Мурманский арктический государственный университет

Кафедра гражданского права

КУРСОВАЯ РАБОТА

По гражданскому праву

Тема: **Проблемы правового положения государственных и муниципальных предприятий в современном гражданском праве**

Студента 3 учебной группы

Юриспруденция. Гражданско-правовой профиль

Губарева Владимира Сергеевича

Научный руководитель:

Кандидат юридических наук

Доцент М.Е. Панкратова

Мурманск - 2018

Содержание

Введение……………………………………………………………………. 3– 4

Глава 1. …..………………………………………………………………… 5–14

Глава 2. ……..……………………………………………………………… 15–21

Глава 3. ……………………………………………………….…………… 22–26

Глава 4……………………………………………………………………… 27–30

Заключение……...………………………………………………………… 31 – 34

Список литературы………………………………………………………… 35

**Введение.**

*Актуальность.* Гражданское право как отрасль затрагивает по большей своей части отношения между частными лицами. Однако предприятия, учрежденные государством или муниципальным образованием, тоже вовлечены в гражданские правоотношения, вот только имеют совершенно особый статус, который не позволяет поставить знак равенства между ними и любым другим субъектом гражданских правоотношений. Институт государственных унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения был сформирован как переходная форма на период изменения экономики от плановой к рыночной. Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу в качестве одного из основных направлений действий Правительства Российской Федерации был предусмотрен поэтапный отказ от использования права хозяйственного ведения и оптимизация количества унитарных предприятий. Однако доля государственного сектора в экономике нашей страны по-прежнему велика, а потому юридические лица, создаваемые им или каким-либо муниципалитетом, неизбежно вступают во взаимодействие с частным сектором. И не всё при этом взаимодействии проходит сегодня гладко.

*Объект исследования:* правовое положение государственных и муниципальных предприятий и их место в системе юридических лиц.

*Предмет исследования:* комплекс практических и теоретических проблем правового положения государственных и муниципальных предприятий.

*Цель:* комплексный анализ проблем правового положения государственных и муниципальных предприятий.

*Задачи:*

- выявить место государственных и муниципальных предприятий в современном законодательстве;

- разрешить проблемы, связанные с правовым положением имущества унитарных предприятий, в частности вопросы, касающиеся правоспособности государственных и муниципальных предприятий и порядка совершения ими сделок.

*Методы исследования:* сравнительно-правовой, логико-юридический.

**Глава 1. Место государственных и муниципальных предприятий в современном законодательстве.**

В настоящее время вопрос о роле и месте государственных и муниципальных предприятий можно назвать одним из сложных и принципиальных для России, поскольку необходимо решить, нужны ли унитарные предприятия как вид юридического лица[[1]](#footnote-1), способного эффективно управлять вверенным ему имуществом, могут ли они решать поставленные перед ними задачи или есть более эффективные способы управления государственным и муниципальным имуществом, а такж есть ли юридические лица, на которые можно возложить поставленные сейчас перед унитарными предприятиями задачи.

В соответствии с п.1 ст.113 ГК РФ[[2]](#footnote-2) унитарное предприятие – это коммерческая организация, которая не наделена правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. По сути, это юридическое лицо, учрежденное государством либо органом местного самоуправления в предпринимательских целях или в целях выпуска особо значимых товаров (производства работ или оказания услуг), имущество которого состоит в государственной (муниципальной) собственности.

Возникает необычная ситуация, ведь фигура юридического лица, не являющегося собственником своего имущества, не свойственна нормальному товарному обороту, участниками которого всегда являются самостоятельные собственники. Наличие в нашем имущественном обороте юридических лиц («предприятий» и «учреждений»), не являющихся собственниками, но выступающих в качестве его самостоятельных участников, представляет собой прямое следствие переходного характера этого оборота, сохранения в нем элементов огосударствленной экономики, к числу которых относятся и названные виды юридических лиц[[3]](#footnote-3).

В прежней, огосударствленной экономике появление юридических лиц-несобственников, прежде всего - государственных предприятий, вызывалось тем очевидным обстоятельством, что само государство как основной, а нередко монопольный собственник важнейших видов имущества не могло непосредственно хозяйствовать с ним. Для этих целей оно и создавало свои «предприятия», сохраняя за собой право собственности на их имущество. Сами же эти юридические лица получали от него особое вещное право («оперативного управления», а впоследствии - «полного хозяйственного ведения»), неизвестное ни одному развитому правопорядку.

От других коммерческих организаций - хозяйственных товариществ, хозяйственных обществ, производственных кооперативов - государственные и муниципальные унитарные предприятия отличаются рядом существенных признаков.

Во-первых, данная форма хозяйственной деятельности базируется на публичной - государственной или муниципальной - собственности, тогда как иные коммерческие организации действуют на основе частной формы собственности. Предусмотренная законодательством возможность создания унитарных предприятий позволяет Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям вовлечь принадлежащее им имущество в хозяйственный оборот, получить прибыль, обеспечить государственные и муниципальные нужды, удовлетворить иные публичные потребности.

