

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Гражданское право и процесс»

(наименование кафедры полностью)

40.03.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Гражданско-правовой

(направленность (профиль))

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: **Гражданско-правовое положение унитарного государственного предприятия.**

Студент

Ольга Георгиевна Лукьянова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

Анна Николаевна Федорова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

Заведующий кафедрой канд. юрид. наук, доцент, А.Н. Федорова

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

«_____» _____ 2018г.

Тольятти 2018

Аннотация

Предметом работы являются правовые нормы, регулирующие правовой статус унитарных предприятий, особенности правового режима их имущества по законодательству Российской Федерации.

Цель бакалаврской работы заключена в том, чтобы на основании анализа правового регулирования государственных унитарных предприятий, выявить основные проблемы в этой сфере и предложить возможные варианты совершенствования законодательства.

Для достижения обозначенной цели, был поставлен ряд следующих задач исследования:

- рассмотреть основы правового регулирования деятельности унитарных предприятий;
- определить особенности управления государственными унитарными предприятиями;
- исследовать режим имущества государственных унитарных предприятий: рассмотреть право хозяйственного ведения и его особенности; охарактеризовать имущество на праве оперативного управления;
- установить особенности закупок, осуществляемых государственными унитарными предприятиями
- выявить проблемы реформирования государственных унитарных предприятий.

Методологической основой работы послужили общенаучные методы, такие как: дедукция, индукция, анализ, синтез. Помимо этого, автором применены сравнительно-правовой, формально-логический, диалектический, комплексный, метод системного анализа, правового моделирования и прочие методы. Всего использовано 69 источников. Объем работы составил 72 страниц.

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Общая характеристика государственных унитарных предприятий.....	7
1.1. Правовое регулирование деятельности унитарных предприятий.....	7
1.2. Понятие и особенности управления государственными унитарными предприятиями.....	18
Глава 2 Режим имущества государственных унитарных предприятий.....	29
2.1 Право хозяйственного ведения и его особенности.....	29
2.2 Имущество на праве оперативного управления.....	35
Глава 3 Актуальные проблемы функционирования государственных унитарных предприятий.....	44
3.1 Закупки, осуществляемые государственными унитарными предприятиями.....	44
3.2 Проблемы реформирования государственных унитарных предприятий.....	49
Заключение.....	57
Список используемых источников.....	60

Введение

В настоящий период проблемы правового положения государственных унитарных предприятий, правового режима их имущества, приобретают большую значимость в условиях модернизации экономики нашей страны.

В условиях реформирования законодательства о юридических лицах, трансформации ряда правовых институтов, крупным собственником продолжает оставаться Российская Федерация, реализуя свои полномочия через деятельность государственных унитарных предприятий. Несомненно, данная организационная форма, довольно хорошо подходит для ряда секторов экономики.

Помимо этого, в условиях финансового кризиса последних лет, государство использует исследуемые предприятия для реализации стабилизационных мероприятий, поддержки различных организаций, работа которых в определенной степени оказалась затронута кризисом. Отметим, что деятельность государственных унитарных предприятий зачастую нацелена на публичные интересы, связанные с проведением политики государства в социальной сфере, области государственной безопасности, сфере управления важными объектами и т. п.

Правовое положение унитарных предприятий, в т. ч. правовые аспекты имущественных отношений с участием указанных юридических лиц, стало объектом исследования в работах многих авторов, к примеру: Ю.В. Бойчук, М.А. Дрыга, И.Г. Забровская, В.Р. Кеворков, Д.А. Кондаков, Н.И. Косякова, И.К. Куликова, Л.Ю. Малинина, Е.К. Орлянкина, Н.К. Рагимова, С.Б. Селецкая, А.В. Фролова, О.А. Ястребов, и других.

Несмотря на большое число работ по рассматриваемой теме, вопросы правового положения федеральных государственных унитарных предприятий, их прав на имущество, недостаточно разработаны в современных экономических реалиях, что свидетельствует об актуальности их исследования.

Объектом исследования послужили общественные отношения, возникающие в процессе функционирования государственных унитарных предприятий в Российской Федерации.

Предметом бакалаврской работы являются правовые нормы, регулирующие правовой статус унитарных предприятий, особенности правового режима их имущества по законодательству Российской Федерации.

Цель бакалаврской работы заключена в том, чтобы на основании анализа правового регулирования государственных унитарных предприятий, выявить основные проблемы в этой сфере и предложить возможные варианты совершенствования законодательства.

Для достижения обозначенной цели, был поставлен ряд следующих задач исследования:

- рассмотреть основы правового регулирования деятельности унитарных предприятий;
- определить особенности управления государственными унитарными предприятиями;
- исследовать режим имущества государственных унитарных предприятий: рассмотреть право хозяйственного ведения и его особенности; охарактеризовать имущество на праве оперативного управления;
- установить особенности закупок, осуществляемых государственными унитарными предприятиями
- выявить проблемы реформирования государственных унитарных предприятий.

Методологической основой работы послужили общенаучные методы, такие как: дедукция, индукция, анализ, синтез. Помимо этого, автором применены сравнительно-правовой, формально-логический, диалектический, комплексный, метод системного анализа, правового моделирования и прочие методы.

Теоретической основой работы послужили научно-теоретические разработки ряда исследователей-правоведов. Среди них: Алексеев С.С.,

Ахметьянова З.А., Вануркина А. А., Вайпан В.А., Ваславская И.Ю., Гришаев С.П., Городняя А.В., Гурская Ю.А., Ершова И.В., Киселева Н.В., Колобова Е.Ю., Куликова А.А., Косинов В.А., Ласкина Н. В., Лаптев В.В., Мельник М.В., Суханов Е.А., Сюзарева И.Ф., Сафронова Т.Н., Тихомиров А.В., Фоков А. П., Хабибуллина А. Р., Ястребов О. А.

Нормативную основу работы составили Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, федеральные законы, в т. ч. Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», а также ряд подзаконных нормативных актов, регулирующих объект исследования.

Бакалаврская работа включает введение, три главы, объединившие в себе шесть параграфов, заключение, список использованных источников.

Глава 1 Общая характеристика государственных унитарных предприятий

1.1. Правовое регулирование деятельности унитарных предприятий

Правовое положение унитарных предприятий определено в Конституции РФ, Гражданском Кодексе РФ, Бюджетном кодексе РФ, принятым в соответствии с ГК РФ Федеральном законе "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях"¹ и в других нормативных актах (например: Постановлении Правительства РФ «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия»²; Постановлении Правительства РФ "О создании и регулировании деятельности федеральных казенных предприятий"³).

В Конституции РФ 1993 года прямо и непосредственно закреплено право управления государственным имуществом за различными ветвями власти в сфере их компетенции (п. "г" ст. 114 и п. 1 ст. 132).

Говоря о ГК РФ, то здесь к деятельности рассматриваемых субъектов применимы общие положения о юридических лицах, а также § 4 «Государственные и муниципальные унитарные предприятия» 4 главы части 1 ГК РФ. Впрочем, указанный параграф содержит в настоящий период всего 2 статьи, устанавливающие основные положения об унитарном предприятии (ст. 113 ГК РФ), а также создание унитарного предприятия и его уставный фонд (ст. 114 ГК РФ).

Бюджетным кодексом РФ определяются бюджетно-финансовые отношения между собственником имущества (в лице органа исполнительной власти) и унитарными предприятиями.

¹ Собрание законодательства РФ. - 02.12.2002. - N 48. - ст. 4746.

² Собрание законодательства РФ. - 13.12.2004. - N 50. - ст. 5074.

³ Собрание законодательства РФ. - 24.12.2007. - N 52. - ст. 6456.

Пункт 1 ст. 42 БК РФ однозначно определил, что часть прибыли муниципальных и государственных унитарных предприятий, оставшаяся после уплаты налогов и других обязательных платежей становится доходом бюджета. Ст. 78.2 БК РФ регулирует представление субсидий на капитальные вложения в объекты капитального строительства муниципальной (государственной) собственности и приобретение недвижимого имущества в такую собственность. Ст. 79 БК РФ предусматривает порядок предоставления бюджетных инвестиций в объекты муниципальной (государственной) собственности. Статьей 116 БК РФ предусмотрено, что государственные гарантии РФ не предоставляются для обеспечения выполнения обязательств муниципальных и государственных унитарных предприятий, за исключением ФГУП. Ст. 266.1 БК РФ указывает на унитарные предприятия как на объекты муниципального (государственного) финансового контроля.

Федеральный закон от 14.11.2002 N 161-ФЗ по своей структуре практически охватывает все правовые вопросы функционирования данного государственного института: правовое положение муниципального унитарного предприятия и государственного унитарного предприятия; обязанности и правомочия собственников имущества предприятия; порядок создания, ликвидации и реорганизации унитарного предприятия.

По значимости предусмотренных положений, в п. 1 ст. 2 Федерального закона от 14.11.2002 N 161-ФЗ можно условно, выделить следующие из них.

Унитарным предприятием является коммерческая организация, не наделенная на закрепленное за ней имущество правом собственности. Необходимо отметить, что согласно норме п. 1 ст. 50 ГК РФ как коммерческая организация унитарное предприятие в качестве главной цели деятельности предполагает получение прибыли.

В форме унитарных предприятий создаются только муниципальные и государственные предприятия. Имущество рассматриваемого предприятия на

праве собственности принадлежит Российской Федерации, ее субъекту или муниципальному образованию.

Имущество принадлежит унитарному предприятию принадлежит на праве хозяйственного ведения либо праве оперативного управления, оно неделимо и не может распределяться по вкладам (паям, долям), в т. ч. между работниками такого предприятия. Без получения согласия собственника предприятия не вправе реализовывать принадлежащее на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, отдавать его в залог, сдавать в аренду, вносить как вклад в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ или другим способом распоряжаться таким имуществом. Одновременно, согласно ГК РФ и Федеральному закону от 14.11.2002 N 161-ФЗ у собственника имущества имеются значительные полномочия по управлению предприятием.

Хотя в ГК РФ праву оперативного управления и хозяйственного ведения посвящена полная глава (гл. 19 ГК РФ), ни в данном, ни в других нормативно-правовых документах прямой дефиниции упомянутых прав не наблюдается. Исходя из этого можно заключить, что хозяйственное ведение (и оперативное управление) - форма предоставления унитарным предприятиям государственного имущества на особых условиях для достижения целей и осуществления функций, установленных собственником имущества.

Одновременно необходимо отметить, что собственник имущества при оперативном управлении имеет больше прав, чем при представлении собственности в хозяйственное ведение. Например, норма п. 2 ст. 296 ГК РФ, разрешает собственнику изъять неиспользуемое или используемое вразрез назначению, а также излишнее имущество, и распорядиться им по собственному усмотрению.

Унитарное предприятие не может создавать другое унитарное предприятие посредством передачи части имущества (т. е. дочернее предприятие).

В законе однозначно регламентирована недопустимость создания унитарного предприятия на основе объединения имущества, которое находится в собственности РФ, субъектов РФ или муниципальных образований.

Заслуживает особого внимания целевая (специальная) правоспособность унитарных предприятий, которая предусмотрена ст. 49 ГК РФ и п. 1 ст. 3 Федерального закона от 14.11.2002 N 161-ФЗ. Как следует из норм этих статей, унитарные предприятия не вправе иметь гражданские права, нести обязанности, необходимые в целях осуществления тех видов деятельности, которые не предусмотрены в учредительных документах предприятия.

Порядок участия рассматриваемых предприятий в иных юридических лицах регламентируется ст. 6 указанного Закона. Унитарные предприятия вправе быть участниками коммерческих и некоммерческих организаций, в которых согласно федеральному закону допускается участие юридических лиц (исключением являются кредитные организации).

В статье 7 Федерального закона от 14.11.2002 N 161-ФЗ четко прослеживаются отличия в ответственности учредителей предприятий перед их контрагентами. Например, учредитель казенного предприятия будет нести субсидиарную ответственность по обязательствам предприятия, в то же время учредитель муниципального (государственного) предприятия не несет ответственность по его обязательствам, за исключением случаев, когда несостоятельности (банкротству) этого предприятия предшествовали действия собственника его имущества. В таких случаях при недостаточности имущества предприятия на собственника может возлагаться субсидиарная ответственность по обязательствам. Данное положение позволяет защитить государственную собственность.

В ст. 8 рассматриваемого ФЗ определен перечень случаев, когда допускается создание унитарных предприятий. Вместе с этим следует обратить внимание на обстоятельство, что в случае необходимости

осуществления некоторых дотируемых видов деятельности, ведения убыточных производств, создаваться могут лишь казенные предприятия.

В законе предусмотрен перечень сведений о предприятии, которые обязательны к отражению их в уставе. Среди специфических особенностей таких требований, хотелось бы отметить:

- сведения об органе либо органах, которые осуществляют полномочия собственника имущества предприятия;
- сведения о направлениях прибыли (в части муниципальных (государственных) предприятий);
- сведения о распределении и использовании доходов (казенных предприятий).

