



Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека)

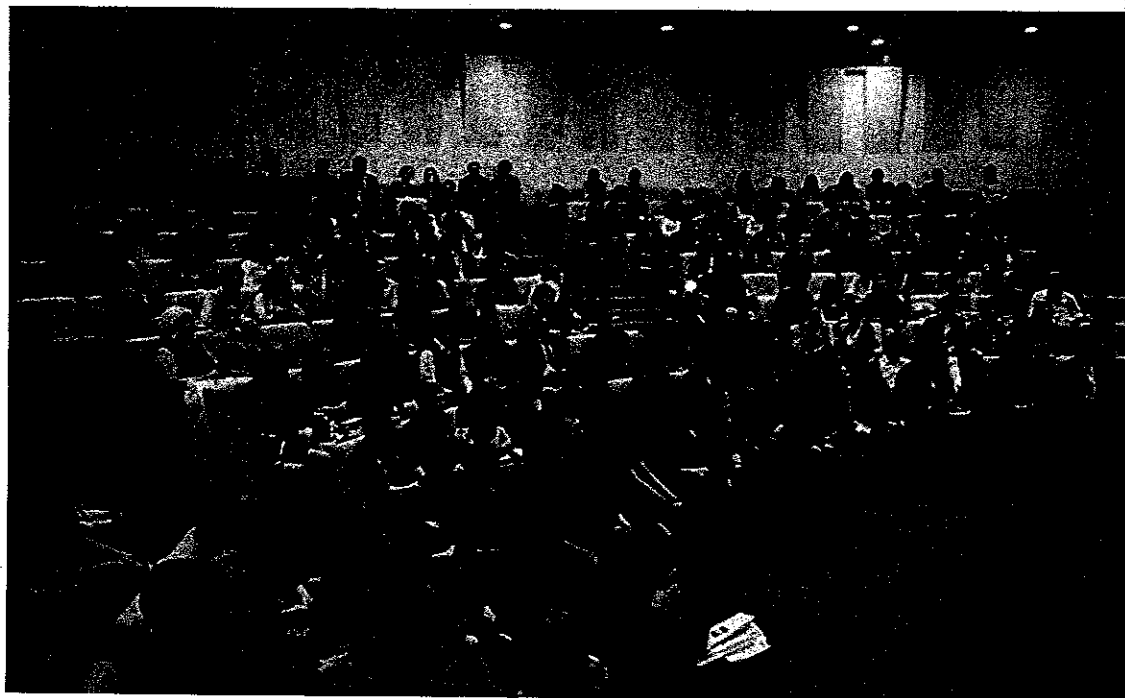
# БИБЛИОДОСЬЕ

Комитет Государственной Думы  
по экономической политике, промышленности,  
инновационному развитию и предпринимательству

Парламентские слушания  
в Малом зале Государственной Думы  
6 декабря 2018 года

## **«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий»**

по информационно-библиографическим ресурсам  
Управления библиотечных фондов  
(Парламентской библиотеки)



Москва, 2018

Предлагаемое библиодосье\* к парламентским слушаниям на тему «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий» подготовлено по запросу Комитета Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству на основе информационно-библиографических ресурсов Управления библиотечных фондов (Парламентской библиотеки).

Библиодосье состоит из трех частей.

**Первая часть** содержит публикации в журналах и газетах по вопросам антимонопольных требований к созданию унитарных предприятий и их деятельности на конкурентных рынках, контроля в сфере деятельности унитарных предприятий, реформирования и преобразования унитарных предприятий в иные организационно-правовые формы.

**Во второй части** приводится статистическая и справочная информация о хозяйствующих субъектах, относящихся к государственной собственности (по организационно-правовым формам на 1 июля 2018 года), и о ходе приватизации федеральных государственных унитарных предприятий (на 31 декабря 2017 года).

**В третьей части** представлен библиографический список материалов парламентских мероприятий, научных статей и публикаций из ресурсов Парламентской библиотеки, которые всегда можно дополнительно заказать в читальном зале, через абонемент или по телефону 8(495)692-68-75. Библиографические записи в списке расположены в алфавитном порядке авторов или заглавий.

---

\* Вся коллекция электронных библиодосье к парламентским слушаниям, «круглым столам» и другим парламентским мероприятиям с 2010 года доступна на портале «Библиотечные и архивные ресурсы» ГАС «Законотворчество» в сети Интранет по адресу - <http://bar.parliament.gov.ru>.

## СОДЕРЖАНИЕ\*

### Часть I

#### Публикации в журналах и газетах

- Димитриевская А.* Унитарные предприятия уйдут с конкурентного рынка к 2021 году. А ограничить их деятельность планируют уже в ближайшее время 4
- Холявко А.* О вопросах установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий 6
- Суханов Е.А.* Еще раз о юридических лицах – несобственниках 7
- Побежимова Н.И., Максимова Н.В.* Контроль в сфере деятельности унитарных предприятий 14
- Золотько Т.А.* Актуальные вопросы реформирования унитарных предприятий 18
- Павлов А.О., Ильина Е.А.* Реорганизация государственного унитарного предприятия: в поисках оптимальных правовых конструкций (на примере ФГУП «Почта России») 26

### Часть II

- Статистическая и справочная информация 35

### Часть III

- Библиографический список материалов парламентских мероприятий, публикаций в журналах, сборниках и газетах 37

#### Составители:

Научное редактирование – канд. филол. наук **Т.А. Москаленко** (начальник отдела библиотечно-информационного обслуживания УБФ (ПБ); поиск, анализ, отбор, систематизация материалов в ресурсах УБФ (ПБ), полнотекстовых базах данных, формирование библиографических списков, оформление библиодосье – **А.В. Павлинцева** (ведущий консультант отдела ведения баз данных и государственной библиографии по официальным документам УБФ (ПБ); подготовка статистической и справочной информации – **А.М. Мелехов** (консультант отдела библиотечно-информационного обслуживания УБФ (ПБ); сканирование публикаций – **А.В. Ильин** (старший специалист 2 разряда отдела библиотечно-информационного обслуживания УБФ (ПБ); подготовка электронной версии библиодосье, размещение на портале Система «Парламентская библиотека» ГАС «Законотворчество» по адресу <http://bar.parliament.gov.ru/> - отдел ведения баз данных и государственной библиографии по официальным документам УБФ (ПБ).