Во-вторых, государственные и муниципальные предприятия создаются как унитарные предприятия, в то время как прочие коммерческие организации являются корпоративными по форме своего устройства. В соответствии со ст. 113 ГК РФ унитарной признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, которое закреплено за ней собственником. Имущество государственных и муниципальных унитарных предприятий является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия. Как представляется, одним из элементов проявления "унитарности" таких предприятий является также и то, что управление ими осуществляется на принципе единоначалия руководителем (директором). Создание коллегиальных органов управления такими предприятиями не предусмотрено.

Классификация государственных и муниципальных унитарных предприятий может быть проведена по следующим основаниям:

а) в зависимости от того, в чьей собственности находится имущество унитарных предприятий, они могут быть федеральными, субъектов РФ и муниципальными;

б) в зависимости права на имущество самого предприятия, они могут создаваться и действовать на основе хозяйственного ведения или оперативного управления. Государственные и муниципальные унитарные предприятия, действующие на праве оперативного управления, именуются казенными.

Основы правового положения государственных и муниципальных унитарных предприятий установлены нормами ГК РФ, Федерального закона от 14 ноября 2002 г. N 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». Законодательные основы получили развитие в подзаконных нормативных правовых актах, которые детализируют такие вопросы, как порядок создания, назначение руководителя, определение порядка эффективности деятельности предприятий, их отчетность, разграничение полномочий между государственными органами управления и Закон об унитарных предприятиях предусматривает исчерпывающий перечень случаев создания предприятий на праве хозяйственного ведения и оперативного управления.

Государственные и муниципальные унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, могут создаваться в случае:

- необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, которое необходимо для обеспечения безопасности Российской Федерации;

- необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам), а также организации и проведения закупочных и товарных интервенций для обеспечения продовольственной безопасности государства;

- необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий;

- необходимости осуществления научной и научно-технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением безопасности Российской Федерации;

- необходимости разработки и изготовления отдельных видов продукции, находящейся в сфере интересов Российской Федерации и обеспечивающей безопасность Российской Федерации;

- необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной.

Казенные предприятия могут создаваться:

- если преобладающая или значительная часть производимой продукции, выполняемых работ или оказываемых услуг предназначена для федеральных государственных нужд, нужд субъекта РФ или муниципального образования;

- при необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, необходимого для обеспечения безопасности РФ, функционирования воздушного, железнодорожного и водного транспорта, реализации иных стратегических интересов РФ; Ъ

- при необходимости осуществления деятельности по производству товаров, оказанию услуг, реализуемых по установленным государством ценам в целях решения социальных задач;

- при необходимости разработки и производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота и ограниченно оборотоспособной;

- при необходимости осуществления отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств;

- при необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для казенных предприятий.[[4]](#footnote-4)

Унитарное предприятие является субъектом гражданского права, и в этом оно принципиально отличается от понятия предприятия как имущественного комплекса (ст.132 ГК РФ), являющегося объектом права. В качестве объекта права выступают предприятия, входящие в состав имущества, принадлежащего хозяйственным товариществам и обществам, производственным кооперативам.

Предприятие как имущественный комплекс продолжает свое существование и при создании унитарного предприятия. Но в этом случае оно одновременно становится объектом двух вещных прав: права собственности субъекта, создавшего унитарное предприятие, и производного от него вещного права, принадлежащего самому унитарному предприятию.

Второй признак: унитарное предприятие не является собственником закрепленного за ним имущества. Собственником такового остается субъект, создавший унитарное предприятие. Имущество унитарного предприятия неделимо и не может быть распределено по вкладам, долям или паям, в том числе между работниками предприятия.

Согласно п.3 ст.213 ГК РФ государственные и муниципальные унитарные предприятия (наряду с учреждениями), в отличие от других коммерческих и некоммерческих организаций, не являются собственниками имущества, переданного им в качестве вкладов их учредителями, а также имущества, приобретенного ими по иным основаниям[[5]](#footnote-5). Имущество закрепляется за унитарными предприятиями на ином вещном праве.

Предприятие может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, должно иметь самостоятельный баланс, а также круглую печать, содержащую его полное фирменное наименование на русском языке и указание на место нахождения унитарного предприятия. Печать унитарного предприятия может содержать также его фирменное наименование на языках народов Российской Федерации и (или) иностранном языке. Кроме того, предприятие вправе иметь штампы и бланки со своим фирменным наименованием, собственную эмблему, а также зарегистрированный в установленном порядке товарный знак и другие средства индивидуализации. Оно вправе в установленном порядке открывать банковские счета на территории Российской Федерации и за ее пределами.

Унитарные предприятия не могут выступать в качестве покупателей государственного и муниципального имущества[[6]](#footnote-6) и быть доверительными управляющими по договору доверительного управления (ч.1 ст.1015 ГК РФ). Первое ограничение объясняется тем, что при покупке имущества указанными субъектами не происходит прекращения публичной собственности, т.е. цель приватизации не будет достигнута. Кроме того, предприятия не вправе создавать в качестве юридического лица другое унитарное предприятие путем передачи ему части своего имущества (дочернее предприятие), не могут выступать учредителями (участниками) кредитных организаций (ч.1 ст.2, ч.1 ст.6 Закона). Последнее ограничение, скорее всего, связано с необходимостью сохранения имущества собственника, поскольку кредитные организации осуществляют деятельность повышенного риска. В других случаях закон, наоборот, допускает участие в некоторых видах деятельности определенных субъектов гражданского права, в том числе унитарных предприятий.