Согласно ФЗ в настоящее время размер уставного фонда государственного предприятия составлять должен не менее пяти тысяч минимальных размеров оплаты труда, размер фонда муниципального предприятия - не менее чем тысячу МРОТ, установленных законодательством на момент государственной регистрации предприятия. Между тем в казенном предприятии данный фонд не создается.

Стоимость имущества, которое закрепляется за унитарным предприятием при учреждении определяется согласно законодательству РФ об оценочной деятельности.

Известно, что государственные предприятия выступают в качестве субсидируемых государством предприятий, одни из которых самостоятельно ориентированы на рыночный спрос и имеют цель максимизации прибыли, деятельность других полностью определена Правительством РФ и не нацелена на извлечение прибыли, третьи же, имеют промежуточную форму⁴.

Еще с 1999 г. Постановлением Правительства РФ была утверждена Концепция управления государственным имуществом и приватизации в РФ⁵,

⁴ Колобова Е.Ю. Особенности управления государственными унитарными предприятиями// Научные преобразования в эпоху глобализации: сборник статей Международной научно - практической конференции (20 мая 2016 г., г. Курган). В 4 ч. Ч.1 / - Уфа: АЭТЕРНА, 2016. - С 122-125.

⁵ Собрание законодательства РФ. - 27.09.1999. - N 39. - ст. 4626.

установившая цель и задачи реформирования системы управления унитарными предприятиями для определения количества и круга унитарных предприятий, требующихся для выполнения государственных функций⁶. Позднее, для развития этой Концепции, Правительством РФ было принято Постановление от 06.12.1999 N 1348⁷, отражающее главные положения ранее принятой Концепции, и содержащее нормы, регулирующие вынужденную реорганизацию, ликвидацию, а также продажу государственных унитарных предприятий как имущественных комплексов, объектов гражданского права.

В соответствии с ГК РФ унитарным предприятием является коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий созданы могут быть только государственные и муниципальные предприятия. Все имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности РФ, субъекту РФ или муниципальному образованию.

В нашей стране создаются и действуют предприятия, которые основаны на праве хозяйственного ведения (федеральное государственное предприятие, государственное предприятие субъекта РФ, муниципальное предприятие), а также унитарные предприятия, которые основаны на праве оперативного управления (федеральное казенное, казенное предприятие субъекта РФ, муниципальное казенное предприятие).

Муниципальное или государственное предприятие, как правило, создаются в таких случаях, когда необходимо:

- использовать имущество, запрещенное к приватизации, в т. ч. имущество, которое необходимо для обеспечения безопасности государства;
- разрешение каких-либо социальных задач (в т. ч. реализации товаров и услуг), а также проведение в целях обеспечения продуктовой безопасности товарных и закупочных интервенций;

⁶

Гурская Ю.А. Правовое положение казенного предприятия в РФ // СПС КонсультантПлюс. 2018.

⁷

Собрание законодательства РФ. - 13.12.1999. - N 50. - ст. 6227.

- осуществление деятельности, что отнесена законодательством лишь к компетенции данного вида юридических лиц;
- ведение научной деятельности в сферах, которые касаются безопасности государства;
- изготавливать виды продукции, составляющие государственный интерес;
- производство изъятой из оборота продукции, либо ограниченно оборотоспособной продукции.

Необходимость учреждения казенного предприятия, обычно возникает в случаях:

- когда значительная часть выпускаемой продукции, оказываемых услуг и выполняемых работ, будет предназначаться для обеспечения государственных нужд, нужд субъекта РФ или муниципалитета;
- когда необходимо использовать имущество, запрещенное к приватизации, в т. ч. имущество, которое необходимо для обеспечения безопасности государства, функционирования железнодорожного, водного, воздушного транспорта, реализации других стратегических интересов государства;
- когда существует необходимость производства и реализации товаров, выполнения работ, оказания услуг, по устанавливаемым государством ценам для разрешения социальных задач;
- если требуется разработка и производство продукции, обеспечивающей безопасность государства, а также изъятой из оборота либо ограниченно оборотоспособной;
- когда необходимо осуществление определенных дотируемых видов деятельности, ведение убыточного производства, а также деятельности, которая законодательством предусмотрена исключительно для казенных предприятий⁸⁹.

⁸ Куликова А.А. Правовой статус руководителя казенного предприятия // Администратор суда. 2016. - № 1. - С. 36 - 40.

Так, например, в г. Набережные Челны создано было муниципальное унитарное «Предприятие автомобильных дорог», в ведение которого была включена деятельность по ремонту, содержанию, строительству автомобильных трасс. Антимонопольным органом было заключено¹⁰, что деятельность этого унитарного предприятия не соответствует нормам Федерального закона от 14 ноября 2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». В п. 4 ст. 8 данного закона определен перечень ситуаций, когда может создаваться унитарное предприятие. Указанный перечень исчерпывающий и не подлежит расширительному толкованию, а, следовательно, недопустимо, чтобы унитарные предприятия проводили какую-либо другую деятельность.

В частности, рынки по ремонту, содержанию, строительству автомобильных дорог, весьма конкурентные. Создание муниципального предприятия в данной отрасли изначально бы поставило его в выгодные условия: т. к. ему передано муниципальное имущество на праве хозяйственного ведения, выделены субсидии на затраты, связанные с содержанием, обслуживанием и ремонтом автомобильных дорог местного значения.

Исполком города Набережные Челны получил предписания прекратить право хозяйственного ведения данного предприятия на имущество, находящееся в муниципальной собственности.

Попытка оспорить его в суде ничего не принесла: суды поддержали антимонопольный орган в том, что нарушение порядка удовлетворения муниципальных нужд, привело к ограничению конкуренции. Суды отрицательно оценили схему расходования финансов для решения местного вопроса, согласно которой места общего использования передаются в хозяйственное ведение унитарного предприятия, а затем последние получают

⁹ Юридические лица в российском гражданском праве: монография: в 3 т. / А.В. Габов, К.Д. Гасников, В.П. Емельянцева и др.; отв. ред. А.В. Габов. - М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. Т. 3: Создание, реорганизация и ликвидация юридических лиц. - 280 с.

¹⁰ Решение и предписание Татарстанского УФАС России от 03.12.2015 по делу № 06-197/2015// Прогосказ.рф. 2017. - № 12. - С. 48 - 59.

из бюджета субсидии для выполнения комплекса работ, связанных с содержанием муниципального имущества. Судебные органы признали это как неэффективное расходование бюджетных средств в виде предоставления преференций на бесконкурсной основе конкретным лицам»¹¹. Постановлением ФАС Поволжского округа, это решение было оставлено в силе¹². Определением Верховного Суда РФ отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в СКЭС ВС РФ¹³.

На территории России получили распространение предприятия со смешанной частно-государственной формой, где государству принадлежит доля акций компании либо контрольный пакет. Кроме этого, государство путем заключения договорных правоотношений с частными предприятиями связывает их соответствующими обязательствами и устанавливает с негосударственным сектором экономики отношения формальной субординации.

В странах с развитой рыночной экономикой наиболее распространенной формой государственного предпринимательства служат публичные корпорации либо акционерные общества со смешанным капиталом. Действующее законодательство РФ закрепляет 4 самостоятельные разновидности государственных юридических лиц: муниципальные и государственные унитарные предприятия, муниципальные и государственные учреждения, публично-правовые и государственные корпорации компании. У каждого из этих видов имеются разновидности:

- среди муниципальных и государственных унитарных предприятий - казенные предприятия;
- среди муниципальных и государственных учреждений - казенные, автономные и бюджетные учреждения;
- среди корпораций – это государственная компания "Росавтодор";

¹¹ Постановление Одиннадцатого ААС от 10.10.2016 по делу № А65-4664/2016//СПС КонсультантПлюс.

¹² Постановлением ФАС Поволжского округа от 25.01.2017 № Ф06-16711/2016//СПС КонсультантПлюс.

¹³ Определение Верховного Суда РФ от 05.06.2017 № 306-КГ17-5700//СПС КонсультантПлюс.

- среди публичных компаний - Фонд защиты прав участников долевого строительства.

Большинство из вышеуказанных юридических лиц, формально представляют некоммерческие организации, хотя относительно ряда госкорпораций и публично-правовых компаний это вызывает сомнения. Однако они все, включая унитарные предприятия (коммерческие организации), в силу п. 1 статьи 49 ГК РФ имеют специальную (целевую) правоспособность, т.е. наделены ограниченной способностью участия в обороте и ограничениями имущественной ответственности (искл. - унитарные предприятия). Как полагает Е.А. Суханов, едва ли можно серьезно говорить о том, что все перечисленные виды государственных юридических лиц образуют единую продуманную систему, однако, не следует рассматриваемую ситуацию сводить исключительно к погрешностям и недостаткам законодательного развития¹⁴.

Отметим, что в последние несколько лет количество муниципальных и государственных унитарных предприятий возросло, а федеральных государственных унитарных предприятий — сократилось. Об этом было упомянуто в заключении Экспертного совета по итогам реформирования унитарных предприятий¹⁵. Президент РФ и Правительство РФ уже неоднократно упоминали о необходимости сокращения этой неэффективной формы участия государства в экономике. Так, к примеру, производительность труда сотрудников унитарных предприятий почти в 4,5 раза меньше, чем у работников организаций других организационно-правовых форм¹⁶. Однако, эта форма удобна для разрешения оперативных задач отраслевых федеральных ведомств, муниципальных и региональных властей, несмотря на непрозрачность, чрезмерную затратность для налогоплательщиков и отрицательное влияние на конкуренцию. С муниципальным унитарным

¹⁴ Суханов Е.А. О гражданской правосубъектности государственных юридических лиц // Журнал российского права. 2018. N 1. - С. 5 - 15.

¹⁵ Реформа унитарных предприятий: проблемы и предложения // <http://open.gov.ru/events/5514748/>

¹⁶ Проект Доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2016 год // <https://fas.gov.ru/documents/596439>

предприятием очень сложно конкурировать среднему и малому бизнесу, привлекающему недешевые кредитные средства, несущему издержки при расширении рынка сбыта. В свою очередь, унитарные предприятия, бесплатно получают от государства имущество, спрос на их продукцию и услуги гарантирован размещенными муниципальными заказами.

С целью формулировки предложений для Правительства РФ, члены Экспертного совета проанализировали реализацию государственной программы «Управление федеральным имуществом»¹⁷, принятой в 2014 году на федеральном уровне, в соответствии с которой приватизация (преобразование в другую организационно-правовую форму, акционирование или ликвидация) всех ФГУП в РФ, должна была быть завершена к 2018 году. Тем не менее, анализ оформления прав на принадлежащее имущество унитарных предприятий и подготовки к акционированию, который был проведен экспертами Росимущества, показал неизбежность нарушения сроков преобразования ФГУП.

Для завершения реформирования ФГУП Экспертным советом при Правительстве было предложено два вероятных сценария. Один из них, предполагал усиление надзора за реализацией программы, предполагающей ликвидацию ФГУП (в первую очередь посредством установления планов-графиков для каждого предприятия и персональной ответственности курирующих их руководителей, за выполнение с ежеквартальным докладом-отчетом о ходе реформирования в Правительство РФ), и рекомендацию муниципальным образованиям и субъектам РФ утвердить аналогичные программы.

Второй сценарий предположил признание с определенной даты, утратившими силу НПА об унитарных предприятиях на праве хозяйственного ведения. Однако здесь сохраняется возможность утраты и хищений имущества, потери управляемости в социально значимых отраслях либо на локальных рынках.

¹⁷

Собрание законодательства РФ. - 05.05.2014. - N 18 (часть III). - ст. 2172.

В любом случае, к реформе правового регулирования деятельности федеральных государственных унитарных предприятий необходимо подходить взвешенно, с привлечением различных контролирующих и правоохранительных органов.

1.2. Понятие и особенности управления государственными унитарными предприятиями

Как следует из закона (ст. 113 ГК РФ, ст. 2 Федерального закона от 14.11.2002 N 161-ФЗ) «унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником».

Можно согласиться с мнением А. П. Фокова, что слово «унитарное» указывает на неделимость имущества по вкладам, в т. ч. между сотрудниками, поскольку помимо учредителя, никто не принимал участия в его образовании¹⁸. Унитарный характер связан и с собственником имущества, а также возможностью учреждения одним субъектом, но также функционированием одного, неколлегиального управленческого органа. Понятие «унитарное» в законодательстве встречается в словосочетании, совместно с «предприятием», и не порождая многозначности при толковании. Включение этого понятия в сложный термин, по убеждению Н. В. Ласкина, целесообразно¹⁹. Иным образом видится ситуация с термином «предприятие», что используется для обозначения и субъекта, и объекта прав.

