на началах членства) и некорпоративные юридические лица. К первым относятся хозяйственные общества и товарищества, производственные кооперативы и большинство некоммерческих организаций, а ко вторым – унитарные предприятия, фонды и учреждения.

Вместе с тем полагаем, что с таким утверждением безоговорочно нельзя согласиться. Поскольку, учитывая, что корпоративное правоотношение – это общественное отношение по поводу создания, деятельности и правового положения хозяйствующих субъектов [9, с. 267], можно сказать, что в процессе создания и деятельности юридического лица, независимо от его организационной формы, между ним и каждым из его учредителей существует правоотношение, природа которого весьма близка к корпоративному типу. С этой позиции, думается, унитарные казенные предприятия наделены определенным элементом корпоративности в отношениях между учредителем, то есть публичным собственником имущества, и казенным предприятием.

Наше умозаключение основывается на том, что в содержание права оперативного управления входит в том числе правомочие по распоряжению имуществом собственника, составляющим которого является правомочие, связанное с управлением юридическим лицом. Последнее правомочие, как представляется, проявляется в том, что обладание вещными правами на имущество дает возможность собственнику осуществлять опосредованное управление казенным предприятием и контролировать его деятельность. Самому юридическому лицу принадлежат правомочия владения, пользования и распоряжения закрепленным за ним имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника имущества и назначением этого имущества. От имени юридического лица данные правомочия реализует руководитель (директор).

В этой связи полагаем, что не следует отграничивать в плане управления руководителя от предприятия. Собственник имущества, будучи учредителем, посредством права оперативного управления имеет также возможность в должной степени управлять казенным предприятием. Следовательно, элемент корпоративности в праве оперативного управления проявляется в действиях и собственника,

и руководителя, и унитарного казенного предприятия. Корпоративный характер исследуемых правоотношений проявляется в том, что: 1) указанные субъекты, наделенные взаимными правами и обязанностями, совместно, взаимосвязанно осуществляют координационную деятельность по управлению унитарным предприятием, направленную на достижение общей цели, определяемой законом и уставом предприятия, для удовлетворения публично-правовых интересов имущественного характера; 2) в случаях, предусмотренных законом, унитарному предприятию предоставлено право образования совещательного органа (п. 4 ст. 21 Закона об УП). Сказанное дает основание полагать, что под термином «Unitas» следует понимать не только единство и неделимость имущества унитарного предприятия, но и единство в осуществлении управлением унитарным казенным предприятием.

Вышеизложенное позволяет нам сделать заключение о том, что права оперативного управления казенных предприятий по своей природе являются ограниченными вещными правами с элементами корпоративности. Соответственно, относить их к числу некорпоративных юридических лиц в чистом виде не представляется целесообразным. Вместе с тем, принимая во внимание особый правовой статус казенных предприятий, мы приходим к выводу о том, что с учетом критерия не только извлечения прибыли, но и решения публично-правовых задач следует расширить классификацию юридических лиц, выделяя: коммерческие организации, некоммерческие организации, государственные и муниципальные организации, в состав которых будут входить все юридические лица, осуществляющие свою деятельность с целью удовлетворения публично-правовых нужд. Следствием данного предложения является вывод о целесообразности изложения п.1 ст. 50 ГК РФ в следующей редакции: «Юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации), не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации), либо организации, имеющие в качестве основной цели своей деятельности удовлетворение публично-правовых интересов (государственные и муниципальные организации)».

Summary

S.B. Seletskaja. Peculiarities of the Legal Status of Unitary Enterprises in the Light of the Concept of Development of Civil Legislation.

Viability and prospectivity of the state and municipal unitary enterprises is connected with the fact that their activity is aimed, first of all, at the realization of public interests, and therefore the development of modern economic relations is impossible without preservation of this kind of legal bodies. However, with acceptance of the Concept of development of the civil legislation of the Russian Federation the problem of the legal status of unitary enterprises has been reevaluated and got special importance. It is conditioned by the fact that the authors of the Concept prove the necessity of abolition of one of the kinds of unitary enterprises, namely the state and municipal enterprises based on the right of economic management and keeping only the state unitary enterprises. In this connection the present work gives the analysis of the legal status of unitary enterprises and the expediency of preservation of only one of the named kinds of legal bodies.

Key words: unitary enterprises, state enterprises, right of economic management, right of operational management, commercial organizations, proprietary rights, public problems, indivisibility of property, elements of corporativity.

Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (части первая, вторая, третья, четвертая) (с изменениями и дополнениями) // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301; 1996. – № 5. – Ст. 410; 2001. – № 49. – Ст. 4553; 2006. – № 52 (Часть I). – Ст. 5496.
2. Гражданское право: в 4 т. Т. I. Общая часть: Учебник / Отв. ред. проф. Е.А. Суханов. – М.: Волтер Клувер, 2005. – 720 с.
3. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобренная решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г. // Вестн. Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2009. – № 11.
4. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (с изменениями и дополнениями) // СЗ РФ. – 2002. – № 48. – Ст. 4746.
5. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая: учеб.-практич. комментарий / Е.Н. Абрамова, Н.Н. Аверченко, Ю.В. Байгушева [и др.]; под ред. А.П. Сергеева. – М.: Проспект, 2010. – 912 с.
6. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 февраля 1998 г. № 8 «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Вестн. Высшего Арбитражного Суда РФ. – 1998. – № 10.
7. *Селецкая С.Б.* Право хозяйственного ведения и право оперативного управления как элементы правового положения унитарных предприятий. – Казань: Мастер Лайн, 2006. – 164 с.
8. Постановление Правительства РФ от 10 апреля 2002 г. № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий» (с изменениями и дополнениями) // СЗ РФ. – 2002. – № 15. – Ст. 1440.
9. Большая юридическая энциклопедия. – М.: Эксмо, 2005. – 688 с.

Поступила в редакцию
26.03.10

Селецкая Стелла Борисовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права Казанского (Приволжского) федерального университета.

E-mail: seleckaya@inbox.ru