В отличие от учредителей других юридических лиц собственник имущества унитарного предприятия не утрачивает права собственности на имущество унитарного предприятия после его создания. Имущество унитарного предприятия принадлежит ему на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления, является неделимым и не может быть распределено по вкладам, долям или паям. Правовой режим имущества унитарного предприятия не может быть изменен собственником этого имущества.

Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию. При этом Закон об унитарных предприятиях прямо запрещает создание унитарных предприятий на основе объединения имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований. Соответственно у имущества унитарного предприятия может быть только один собственник. В связи с этим п.5 ст.20 Закона об унитарных предприятиях устанавливает, что правомочия собственника имущества унитарного предприятия не могут передаваться от одного собственника к другому.

Так, например, Российская Федерация не может передать свои правомочия собственника в отношении федерального государственного предприятия субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию, а те, в свою очередь, не могут передать свои правомочия в отношении созданных ими унитарных предприятий Российской Федерации. В то же время федеральные государственные унитарные предприятия могут передаваться в целом как имущественные комплексы из федеральной собственности в собственность субъектов РФ[[7]](#footnote-7).

По законодательству казенные предприятия относятся к коммерческим организациям. Суть любой коммерции – получение прибыли. Однако в соответствие с ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» могут осуществлять и убыточную деятельность. В законе прямо говорится о возможности осуществления казенными предприятиями дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств. Возможность осуществления убыточной деятельности казенными предприятиями, причем в качестве основной, свидетельствует о том, что некоторые казенные предприятия по своей сути являются некоммерческими. В связи с этим есть мнение[[8]](#footnote-8), что подобные убыточные предприятия должны официально позиционироваться как некоммерческие организации.

Казенные предприятия могут создаваться лишь на основании решения Правительства, а унитарные с правом хозяйственного ведения создаются на основании решений уполномоченных на эти действия государственных структур, это право имеют также органы местного самоуправления. Это является главной и отличительной особенностью права по хозяйственному ведению и оперативному управлению данными предприятиями. Осуществляет руководство казенным предприятием директор, назначенный федеральным органом российского правительства. Все обязательства казенных предприятий по субсидиарной ответственности по имеющимся обязательствам несет Правительство РФ. Именно государство берет на себя все риски, которые связаны с деятельностью предприятий и лишь оно отвечает своим имуществом за их долги. Оно предоставляет для данных субъектов максимально возможный объем правомочий, и лишь оно вправе осуществить реорганизацию или ликвидацию казенного предприятия.

Деятельность казенного предприятия осуществляется на основании плана-заказа, который утверждается ежегодно уполномоченным органом на основании выявленной им потребности в производимой предприятием продукции и доводится до него (завода) за три месяца до начала планируемого года. Законодательством предусмотрена обязанность собственника финансировать деятельность казенных предприятий при недостаточности доходов, полученных от реализации продукции (работ, услуг). Средства из бюджета могут выделяться на реализацию плана развития завода, компенсацию убытков от выполнения плана-заказа и на другие цели. Не использованные предприятием по истечении финансового года бюджетные ассигнования подлежат возврату в бюджет.

Казенные предприятия не имеют ни юридической, ни хозяйственной, ни финансовой самостоятельности. Они не платят налогов, все их доходы и расходы проходят через государственный бюджет. И по закону, и фактически они входят в систему государственного управления и непосредственно управляются каким-либо министерством, ведомством или органом местного самоуправления. В обороте они выступают не от своего имени, а от имени государства или той его части, в ведении которой они находятся (земля, община). Всякое имущество, выделенное государством для деятельности таких предприятий, может быть использовано по распоряжению компетентных органов для любых других целей, непосредственно не связанных с деятельностью данного предприятия[[9]](#footnote-9).

**Глава 2. Правоспособность унитарного предприятия.**

В соответствии со ст. 49 ГК РФ юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности. Цели деятельности юридического лица (в отличие от правоспособности граждан) по общему правилу очерчивают пределы его правоспособности. Объём правоспособности унитарного предприятия, как и любого иного юридического лица, может определяться только одним критерием - целями деятельности, установленными уставом.

Согласно ст. 113 ГК РФ унитарного предприятия должен содержать сведения не только о целях, но и о предмете деятельности.

Кроме того, предписывает уставу унитарного предприятия в обязательном порядке содержать сведения не только о целях, предмете, но и о видах деятельности. Цели деятельности в отдельных случаях могут совпадать с целями создания унитарных предприятий. Четко определенные цель и предмет деятельности конкретного унитарного предприятия должны быть указаны в решении собственника об учреждении унитарного предприятия и его уставе.[[10]](#footnote-10)

Закон содержит дополнительный ряд конкретных императивных запретительных норм. Расположенные в различных статьях Закона, эти запреты еще более сужают специальную правоспособность унитарного предприятия.