**Контакты:** тел. 8 (495) 692-68-75, факс. 8 (495) 692-97-36, e-mail: [parlib@duma.gov.ru](mailto:parlib@duma.gov.ru)

**Ответственный от аппарата Комитета Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству:** **А.В. Горшкова** (главный советник аппарата Комитета), тел. 8(495)692-16-97

\* В соответствии с законодательством Российской Федерации в части, касающейся соблюдения авторских прав, публикации, представленные в библиодосье, не предназначены для тиражирования, размещения в Интернет, распространения или продажи.

В материалах, использованных для подготовки библиодосье, сохранены оригинальные тексты источников опубликования.

## Часть I

### Публикации в журналах и газетах

#### **УНИТАРНЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ УЙДУТ С КОНКУРЕНТНОГО РЫНКА К 2021 ГОДУ. А ОГРАНИЧИТЬ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПЛАНИРУЮТ УЖЕ В БЛИЖАЙШЕЕ ВРЕМЯ\***

*А. Дмитриевская*

Федеральная антимонопольная служба выступила с инициативой убрать с конкурентного рынка унитарные предприятия. По мнению ведомства, деятельность этих субъектов отрицательно сказывается на состоянии конкуренции, а сами они нередко используются своими учредителями для обхода требований законодательства о закупках. Деятельность УПов предлагается существенно ограничить уже с 2019 г., а к 2021 и вовсе ликвидировать их за некоторыми исключениями.

На прошлой неделе, 25 сентября, Правительство РФ внесло на рассмотрение нижней палаты парламента законопроект, предусматривающий изменения в порядке создания и реорганизации государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также сокращение их деятельности и количества к 2021 г. (проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий)» зарегистрирован под № 554026-7, далее - Законопроект).

Разработчик Законопроекта - ФАС России - предлагает установить запрет на создание унитарных предприятий либо изменение видов их деятельности, за исключением некоторых особых случаев. Более того, Законопроектом предусматривается, что государственные и муниципальные унитарные предприятия, созданные до вступления в силу предлагаемых изменений и осуществляющие деятельность на товарных рынках, будут подлежать ликвидации или реорганизации.

Соответствующие изменения предполагается внести в Федеральные законы от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Планируется, что закон в случае его принятия вступит в силу уже с 1 января 2019 г. за исключением некоторых положений, касающихся в том числе межведомственного взаимодействия регистрирующих и антимонопольных органов.

#### **С чем связана инициатива ФАС России и Правительства?**

По мнению Федеральной антимонопольной службы, участие унитарных предприятий в хозяйственной деятельности оказывает негативное влияние на конкуренцию на локальных рынках и влечет их монополизацию.

Дело в том, что большая часть унитарных предприятий работает в сферах с развитой конкуренцией. Значительное число таких предприятий работают в сферах теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, управления жилым фондом, торговли и оказания услуг. В то же время антимонопольные органы выявляют многочисленные факты обхода заказчиками норм Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Заказчики передают бюджетные средства подведомственным унитарным предприятиям в форме субсидий для закупки ими товаров, работ, услуг для нужд заказчика, в том числе и на конкурентных рынках.

Кроме того, особенности организационно-правовой формы и закрепления имущества обуславливают неэффективность унитарных предприятий, в том числе по причине отсутствия эффективного корпоративного контроля (советов директоров с независимыми директорами, систем управления рисками и т.д.), а «гарантированный» спрос на продукцию не способствует повышению производительности труда и инновационному развитию таких предприятий.

К тому же, как отмечалось в отчете Федерального агентства по управлению государственным имуществом «О выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014 - 2016 гг.» в 2015 г., унитарные предприятия во многих случаях

\* Дмитриевская А. Унитарные предприятия уйдут с конкурентного рынка к 2021 году. А ограничить их деятельность планируют уже в ближайшее время /А. Дмитриевская // ЭЖ-Юрист. - 2018. - № 39. - С. 1-2

имеют в хозяйственном ведении значительное количество разнородных, не связанных объектов и при этом не осуществляют какой-либо профильной деятельности, а занимаются лишь сдачей таких объектов в аренду.

По словам заместителя руководителя ФАС России Сергея Пузыревского, создание государственных и муниципальных унитарных предприятий или изменение их видов деятельности влияет на конкурентную среду, приводит к изменению ситуации на рынке, ограничивает конкуренцию. Соответственно, полагают в антимонопольном ведомстве, необходимо запретить деятельность государственных и муниципальных унитарных предприятий на конкурентных рынках.

Что для этого предлагается в Законопроекте?

**Создавать новые УПы можно будет лишь в исключительных случаях**

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предлагается дополнить новой главой 7.1, устанавливающей антимонопольные требования к созданию и осуществлению деятельности унитарных предприятий. Общим правилом становится запрет на появление новых УПов, за исключением следующих случаев:

- если это прямо предусмотрено законом, актом Президента или Правительства;
- если унитарное предприятие учреждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики в области обороны, обеспечения государственной и общественной безопасности, перечень которых устанавливается Правительством РФ;
- для осуществления деятельности в сферах естественных монополий.

Проверять, есть ли основания для появления нового унитарного предприятия, будет ФАС России. Для этих целей служба наделяется полномочиями по выдаче заключений о соответствии антимонопольному законодательству. Заключения будут выдаваться по запросу органа, планирующего учредить унитарное предприятие, в котором должно содержаться в том числе обоснование необходимости создания УПа, а также сведения о товарном рынке (товарных рынках), на котором предприятие будет осуществлять деятельность.

**Деятельность УПов значительно сократится уже с 2019 г.**

Помимо ограничения на создание новых унитарных предприятий, Законопроект предусматривает ограничение деятельности уже существующих. В частности, предусмотрено, что деятельность унитарных предприятий на конкурентных товарных рынках допускается лишь при условии, что выручка от такой деятельности не превышает 10% выручки от деятельности, для которой создавать унитарные предприятия разрешено (в сферах естественных монополий, а также в исключительных случаях - в соответствии с законом, актом Президента или Правительства или для обеспечения государственной и общественной безопасности).

Унитарные предприятия, созданные или работающие с нарушениями новых требований, подлежат ликвидации. А до 1 января 2021 г. ликвидации или реорганизации подлежат все унитарные предприятия, работающие на товарных рынках, находящихся в условиях конкуренции, за исключением приведенных выше трех случаев. Если соответствующие решения не будут приняты либо не будут исполнены, унитарные предприятия будут ликвидированы в судебном порядке по иску антимонопольного органа.