Следует описать специально-юридическое значение понятий «унитарное предприятие» и «предприятие». Из п. 1 ст. 132 ГК РФ, исходит, что «предприятием является имущественный комплекс, использующийся для ведения предпринимательской деятельности, при том существенно, что в

¹⁸ Фоков А. П. Правовой статус имущества унитарных предприятий и его роль в российской экономике (комментарий нового законодательства) / А. П. Фоков // Юрист. - 2003. - № 9. - С. 9–11.

¹⁹ Ласкина Н. В. Комментарий к Федеральному закону от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (постатейный) / Н. В. Ласкина. - М., - 2014. - 485 с.

структуру определения законодатель вводит оговорку о том, что речь ведется об объекте гражданских прав, но не о субъекте правоотношений. В данном значении этим термином законодатель неоднократно пользуется в последующем, причем не по недоработке или заблуждению, а осознанно. Это в частности, подтверждается, названиями параграфов, входящих в состав обязательственного права, регламентирующих куплю-продажу предприятия, аренду предприятия»²⁰.

О предприятии - объекте прав, указывается в сфере интеллектуальной собственности, что вытекает из названия гл. 76 ГК РФ. В названии юридические лица - субъекты права, противопоставляют предприятиям - объектам права. Относительно использования этого термина в названии организационной формы юридических лиц, нужно указать на отсутствие непосредственной взаимосвязи между значением термина, и функцией, выполняемой в структуре сложного названия. Не каждое унитарное предприятие вызывает ассоциации с имущественным комплексом, для предпринимательской деятельности, в частности, если производственная работа по объективным причинам (поломки оборудования, помещений для производства и т. д) невозможна²¹. Как утверждал Е. А. Суханова, это понятие технико-экономического характера, ему присуще экономическое значение, обозначающее производственный комплекс. Впрочем, сам ученый указывал, что эта конструкция способствует сохранности единства фонда имущества, определенного собственника, такого как (муниципальному образованию, государству)²².

В отношении государственного предприятия – административно-правового субъекта, следует отметить, что согласно убеждениям исследователей, оно есть публичная организация, «которая создается

²⁰ Ласкина Н. В. Указ. соч.

²¹ Вануркина А. А. Унитарное предприятие как форма опосредованного осуществления права государственной собственности / А. А. Вануркина // Юрист-Правовед. - Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. юрид. ин-та МВД России, 2011. № 6. - С. 118–120.

²² Суханов Е.А. О гражданской правосубъектности государственных юридических лиц // Журнал российского права. 2018 - N 1. - С. 5 - 15.

уполномоченным органом в установленных законом случаях в целях обеспечения государственных нужд и определенных общественных интересов, осуществляя для этого коммерческую деятельность под контролем и административным руководством компетентных государственных органов на основании закрепленного за ней на праве оперативного управления или хозяйственного ведения имущества государства»²³.

Из этого следует, что анализ подходов к юридической конструкции унитарных предприятий позволяет заключить, что его понимание субъекта права не выстроено на трактовке как коммерческой организации или юридического лица. Указанные субъекты выступают особой организацией, с публично-правовой природой, со статусом юридического лица публичного права.

Решение проблем эффективности управления рассматриваемы юридическими лицами, обеспечивается посредством системы органов исполнительной власти, органов власти субъектов РФ и местного самоуправления. Основные элементы таких систем - различные по функциональному предназначению органы государственного управления, а также исполнительные органы МСУ.

Согласно статьи 2 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. N 161-ФЗ, от имени РФ или субъекта РФ, полномочия собственника имущества предприятия осуществляют органы государственной власти РФ либо органы власти субъекта РФ в рамках компетенции, устанавливаемой актами, определяющими статус таких органов. Соответственно, от имени муниципального образования полномочия собственника имущества осуществляют органы местного самоуправления в рамках установленной компетенции. Эта норма соответствует положениям Конституции РФ о разделении муниципального и государственного управления в отношении муниципальной и государственной собственности.

²³ Ястребов О. А. Государственное унитарное предприятие как субъект публичного права. - М.: Наука, 2008. - 165 с.

Из указанной нормы вытекает, что осуществление правомочий собственника имущества унитарного предприятия ставится под условие - создание институциональной основы управления такими предприятиями, соблюдая которое становится возможна реализация Федерального закона от 14 ноября 2002 г. N 161-ФЗ в целом. Наряду с этим, основанием возложения на исполнительные органы местного самоуправления и органы государственного управления соответствующих функций, являются положения Федерального закона от 14 ноября 2002 г. N 161-ФЗ о правах собственника, обуславливающих пределы и перечень конкретных направлений воздействия на подведомственные предприятия.

Разграничивая государственную собственность на федеральную, муниципальную и собственность субъектов РФ, можно определить органы управления унитарными предприятиями на региональном, федеральном и муниципальном уровнях.

Помимо этого, ключевые подходы к исследованию полномочий и функций органов управления, заключаются в анализе отраслевой принадлежности, а также сферы деятельности таких органов.

Управление федеральной собственностью от имени Российской Федерации осуществляется Правительством РФ. Будучи органом общей компетенции, оно реализует эту функцию непосредственно либо посредством делегирования полномочий подчиненным органам, руководящим порученными сферами и отраслями, а также органам государственного управления, не находящимся в подчинении правительства РФ.

В процессе исследования сферы деятельности органов управления рассматриваемыми предприятиями и их отраслевой (межотраслевой) принадлежности, особое внимание необходимо уделить основным звеньям государственного управления унитарными предприятиями - федеральным агентствам, которые в отличие от федеральных служб и федеральных министерств, характеризуются наличием функций непосредственного

руководства федеральными унитарными предприятиями, находящимися в их ведении.

Объединенные функциональным признаком, большинство федеральных агентств имеют разную отраслевую специализацию, что позволяет более эффективно управлять профильными унитарными предприятиями. Из этого следует дифференциация этих органов государственного управления по функциональному отраслевому критерию²⁴.

Например, Федеральное дорожное агентство выполняет функции управления государственным имуществом в области дорожного хозяйства и автомобильного транспорта. В этой связи, Росавтодор исполняет полномочия собственника по отношению федерального имущества, которое передано ФГУПам, подведомственным агентству.

Однако, отраслевая деятельность не препятствует ряду федеральных агентств руководить находящимися в их ведении унитарными предприятиями не по своему профилю (к примеру, пансионатами, домами отдыха и т.п.), либо профильными предприятиями, однако с присутствием в составе имущества, закрепленного за предприятиями, объектов, не предназначенных для целей создания унитарного предприятия.

Особое место среди органов управления федеральными унитарными предприятиями принадлежит Федеральному агентству по управлению государственным имуществом, осуществляющему полномочия и функции собственника федерального имущества.

Росимущество, обладающее чертами межотраслевой компетенции, в том или другом объеме реализует возложенные на него полномочия и функции при создании, реорганизации, функционировании и ликвидации всех унитарных предприятий, чьим собственником имущества является Российская Федерация.

²⁴ Киселева Н.В. Особенности правового статуса федерального агентства как органа исполнительной власти, специализирующегося на оказании государственных услуг // Российская юстиция. - 2016. N 1. - С. 56 - 58.

Возможность осуществлять права собственника по отношению переданного федеральным унитарным предприятиям имущества, отраженная в функциях федеральных агентств, вызвала необходимость перераспределения тождественных правомочий между Росимуществом и иными федеральными органами исполнительной власти.

В настоящий период вопросы разграничения полномочий собственника по отношению к имуществу ФГУПа, регулирует Постановление Правительства РФ от 3. 12. 2004 г. N 739²⁵. Обратим внимание, что данный подзаконный акт не регулирует отношения, касающиеся осуществления Управлением делами Президента РФ, Федеральным агентством морского и речного транспорта и Министерством обороны РФ, прав собственника, подведомственных им унитарных предприятий.

В целом, в соответствии с указанным нормативным актом, полномочия органов исполнительной власти возможно разделить на 3 группы. К первой группе отнесены полномочия, осуществляемые органами исполнительной власти и Росимуществом в случае, если ФГУПы не входят в прогнозный план приватизации федерального имущества. Другая группа включает полномочия указанных органов, реализуемые в условии включения ФГУПов в программу приватизации. При том, взаимодействие Росимущества и федеральных органов исполнительной власти по однородным вопросам осуществляется путем уведомительных и согласительных процедур. Третья группа составлена исключительными полномочиями Правительства и Председателя Правительства РФ.

Функциональный характер ряда органов исполнительной власти, прямо выражает межотраслевое их назначение. Иначе говоря, управляющее воздействие таких органов ограничено конкретно заданными им функциями, которые распространяются на:

- федеральные унитарные предприятия независимо от ведомственной принадлежности (к примеру, Министерство экономического развития РФ;

²⁵

Собрание законодательства РФ. - 13.12.2004. - N 50. - ст. 5074.

- такие федеральные унитарные предприятия, которые имеют с ними одну отраслевую принадлежность, поскольку органы эти осуществляют комплексное управление специализированными отраслями, или специализированное управление отраслевого комплекса (к примеру: Федеральная служба по надзору в сфере транспорта; Министерство транспорта РФ).

Таким образом, в отношении унитарных предприятий, чьим собственником выступает Российская Федерация, управленческую деятельность прямо или косвенно осуществляют в установленной области деятельности разные по функциональному назначению органы исполнительной власти федерального уровня. При том, сферы деятельности, в рамках которых реализуются полномочия и функции органов исполнительной власти, границами отраслевой принадлежности данных органов, определяются не всегда. Соответственно, на деятельность анализируемых предприятий проецируются функции и федеральных органов власти отраслевой компетенции, и органов межотраслевой компетенции.

Тем не менее, организация системы органов исполнительной власти не исключает создание органов управления, ведущих деятельность за рамками межотраслевого и отраслевого управления, в целях решения многопрофильных задач.

Как пример можно привести Указ Президента РФ от 17 сентября 2008 г. N 1370²⁶ "Об Управлении делами Президента Российской Федерации", в соответствии с которым Правительству РФ поручается наделить Управление делами Президента РФ правом осуществлять полномочия собственника федерального имущества.

Основа управления соответствующими предприятиями в субъектах РФ, представляется более логически обоснована, чем аналогичная система федерального уровня. Это объясняется наличием у органов исполнительной

²⁶

Собрание законодательства РФ. - 22.09.2008. - N 38. - ст. 4277.

власти федерального уровня, целей государственного управления унитарными предприятиями, зачастую не согласующихся между собой.

Рассмотрим (на примере Московской области) характерные черты системы управления унитарными предприятиями, чьим собственником имущества выступает субъект РФ.

В соответствии с п. 1 статьи 26.12 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ, органы власти субъекта РФ самостоятельно распоряжаются и управляют имуществом, которое находится в собственности субъекта РФ.

Закон Московской области от 11 января 2007 года N 4/2007-ОЗ²⁷ определяет, что распоряжение и управление областной собственностью осуществляют от имени Московской области, ее органы государственной власти.

Пункт 3 статьи 29 Устава Московской области²⁸ устанавливает, что система органов власти составлена: Московской областной Думой - законодательным (представительным) органом государственной власти Московской области; губернатором Московской области - высшим должностным лицом Московской области; Правительством Московской области - высшим исполнительным органом государственной власти Московской области; центральными исполнительными органами государственной власти Московской области; территориальными исполнительными органами государственной власти Московской области; Уставным судом Московской области.

В аспекте установления управления унитарными предприятиями, можно выделить следующие полномочия органов власти Московской области:

- Московской областной Думой устанавливается: порядок распоряжения и управления областной собственностью; правомочия органов

²⁷ Ежедневные Новости. Подмосковье. - N 12. - 24.01.2007.

²⁸ Вестник Московской областной Думы. - N 1. - 1997.

власти Московской области в области распоряжения и управления областной собственностью;

- Правительством Московской области принимаются нормативно-правовые акты по вопросу управления и распоряжения собственностью МО. Правительство МО управляет и распоряжается о собственностью МО; принимает решение о учреждении государственных унитарных предприятий МО, контролирует их деятельность; принимает решения о ликвидации и реорганизации государственных унитарных предприятий МО; наделяет центральные исполнительные органы власти Московской области полномочиями по распоряжению собственностью МО; утверждает порядок аттестации руководителей унитарных предприятий МО;

- центральный исполнительный орган власти МО в сфере распоряжения и управления областной собственностью, уполномоченный Правительством МО: координирует работу органов власти Московской области по вопросам распоряжения и управления областной собственностью; выполняет функции учредителя в процессе создания, ликвидации и реорганизации государственных унитарных предприятий МО, если такие функции не осуществляются Правительством Московской области; контролирует использование и сохранность имущества, принадлежащего ГУП Московской области; устанавливает необходимость изъятия у казенных предприятий МО излишнего, используемого не по назначению, либо неиспользуемого имущества.