Единый перечень ограничения представляет их следующим образом:

* государственное или муниципальное предприятие до момента завершения формирования собственником его имущества уставного фонда не вправе совершать сделки, не связанные с учреждением государственного или муниципального предприятия;
* унитарные предприятия не вправе выступать учредителями (участниками) кредитных организаций;
* решение об участии унитарного предприятия в коммерческой или некоммерческой организации может быть принято только с согласия собственника имущества унитарного предприятия;
* распоряжение вкладом (долей) в уставном (складочном) капитале хозяйственного общества или товарищества, а также принадлежащими унитарному предприятию акциями осуществляется унитарным предприятием только с согласия собственника его имущества;
* государственное или муниципальное предприятие не вправе продавать принадлежащее ему недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственного общества или товарищества или иным способом распоряжаться таким имуществом без согласия собственника имущества государственного или муниципального предприятия;
* движимым и недвижимым имуществом государственное или муниципальное предприятие распоряжается только в пределах, не лишающих его возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены уставом такого предприятия;
* государственное или муниципальное предприятие не вправе без согласия собственника совершать сделки, связанные с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, с иными обременениями, уступкой требований, переводом долга, а также заключать договоры простого товарищества;
* уставом государственного или муниципального предприятия могут быть предусмотрены виды и (или) размер иных сделок, совершение которых не может осуществляться без согласия собственника имущества такого предприятия;
* федеральное казенное предприятие вправе отчуждать или иным способом распоряжаться принадлежащим ему имуществом только с согласия Правительства Российской Федерации или уполномоченного им федерального органа исполнительной власти;
* казенное предприятие субъекта Российской Федерации вправе отчуждать или иным способом распоряжаться принадлежащим ему имуществом только с согласия уполномоченного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
* муниципальное казенное предприятие вправе отчуждать или иным способом распоряжаться принадлежащим ему имуществом только с согласия уполномоченного органа местного самоуправления;
* уставом казенного предприятия могут быть предусмотрены виды и (или) размер иных сделок, совершение которых не может осуществляться без согласия собственника имущества такого предприятия;
* казенное предприятие вправе распоряжаться принадлежащим ему имуществом, в том числе с согласия собственника такого имущества, только в пределах, не лишающих его возможности осуществлять деятельность, предмет и цели которой определены уставом такого предприятия;
* деятельность казенного предприятия осуществляется в соответствии со сметой доходов и расходов, утверждаемой собственником имущества казенного предприятия;
* сделка, в совершении которой имеется заинтересованность руководителя унитарного предприятия, не может совершаться унитарным предприятием без согласия собственника имущества унитарного предприятия;
* решение о совершении крупной сделки принимается с согласия собственника имущества унитарного предприятия;
* унитарное предприятие вправе осуществлять заимствования только по согласованию с собственником имущества унитарного предприятия объема и направлений использования привлекаемых средств.

Государственное или муниципальное унитарное предприятие до момента завершения формирования собственником его имущества уставного фонда (трех месяцев) не вправе совершать сделки, не связанные с учреждением унитарного предприятия.

Унитарное предприятие обязано осуществлять отдельные виды деятельности, указанные в Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности», только на основании лицензии.

Юридическое лицо, являющееся коммерческой организацией (в т.ч. унитарное предприятие), должно иметь фирменное наименование. Унитарное предприятие, фирменное наименование которого зарегистрировано в установленном порядке, имеет исключительное право его использования.

Место нахождения унитарного предприятия определяется местом его государственной регистрации. Юридическое лицо подлежит государственной регистрации по месту нахождения его исполнительного органа в уполномоченном государственном органе в порядке, определяемом Федеральным Законом «О государственной регистрации юридических лиц».

Законом предусмотрена обязанность унитарного предприятия иметь почтовый адрес, по которому с ним осуществляется связь. Об изменении почтового адреса унитарное предприятие должно уведомить орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц.

Унитарное предприятие по согласованию с собственником его имущества может создавать филиалы и открывать представительства.

Филиалом унитарного предприятия является его обособленное подразделение, расположенное вне места нахождения унитарного предприятия и осуществляющее все его функции или их часть, в том числе функции представительства.

Представительством унитарного предприятия является его обособленное подразделение, расположенное вне места нахождения унитарного предприятия, представляющее интересы унитарного предприятия и осуществляющее их защиту.

Представительства и филиалы унитарных предприятий как территориально обособленные структурные подразделения характеризуются аналогично филиалам и представительствам любого юридического лица (ст. 55 ГК РФ).

Единственное, но тем не менее существенное отличие в правовом положении филиалов и представительств унитарных предприятий - необходимость согласования создания указанных структурных подразделений с собственником имущества (Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием).

Принцип полной имущественной ответственности юридического лица, предусмотренный в ГК РФ, распространяется на унитарные предприятия, отвечающие по обязательствам всем принадлежащим им на праве хозяйственного ведения или оперативного управления имуществом.

Собственник имущества унитарных предприятий - Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование - по общему правилу не отвечает по обязательствам унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения. И ГК РФ, и Закон об унитарных предприятиях предусматривают возможную субсидиарную ответственность собственника имущества унитарных предприятий только в случае несостоятельности (банкротства), вызванной собственником их имущества.

Финансы унитарных предприятий заметно отличаются от финансов организаций и прежде всего финансов акционерных обществ. Эти отличия состоят в формировании уставного капитала, образовании и использовании прибыли, привлечении бюджетных источников финансирования и заемного капитала.