После 2021 г. переход товарного рынка из состояния естественной монополии в состояние конкуренции также повлечет для действующих на нем унитарных предприятий необходимость ликвидироваться либо реорганизоваться в срок, который укажет

**Принять к сведению**

Согласно статистике, размещенной на официальном сайте ФНС России, количество унитарных предприятий, сведения о которых содержатся в ЕГРЮЛ, по состоянию на 01.01.2013 составило более 11 000, а на 01.01.2016 - уже более 23 000 предприятий (то есть за три года число предприятий увеличилось более чем в два раза). И хотя в последнее время количество унитарных предприятий постепенно снижается - по состоянию на 01.01.2018 количество унитарных предприятий составило около 18 600, - антимонопольный орган, аргументируя необходимость сокращения числа УПов, обращает внимание на отраслевую составляющую указанной статистики. Так, к примеру, к 01.01.2016 в сфере сделок с недвижимостью, аренды и предоставления услуг число федеральных унитарных предприятий достигло 520 предприятий (что составило 35,2% от числа федеральных унитарных предприятий), на региональном уровне 535 унитарных предприятий, а муниципальных унитарных предприятий - 3 853 (24,1% от числа муниципальных унитарных предприятий). Эти цифры демонстрируют значительное число унитарных предприятий в сферах с развитой конкуренцией.

## О ВОПРОСАХ УСТАНОВЛЕНИЯ ЗАПРЕТА НА СОЗДАНИЕ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ\*

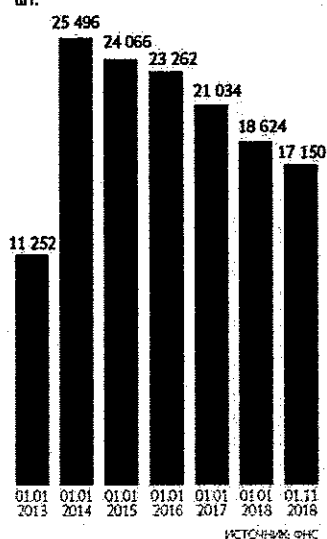
А. Холявко

*План ФАС ликвидировать унитарные предприятия столкнулся с сопротивлением в Госдуме. Служба готова пойти на уступки и сохранить их как минимум в ЖКХ.*

«Это совершенно отвратительная антиконкурентная организационно-правовая форма» - так руководитель ФАС Игорь Артемьев охарактеризовал унитарные предприятия на антимонопольной конференции «Ведомостей». Они конкурируют с частниками, получая субсидии, преференции и имущество из бюджета, чем «просто уничтожается конкурентный рынок», возмущался он.

Чтобы защитить рынки, ФАС добивалась ликвидации к 2021 г. уже работающих унитарных предприятий и запрета на создание новых (с некоторыми исключениями - например, по решению президента или правительства). Первое чтение правительством законопроекта было назначено на четверг, но Госдума его отложила. Председатель Госдумы Вячеслав Володин объяснил решение тем, что у регионов и депутатов осталось много вопросов к проекту, но заверил, что снимать с рассмотрения его не будут, так как это было бы неправильно по отношению к правительству (цитата по «Интерфаксу»). В октябре Артемьев говорил, что законопроект, несмотря на отрицательное заключение главного правового управления администрации президента и критику в Совете Федерации, получил одобрение президента по личному докладу премьер-министра.

Как меняется число унитарных предприятий шт.



По данным ФНС, в январе 2013 г. было более 11000 унитарных предприятий, к январю 2016 г. их количество достигло уже 23 200, а потом начало снижаться - до 17 150 - к ноябрю 2018 г. «Если вы оглянитесь вокруг, то увидите, что все ЖКХ, половина транспортных услуг, все, что касается быта и среды обитания, - все это построено на деятельности этих «замечательных» двуличных предприятий, которые зачастую поглощают огромные ресурсы, но дают весьма плохенькое качество», - говорил Артемьев. Большая часть таких предприятий работает в сферах с развитой конкуренцией, указывала ФАС в пояснительной записке к проекту, например сделок с недвижимостью. Документ предполагал преобразование унитарных предприятий в казенные учреждения на монопольных рынках и акционирование, а затем приватизацию - на конкурентных.

Тема крайне важная, а вопрос недостаточно проработан, считает Володин. Основные вопросы: что будет с этими предприятиями и их сотрудниками, сказал «Ведомостям» замруководителя ФАС Сергей Пузыревский, служба планирует на парламентских слушаниях разъяснить, как ГУПы и МУПы будут преобразованы. «Были замечания от регионов, которые мы хотели доработать ко второму чтению законопроекта, но депутаты решили иначе, и обсуждать это мы будем сейчас», - говорит он. Спрашивают,

что будет с секторами и регионами, где у унитарных предприятий нет конкурентов, например на Крайнем Севере. Много вопросов к сфере ЖКХ, рассказывает Пузыревский: уже достигнуты некоторые соглашения - например, ГУПы и МУПы могут продолжить работу в монопольных сферах, если такое решение примет муниципалитет.

На конкурентных рынках унитарные предприятия должны быть преобразованы в хозяйственные общества, что обеспечит равные условия и финансовую прозрачность, объяснил Пузыревский. Если же они выполняют социальную функцию, то станут бюджетными учреждениями. Там, где есть ФГУП или МУП, конкуренция, как правило, ограничена, а выход на рынок другим затруднен, согласна с ФАС руководитель антимонопольной группы Art de Lex Ирина Акимова. Организация продолжит работать в другой форме, поэтому вовсе не обязательно, что это приведет к сокращению персонала, объясняет руководитель антимонопольной практики Bryan Cave Leighton Paisner Николай Вознесенский, есть примеры, когда предприятия ЖКХ были успешно акционированы.

Нужно точно определить сферы, где унитарные предприятия должны быть акционированы, считает Вознесенский: «Например, есть ли конкуренция у ГУП «Московский метрополитен»? Вряд ли. И тогда зачем реорганизовывать такую форму?».

\* Холявко А. Государство не сдаётся: [о вопросах установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий] / А. Холявко // Ведомости. - 2018. - 23 ноября. - С. 4

## ЕЩЕ РАЗ О ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦАХ — НЕСОБСТВЕННИКАХ\*

*Е.А. Суханов, заведующий кафедрой гражданского права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, профессор, доктор юридических наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации*

*В статье критически анализируется российское законодательство, допускающее участие в гражданских правоотношениях созданных публично-правовыми образованиями юридических лиц, не являющихся собственниками закрепленного за ними имущества: унитарных предприятий, автономных и бюджетных учреждений. Обосновывается вывод о необходимости создания гражданско-правовых форм, адекватных рыночным условиям, с целью продуманного совершенствования управления и использования государственного и муниципального имущества.*

Отечественный правопорядок до сих пор остается исключением в ряду других правовых систем (если не считать правопорядков некоторых государств СНГ), поскольку допускает существование самостоятельных юридических лиц, не являющихся собственниками как переданного им учредителями, так и приобретенного ими впоследствии имущества. Речь идет о государственных и муниципальных унитарных предприятиях и учреждениях, действующих на основе искусственно созданных во времена огосударствленной экономики «квазивещных» прав хозяйственного ведения и оперативного управления имуществом, находящимся в публичной собственности<sup>1</sup>.