Согласно Постановлению Правительства МО от 29 октября 2007 г. N 842/27²⁹, Министерство имущественных отношений МО создано для реализации государственной политики в сфере имущественно-земельных отношений, в т. ч. распоряжения и управления государственной собственностью. По своему объему и содержанию полномочия министерства соотносятся с правами собственника имущества унитарного предприятия, которые закреплены в Федеральном законе об унитарных предприятиях.

²⁹

Информационный вестник Правительства МО. - N 12 - 25.12.2007.

Полномочия и функции других исполнительных органов государственной власти МО в основном направлены на координацию и контроль за деятельностью подведомственных им государственных унитарных предприятий.

С учетом изложенного, в процесс управления унитарными предприятиями, чьим собственником имущества является субъект РФ, вовлечены все органы государственной власти субъекта. При том, ключевую роль в реализации полномочий и функций собственника имущества, как правило, выполняет исполнительный орган власти, осуществляющий межотраслевое управление в сфере земельных и имущественных отношений.

Из анализа правовых норм, регулирующих функционирование и построение системы управления муниципальными унитарными предприятиями, следует, что полномочиями и функциями по осуществлению правомочий собственника муниципального имущества наделяется, в подавляющем большинстве случаев, орган местной администрации, чьей сферой деятельности является распоряжение и управление муниципальной собственностью³⁰.

По итогам проведенного исследования, отметим следующее.

В процессе управления унитарными предприятиями субъектов РФ, а также муниципальными унитарными предприятиями, принципы межотраслевого и отраслевого управления сочетаются, чем обеспечивается оптимальное управляющее воздействие соответствующих исполнительных органов МСУ и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Между тем, в рамках федерального законодательства недостаточно ясно закрепляются принципы определения органов власти, которые наделяются полномочиями по управлению унитарными предприятиями, следовательно, это влечет применение различных управленческих схем в данной сфере. В этой связи, для установления субъектов государственного управления, в чьем

³⁰ Хабибуллина А. Р. Понятие и содержание административно-правового статуса государственного унитарного предприятия // Молодой ученый. - 2015. - №24. - С. 797-799.

ведении будет находиться определенное федеральное унитарное предприятие, следует методично рассматривать нормативные акты, регламентирующие правовое положение органов исполнительной власти.

Глава 2 Режим имущества государственных унитарных предприятий

2.1 Право хозяйственного ведения и его особенности

Хозяйственное ведение - субъективное гражданское право, которое представляет обеспеченную законом меру поведения субъекта по отношению к закрепленному за ним имуществу.

Закрепляемое имущество в сущности отходит от собственника - государственного (муниципального) образования, посредством его зачисления на баланс юридического лица, использующего его в пределах, устанавливаемых законом, в результате чего мы видим ограничение прав муниципальной (государственной) собственности.

Объект хозяйственного ведения – это само предприятие - имущественный комплекс для ведения производственной либо прочей хозяйственной деятельности. В состав имущественного комплекса входит может любое из видов имущества, что предназначается для хозяйственной деятельности.

Следует указать, что в литературе есть мнение о том, что «предприятие - имущественный комплекс - не объект права хозяйственного ведения, в связи с тем, что муниципальным или государственным предприятием - имущественным комплексом может распоряжаться лишь публичный собственник»³¹.

Обладатель рассматриваемого права имеет соответствующие правомочия по использованию имущества, предоставленного собственником. Пределы реализации правомочий регламентируются законом. Иногда, отдельные вопросы реализации правомочий могут разрешаться при помощи специального договора собственника с юридическим лицом, к примеру,

³¹ Гришаев С.П. Эволюция законодательства о юридических лицах // СПС КонсультантПлюс. 2015.

относительно размеров начисляемой собственнику доли прибыли последнего. Наряду с этим, объем полномочий не может меняться, а условия договора не должны вступать в противоречие с законом, в противном случае - условия станут ничтожными (ст. 168 ГК РФ).

Есть мнение, что «распределение платежей между унитарным предприятием и государством - собственником имущества служит предметом регулирования бюджетного (финансового), а не гражданского законодательства. Поэтому, с позиций сторонников данного подхода, в статье 295 ГК РФ закреплено лишь право собственника на долю прибыли, полученную от использования имущества, состоящего в хозяйственном ведении у предприятия, но не установлен порядок и размер перечисления данной прибыли»³². Тем не менее, полагаем, что указанное построение статьи 295 ГК РФ можно объяснить тем, что этот вопрос может решаться усмотрением субъектов правоотношения.

Содержание хозяйственного ведения, составляют права пользования, владения, распоряжения.

Для унитарных предприятий, ограничения по отношению к имуществу, переданному на хозяйственном ведении, регламентированы законодательно. Ограничения прежде всего касаются специфического порядка распоряжения имуществом. Собственник имущества не имеет права произвольно ограничить полномочия унитарного предприятия.

В действующем законе РФ, существуют следующие ограничения для имущества, находящегося лица в хозяйственном ведении: вопросы создания, определение видов и целей его функционирования, утверждение устава, назначение руководителя, надзор за использованием имущества, прекращение деятельности хозяйствующего субъекта и ряд других вопросов решает собственник имущества лица (ст. 295 ГК РФ). Еще, без предварительного разрешения собственника, лицо не может продавать

³² Городняя А.В. Правовое регулирование деятельности государственных унитарных предприятий. - М.: Изд-во РГТЭУ, 2003. - С. 92.

недвижимость, сдавать ее в аренду, в залог, вносить в уставный капитал товариществ и обществ или иным образом им распоряжаться (п. 2 ст. 295 ГК РФ). Так, Постановление Правительства РФ установило, что «согласование сделок с недвижимостью предприятий, чья стоимость согласно законодательству РФ об оценочной деятельности составляет выше 150 млн. рублей, помимо сделок, касающихся передачи такого имущества в аренду, осуществляет Федеральное агентство по управлению государственным имуществом на основе решения Правительства РФ, Председателя Правительства РФ или решения, которое по его поручению принял Заместитель Председателя Правительства РФ или Первый заместитель Председателя Правительства РФ»³³.

Согласование сделок с недвижимостью предприятия, подведомственного Министерству обороны РФ, Управлению делами Президента РФ, и предприятия, за которым находится имущество, в границах морских портов, подведомственного агентству морского транспорта, в отношении закрепленного недвижимого имущества, определенная по законодательству РФ чья стоимость более 150 млн. рублей, помимо сделок, по передаче в аренду имущества, осуществляет Министерство обороны, Управление делами Президента или Федеральное агентство морского транспорта на основании решения Правительства РФ, Председателя Правительства или решения, которое принял его Первый заместитель или Заместитель.

Унитарное предприятие, кому предоставлено имущество, обязуется часть прибыли передавать собственнику В статье 17 ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" определяется порядок реализации прав на доходы от использования имущества рассматриваемого предприятия. Муниципальное или государственное предприятие каждый год обязано часть прибыли предоставлять в соответствующий бюджет (если эта прибыль осталась после уплаты налогов и других платежей), в порядке и

³³

Собрание законодательства РФ. - 13.12.2004. - N 50. - ст. 5074.

размерах, определяющихся Правительством РФ, органом власти субъекта РФ или органами МСУ. Стоит отметить, что долгое время, это требование реализовать было затруднительно, в связи с тем, что подавляющее число предприятий были нерентабельны.

При чрезвычайной ситуации либо необходимости государственных нужд, собственник вправе осуществлять другие распорядительные функции по отношению к имуществу, что находится в хозяйственном ведении соответствующего предприятия. Например, собственник вправе обязать последнее выполнить конкретное задание (к примеру, для муниципальных, государственных нужд).

Муниципальное и государственное предприятие распоряжается имуществом лишь в пределах, которые не умаляют возможность проводить деятельность, вид которой упомянут в уставе предприятия. Также без согласия собственника оно не совершает сделки по представлению займов и поручительств, банковских гарантий, переводу долга, уступкой требований, не заключает договоров простого товарищества. В рамках устава могут предусматриваться сделки, чье совершение не может осуществляться без собственника.

У собственника имущества сохраняются только некоторые права, оговоренные в законе. Таким образом, в отношении переданного имущества, права публичного собственника также ограничены. Как указано в Постановлении Пленума ВС РФ N 10, Пленума ВАС РФ N 22 от 29.04.2010³⁴, передавший имущество собственник, не вправе им распоряжаться независимо от согласия предприятия.

Субъект права хозяйственного ведения может истребовать имущество из незаконного владения от добросовестного приобретателя (в ограниченных ст. 302 ГК РФ случаях), требовать защиты от нарушений, в т. ч. не связанных с ограничением владения и др. Соответственно, правомочия владельца -

³⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ N 10, Пленума ВАС РФ N 22 от 29.04.2010 (ред. от 23.06.2015) "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав" // Вестник ВАС РФ", N 6, июнь, 2010.

защищаются наравне с собственническими, в т. ч. и против собственника (ст. 305 ГК РФ).

Отметим, что возникновение хозяйственного ведения связано с созданием унитарных предприятий.

Как упоминалось, унитарное предприятие образуется по решению государственного органа либо органа МСУ.

Право хозяйственного ведения возникает у предприятия с передачей имущества, если законом РФ, другим НПА, либо решением собственника не будет установлено что-либо иное. В ограниченное вещное право поступают доходы и продукция, а также имущество, купленное из прочих источников.

Прекращение указанного ограниченного вещного права возможно по основаниям и в порядке, установленных для прекращения собственности. Помимо этого, оно прекращаться может при правомерном изъятии по решению собственника.

Не влечет его прекращения переход права собственника к иному собственнику (ст. 300 ГК РФ). Следует обратить внимание, что речь ведется об передаче предприятия в качестве единого комплекса, так как переход прав на конкретное имущество предприятия (в частности, передача здания, которым предприятие владело на рассматриваемом ограниченном вещном праве, из собственности субъекта РФ в собственность муниципальную) прекратит соответствующее право на это имущество у предприятия.

Так как развитие в нашей стране рыночной экономики, предполагает создание иной системы предпринимательских субъектов, и первоочередно-собственников имущества, возникает вопрос относительно смысла сохранения в обороте субъектов, не имеющих права собственности на имущество, нацеленных на реализацию не своих интересов, а интересов собственника, передавшего имущество, - то есть государства (муниципального образования).

В научных кругах в последнее время преимущественно существовали две концепции о дальнейшей судьбе данных субъектов, как указывала их И.В. Ершова, - коммерциализационную и ликвидационную³⁵.

Приверженцы первой точки зрения говорят, что соответствующие предприятия вполне способны работать на современном рынке, но должны функционировать наравне со всеми, согласно **принципам рынка**. Суть второй в том, что ее приверженцами предложено ликвидировать или приватизировать муниципальные и государственные предприятия, так как сохранение их нецелесообразно, эффективная их работа невозможна.

В этой связи отметим, что еще в последнее десятилетие прошедшего столетия в законодательстве РФ наметились тенденции на преобразование предприятий с правом хозяйственного ведения, в казенные, соответственно основанные на оперативном управлении. Такой подход впервые предусмотрен в ныне утратившем силу Указе Президента РФ "О реформе государственных предприятий"³⁶. Впоследствии тенденция развитие получила в тексте Концепции реформирования предприятия и других коммерческих организаций, принятой Постановлением Правительства РФ³⁷. В ней было отмечено, что возможность воздействия на подобные предприятия, ограничена, и поэтому они требуют преобразований в хозяйственные общества или казенные предприятия.

С тех пор по этому поводу в научных кругах было высказано множество различных мнений. Так, по убеждению В.В. Лаптева, обозначившего, что указанное преобразование целесообразно при тех случаях, если такие субъекты производят необходимую общественности продукцию, но они видятся убыточными и неперспективными, в связи с чем они подлежат финансированию из бюджетных средств. В условиях нестабильности государственного бюджета преобразование предприятий на

³⁵ Ершова И.В. Правовой режим государственного имущества в хозяйственном обороте: теоретические основы и пути совершенствования. М.: Юриспруденция, 2001. С. 149 - 150.

³⁶ Собрание законодательства РФ. - 30.05.1994. - N 5. - ст. 393.

³⁷ Собрание законодательства РФ. - 03.11.1997. - N 44. - ст. 5078.

праве хозяйственного ведения в казенные предприятия, попросту невозможно³⁸.

По убеждению Суханова Е.А., следует признать неудачную дифференциацию "квазивещных" правомочий хозяйственного ведения, а также оперативного управления, поскольку они рассчитываются не на рыночную, а, как максимум, на экономику "смешанного" типа (государственно-капиталистическую). Попытка искусственного создания видов таких «квазивещных» прав, которые не соответствуют классическим представлениям, в условии обычного имущественного оборота оказываются неработоспособными и порождают лишние проблемы в правоприменительной практике³⁹.