Уставный капитал унитарных предприятий образуется за счет закрепленных за унитарным предприятием основных и оборотных активов, его размер отражается в балансе предприятия на дату утверждения устава. Размер уставного фонда муниципального унитарного предприятия должен составлять не менее 1000 МРОТ, установленных федеральным законом на дату государственной регистрации муниципального предприятия, а государственного унитарного предприятия - не менее 5000 МРОТ. Уставный фонд в унитарном предприятии выполняет те же функции, что и уставный капитал в других коммерческих организациях. Помимо того, что уставный фонд является материальной основой ведения унитарным предприятием хозяйственной деятельности, он выступает индикатором ее эффективности.

Важным источником формирования финансовых ресурсов унитарного предприятия является прибыль. Она формируется в таком же порядке, как в других коммерческих организациях. Однако Бюджетный кодекс РФ определяет прибыль унитарных предприятий как источник неналоговых доходов бюджета, государственные и муниципальные унитарные предприятия ежегодно перечисляют в соответствующий бюджет часть прибыли, остающейся в их распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей. Порядок, размеры и сроки платежей определяются правительством Российской Федерации, уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления.[[11]](#footnote-11)

Унитарное предприятие как любое юридическое лицо может быть реорганизовано. Основания реорганизации могут быть самые разные. Обязательная реорганизация должна быть проведена в случае, если по окончании финансового года стоимость чистых активов государственного или муниципального предприятия окажется меньше установленного законом на дату государственной регистрации такого предприятия минимального размера уставного фонда и в течение трех месяцев стоимость чистых активов не будет восстановлена до минимального размера уставного фонда. Унитарное предприятие считается реорганизованным, за исключением случаев реорганизации в форме присоединения, с момента государственной регистрации вновь возникших юридических лиц. В случае присоединения к унитарному предприятию другого предприятия первое из них считается реорганизованным с момента внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о прекращении присоединенного унитарного предприятия. Не происходит реорганизации вследствие перехода права собственности на имущество унитарного предприятия к другому собственнику государственного или муниципального имущества, а именно в случае перехода права собственности от РФ к субъекту РФ, от одного субъекта РФ к другому субъекту РФ, от субъекта РФ к РФ в целом, от РФ к муниципальному образованию, от одного муниципального образования к другому муниципальному образованию и т.д.

**Глава 3. Основные проблемы функционирования государственных и муниципальных предприятий.**

Традиционно государственные и муниципальные предприятия предоставляют следующие виды услуг: водоснабжение и водоотведение, утилизация отходов, производство электроэнергии, дорожное строительство, общественный транспорт, аэропорты, военные объекты и т. д. Однако государственные унитарные предприятия и муниципальные унитарные предприятия часто осуществляют свою деятельность в сферах, где отсутствуют какие-либо стратегические интересы или «провалы рынка». Многие региональные и местные администрации учредили унитарные предприятия в абсолютно коммерческих секторах экономики: строительство, торговля, сельское хозяйство и т.д. При таком положении дел это может привести к снижению активности в экономике в целом.

Следующей проблемой унитарных предприятий является отсутствие единого учета и ведения реестра регионального и муниципального имущества, необходимого для обеспечения управления унитарными предприятиями. Подтверждением этого является несоответствие данных Госкомстата, Росимущества и Счетной палаты Российской Федерации. Отсутствие полного реестра унитарных предприятий, содержащего информацию об их активах и основных результатах финансово-хозяйственной деятельности, не позволяет осуществлять контроль за деятельностью предприятий, и идентификация прав собственности на имущество государственных предприятий оказывается на более низком уровне, чем в условиях частной собственности.

Также важной проблемой унитарных предприятий является неэффективное управление. Собственно, можно выделить два основных блока в системе управления унитарными предприятиями:

1) деятельность руководства государственного унитарного предприятия в рамках предоставленных ему собственником правомочий по управлению предприятием;

2) деятельность уполномоченных государственных органов по управлению государственным унитарным предприятием.

Второе обусловлено огромным документооборотом и слишком широкой сферой деятельности контролирующих и хозяйствующих органов. Из-за этого не редки ситуации, когда происходит зацикливание проблемы, её закольцевание[[12]](#footnote-12). Обширный перечень вопросов, которыми, например, ведают региональные комитеты имущественных отношений, не позволяют сосредоточиться на экономически грамотном управлении организациями. Роль комитетов, которые либо полностью распоряжаются деятельностью предприятия, либо имеют долю, в соответствии с которой осуществляют управление, по сути, сводится лишь к простому «держанию на балансе», а не ведению экономически выгодного хозяйствования. Работа с управляющими органами предприятий осуществляется без должного внимания и контроля, никто не заботится эффективностью их деятельности. Фактически такие взаимоотношения построены на простом вливании денег, да к тому же всегда недостаточном.

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

Еще одной основной проблемой унитарных предприятий является отсутствие надлежащего контроля над ними, что позволяет руководству государственного унитарного предприятия преследовать свои собственные интересы при проведении финансовой политики. Это ведет к таким негативным явлениям, как увод активов, декапитализация, неадекватная инвестиционная политика, что в свою очередь обусловливает низкую эффективность, тяжелое финансовое положение или даже банкротство предприятия. Серьезным недостатком управления государственным унитарным предприятием является ориентация практически всех органов управления на административные методы воздействия.