Уже давно очевидно несоответствие этих гражданско-правовых конструкций современным экономическим условиям<sup>2</sup>, ведь участники обычного имущественного оборота — собственники, отвечающие по долгам перед своими кредиторами всем своим имуществом (вплоть до банкротства). Данное положение относится и к юридическим лицам, которые по своей сути являются не чем иным, как способом исключения или существенного ограничения имущественной ответственности своих учредителей и участников, фактически выступающих в гражданском обороте под прикрытием созданной ими же организационно-правовой формы, защищаясь этим «корпоративным щитом» от требований своих кредиторов. Но если юридическое лицо как формально самостоятельный участник имущественных отношений не имеет никакого собственного имущества, а его учредитель-собственник стремится к устранению даже ограниченной субсидиарной ответственности по его долгам, можно констатировать, что в гражданском обороте появляется субъект, иметь дело с которым крайне опасно для других участников.

В зарубежной судебной практике для борьбы с такими ситуациями используется прием «прокалывания корпоративной маски» (piercing the corporate veil в американском праве), или применение «проникающей ответственности» (Haftungsdurchgriff в европейском континентальном, прежде всего в германском корпоративном, праве), что позволяет кредиторам юридического лица получить прямой доступ к личному имуществу его участников (учредителей), злоупотребивших использованием этой искусственной оболочки. Но отбрасывание «корпоративной вуали» одновременно означает и уничтожение самой конструкции юридического лица, в результате чего неоправданно возрастают риски участия в имущественном обороте. Поэтому применение такого способа защиты интересов его участников должно быть не правилом, а достаточно редким исключением.

Кроме того, «снятие корпоративной вуали», как следует даже из его символического названия, может применяться исключительно к корпорациям — частным собственникам. Унитарные организации, в массовом порядке учрежденные публичными собственниками и действующие на базе имущества, целиком остающегося в собственности учредителя, но отвечающие этим имуществом или его частью по своим долгам, никаким развитым правопорядкам неизвестны. Обычно унитарные юридические лица имеют две основные разновидности (фонды и учреждения-собственники типа германского Anstalt)<sup>3</sup>, всегда являются частными собственниками своего имущества и представляют собой бесприбыльные (некоммерческие) организации, действующие в основном с «идеальными» (некоммерческими) целями, а «предприятия» как имущественные комплексы традиционно рассматриваются в качестве объектов, а не субъектов права. Поэтому возможность применения к ним «снятия

\* Суханов Е.А. Еще раз о юридических лицах - несобственниках / Е.А. Суханов // Известия вузов. Правоведение. - 2017. - № 3. - С. 130-141

корпоративной вуали» (или «проникающей ответственности») в развитых правовых системах не используется.

Современное российское гражданское право, сохраняя оставшиеся от прежнего правового порядка унитарные юридические лица — несобственники, в ряде случаев остается и на позициях преимущественной защиты не интересов кредиторов (т. е. гражданского оборота в целом), а фискальных интересов публичных собственников — учредителей таких субъектов гражданского права, как предприятия и учреждения. Например, в соответствии с п. 3 ст. 20 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»<sup>4</sup> их учредители-собственники вправе в судебном порядке оспаривать сделки, заключенные такими предприятиями, или требовать применения последствий недействительности заключенных предприятиями сделок, не будучи их участниками и не отвечая по обязательствам своих унитарных предприятий, за исключением казенных (абз. 3 п. 6 ст. 113 ГК РФ в ред. Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ<sup>5</sup>). С учетом предоставленной учредителям унитарных предприятий п. 4 ст. 20 названного Закона возможности виндигировать имущество, переданное ими в хозяйственное ведение или в оперативное управление предприятий, возникает закономерный вопрос о соответствии перечисленных возможностей как общим условиям виндикации (п. 1 ст. 302 ГК РФ), так и конституционному принципу равной правовой защиты всех форм собственности (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ).

Проведенная в 2010 г. реформа гражданско-правового статуса государственных и муниципальных учреждений<sup>6</sup> разделила их на три вида — казенные, бюджетные и автономные, — в зависимости от того, несет ли их учредитель (публичный собственник) какую-либо субсидиарную ответственность по их долгам при недостатке у самих учреждений денежных средств (ибо иное сколько-нибудь ценное их имущество по общему правилу остается забронированным от взыскания кредиторов, а сами учреждения как вид юридических лиц в силу п. 1 ст. 65 ГК РФ не подлежат банкротству). Если ранее государство как единственный учредитель своих учреждений-несобственников формально брало на себя неограниченную субсидиарную ответственность по их долгам (п. 2 ст. 120 ГК РФ в ред. Федерального закона от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ<sup>7</sup>), то с момента начала указанной реформы публичные собственники несут такую ответственность только по долгам своих казенных учреждений, а по долгам бюджетных и автономных учреждений — лишь при причинении ими вреда жизни и здоровью граждан (п. 3 ст. 123.21 и п. 4-6 ст. 123.22 ГК РФ).

Во всех остальных случаях кредиторы бюджетных и автономных учреждений при нехватке у последних денежных средств для погашения долгов должны довольствоваться закрепленным за учреждениями малоценным имуществом, ибо числящаяся за ними недвижимость и «особо ценное» движимое имущество забронированы от взыскания кредиторов (кроме предусмотренного абз. 1 п. 6 ст. 123.22 ГК РФ гипотетически возможного случая приобретения автономными учреждениями недвижимости или особого ценного движимого имущества на собственные, «внебюджетные» доходы). Ситуация для кредиторов становится совершенно безвыходной в случае ликвидации бюджетного или автономного учреждения (допустимой по свободному усмотрению его учредителя-собственника), в ходе которой обнаруживается недостаток имущества бюджетного или автономного учреждения для погашения его долгов (п. 4 и 7 ст. 63 ГК РФ). При отсутствии у такого учреждения денежных средств и в условиях установленной законом невозможности его банкротства (которое хотя бы теоретически допускает привлечение к субсидиарной ответственности перед кредиторами банкрота контролирующих его лиц, способствовавших доведению его до банкротства) обычным (не привилегированным) кредиторам практически невозможно рассчитывать даже на «малоценное имущество».