В этой связи в Концепции развития гражданского законодательства РФ предлагается устранить подобный «дуализм прав по управлению имуществом», сохранить в законодательстве только право оперативного управления. Учитывая современные реалии допустима дифференциация последнего на виды зависимо от объема ограничения правомочий по распоряжению государственным имуществом, в свою очередь, которое определяется деятельностью его субъектов – некоммерческой или предпринимательской (в т. ч. приносящей доходы). При этом, по общему правилу, учредителю-собственнику, по долгам субъекта права оперативного управления, надлежит нести субсидиарную ответственность.

2.2 Имущество на праве оперативного управления

В своих работах С.С. Алексеевым подчеркивалась специфика права оперативного управления: Он полагал, что право оперативного управления одной из частей имущества государственного фонда, является специфическим вещным правом. По своей внешней характеристике оно

³⁸ Лаптев В.В. Законодательство о предприятиях (критический анализ) // Государство и право. - 2000. - N 7. - С. 25.

³⁹ Суханов Е.А. Вещное право: научно-познавательный очерк. - М.: Статут, - 2017. - 560 с.

сложено из тех же правомочий, как и право собственности: право пользования, право владения, и право распоряжения конкретными объектами. Ограниченность правомочий пользования, владения и распоряжения также характерна и праву собственности. Для правильной квалификации оперативного управления принципиально важным является то, что основу его образует право владения. Именно оно, положено в основу всех иных правомочий. В этом сущность разрешения рассматриваемой проблемы, носителю права оно предоставляет возможность не просто владеть и пользоваться (для выполнения плана) вверенным ему имуществом, но и также распоряжаться им. Предприятия на условиях и в пределах, установленных законом, согласно целям деятельности, плану и назначению имущества может свободно его использовать (включая возможности "отчуждения"). Но именно в связи с тем, что основа оперативного управления образована правом владения, предоставленная предприятиям возможность распоряжения имуществом, не только имеет ограниченный характер, но и в целом не определяет особенности права оперативного управления. Соответственно, особенности, которые свойственны правомочию распоряжения, при общей характеристике оперативного управления не могут быть использованы. Основным, решающим элементом в содержании права оперативного управления следует признать правомочие владения. Им и определены общие черты данного специфического вещного права⁴⁰.

З.А. Ахметьянова право оперативного управления рассматривала в качестве субъективного права, представляющего собой обеспеченные законом меру и вид возможного поведения субъекта... по отношению к имуществу, закрепленному за ним собственником⁴¹. Сравнивая права собственности и оперативного управления, З.А. Ахметьянова выделила ряд его особенностей: оно зависит от воли собственника имущества; основано на праве собственности и зависимо от него; подразумевает, что появление и

⁴⁰ Алексеев С.С. Гражданское право в период развернутого строительства коммунизма. - М.: Государственное издательство юридической литературы, 1962. - С. 79 - 81.

⁴¹ Ахметьянова З.А. Вещные права на имущество юридических лиц // Закон. 2004. - N 2. - С. 19.

функционирование субъекта оперативного управления представляется возможным, поскольку собственник такое существование признает целесообразным и необходимым; допускает то, что собственник имущества вправе обязать субъекта оперативного управления выполнить задание собственника и предоставленное имущество использовать строго в связи с назначением⁴².

В действующем гражданском законе право оперативного управления регламентируется ст. 296 Гражданского кодекса РФ, в которой определен объем полномочий казенного предприятия и учреждения (пункт 1 ст. 296 ГК РФ), и собственника имущества (пункт 2 ст. 296 ГК РФ).

Рассмотрим последовательно права учреждения и права собственника имущества. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 296 ГК РФ, учреждения владеют и пользуются имуществом в установленных законом пределах, согласно целям деятельности, назначением имущества и, если законом не установлено иное, распоряжаются имуществом по согласию его собственника. Как видно, правомочиями владения, распоряжения и пользования составлено содержание права оперативного управления, принадлежащего учреждению. Полномочия по владению и пользованию ограничены федеральным законом, назначением имущества и целями деятельности, правомочие распоряжения – согласованностью с собственником имущества (п. 1 ст. 296 ГК РФ). А.В. Тихомиров отмечал, что право владения, распоряжения и пользования приведены здесь в значении правомочий, которые составляют классическую триаду, составляющую содержание вещных прав⁴³. С.С. Алексеев в его работах обращал внимание, что решающим, главным элементом права оперативного управления является правомочие владения. Им и определены общие черты данного специфичного вещного права⁴⁴.

⁴² Там же. С.19.

⁴³ Тихомиров А.В. Режим имущества государственных и муниципальных учреждений. Общая часть: научно-практическое пособие. - М.: РИГО, ЦНИИОИЗ, - 2002. - С. 24.

⁴⁴ Алексеев С.С. Гражданское право в период развернутого строительства коммунизма.- М.: Государственное издательство юридической литературы, 1962. - С. 81

Особенность распоряжения учреждением закреплена в отдельной ст. 298 ГК РФ, в новой редакции ГК РФ, сохранившей свое наименование "Распоряжение имуществом учреждения". Однако, структурирована она по-новому: составлена четырьмя пунктами, каждый из которых регламентирует распоряжение имуществом конкретного учреждения (автономного, бюджетного, частного, казенного). Объем полномочий по распоряжению имуществом находится в зависимости от двух условий: вида имущества и согласия собственника на его распоряжение. Например, частные учреждения не вправе распоряжаться имуществом, закрепленным собственником, либо приобретенным за счет выделенных собственником средств на его приобретение (абз. 1 ч. 1 ст. 298 ГК РФ). Бюджетные и автономные учреждения без получения согласия собственника не вправе распоряжаться некоторыми видами имущества: особо ценным движимым и недвижимым имуществом, закрепленным собственником, либо приобретенным за счет им выделенных средств (абзац 1 пункт 2 статьи 298 ГК РФ, абзац 1 пункт 3 статьи 298 ГК РФ). Остальным имуществом данные типы учреждений вправе самостоятельно распоряжаться. Казенные учреждения распоряжаться имуществом без соответствующего согласия собственника не могут (п. 4 ст. 298 ГК РФ). Таким образом, лишь бюджетные и автономные учреждения имеют право самостоятельно распоряжаться некоторыми видами имущества. Казенные и частные учреждения не вправе самостоятельно распоряжаться их имуществом.

В статье 298 ГК РФ также установлен разный объем полномочий распоряжения доходами учреждений, и имуществом, приобретенным за эти доходы. Так, для автономных, бюджетных и частных учреждений доходы поступают в их самостоятельное распоряжение, таким образом, соответствующее учреждение может ими распорядиться свободно (абз. 2 п. 1, абз. 2 п. 2, абз. 2 п. 3 ст. 298 ГК РФ). Для бюджетного и автономного учреждений сделана оговорка – «если законом не установлено иное». Доходы и имущество, приобретенное за счет них, казенного учреждения должно

поступить в соответствующий бюджет Российской Федерации, а самостоятельное распоряжение законодательством не предусматривается (абз. 2 п. 4 ст. 298 ГК РФ).

Согласие собственника на распоряжение имуществом учреждения имеет значение в вопросах сделок. Изменения, которые внес в гражданское законодательство Федеральный закон от 5 мая 2014 г. N 99-ФЗ⁴⁵, относительно регулирования сделок, в ГК РФ вводят общий порядок получения согласия на сделку органа юридического лица либо государственного органа или органа местного самоуправления⁴⁶.

Рассмотрим права собственника имущества, определенного в п. 2 ст. 296 ГК РФ. Так, собственник имущества вправе изъять излишнее, используемое вразрез с назначением и не используемое имущество, распорядившись им самостоятельно (пункт 2 статьи 296 ГК РФ). Возможно привести пример из практики суда, когда имущество изъято было из владения института, и в этой связи внесены были изменения в реестр федерального имущества, и право оперативного управления на данное имущество зарегистрировано было за иным учреждением (академией)⁴⁷. Е. А. Сухановым справедливо было отмечено, что разрешение споров между учреждением и собственником имущества может проходить лишь в узких рамках права оперативного управления⁴⁸.

В статье 296 ГК РФ определен не только объем прав собственника на имущество и учреждения, но и определено имущество относительно его источников формирования: или закрепленное собственником, или приобретенное за счет выделенных собственником средств на его приобретение. Стоит отметить, что как бы не было сформировано имущество, оно в любом случае закрепляется на праве оперативного

⁴⁵ Собрание законодательства РФ. - 12.05.2014. - N 19. - ст. 2304.

⁴⁶ Сюбарева И.Ф. Сделки с участием образовательных организаций как хозяйствующих субъектов // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2014. - N 12. - С. 100 - 103.

⁴⁷ Определение ВАС РФ от 21 октября 2008 г. N 11424/08 "Об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс.

⁴⁸ Суханов Е.А. Указ. соч. - С. 44.

управления, чей объем определен в статье 296 ГК РФ. Что касается продукции, плодов, доходов от использования имущества, и имущества, которое учреждением приобретено по договору или другим основаниям, - они поступят в оперативное управление (пункт 2 статьи 299 ГК РФ). Соответственно, способ приобретения учреждением имущества (безвозмездно или возмездно, непосредственно от собственника или от иных лиц) не меняет самого права оперативного управления, на котором за учреждением закреплено имущество. Очевидно, что в ГК РФ учреждение смоделировано как юридическое лицо, не имеющее права собственности на принадлежащее имущество⁴⁹.

Учреждения являются юридическими лицами, на имущество которых у учредителей имеются вещные права (п. 3 ст. 48 ГК РФ). Учредитель - собственник имущества учреждения. У учреждения имеется единственный учредитель - собственник закрепленного имущества. В ГК РФ особо оговорено, что при создании учреждения соучредительство нескольких лиц не допускается (абз. 2 п. 2 статьи 123.21 ГК РФ). Учредитель учреждение создает, утверждает или формирует органы его управления (п. 4 ст. 123.21 ГК РФ). Так, учредителем назначается руководитель, являющийся органом учреждения. В предусмотренных законом случаях, учредителем утверждается руководитель муниципального или государственного учреждения, если он был избран коллегиальным органом. Формирование (создание) коллегиальных органов, компетенция их, определяются законом, а также уставом учреждения. Если коллегиальные органы созданы по решению учредителя, то они ему подотчетны. Роль учредителя и иных органов управления значима в вопросах совершения сделок: ими дается согласие на одобрение или их совершение.

Для учреждений законом установлен порядок приобретения права оперативного управления, а также сохранение прав на имущество при

⁴⁹ Сафронова Т.Н. Некоторые проблемы осуществления вещных прав образовательного учреждения // Закон. - 2006. - N 4. - С. 73.

переходе учреждения к иному собственнику и прекращение оперативного управления. Например, право оперативного управления возникает у учреждения с передачей этого имущества, если законом другим правовым актом либо решением собственника не установлено иное (п. 1 ст. 299 ГК РФ). Моментом передачи можно считать соответствующую документальную дату поступления имущества. Значение данного момента заключено в том, что с него, учреждение получает право владеть и пользоваться закрепленным собственником имуществом, а также на учреждение переходят обязательства по обеспечению сохранности данного имущества, его инвентаризации и учета. Право оперативного управления учреждение приобретает на имущество, которое закреплено за ним собственником, а также на имущество, которое им приобретено по иным основаниям (абз. 2 п. 1 ст. 123.21 ГК РФ).

Право оперативного управления имуществом прекращается у учреждения в порядке и по основаниям, предусмотренным ГК РФ, иными законами и другими правовыми актами для прекращения права собственности, а равно в случаях правомерного его изъятия по решению собственника (п. 3 ст. 299 ГК РФ). Моментом прекращения считается передача имущества собственнику по соответствующему акту. В случае смены собственника, право оперативного управления на принадлежащее имущество учреждение сохраняет (п. 2 ст. 300 ГК РФ).

В научных работах отмечена сложность правоотношений собственника имущества и его обладателя на праве оперативного управления при распоряжении имуществом, изъятии имущества и ответственности⁵⁰. По поводу взаимоотношений между учреждением и учредителем А.В. Тихомиров утверждал, что учреждение и учредитель состоят в относительных правовых отношениях, которые определены вещной связью по поводу имущества и аффилиативной связью по поводу управления

⁵⁰ Вавилова А.А. Распоряжение имуществом государственных и муниципальных учреждений Российской Федерации // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2012. - N 3. - С. 71.

учреждением. Особенности данных правоотношений, по убеждению А.В. Тихомирова, заключены в том, что они, опосредованы вещью и обусловлены отношением к ней каждого из них; определяемы характеристиками данной вещи; ограничены именно пределами отношения к этой вещи каждого из них. Исследуя учреждение в качестве субъекта вещных правовых отношений, А.В. Тихомиров замечал, что к учреждению переходит от собственника имущество, а не право. Своим правом на имущество собственник с учреждением не делится. У учреждения появляется другое право на данное имущество, отличающееся от права собственности. При этом оба права, во-первых, являются взаимосвязанными, то есть состоящими в соотношении основного и производного; во-вторых, являются титульными, то есть имеющими легальное основание и защиту от возможных посягательств. Учреждение и собственник связаны отношением к имуществу, но не к праву на данное имущество⁵¹.