Также стоит упомянуть и то, что эффективность управления унитарными предприятиями со стороны государства оставляет желать лучшего ещё и потому, что этих предприятий в стране на данный момент слишком много (более десяти тысяч). К тому же многие из них отчаянно злоупотребляют той самостоятельностью, которую им даёт закон, а возможности вмешательства государственных органов в деятельность унитарных предприятий (их руководителей) довольно ограниченны.

Причины нарушений в правовом поле государственных унитарных предприятий можно свести к следующему:

1) отсутствуют гарантии соблюдения прав и законных интересов государственного унитарного предприятия, обеспечивающие соблюдение действующего законодательства;

2) отсутствует должный государственный контроль, который является одной из основных функций государственного управления, несмотря на множество существующих контролирующих органов;

3) не в полной мере реализуется на практике ответственность государственных органов, как представительных, так и исполнительных, за незаконные действия по отношению к государственным унитарным предприятиям.

Даже сама конструкция унитарного предприятия в нынешнем виде имеет ряд недостатков, которые затрудняют участие этих юридических лиц в гражданских отношениях[[13]](#footnote-13). Кроме того, сам факт ее существования "бьет" по логической стройности кодифицированного нормативного правового акта. К числу таких недостатков следует отнести:

а) непонятность конструкции для иностранных юристов (внешнеэкономический);

б) неоднозначную правовую природу хозяйственного ведения и оперативного управления;

в) отсутствие легитимных механизмов коллегиального контроля за деятельностью организации;

г) защиту публичных интересов в ущерб частным.

Проблемным является п. 4 ст. 29 Федерального закона "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" в котором говорится, что преобразование унитарного предприятия одного вида в другой (например, унитарного предприятия, действующего на праве хозяйственного ведения, в казенное предприятие) не считается реорганизацией и, соответственно, в данном случае не применяются правила п. 7 ст. 29 рассматриваемого Федерального закона об обязательном извещении кредиторов унитарного предприятия. Во-первых, указанная норма противоречит п. 1 ст. 57 Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой преобразование в любом случае является формой реорганизации. Во-вторых, установление подобной нормы нарушает законные интересы кредиторов, поскольку изменение вида унитарного предприятия влечет изменения в его правоспособности, что может повлиять на исполнение уже заключенных с третьими лицами договоров.

**Глава 4. Способы решения проблем.**

Унитарные предприятия изначально задумывались как переходная стадия, в которой будет пребывать в ожидании приватизации организация, оставшаяся на государственном балансе после развала Советского Союза. Однако некоторую их часть государство по разным причинам сохраняет за собой до сих пор, что выливается в ряд проблемных моментов, над решением которых уже не один год ломает голову законодатель и юридическое сообщество в целом. Некоторые радеют за их полную приватизацию, так как считают, что подобный пережиток командно-административной экономики тормозит развитие страны в условиях рынка, другие не против их существования, но, по их мнению, правовой статус унитарных предприятий должен быть существенно пересмотрен. Последними предложено множество различных вариантов решения имеющихся проблем.

Известно, что имущество (прибыль), приобретаемое в результате деятельности унитарного предприятия, становится собственностью публично-правового образования. Такое имущество должно способствовать реализации его функций, соответствовать целям деятельности публично-правового образования. Однако отсутствие необходимых средств в распоряжении унитарного предприятия не дает возможности эффективного осуществления им уставной деятельности. Можно внести изменения в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», касающиеся положения 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. Также требуется усиление ответственности руководителя унитарного предприятия, что позволит более эффективно отстаивать интересы государства, более гибко и вместе с тем жестче реагировать на действия руководителей государственных унитарных предприятий. Перечень обязанностей руководителя государственного унитарного предприятия, закрепляемый в контракте с руководителем государственного унитарного предприятия, наряду с традиционными обязательствами руководителя должен содержать и обязательства не использовать в своих личных целях средства предприятия, полученную прибыль и произведенную продукцию. В целях возрождения механизма хозяйственного управления унитарными предприятиями следует на нормативном уровне обязать руководство унитарных предприятий составлять планы финансово-хозяйственной деятельности, бизнес-планы и отчитываться об их выполнении перед учредителем. На основании этих отчетов может быть принято решение о реорганизации предприятий или изъятии у них имущества, используемого не по назначению. В случае же расторжения договора с руководителем унитарного предприятия целесообразно сохранить за ним инициативу в управлении имуществом предприятия до решения вопроса о новом руководителе унитарного предприятия.

Требуется усилить государственный контроль и регулирование их деятельности. Очевидна потребность в создании стройной, экономически выверенной системы управления государственными унитарными предприятиями и правового обеспечения этой системы в целях повышения эффективности государственного сектора экономики для удовлетворения общественных потребностей. Представляется целесообразным разработать двухуровневую систему управления государственными унитарными предприятиями, охватывающую все звенья управления сверху донизу. При этом первый уровень включает федеральные органы исполнительной власти, а также региональные, управляющие подведомственными унитарными предприятиями. Второй уровень - органы управления внутри предприятия.