Так, с муниципального автономного учреждения «Аптечное управление» (далее — Учреждение) в пользу акционерного общества «Научно-производственная компания «Катрен» (далее — Акционерное общество) по решению третейского суда было взыскано 6 млн 159 тыс. 708 руб. 05 коп. — стоимость неоплаченных лекарств, поставленных акционерным обществом<sup>8</sup>. Данное решение Учреждением было исполнено частично, лишь в сумме 50 тыс. руб. После этого Акционерное общество на основании определения Арбитражного суда получило исполнительный лист на принудительное взыскание оставшейся части долга. Однако два месяца спустя главой муниципального образования было принято постановление о ликвидации Учреждения, после чего председатель ликвидкома сообщил Акционерному обществу об отсутствии у ликвидируемого Учреждения имущества, на которое в соответствии с законом может быть обращено взыскание его кредиторов, и о возникшей в связи с этим невозможности погашения задолженности Учреждения перед Акционерным обществом.



Акционерное общество предприняло попытку привлечь к субсидиарной ответственности по долгам ликвидируемого Учреждения создавшее и ликвидировавшее его муниципальное образование, ссылаясь на ранее предусматривавшее такую возможность правило п. 6 ст. 63 ГК РФ (в ред. Федерального закона от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ). В соответствии с ним «при недостаточности... у ликвидируемого учреждения денежных средств для удовлетворения требований кредиторов последние вправе обратиться в суд с иском об удовлетворении оставшейся части требований за счет собственника имущества этого учреждения». Однако рассматривавшие его требования арбитражные суды всех инстанций последовательно отказали Акционерному обществу в удовлетворении его требований.

Судами было указано на то, что к моменту рассмотрения данного спора вступила в силу новая редакция гл. 4 ГК РФ, в том числе ст. 63 ГК РФ, согласно которой теперь субсидиарная ответственность учредителей по долгам учреждений при их ликвидации наступает лишь в случаях, прямо предусмотренных ГК РФ (что исключает ее для учредителей автономных учреждений в силу абз. 1 п. 6 ст. 123.22 ГК РФ). При этом в соответствии с п. 3 ст. 3 Закона № 99-ФЗ его нормы распространяются на гражданские права и обязанности, возникшие из правоотношений, которые появились до введения в действие данного Закона (т.е. до 1 сентября 2014 г.). Эту позицию поддержал и Верховный Суд РФ, после чего Акционерное общество обратилось в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение его конституционных прав и свобод положениями п. 19 и 31 ст. 1 и п. 3 ст. 3 Закона № 99-ФЗ. По мнению заявителя, названные нормы Закона необоснованно распространили его действие на отношения, возникшие до вступления его в силу.

Между тем в качестве общего правила субсидиарная ответственность собственников имущества учреждений по их долгам в первоначальной редакции ГК РФ (Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ) могла применяться лишь до введения в действие Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»<sup>9</sup> (далее — Закон об автономных учреждениях). Создавая этот принципиально новый для отечественного правопорядка вид учреждений и определяя особенности его правового статуса, Закон об автономных учреждениях в п. 5 ст. 2 прямо установил, что «собственник имущества автономного учреждения не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения». Для случаев ликвидации автономного учреждения п. 2 ст. 19 этого Закона указал, что «требования кредиторов ликвидируемого автономного учреждения удовлетворяются за счет имущества, на которое в соответствии с настоящим Федеральным законом может быть обращено взыскание», что подтверждает исключение субсидиарной ответственности учредителя-собственника по долгам созданного им автономного учреждения.

Более того, правило об отсутствии субсидиарной ответственности собственника имущества автономного учреждения по обязательствам последнего было включено в абз. 5 п. 2 ст. 120 ГК РФ Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ, т. е. еще до введения в действие Закона № 99-ФЗ. Именно с этого времени субсидиарная ответственность собственника публичного (государственного или муниципального) учреждения стала не правилом, а исключением, распространяющимся только на казенные учреждения. Поэтому норма п. 6 ст. 63 ГК РФ и в ранее действовавшей (до 1 сентября 2014 г.) редакции не могла распространяться на автономные учреждения (за исключением случаев причинения ими вреда жизни и здоровью граждан). Таким образом, специальные правила об исключении субсидиарной ответственности собственника имущества автономного учреждения по долгам последнего вступили в силу за несколько лет до рассмотрения иска Акционерного общества к муниципальному образованию.

В результате можно лишь констатировать, что Акционерное общество, заключая с Учреждением договор поставки лекарственных средств, допустило очевидную неосмотрительность в выборе контрагента и не учло особенностей его гражданско-правового статуса. Акционерному обществу следовало дополнительно обеспечить надлежащее исполнение Учреждением своих гражданско-правовых обязательств по оплате купленного товара с помощью известных гражданско-правовых способов. Однако и при этом необходимо учитывать практическую неприменимость в рассматриваемой ситуации наиболее эффективных из них. Так, залог имеющихся у учреждения недвижимых и особо ценных движимых вещей исключается, поскольку они в силу прямого указания закона не могут стать объектом взыскания его кредиторов (если только речь не идет об автономном учреждении, приобретшем такое имущество за счет собственных доходов); это же относится и к удержанию вещи; поручительство банка или независимая гарантия солидной организации едва ли могут быть получены таким ненадежным и малообеспеченным партнером и т. д. Остаются лишь аванс («предоплата») и недавно

появившийся обеспечительный платеж (ст. 381.1 ГК РФ в ред. Федерального закона от 8 марта 2015 г. № 42-ФЗ<sup>10</sup>), однако оба они рассчитаны на наличие у учреждения свободных денежных средств.

Вместе с тем оспариваемая Заявителем обоснованность и конституционность новой редакции п. 7 ст. 63 ГК РФ и п. 6 ст. 123.22 ГК РФ (п. 19 и 31 ст. 1 Закона № 99-ФЗ соответственно), т. е. само устранение законом субсидиарной ответственности публичных собственников по долгам созданных ими автономных (а также и бюджетных) учреждений, заслуживает особого внимания. Ведь в результате искусственно созданной законодателем ситуации государственное и муниципальное имущество, переданное публичным учреждениям на «праве оперативного управления», оказывается защищенным от взыскания кредиторов неизмеримо лучше, чем имущество, находящееся в собственности частных лиц. Едва ли такое положение может быть признано соответствующим установленному ч. 2 ст. 8 Конституции РФ принципу равенства правовой защиты различных форм собственности.