Следует обратить внимание, что содержание статьи 48 ГК РФ изменено и исключило перечень вещных прав, когда за юридическим лицом может закрепляться имущество. Особенности правового положения юридических лиц, которые созданы для осуществления деятельности в рамках определенной сферы, определяются ГК РФ, а также иными законами и другими правовыми актами (п. 4 ст. 49 ГК РФ). К примеру, в сфере образования - Федеральный закон "Об образовании в РФ"⁵², где указано, что имущество может состоять на праве собственности (статья 102). При том, какое именно имущество может состоять на праве собственности, о каких других правах на имущество ведется речь, в Законе не уточнено.

Приведем пример из практики суда по спорам о признании прав на недвижимость. Истец (образовательное учреждение) обратился в суд о признании его права оперативного управления на спорные помещения. Арбитражным судом отказано в удовлетворении иска, и приняты во внимание

⁵¹ Тихомиров А.В. Режим имущества государственных и муниципальных учреждений. Общая часть: научно-практическое пособие. - М.: РИГО, ЦНИИОИЗ, - 2002. - С. 24.

⁵² Собрание законодательства РФ. - 31.12.2012. - N 53 (ч. 1). - ст. 7598.

обстоятельства, согласно которым: установлен заказчик постройки здания учебного корпуса; установлена цель строительства этих помещений и цель использования после ввода в эксплуатацию; осуществление ответчиком вещных прав на здание; принадлежность участка земли, на котором расположено здание, к собственности РФ и спорного имущества, внесенного в реестр федеральной собственности, и т.п. Таким образом, в суде первой инстанции сделан вывод о принадлежности к федеральной собственности спорных помещений с момента строительства, и отсутствии оснований возникновения как права собственности у г. Москвы, и права оперативного управления у истца⁵³.

Таким образом, право оперативного управления является правом, на котором закреплено имущество за казенным предприятием и учреждением, при этом учредитель остается собственником имущества. Согласно действующему гражданскому законодательству, учреждение может иметь только право оперативного управления на имущество с различным объемом правомочий по распоряжению, дифференцированно установленного для автономного, бюджетного, частного, казенного учреждений. Конструкция оперативного управления, на котором закрепляется имущество учреждения, перестраивается в связи с ростом объема правомочий распоряжения имуществом. Право оперативного управления в действующем законодательстве играет существенную роль, оно предоставляет собственнику возможность распоряжения своим имуществом в общественно нужных целях, сохранив при этом право собственности на него. Оно также позволяет сочетать самостоятельность хозяйствующих субъектов с контролем за ними ее учредителями.

⁵³ Определение ВАС РФ от 2 сентября 2008 г. N 9138/08 "Об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации" // СПС "КонсультантПлюс".

Глава 3 Актуальные проблемы функционирования государственных унитарных предприятий

3.1 Закупки, осуществляемые государственными унитарными предприятиями

С начала 2017 года, согласно положениям Федерального закона от 03.07.2016 N 321-ФЗ⁵⁴, заказчиком, попадающим под действие Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, услуг, работ для обеспечения муниципальных и государственных нужд"⁵⁵, является муниципальный или государственный заказчик либо, в соответствии с ч. 1 и ч. 2.1 ст. 15 Закона N 44-ФЗ бюджетное учреждение, муниципальное, государственное унитарные предприятия, осуществляющее закупки.

В это же время нормами ч. 2.1 ст. 15 Закона N 44-ФЗ установлено, что муниципальные и государственные унитарные предприятия закупки осуществляют согласно требованиям Закона N 44-ФЗ, за исключением установленных данной частью случаев, а также при наличии нормативного акта, предусмотренного ч. 3 ст. 2 Федерального закона от 18.07.2011 N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц"⁵⁶, принятого муниципальным, государственным унитарным предприятием и до начала года размещенного в единой информационной системе (ЕИС) в области закупок:

- за счет грантов, предоставляемых безвозвратно и безвозмездно юридическими лицами и гражданами, в т. ч. иностранными юридическими лицами и иностранными гражданами, а равно международными организациями, имеющими право на представление грантов в РФ в порядке,

⁵⁴ Собрание законодательства РФ. - 04.07.2016. - N 27 (часть II). - ст. 4254.

⁵⁵ Собрание законодательства РФ. - 08.04.2013. - N 14. - ст. 1652.

⁵⁶ Собрание законодательства РФ. - 25.07.2011. - N 30 (ч. 1). - ст. 4571.

установленном действующим законодательством РФ, субсидий, предоставленных на конкурсной основе из бюджетов бюджетной системы РФ, если определенными грантодателями условиями, не установлено иное;

- как исполнителя по контракту при привлечении на основании договора в процессе исполнения этого контракта других лиц для поставки товара, оказания услуги или выполнения работы, необходимых для выполнения предусмотренных контрактом обязательств такого предприятия, за исключением случаев выполнения предприятием контракта, который был заключен в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 93 Закона N 44-ФЗ.

Следовательно, с 2017 года муниципальные и государственные унитарные предприятия по смыслу Закона N 44-ФЗ являются заказчиками и могут использовать право осуществления закупок согласно положениям Закона N 223-ФЗ лишь в случаях, установленных ч. 2.1 ст. 15 Закона N 44-ФЗ.

Таким образом, заказчики в организационно-правовой форме "государственного унитарного предприятия", с 2017 года вне зависимости от видов осуществляемой деятельности, при осуществлении закупок руководствуются нормами Закона N 44-ФЗ.

Контрактная система в области закупок основана на принципах прозрачности, открытости сведений о контрактной системе в области закупок, профессионализма заказчиков, обеспечения конкуренции, стимулирования инновации, единства контрактной системы в области закупок, ответственности за результаты обеспечения муниципальных и государственных нужд, эффективности проведения закупок⁵⁷.

Для соблюдения указанных принципов при осуществлении закупок заказчики формируют, утверждают, ведут планы-графики и планы закупок. Реализуя планирование заказчик в плане закупки должен указать объем финансового обеспечения для ее осуществления, а формируя план-график обосновать максимальную (начальную) стоимость контракта.

⁵⁷ Вайпан В.А., Егорова М.А. Значение принципов предпринимательского права в правовом регулировании торговой деятельности // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2018. - N 1. - С. 9 - 14.

Одновременно, в силу ст. 20 и 23 Федерального закона "О муниципальных и государственных унитарных предприятиях", унитарные предприятия заключение крупных сделок должны согласовывать с собственником их имущества. В настоящий период в РФ крупной сделкой признается та, чья цена не превышает пяти миллионов рублей.

Следует отметить, что согласно ч. 13 ст. 34 Закона N 44-ФЗ в контракт должно быть включено обязательное условие о сроках и порядке оплаты товара, услуги или работы, о сроках и порядке осуществления приемки заказчиком поставленного товара, исполненной работы (результатов) либо оказанной услуги относительно соответствия их комплектности, количества, и объема установленным контрактом требованиям, а также о сроках и порядке оформления результатов данной приемки.

Заключение крупных сделок унитарных предприятий с ресурсоснабжающими организациями (тепло-, электро-, газоснабжение) следует оценивать учитывая нормы ГК РФ (статьи 539 - 548), Федерального закона "Об электроэнергетике"⁵⁸, Федерального закона "О теплоснабжении"⁵⁹, Федерального закона "О газоснабжении в РФ"⁶⁰.

Все вышеуказанные правовые акты, регламентирующие отношения по потреблению различных видов энергии, предусматривают общие понятия: регулируемые тарифы, потребитель, работа по обеспечению потребителей, правила потребления и подключения, расчетный период, приборы учета, точка присоединения (подключения), установление существенных условий договора потребления энергии.

В соответствии с частью 2 ст. 548 ГК РФ к отношениям, касающимся снабжения через присоединенную сеть нефтью, нефтепродуктами, газом, водой и иными товарами, нормы договора энергоснабжения (ст. 539 - 547)

⁵⁸ Собрание законодательства РФ. - 31.03.2003. - N 13. - ст. 1177.

⁵⁹ Собрание законодательства РФ. - 02.08.2010. - N 31. - ст. 4159.

⁶⁰ Собрание законодательства РФ. - 05.04.1999. - N 14. ст. 1667.

подлежат применению, если законом, другими правовыми актами не установлено иное, или если иное не вытекает из существа договора.

Согласно ч. 1 ст. 544 ГК РФ, оплата энергии происходит за фактически принятое количество энергии абонентом в соответствии с показаниями учета энергии, если законом, другими правовыми актами либо соглашением сторон не предусмотрено иное.

В частности, правоотношения сторон по закупке водоотведения и водоснабжения регулируются специальными положениями Федерального закона "О водоснабжении и водоотведении"⁶¹, подзаконными актами, принятыми во исполнение вышеуказанного ФЗ, в т. ч. Постановлением Правительства РФ от 29.07.2013 N 644⁶², Постановлением Правительства РФ от 29.07.2013 N 645⁶³. Таким образом, контракт на услуги по водоснабжению, заключаемый муниципальным (государственным) унитарным предприятием, должен формироваться с учетом единого типового договора водоотведения и холодного водоснабжения, утвержденного соответствующим Постановлением Правительства РФ.

Оценивая правоотношения по закупке тепло-, электро-, газоснабжения и в частности, и в совокупности, возможно прийти к выводам, что договор поставки (купли-продажи, оказания услуг) энергии определенного вида в части установленных сторонами объема и цены сделки, имеет предварительный характер. Руководствуясь указанными выше положениями специальных законов и подзаконных актов, заключая договоры поставки (купли-продажи, оказания услуг) энергии определенного вида, стороны заведомо осознают, что такая энергия будет поставляться по тарифам, действующим в момент потребления и в течении действия договора способны меняться вне зависимости от воли сторон сделки, что сумма

⁶¹ Собрание законодательства РФ. - 12.12.2011. - N 50. - ст. 7358.

⁶² Собрание законодательства РФ. - 12.08.2013. - N 32. - ст. 4306.

⁶³ Собрание законодательства РФ. - 12.08.2013. - N 32. - ст. 4307.

оплаты и объем потребленной энергии будут коррелировать зависимо от факта потребления, устанавливаемого по приборам учета.

В связи с этим потребление энергии подлежит оплате не по окончанию действия договора, а по окончанию определенного периода (расчетного периода) и, как правило, подлежит исчислению месячным потреблением, что вступает в противоречие с условиями осуществления закупки, которые установлены для заказчиков положениями Закона N 44-ФЗ.

Представляется, что данные выводы и стали основанием включения в закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) оказание услуг по водоотведению, теплоснабжению, водоснабжению, газоснабжению (исключение - услуги по продаже сжиженного газа), по присоединению (подключению) к сетям инженерного-технического обеспечения по регулируемым, согласно законодательству РФ, тарифам (ценам), а равно право изменения цены контракта заказчиком при изменении согласно законодательству РФ регулируемых цен на товары, услуги, работы (п. 8 ч. 1 ст.93, п. 5 ч. 1 ст. 95 Закона N 44-ФЗ).

Вышеуказанное исследование приводит к выводу, что закупка энергии происходит по договорам, не имеющим на момент закупки определенного объема объекта закупки и окончательной цены закупаемой разновидности энергии.

Все это порождает вопросы: относительно объема финансового обеспечения для проведения закупки, который унитарным предприятиям надлежит включать в план закупки на бюджетный год; относительно цены сделки, подлежащей согласованию с собственником имущества унитарного предприятия; относительно момента, в который унитарному предприятию следует осуществить согласование крупной сделки (в момент планирования, выбора поставщика или после заключения договора с отлагательным условием сроков начала предоставления услуг); относительно непрерывности энергопотребления.

Представляется, что внося соответствующие изменения в Закон N 44-ФЗ, распространяя его действие на унитарные предприятия, законодатель должен был учесть ограниченную правоспособность указанных юридических лиц.

Выводы, которые сделаны в настоящем параграфе, полностью не совпадают с той позицией, которую высказало Министерство экономического развития РФ в своем письме от 21.02.2017 г. N Д28и-846⁶⁴.

Министерство, ссылаясь на норму статьи 34 Закона N 44-ФЗ указало на существенное условие - цену контракта, являющуюся твердой и определяющуюся на весь срок выполнения контракта, и сделало вывод, что установление ориентировочной цены контракта на услуги по энергоснабжению является неправомерным, предложив со ссылкой на п. 5 ч. 1 ст. 95 Закона N 44-ФЗ предусматривать в рамках контракта возможность изменения его условий по соглашению сторон, при изменении согласно законодательству РФ регулируемых тарифов (цен) на товары, услуги, работы. Однако в данном случае не совсем ясно, как быть с согласованием сделки с собственником имущества унитарного предприятия.

Подобный подход к регламентации хозяйственной деятельности рассматриваемых юридических лиц, в целом отражает предвзятое отношение законодателя к функционированию такой организационно-правовой формы, как унитарные предприятия.