Работники государственного унитарного предприятия должны иметь соответствующие стимулы к эффективной деятельности. В связи с этим целесообразно наделить рядовых работников государственных унитарных предприятий возможностями участия в управлении своей организацией с правом совещательного голоса по вопросам административного и трудового характера. Это подстегнёт заинтересованность людей в своей работе.

Последствия нецелевого использования имущества бывают для казенных предприятий еще более серьезными, чем признание сделки ничтожной, поскольку в соответствие с ч. 2 ст. 296 ГК РФ собственник имущества, закрепленного за казенным предприятием, вправе изъять используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению[[14]](#footnote-14). И все же представляется, что следует обновить правовое регулирование подобных ситуаций. Необходимо, чтобы собственник имущества предприятия перед тем, как одобрить совершение планируемой сделки, проанализировал ее не только формально, с точки зрения соответствия законодательству, но и с позиций соответствия интересам своим и унитарного предприятия. После такого согласования сделка должна считаться удовлетворяющей интересам собственника и предприятия. Если же собственник сделает вывод о нежелательности сделки, он не даст согласия на ее совершение. В случаях, когда к моменту согласовании собственнику не было известно о негативных обстоятельствах, связанных с данной сделкой, и он не мог о них знать, собственник может в дальнейшем заявить о ее недействительности. Иными словами, ситуация, не позволяющая унитарным предприятиям заключать договоры в рамках установленных целей, предмета и видов деятельности, не опасаясь дальнейшего признания этих сделок недействительными, должна быть изменена. Можно обязать руководителя разработать, согласовать с собственником и применять порядок согласования собственником совершения унитарными предприятиями сделок путем выдачи собственником «генерального согласия» по определенным видам сделок[[15]](#footnote-15).

Необходимо определить основания прекращения права хозяйственного ведения и оперативного управления. В частности, нужно более конкретно установить основания изъятия имущества из хозяйственного ведения и оперативного управления. Применяемые термины должны быть достаточно четко определены. Например, нет определений понятиям «излишнее» и «неиспользуемое», «используемое не по назначению» имущество. Что приводит к произвольному толкованию данных терминов собственником имущества унитарного предприятия, самим предприятием.

**Заключение.**

Экономическая стабильность каждой страны и устойчивое развитие ее экономики определяются целым комплексом факторов. Важнейшее место среди них принадлежит эффективному управлению государственными предприятиями, которые занимают прочное место в экономической структуре государства, обеспечивают государственные потребности в наиболее значимой части экономики государства и служат своего рода стабилизирующей осью всей многоукладной экономики. И хотя удельный вес госпредприятий в нашей стране и в зарубежных государствах меняется и весьма подвижен, их значимость бесспорна.

Для лучшего определения роли и места унитарных предприятий в российском законодательстве необходимо первоначально решить, могут ли с экономической точки зрения унитарные предприятия заниматься коммерческой деятельностью, и есть ли у них преимущество перед другими юридическими лицами при осуществлении такого вида деятельности. Нужно также ответить на вопрос, на сколько предусмотренный законом механизм управления государственным и муниципальным имуществом позволяет государству решать поставленные в ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» задачи, могут ли эти задачи решить юридические лица иных организационно-правовых форм. К настоящему времени однозначных данных, свидетельствующих о неспособности унитарных предприятий, осуществлять прибыльную деятельность, нет. Кроме того, созданный механизм контроля над деятельностью унитарных предприятий позволяет сохранять за собственником вложенный капитал и использовать его по назначению. Следует также подчеркнуть, что переданное в хозяйственное ведение и оперативное управление имущество остается государственной или муниципальной собственностью, что немаловажно для решения государственных и муниципальных задач. В случае передачи имущества в качестве вклада иным коммерческим организациям собственником такого имущества становится коммерческая организация. Поэтому представляется, что должны быть сохранены как казенные предприятия для решения социальных задач, так и унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, деятельность которых должна быть направлена на получение прибыли. В последнем случае собственник должен обеспечить такую возможность, включив в перечень выполняемых видов деятельности, деятельность, которая может приносить прибыль и покрывать убытки от убыточной деятельности.

Наблюдая за участием федеральных органов и государственных органов субъектов Федерации в управлении госсобственностью, закрепленной за унитарными предприятиями, сам напрашивается вывод о несовершенстве законодательства, о наличии в нем пробелов и юридических коллизий. Это отрицательно сказывается на системе управления, особенно на управлении недвижимым имуществом в Российской Федерации. Вместе с тем отмечается активная нормотворческая деятельность отдельных субъектов Федерации по сравнению с федеральным законодательством, принявшим законы «О государственной собственности», в которых содержатся четкие основания возникновения и прекращения права госсобственности на территории субъекта, компетенция каждого управленческого звена по управлению и распоряжению госсобственностью и т.д. Данное обстоятельство порождает неоднородность института унитарных предприятий по стране в целом.

И хотя довольно большое количество людей придерживается точки зрения, что от унитарных предприятий надо начинать отказываться, так как они препятствуют существованию и развитию рыночной экономики, я придерживаюсь другой точки зрения. Государственные и муниципальные предприятия нужны. Это обусловлено 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. Соответственно, управление данным имуществом возможно только через такие конструкции, как государственные и муниципальные предприятия и учреждения.