А ведь еще при подготовке изменений в действовавший текст ГК РФ Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства высказывались обоснованные сомнения в целесообразности сохранения для формирующегося рыночного оборота пришедшей из прежнего правопорядка юридической конструкции учреждения как юридического лица, не являющегося собственником своего имущества, и предлагалось ориентироваться на их постепенное преобразование в собственников, отвечающих по своим обязательствам перед кредиторами не только денежными средствами, но и всем иным имуществом (п. 7.2.1 разд. III Концепции развития гражданского законодательства РФ)<sup>11</sup>. Более того, в абз. 2 п. 1.3 § 2 подразд. 8 разд. II Концепции развития законодательства о юридических лицах, разработка которой предшествовала подготовке общей Концепции развития гражданского законодательства РФ, прямо указывалось, что Закон об автономных учреждениях «исключает субсидиарную ответственность Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований по обязательствам созданных ими и полностью подконтрольных им автономных учреждений, что ущемляет права кредиторов таких учреждений и не соответствует принципам регулирования рыночных отношений», а тем самым может «дестабилизировать экономический оборот»<sup>12</sup>.

Тем не менее в разработанном на базе этих концепций и принятом Государственной Думой РФ в первом чтении первоначально едином законопроекте об изменениях ГК РФ субсидиарная ответственность публично-правовых образований по обязательствам созданных ими автономных учреждений отсутствовала (за исключением случаев ответственности за вред, причиненный гражданам) (п. 3 ст. 120 и абз. 1 п. 6 ст. 120.1 законопроекта). В этом отразилась жесткая позиция Правительства РФ (прежде всего в лице Министерства финансов РФ), руководствовавшегося очевидными фискальными интересами. Данная позиция возобладала у законодателя и при принятии окончательной редакции гл. 4 ГК РФ.

Некоторое расширение имущественной базы самостоятельной ответственности публичных учреждений за счет включения в нее не только денежных средств, но и иного имущества было во многом парализовано исключением из нее недвижимости и иного «особо ценного движимого имущества» (в основном стоимостью от 50 тыс. руб.)<sup>13</sup>, причем как полученного от собственника или приобретенного за счет выделенных им средств (для автономных учреждений), так и независимо от оснований его получения (для бюджетных учреждений). Фактически эту базу наряду с денежными средствами теперь в основном составляет малоценное и практически «неликвидное» имущество, реально не способное удовлетворить интересы кредиторов (ибо недвижимое и «особо ценное» движимое имущество учреждения может стать объектом взыскания его кредиторов только в практически весьма редких случаях приобретения такого имущества за счет самостоятельных (внебюджетных) доходов автономного учреждения).

В целом же следует признать, что кредиторы автономных и бюджетных учреждений оказались практически лишены возможности гражданско-правовой защиты своих имущественных интересов и могут использовать для этого лишь некоторые (причем далеко не все!) традиционные способы обеспечения исполнения обязательств. Это делает учреждения крайне ненадежными участниками гражданского оборота, что отчетливо показывает рассмотренная выше ситуация. Но если обычные участники имущественных отношений, подавляющее большинство которых являются частными собственниками своего имущества, кровно заинтересованными в удовлетворении своих обоснованных требований, начнут попросту избегать сделок с такими опасными для них контрагентами, как государственные и

муниципальные учреждения, последним также станет гораздо сложнее выполнять возложенные на них учредителями задачи и функции.

Что касается унитарных предприятий, отвечающих перед своими кредиторами всем своим имуществом вплоть до банкротства (за исключением казенных предприятий), то, как отмечалось выше, собственники их имущества фактически по своему усмотрению вправе оспаривать их сделки с третьими лицами и виндичировать у последних имущество, находившееся в их хозяйственном ведении (или в оперативном управлении). Очевидно, что такое положение вряд ли способствует повышению стабильности отечественного имущественного оборота.

Более того, формальное сохранение за публичными собственниками права собственности на имущество федеральных унитарных предприятий делает возможным обращение на него взыскания зарубежных кредиторов по долгам их учредителя — государства, что уже имело место при предъявлении к Российской Федерации исков бывшими акционерами ЮКОСа, швейцарской фирмой НОГА и др. Не всякий зарубежный суд удастся сразу убедить в юридической обоснованности и экономической реальности законодательного деления имущества публично-правовых образований на распределенное между предприятиями и учреждениями как самостоятельными юридическими лицами (со своим кредиторами) и нераспределенное имущество казны (п. 4 ст. 214 ГК РФ), из чего вытекает раздельная ответственность по долгам государства и его унитарных предприятий (абз. 1 и 2 п. 6 ст. 113 ГК РФ).

Такой проблемы не существовало во времена государственной монополии внешней торговли, когда государственные предприятия были в принципе лишены возможности участия в имущественных отношениях с иностранными партнерами. С тех пор, однако, экономическое положение изменилось коренным образом, а организационно-правовая форма рассматриваемых унитарных юридических лиц осталась прежней. В связи с назревшим переходом отечественного правопорядка от устаревших конструкций унитарных предприятий и учреждений, не являющихся собственниками своего имущества, к свойственным нормальным рыночным отношениям конструкциям юридических лиц — собственников ограничение ответственности автономных и бюджетных учреждений как субъектов гражданского оборота, а также возможность вмешательства учредителя в сделки своего самостоятельного юридического лица должны быть последовательно устранены.

Отмеченных проблем не решает и простая «смена вывесок», в результате которой унитарные предприятия и/или их объединения объявляются государственными или иными «корпорациями», либо «публично-правовыми компаниями», или даже «акционерными обществами» (со стопроцентным участием федерального государства). Ведь речь при этом обычно идет о чистой формальности (когда, например, Всероссийская государственная телерадиокомпания — ВГТРК в силу прямого указания в своем уставе в действительности является не «компанией», а федеральным государственным унитарным предприятием — ФГУПом) либо об условном наименовании «корпорациями» заведомо не имеющих членства унитарных юридических лиц (госкорпораций, госкомпаний, «публично-правовых компаний»<sup>14</sup>). Таковы же по сути и попытки создания «акционерных обществ со стопроцентным участием государства», «акции» которых заведомо, никогда и ни при каких условиях не станут предметом торгов на фондовой бирже и вообще вряд ли будут эмитированы (в частности, такую организационно-правовую форму Центробанк РФ предлагает для своего объединения «Росинкассация», которое, подобно самому Центробанку, будучи самостоятельным юридическим лицом, вообще никогда не имело и до сих пор не имеет никакой организационно-правовой формы).