3.2 Проблемы реформирования государственных унитарных предприятий

Как нами было установлено, законодательством предусматривается возможность создания 2 видов унитарных предприятий, которые различаются между собой некоторыми ограничениями в распоряжении имуществом.

⁶⁴

Письмо Минэкономразвития России от 21.02.2017 N Д28и-846 // СПС Консультант Плюс

Однако, наличие вышеуказанных ограничений не служит основным аргументом при принятии решения по ликвидации унитарных предприятий, которые основаны на праве хозяйственного ведения. Данные ограничения создают только дополнительные издержки, возникающие в процессе согласования сделок с имуществом, в процессе организации закупок, и приводя к возрастанию и затрат предприятия, и расхода соответствующего бюджета для содержания чиновничьего аппарата.

Главными причинами решения относительно ликвидации унитарных предприятий, которые основаны на праве хозяйственного ведения, служат противоречия, возникающие при определении организационно-правовой их формы, и утверждение об отрицательном влиянии таких предприятий на развитие конкуренции в рамках рыночной экономики⁶⁵.

Так, согласно российскому законодательству, унитарным предприятием является коммерческая организация, главной целью которой служит извлечение прибыли. Одновременно, унитарное предприятие вправе заниматься лишь теми видами деятельности, что определены учредителем, а это явно противоречит сущности коммерческой организации - получению доходов, и в некоторых случаях способствует неэффективной деятельности предприятий, а, соответственно, к недополучению бюджетных доходов.

В качестве показателя эффективности функционирования унитарных предприятий, сегодня, как правило, применяют экономические показатели, устанавливаемые учредителем на основании результатов финансово-хозяйственной его деятельности:

- сумма прибыли, перечисляемая в доход бюджета;
- размер кредиторской и дебиторской задолженностей;
- чистые активы, производительность труда, себестоимость, рентабельность и другое⁶⁶.

⁶⁵ Косинов В.А. Упразднение унитарных предприятий как мера по повышению уровня конкуренции в РФ // Административное и муниципальное право. 2014.- N 12. - С. 1243 - 1246.

⁶⁶ Мельник М.В. Сближение государственного аудита и аудита коммерческих организаций // Аудиторские ведомости. - 2017. - N 5-6. - С. 94 - 108.

Исходя из данных показателей предприятия, которые на протяжении нескольких лет имеют положительный финансовый результат, являются эффективными, а имеющие убыток, соответственно - неэффективными. Следовательно, основным доводом при принятии решения о последующей судьбе унитарного предприятия служить должна не экономическая их эффективность, а цель, для которой оно создано, как правило – это решение каких-либо социальных задач.

Законодателем предусмотрен закрытый перечень случаев, когда может создаваться унитарное предприятие. Их, в целом, можно поделить на три основные группы:

- обеспечение субсидируемых государством убыточных производств;
- решение общесоциальных задач;
- невозможность приватизации недвижимости.

Согласно закону, создание на праве хозяйственного ведения унитарных предприятий оправданно лишь в случаях необходимости разрешения задач, возлагаемых на публичное образование, на коммерческой основе. Соответственно, эффективность работы унитарного предприятия необходимо определять показателями социальной эффективности - изменениями качества и уровня жизни населения за счет полномочий, исполняемых предприятием (количество услуг социального значения, их доступность, стоимость и прочее).

Кроме наличия противоречий, возникающих при определении организационной правовой формы унитарных предприятий, которые основаны на праве хозяйственного ведения, в качестве еще одного аргумента их ликвидации и реформирования является якобы отрицательное их влияние на развитие добросовестной конкуренции по причине получения ими различных преференций от учредителей. Между тем, такие выводы сомнительны, так как, несмотря на позитивную динамику сокращения прямого участия в экономике государства, в целом экономическая ситуация не улучшилась. Соответственно, причины скрыты не в собственнике

субъектов хозяйствования, а в условиях, созданных для развития надлежащей конкуренции (система налогообложения, административные барьеры, благоприятные условия привлечения инвестиций и т.д.). По сути, эти выводы подтверждаются Федеральной антимонопольной службой РФ в докладе "О развитии конкуренции в РФ" 2016 года, где констатируется наличие большого количества унитарных предприятий в областях с развитой конкуренцией⁶⁷.

С принятием Концепции приватизации и управления государственным имуществом в Российской Федерации началась новая стадия реформирования правоотношений собственности в нашей стране, на которой предусматривается оптимизация унитарных предприятий и их преобразование в иные организационно-правовые формы. В 2009 году была утверждена Концепция развития гражданского законодательства РФ, в рамках которой был сделан вывод относительно бесперспективности унитарных предприятий, базирующихся на праве хозяйственного ведения, и необходимости постепенной замены данной организационно-правовой формы иными разновидностями коммерческих организаций. Предусмотрено сохранение только федеральных казенных предприятий в ряде особо важных областей экономики. Подобные выводы сделаны в Стратегии развития антимонопольного регулирования и конкуренции в РФ на период 2013 - 2024 годов⁶⁸.

Постановлением Правительства РФ была принята государственная программа РФ "Управление федеральным имуществом", в соответствии с которой приватизация (преобразование в другую организационно-правовую форму, ликвидация, акционирование) всех ФГУП в России к 2018 году должна завершиться. Согласно прогнозному плану по приватизации федерального имущества, всего к 2018 году продать планируется не меньше 530 ФГУП, что составляет порядка 30 % от общего их числа на начало 2014 г.

⁶⁷ О развитии конкуренции в Российской Федерации: Доклад Федеральной антимонопольной службы. URL: <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1653>.

⁶⁸ "Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013 - 2024 гг." (утв. Президиумом ФАС России 03.07.2013) // СПС КонсультантПлюс

Часть из них приходится на предприятия, осуществляющие виды деятельности в сфере научных разработок и исследований - 85 (16%), выпуска медицинских изделий - 69 (13%), предоставления иных видов услуг - 71 (13,4%)⁶⁹.

Все остальные ФГУП (1 265) должны стать реорганизованными в иные организационно-правовые формы (казенные учреждения или предприятия).

Достижение установленной задачи предусматривается посредством определения целевых функций унитарных предприятий, посредством сопоставления их деятельности с полномочиями, возлагаемыми на федеральные органы власти с опорой на презумпцию, что все объекты федерального имущества, за исключением определенных в качестве необходимых для достижения стратегических интересов и задач Российской Федерации, должны подлежать разгосударствлению.

Уже после определения Федеральным агентством по управлению государственным имуществом целевой функции, формируются перечни, а также "дорожные карты", в которых предусматривается дальнейшая судьба унитарных предприятий, в т. ч.:

- при отсутствии у предприятия целевой функции - преобразование ФГУП в акционерное общество или в общество с ограниченной ответственностью (зависимо от размеров чистых активов);
- при наличии целевой функции - преобразование ФГУП в федеральные государственные учреждения или в федеральные казенные предприятия.

Анализ реализации программы "Управление федеральным имуществом" по состоянию на 2015 год показал то, что решения об условиях приватизации были приняты лишь в отношении 16 % предприятий, включенных в 3-летнюю программу приватизации, 26 % предприятий находились на стадии ликвидации. Приватизация 41 % предприятий была приостановлена из-за неснятых ограничений на приватизацию или решениями Правительства РФ об их акционировании не раньше 2017 года.

⁶⁹

Собрание законодательства РФ. - 15.07.2013. - N 28. - ст. 3842.

По убеждению Экспертного совета при Правительстве РФ, основная причина задержки сроков приватизации унитарных предприятий в том, что ведомства и министерства настаивают на сохранении 1,5 сотен предприятий в форме ФГУП, количество предприятий, предлагаемых отраслевыми ведомствами к их преобразованию в казенные предприятия и бюджетные учреждения, за 2014 год выросло с 79 до 247, а по отношению к 194 предприятиям, уже включенным в программу приватизации, предложено принять другие решения⁷⁰.

Подобную проблему, озвучила и председатель Счетной палаты РФ Т. Голикова на конференции Совета по приоритетным проектам и стратегическому развитию при Президенте РФ в июле 2017 года: «Федеральные органы власти избирают самый простой путь, и эти предприятия преобразовываются в казенные учреждения, федеральные бюджетные учреждения, автономные учреждения, а тем самым мы вынуждены на них тратить и без того малые финансовые ресурсы. В ряде случаев при этом непонятно, какой функционал несут на себе эти государственные унитарные предприятия»⁷¹.

Как видно, федеральные отраслевые ведомства и министерства не заинтересованы в явном сокращении подведомственных государственных унитарных предприятий, что подтверждено информацией Федеральной службы государственной статистики, в соответствии с которой за 2014-2016 гг. количество ФГУП сократилось только на 213, тогда как на уровне муниципалитетов и регионов количество унитарных предприятий увеличилось в два раза⁷².

⁷⁰ Реформа унитарных предприятий: проблемы и предложения. Портал "Открытое Правительство". URL: http://open.gov.ru/events/5514748/?sphrase_id=149670.

⁷¹ Голикова Т. Федеральный бюджет способен поддержать приоритетные направления госрасходов URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/27409.

⁷² Реформа унитарных предприятий: проблемы и предложения URL: http://open.gov.ru/events/5514748/?sphrase_id=149670.

По состоянию на 2016 г. РФ являлась собственником имущества 1247 ФГУП, акционером 1704 акционерных обществ⁷³.

Опираясь на изложенное вызывает сомнения обоснованность аргументов относительно необходимости полной ликвидации унитарных предприятий, поскольку часть из них служат в качестве источника бюджетных неналоговых доходов.

С учетом того, что государственная собственность на пакеты акций не служит эффективным инструментом для проведения государственной политики, не способствует сохранности государственного имущества, а в некоторых случаях служит источником создания частных капиталов и обогащений определенных субъектов⁷⁴, после преобразований унитарного предприятия в акционерное общество, следующий этап для уполномоченного органа должен заключаться в выборе между дальнейшей реализацией акций и управлением акционерным обществом.

Таким образом, вопросы жизнеспособности и эффективности унитарных предприятий следует рассматривать отдельно по каждому из объектов управления и в связи:

- с видом деятельности;
- с объемом средств, перечисляемым предприятием в бюджет в виде части прибыли, которая остается после выплаты налогов и других обязательных платежей.

При убыточности предприятия вне зависимости от целевого функционала, речь должна идти о приватизации, и в этом случае важно определить момент выхода на рынок для максимизации бюджетных доходов от продажи пакета акций приватизируемого предприятия.

При наличии в течение последних 3 лет у предприятия позитивного финансового результата, сама идея преобразования этого предприятия вне зависимости от выполняемого функционала, должна быть поставлена под

⁷³ Собрание законодательства РФ. - 20.02.2017. - N 8. - ст. 1267.

⁷⁴ Ваславская И.Ю. Управление государственной собственностью на акции: проблемы организации и эффективности. - М.: ИЭ РАН, - 2009.

сомнение, поскольку государство, единожды вложив государственное имущество (в основном, неиспользуемое) в предприятие, располагает постоянным источником неналоговых доходов - отчислений части прибыли, остающейся после оплаты обязательных платежей. Вместе с этим нецелесообразно увеличивать обязательства и без этого скудного бюджета на исполнение полномочий публичного образования, фактически осуществляемые унитарным предприятием и без выделения для этого дополнительных бюджетных выплат.

Резюмируя результаты исследования перспектив и особенностей, причин, форм реформации государственных унитарных предприятий, укажем, что приватизация - разовый источник доходов, а перечисление в бюджет доли прибыли – постоянный, следовательно, сохранение группы унитарных предприятий, служащих источниками неналоговых доходов бюджета, разумно и экономически целесообразно.

Заключение

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

В процессе управления унитарными предприятиями субъектов РФ, а также муниципальными унитарными предприятиями, принципы межотраслевого и отраслевого управления сочетаются, чем обеспечивается оптимальное управляющее воздействие соответствующих исполнительных органов МСУ и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Между тем, в рамках федерального законодательства недостаточно ясно закрепляются принципы определения органов власти, которые наделяются полномочиями по управлению унитарными предприятиями, следовательно, это влечет применение различных управленческих схем в данной сфере. В этой связи, для установления субъектов государственного управления, в чьем ведении будет находиться определенное федеральное унитарное предприятие, следует методично рассматривать нормативные акты, регламентирующие правовое положение органов исполнительной власти.

Обладатель права хозяйственного ведения имеет полномочия по пользованию, распоряжению и владению имуществом, предоставленным его собственником. Пределы возможной реализации указанных правомочий устанавливаются законом. В ряде случаев, отдельные вопросы вероятной реализации данных правомочий могут регулироваться специальным договором собственника имущества с юридическим лицом, которому это имущество предоставлено в хозяйственное ведение, к примеру, относительно размеров перечисляемой собственнику имущества доли полученной прибыли. Но объем полномочий субъекта хозяйственного ведения изменен быть не может, а условия заключаемого договора не должны вступать в противоречие с правовыми нормами, в противном случае данные условия будут ничтожными согласно ст. 168 ГК РФ.