Третьим и самым важным фактором является то, что основная цель государственных унитарных предприятий — обеспечение государственных и общественных интересов. Бизнес же нацелен исключительно на получение выгоды, и есть социально важные сферы деятельности, куда он никогда не зайдёт в виду их полной нерентабельности. Интересы бизнеса никогда не выходят за его собственные рамки, в то время как все унитарные предприятия работают на куда более глобальные по сравнению с их возможностями цели.

В экономике, участниками которой являются государственные предприятия, происходит взаимопроникновение элементов частного и публичного права. Однако государственные предприятия, несмотря на их очевидную полезность и необходимость для экономики, находятся в правовом поле, не свободном от неблагоприятных для них элементов. И законодательство о госпредприятиях нуждается в совершенствовании с этих позиций. Важно «состыковать» нормы разных отраслей права, регулирующих не только их организационно-правовую форму, но и их хозяйственно-правовую деятельность в нынешних экономических условиях. Это обстоятельство ставит на повестку дня вопрос о совершенствовании законодательства о таких предприятиях, имея в виду расширение их прав и ликвидацию неоправданных бюрократических процедур, препятствующих нормальной работе.

**Список литературы.**

1. Кряжевских К.П. «Право оперативного управления и право хозяйственного ведения государственным имуществом». Издательство «Юридический центр Пресс». 2004. Стр. 185, 195.

Гражданский кодекс РФ в ред. от 16.12.2019. ч.1 ст. 113, ч.3 ст. 213, ч.2 ст.296

Модин Н.А. «Предприятие как объект муниципальной собственности». Журнал «Законодательство и экономика» № 10. 2004. Стр. 20

Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», ст. 5

Федеральный закон от 14 ноября 2002г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». Ст.8

Постановление Правительства РФ от 9 декабря 1999 года № 1366 «О передаче федеральных государственных унитарных предприятий в собственность субъектов Российской Федерации»

Лаптев В.В. «Современные проблемы предпринимательского (хозяйственного) права». Издательство «Юрайт». 2002. Стр.13.

Васильев Е.А. «Гражданское и торговое право капиталистических государств». Издание 3-е, переработанное и дополненное. М., Международные отношения. 2003. Стр. 176

Акимова Т.А. «Теория организации». Издательство «Юнити». 2010. Стр. 31.

Лапыгин Ю.Н. «Теория организации». Издательство «Инфра-М». 2009. Стр. 54-55.

Ершова И.В. «Некоторые аспекты управления государственной собственностью». Статья в журнале «Закон». № 3. 2004. Стр. 7-11.

Шаломенцева Е.Г. «Некоторые аспекты правового регулирования процесса управления муниципальной собственностью» // Журнал « Государственная власть и местное самоуправление» №8. 2006. Стр. 29.

1. Кряжевских К.П. «Право оперативного управления и право хозяйственного ведения государственным имуществом». Издательство «Юридический центр Пресс». 2004. Стр. 195. [↑](#footnote-ref-1)
2. Гражданский кодекс РФ в ред. от 16.12.2019. п.1, ст. 113 [↑](#footnote-ref-2)
3. Модин Н.А. «Предприятие как объект муниципальной собственности». Журнал «Законодательство и экономика» № 10. 2004. Стр. 20 [↑](#footnote-ref-3)
4. Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». Ст.8 [↑](#footnote-ref-4)
5. Гражданский кодекс РФ в ред. от 16.12.2019. п.3 ст. 213 [↑](#footnote-ref-5)
6. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», ст. 5 [↑](#footnote-ref-6)
7. Постановление Правительства РФ от 9 декабря 1999 года № 1366 «О передаче федеральных государственных унитарных предприятий в собственность субъектов Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-7)
8. Лаптев В.В. «Современные проблемы предпринимательского (хозяйственного) права». Издательство «Юрайт». 2002. Стр.13. [↑](#footnote-ref-8)
9. Васильев Е.А. «Гражданское и торговое право капиталистических государств». Издание 3-е, переработанное и дополненное. М., Международные отношения. 2003. Стр. 176 [↑](#footnote-ref-9)
10. Акимова Т.А. «Теория организации». Издательство «Юнити». 2010. Стр. 31. [↑](#footnote-ref-10)
11. Лапыгин Ю.Н. «Теория организации». Издательство «Инфра-М». 2009. Стр. 54-55. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ершова И.В. «Некоторые аспекты управления государственной собственностью». Статья в журнале «Закон». № 3. 2004. Стр. 7-11. [↑](#footnote-ref-12)
13. Шаломенцева Е.Г. «Некоторые аспекты правового регулирования процесса управления муниципальной собственностью» // Журнал « Государственная власть и местное самоуправление» №8. 2006. Стр. 29. [↑](#footnote-ref-13)
14. Гражданский кодекс РФ в ред. от 16.12.2019. ч.2 ст. 296. [↑](#footnote-ref-14)
15. Кряжевских К.П. «Право оперативного управления и право хозяйственного ведения государственным имуществом». Издательство «Юридический центр Пресс». 2004. Стр. 185. [↑](#footnote-ref-15)