Пристрастие отечественного законодателя (в роли которого в рассматриваемой сфере фактически обычно выступает Министерство экономического развития РФ) к «корпоративной» или «акционерной» терминологии (но не к конструкции, например, общества с ограниченной ответственностью) легко объяснимо ее откровенным заимствованием из англо-американского права. Впрочем, в «корпоративной части» common law юридические конструкции public corporation (или public benefit company) не относятся не только к разновидностям предпринимательских корпораций (business corporation, в том числе «публичных» — public limited corporation, PLC, которые теперь появились и у нас в новой ст. 66.3 ГК РФ), но даже и к разновидностям «некоммерческих корпораций» (nonprofit corporation), поскольку их статус регулируется специальным законодательством, а не законодательством о корпорациях<sup>15</sup>. Но именно это обстоятельство послужило одним из оснований для кажущегося странным решением отечественного законодателя о выводе правового статуса российских государственных корпораций из-под действия общих норм гражданского законодательства (п. 5 ст. 49 ГК РФ в ред.

Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ). Наименование таких юридических лиц «корпорациями» в англо-американском праве связано с отсутствием в common law общей модели унитарного юридического лица (которое представлено здесь только сравнительно немногочисленными фондами). Бездумное перенесение этих подходов на отечественную почву не только создает формальные сложности в уяснении юридической природы таких «не имеющих членства корпораций», но главное — не позволяет эффективно использовать в таких «условных корпорациях» принципиально неприемлемый для них механизм корпоративного управления.

Более того, появление «государственных унитарных корпораций» создает новые проблемы и опасности для имущественного оборота. Так, публично-правовые компании формально признаны собственниками своего имущества, которым они отвечают по своим долгам, что предполагает отсутствие субсидиарной ответственности учредителя таких «компаний» (п. 7 ст. 5 и п. 3 ст. 6 Закона о публично-правовых компаниях). Но при этом они не подлежат банкротству, а федеральное правительство вправе предусмотреть для них виды имущества, на которые не может быть обращено взыскание их кредиторов (п. 2 ст. 6 названного Закона). Учредитель в лице федерального правительства назначает как единоличный, так и коллегиальный орган (наблюдательный совет) такой «компаний» (п. 3 ст. 8 и п. 2 ст. 12 Закона о публично-правовых компаниях), которому затем предоставляется право принимать решение о безвозмездной передаче любой «части имущества» компании в собственность учредителя (п. 4 ст. 6 Закона о публично-правовых компаниях). Едва ли перечисленные правила содействуют усилению защиты интересов кредиторов «компаний», в частности ее облигационеров (поскольку всем таким некоммерческим организациям (!) подп. 16 п. 1 ст. 9 Закона о публично-правовых компаниях предоставил еще и право выпуска собственных облигаций). С этой точки зрения коммерческая надежность таких участников гражданского оборота вызывает не меньшие сомнения, чем надежность автономных и бюджетных учреждений.

Таким образом, главная проблема, вытекающая из рассмотренных ситуаций, заключается в необходимости создания продуманной организации управления государственным и муниципальным имуществом и его использования в рыночном обороте. В прежнем правопорядке обеспечение нормального функционирования государственной экономики вызвало к жизни такие принципиально новые гражданско-правовые конструкции, как унитарные юридические лица — несобственники с правами оперативного управления и хозяйственного ведения на закрепленное за ними государственное имущество. В рыночных условиях хозяйствования необходимое участие публичных собственников в гражданском обороте должно быть юридически оформлено с помощью иных правовых конструкций, адекватных новым условиям и сбалансированных с точки зрения интересов участников имущественного оборота, а не путем заведомо негодных попыток приспособления к ним отживших юридических категорий или бездумного заимствования зарубежного, особенно англо-американского, опыта.

<sup>1</sup> Нет никаких сомнений в экономической и правовой обоснованности и даже в объективной необходимости таких юридических институтов и конструкций в условиях подавляющего господства в экономике государства и его собственности, как нет сомнений и в их принципиальной неприемлемости для рыночных условий хозяйствования (см. особенно: Дозорцев В. А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: сб. статей памяти С.А. Хохлова / отв. ред. А.Л. Маковский. М., 1998; Суханов Е.А. Государственные юридические лица в российском гражданском праве // Гражданское право и современность: сб. статей, посвященный памяти М. И. Брагинского / под ред. В. Н. Литовкина, К. Б. Ярошенко. М., 2013).

<sup>2</sup> См. об этом особенно: Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации / вступ. ст. А.Л. Маковского. М., 2009. С. 66, 69; Проект Концепции развития законодательства о юридических лицах // Вестник гражданского права. 2009. № 2. С. 56, 61. — При этом речь идет не о преобразовании таких унитарных юридических лиц в «корпорации» путем приватизации их имущества, а лишь о консервации этих организационно-правовых форм путем запрета создания новых унитарных предприятий (с чем, к сожалению, в ходе прошедшей реформы Гражданского кодекса РФ так и не согласился отечественный законодатель).

<sup>3</sup> Особый гражданско-правовой статус в зарубежных правопорядках также имеют немногочисленные «юридические лица публичного права», отсутствующие в современном отечественном праве. Такие субъекты гражданского права обычно действуют под субсидиарную ответственность создавшего их публично-правового образования или иного учредителя, исключаящую возможность их банкротства. Подробнее об этом см.: Суханов Е. А. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 4-24.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса РФ и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2304 (далее — Закон № 99-ФЗ). — В дальнейшем при отсутствии иных указаний речь идет о нормах гл. 4 ГК РФ в редакции этого Закона.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3010.

<sup>8</sup> На момент написания статьи дело находилось на рассмотрении Конституционного Суда РФ.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1412.

<sup>11</sup> Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации. С. 69. — Примечательно, что вопрос о необходимости признания бюджетных и автономных учреждений собственниками своего имущества в это же время поднимался Министерством финансов РФ в разработанной по его инициативе Программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3720).

<sup>12</sup> Проект Концепции развития законодательства о юридических лицах. С. 61.

<sup>13</sup> Постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4237.

<sup>14</sup> См. абз. 1 п. 1 ст. 7.1 и п. 1 ст. 7.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145) и п. 1 ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4169) (далее — Закон о публично-правовых компаниях).

<sup>15</sup> Такими «публичными корпорациями» в англо-американском праве являются либо территориальные образования (штаты, города и т. п.), либо публичные учреждения, предоставляющие «государственные услуги» населению (таковы, например, американская Федеральная корпорация страхования вкладов (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC), с которой был скопирован ее российский аналог — Агентство по страхованию вкладов (АСВ), или Британская радиовещательная корпорация — British Broadcasting Corporation, BBC), т.е. аналоги континентально-европейской категории «юридических лиц публичного права» (Körperschaften des öffentlichen Rechts).