В научных кругах существуют две основные концепции о дальнейшей судьбе государственных унитарных предприятий - коммерциализационная и ликвидационная. Сторонники первой концепции полагают, что муниципальные и государственные предприятия вполне способны существовать в условиях рынка, но при этом должны функционировать, как все данные рыночные субъекты, согласно законам рынка. Суть второй из них заключена в том, что ее сторонниками предложена полная ликвидация муниципальных и государственных предприятий, так как в условиях рыночной экономики сохранение таких субъектов нецелесообразно, на основе муниципальной и государственной собственности их эффективная работа невозможна, а соответственно, их необходимо или ликвидировать, или приватизировать.

Полагаем, что вопросы жизнеспособности и эффективности унитарных предприятий следует рассматривать отдельно по каждому из объектов управления и в связи:

- с видом деятельности;
- с объемом средств, перечисляемым предприятием в бюджет в виде части прибыли, которая остается после выплаты налогов и других обязательных платежей.

При убыточности предприятия вне зависимости от целевого функционала, речь должна идти о приватизации, и в этом случае важно определить момент выхода на рынок для максимизации бюджетных доходов от продажи пакета акций приватизируемого предприятия.

При наличии в течение последних 3 лет у предприятия позитивного финансового результата, сама идея преобразования этого предприятия вне зависимости от выполняемого функционала, должна быть поставлена под сомнение, поскольку государство, единожды вложив государственное имущество (в основном, неиспользуемое) в предприятие, располагает постоянным источником неналоговых доходов - отчислений части прибыли, остающейся после оплаты обязательных платежей. Вместе с этим

нецелесообразно увеличивать обязательства и без этого скудного бюджета на исполнение полномочий публичного образования, фактически осуществляемые унитарным предприятием и без выделения для этого дополнительных бюджетных выплат.

Резюмируя результаты исследования перспектив и особенностей, причин, форм реформации государственных унитарных предприятий, укажем, что приватизация - разовый источник доходов, а перечисление в бюджет доли прибыли – постоянный, следовательно, сохранение группы унитарных предприятий, служащих источниками неналоговых доходов бюджета, разумно и экономически целесообразно.

Список используемых источников

Нормативные правовые акты

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. - 04.08.2014. - N 31. - ст. 4398.
2. "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 // Собрание законодательства РФ. - 05.12.1994. - N 32. - ст. 3301.
3. "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая)" от 18.12.2006 // Собрание законодательства РФ. - 25.12.2006. - N 52 (1 ч.). -ст. 5496.
4. "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998// Собрание законодательства РФ. - 03.08.1998. - N 31. - ст. 3823.
5. Федеральный закон РФ от 14.11.2002 "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях"// Собрание законодательства РФ. - 02.12.2002. - N 48. - ст. 4746.
6. Федеральный закон РФ от 29.07.2017 "О публично-правовой компании по защите прав граждан - участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"// Собрание законодательства РФ. - 31.07.2017. - N 31 (Часть I). - ст. 4767.
7. Федеральный закон РФ от 03.07.2016 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и нужд отдельных видов юридических лиц" // Собрание законодательства РФ. - 04.07.2016. - N 27 (часть II). - ст. 4254.
8. Федеральный закон РФ от 05.04.2013 "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" // Собрание законодательства РФ. - 08.04.2013. - N 14. - ст. 1652.

9. Федеральный закон РФ от 18.07.2011 "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" // Собрание законодательства РФ. - 25.07.2011. - N 30 (ч. 1). - ст. 4571.
10. Федеральный закон РФ от 26.03.2003 "Об электроэнергетике" // Собрание законодательства РФ. - 31.03.2003. - N 13. - ст. 1177.
11. Федеральный закон РФ от 27.07.2010 "О теплоснабжении" // Собрание законодательства РФ. - 02.08.2010. - N 31. - ст. 4159.
12. Федеральный закон РФ от 31.03.1999 "О газоснабжении в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. - 05.04.1999. - N 14. ст. 1667.
13. Федеральный закон РФ от 07.12.2011 "О водоснабжении и водоотведении" // Собрание законодательства РФ. - 12.12.2011. - N 50. - ст. 7358.
14. Указ Президента РФ от 17.09.2008 "Об Управлении делами Президента Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. - 22.09.2008. - N 38. - ст. 4277.
15. Указ Президента РФ от 23.05.1994 "О реформе государственных предприятий" // Собрание законодательства РФ. - 30.05.1994. - N 5. - ст. 393.
16. Постановление Правительства РФ от 30.10.1997 "О реформе предприятий и иных коммерческих организаций"// Собрание законодательства РФ. - 03.11.1997. - N 44. - ст. 5078.
17. Постановление Правительства РФ от 09.09.1999 "О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. - 27.09.1999. - N 39. - ст. 4626.
18. Постановление Правительства РФ от 06.12.1999 "О федеральных государственных унитарных предприятиях, основанных на праве хозяйственного ведения" // Собрание законодательства РФ. - 13.12.1999. - N 50. - ст. 6227,
19. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Управление

федеральным имуществом"// Собрание законодательства РФ. - 05.05.2014. - N 18 (часть III). - ст. 2172.

20. Постановление Правительства РФ от 23.07.2004 "Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве" // Собрание законодательства РФ. - 02.08.2004. - N 31. - ст. 3264.

21. Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 "О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом" // Собрание законодательства РФ. - 09.06.2008. - N 23. - ст. 2721.

22. Постановление Правительства РФ от 03.12.2004 "О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия" // Собрание законодательства РФ. - 13.12.2004. - N 50. - ст. 5074.

23. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта" // Собрание законодательства РФ. - 09.08.2004. - N 32. - ст. 3345.

24. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 "Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. - 09.08.2004. - N 32. - ст. 3342.

25. Постановление Правительства РФ от 29.07.2013 "Об утверждении Правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. - 12.08.2013. - N 32. - ст. 4306.

26. Постановление Правительства РФ от 29.07.2013 "Об утверждении типовых договоров в области холодного водоснабжения и водоотведения" // Собрание законодательства РФ. - 12.08.2013. - N 32. - ст. 4307.

27. Распоряжение Правительства РФ от 01.07.2013 <Об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014 - 2016 годы> // Собрание законодательства РФ. - 15.07.2013. - N 28. - ст. 3842.

28. Распоряжение Правительства РФ от 08.02.2017 <Об утверждении прогнозного плана приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017 - 2019 годы> // Собрание законодательства РФ. - 20.02.2017. - N 8. - ст. 1267.

29. "Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013 - 2024 гг." (утв. Президиумом ФАС России 03.07.2013) // СПС КонсультантПлюс

30. Закон Московской области от 11.01.2007 "О собственности Московской области" // Ежедневные Новости. Подмосковье. - N 12. - 24.01.2007.

31. Письмо Минэкономразвития России от 21.02.2017 N Д28и-846 // СПС Консультант Плюс

32. Постановление Правительства МО от 29.10.2007 "Об утверждении Положения о Министерстве имущественных отношений Московской области" // Информационный вестник Правительства МО. - N 12. - 25.12.2007.

33. Устав Московской области // Вестник Московской областной Думы. - N 1. - 1997.

Специальная литература

34. Алексеев С.С. Гражданское право в период развернутого строительства коммунизма. - М.: Государственное издательство юридической литературы, 1962. - С. 79 - 81.

35. Ахметьянова З.А. Вещные права на имущество юридических лиц // Закон. - 2004. - N 2.

36. Вануркина А. А. Унитарное предприятие как форма опосредованного осуществления права государственной собственности / А. А. Вануркина // Юрист-Правовед. - Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. юрид. ин-та МВД России, - 2011 - № 6.

37. Вавилова А.А. Распоряжение имуществом государственных и муниципальных учреждений Российской Федерации // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2012. N 3.

38. Вайпан В.А., Егорова М.А. Значение принципов предпринимательского права в правовом регулировании торговой деятельности // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2018. N 1. - С. 9 - 14.
39. Ваславская И.Ю. Управление государственной собственностью на акции: проблемы организации и эффективности. - М.: ИЭ РАН, - 2009.
40. Гришаев С.П. Эволюция законодательства о юридических лицах // СПС КонсультантПлюс. 2015.
41. Городняя А.В. Правовое регулирование деятельности государственных унитарных предприятий. - М.: Изд-во РГТЭУ, - 2003.
42. Гурская Ю.А. Правовое положение казенного предприятия в РФ // СПС КонсультантПлюс. 2018.
43. Ершова И.В. Правовой режим государственного имущества в хозяйственном обороте: теоретические основы и пути совершенствования. - М.: Юриспруденция, 2001.
44. Киселева Н.В. Особенности правового статуса федерального агентства как органа исполнительной власти, специализирующегося на оказании государственных услуг // Российская юстиция. - 2016. N 1. - С. 56 - 58.
45. Колобова Е.Ю. Особенности управления государственными унитарными предприятиями// Научные преобразования в эпоху глобализации: сборник статей Международной научно - практической конференции (20 мая 2016 г., г. Курган). В 4 ч. Ч.1 / - Уфа: АЭТЕРНА, - 2016.
46. Куликова А.А. Правовой статус руководителя казенного предприятия // Администратор суда. 2016. - N 1. - С. 36 - 40.
47. Косинов В.А. Упразднение унитарных предприятий как мера по повышению уровня конкуренции в РФ // Административное и муниципальное право. 2014. - N 12.
48. Ласкина Н. В. Комментарий к Федеральному закону от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (постатейный) / Н. В. Ласкина. - М., 2014. - 485 с.

49. Лаптев В.В. Законодательство о предприятиях (критический анализ) // Государство и право. - 2000. - N 7. - С. 25.
50. Мельник М.В. Сближение государственного аудита и аудита коммерческих организаций // Аудиторские ведомости. - 2017. N 5-6.
51. Суханов Е.А. Вещное право: научно-познавательный очерк. - М.: Статут, 2017. - 560 с.
52. Суханов Е.А. О гражданской правосубъектности государственных юридических лиц // Журнал российского права. 2018. - N 1. - С. 5 - 15.
53. Сюбарева И.Ф. Сделки с участием образовательных организаций как хозяйствующих субъектов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. N 12. - С. 100 - 103.
54. Сафронова Т.Н. Некоторые проблемы осуществления вещных прав образовательного учреждения // Закон. 2006. - N 4.
55. Тихомиров А.В. Режим имущества государственных и муниципальных учреждений. Общая часть: научно-практическое пособие. М.: РИГО, ЦНИИОИЗ, 2002.
56. Фоков А. П. Правовой статус имущества унитарных предприятий и его роль в российской экономике (комментарий нового законодательства) / А. П. Фоков // Юрист. 2003. № 9. - С. 9–11.
57. Хабибуллина А. Р. Понятие и содержание административно-правового статуса государственного унитарного предприятия // Молодой ученый. 2015. №24. - С. 797-799.
58. Юридические лица в российском гражданском праве: монография: в 3 т. / А.В. Габов, К.Д. Гасников, В.П. Емельянцев и др.; отв. ред. А.В. Габов. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. Т. 3: Создание, реорганизация и ликвидация юридических лиц. 280 с.
59. Ястребов О. А. Государственное унитарное предприятие как субъект публичного права. - М.: Наука, 2008. - 165 с.

60. Постановление Пленума Верховного Суда РФ N 10, Пленума ВАС РФ N 22 от 29.04.2010 (ред. от 23.06.2015) "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав" // Вестник ВАС РФ", N 6, июнь, 2010.

61. Определение ВАС РФ от 2 сентября 2008 г. N 9138/08 "Об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации" // СПС "КонсультантПлюс".

62. Решение и предписание Татарстанского УФАС России от 03.12.2015 по делу № 06-197/2015// Прогосзаказ.рф. 2017. N 12. С. 48 - 59.

63. Постановление Одиннадцатого ААС от 10.10.2016 по делу № А65-4664/2016//СПС КонсультантПлюс.

64. Постановление ФАС Поволжского округа от 25.01.2017 № Ф06-16711/2016//СПС КонсультантПлюс.

65. Определение Верховного Суда РФ от 05.06.2017 № 306-КГ17-5700//СПС КонсультантПлюс.

Электронные ресурсы

66. Голикова Т. Федеральный бюджет способен поддержать приоритетные направления госрасходов URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/27409.

67. О развитии конкуренции в Российской Федерации: Доклад Федеральной антимонопольной службы. URL: <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1653>.

68. Реформа унитарных предприятий: проблемы и предложения. Портал "Открытое Правительство". URL: http://open.gov.ru/events/5514748/?sphrase_id=149670.

69. Реформа унитарных предприятий: проблемы и предложения URL: http://open.gov.ru/events/5514748/?sphrase_id=149670.