#### Литература

Дозорцев В.А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: сборник статей памяти С.А. Хохлова / отв. ред. А.Л. Маковский. М.: Международный центр финансово-экономического развития, 1998. С.228-240.

Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 4-24.

Суханов Е.А. Государственные юридические лица в российском гражданском праве // Гражданское право и современность: сб. статей, посвященный памяти М.И. Брагинского / под ред. В.Н. Литовкина, К.Б. Ярошенко. М.: Статут, 2013. С.210-233.

## КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ\*

*Н.И. Побежимова, профессор, кандидат юридических наук,  
Н.В. Максимова,  
(РАНХиГС при Президенте Российской Федерации)*

*Авторами статьи на основе проведенного анализа отдельных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих деятельность унитарных предприятий и их контролирующих органов, раскрывается проблема содержания контроля за деятельностью унитарных предприятий.*

Вопрос о целесообразности нахождения на российском рынке и перспективах развития организационно-правовой формы юридического лица, имущество которого закреплено собственником (Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальным образованием) на ограниченном вещном праве (праве хозяйственного ведения, праве оперативного управления), является на протяжении многих лет дискуссионным. Одновременно с этим, несмотря на публично-правовую природу, остается мало изученным административно-правовой статус унитарного предприятия, предмет которого исследуется юридической наукой [1].

Действительно, затрачиваемые публично-правовыми образованиями при создании, функционировании, реорганизации и ликвидации унитарных предприятий ресурсы (природные, экономические, финансовые, административные, интеллектуальные и др.) несоизмеримы и не всегда связаны с достижением ценностей, которые определяют основу правовой политики Российского государства. Однако сложившаяся в настоящее время социально-экономическая, политическая ситуация в России предопределяет дальнейшую правовую судьбу унитарных предприятий. Все возрастающее значение в экономике страны стратегических организаций и организаций оборонно-промышленного комплекса при снижении экономических показателей в целом, успешно реализуемая через акционирование унитарных предприятий приватизационная модель, возможность государственных и муниципальных органов управления в «ручном» режиме руководить унитарными предприятиями, функционирующими практически во всех сферах деятельности государства и др. факторы, выступающие катализаторами усиления сферы влияния государства на общественные отношения в экономическом пространстве страны. Поэтому, конечно, роль и значение унитарных предприятий в механизме административно-правового регулирования экономическими процессами будут укрепляться.

Таким образом, вновь становится актуальным предпринять попытку выявления в действующем законодательстве об унитарных предприятиях недостатков, препятствующих эффективной работе, цель которой заключается в достижении социально-значимых для общества и государства позитивных результатов. Одним из таких недостатков, по нашему мнению, является ненадлежащим образом урегулированные нормами административного законодательства отношения между собственником имущества (учредителем) унитарного предприятия и самим предприятием по поводу имущества унитарного предприятия и осуществляемого в этой связи контроля за деятельностью унитарного предприятия.

Отметим, что в настоящий момент в науке административного права вопросы контроля являются наиболее актуальными и дискуссионными. При этом контроль рассматривается как одна из функций управления, как самостоятельная деятельность, реализуемая в России в процессе контрольной деятельности всеми органами государственной власти и их должностными лицами [2].

Исходные положения государственной деятельности, связанной с осуществлением контроля, закреплены в Конституции РФ. Как указал в своем Постановлении от 18.07.2008 № 10-П Конституционный Суд РФ [3] государство вправе и обязано осуществлять контрольную функцию, которая по своей конституционно-правовой природе производна от его организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения. Контрольная функция присуща всем органам государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы осуществления.

Следовательно, организуя деятельность унитарных предприятий с одновременным вовлечением государственного (муниципального) имущества в хозяйственный оборот, публично-правовые образования (не лишаясь права собственности на это имущество) в лице уполномоченных органов должны принимать на себя и ответственность за результаты и последствия такой

\* Побежимова Н.И. Контроль в сфере деятельности унитарных предприятий / Н.И. Побежимова, Н.В. Максимова // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. - 2017. - № 8. - С. 81-85

правоприменительной деятельности, поскольку от обоснованности и правомерности управленческих решений зависит сохранение и преумножение государственной (муниципальной) собственности, составляющей экономическую основу нашего государства. Более того, нельзя исключать возникновения (предпосылок к возникновению) ситуаций чрезвычайного характера при использовании государственного и муниципального имущества в отраслях экономики, сопряженных с потенциально опасным для жизнедеятельности общества и государства производством. С таких позиций не вызывает сомнения необходимость осуществления контроля, служащего средством обеспечения безопасности и надлежащей состоятельности Российской Федерации.

Вместе с тем, реагируя на всевозможные вызовы окружающей государственную (муниципальную) собственность действительности, контролирующие органы не должны препятствовать достижению целей создания унитарных предприятий, которые наряду с социальной направленностью (создание рабочих мест, уплата налогов и сборов и др.) выполняют функции хозяйствующего субъекта, основным предназначением которого является извлечение прибыли от использования в различных сферах государственного строительства имущества.

В контексте сказанного, для более полного понимания сути проблемы целесообразно рассмотреть нормативные правовые акты, регламентирующие осуществление органом, уполномоченным собственником имущества, контроля за деятельностью унитарного предприятия, направленного на сохранение и надлежащее использование государственного (муниципального) имущества.

Основные направления контрольной деятельности в отношении унитарных предприятий нашли отражение в статье 26 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [4] (далее - Федеральный закон об унитарных предприятиях), которая (контрольная деятельность) включает в себя:

- обязательную ежегодную аудиторскую проверку независимым аудитором бухгалтерской отчетности унитарного предприятия;
- осуществление уполномоченным собственником органом контроля за деятельностью унитарного предприятия;
- осуществление уполномоченными органами контроля за деятельностью унитарного предприятия;
- предоставление унитарным предприятием по окончании отчетного периода уполномоченным органам бухгалтерской отчетности и иных документов.

Как видно из приведенной нормы, законодатель ограничился лишь обобщением содержания контрольной деятельности и отнесением на собственника имущества и уполномоченных органов определение конкретных форм и способов осуществления ими контрольной функции, что не позволяет в полной мере раскрыть весь объем действующего в отношении унитарных предприятий контроля.

Тем не менее, представляется возможным выделить в специально предназначенном для регулирования деятельности унитарных предприятий Федеральном законе об унитарных предприятиях положения, устанавливающие основания и пределы осуществления собственником имущества унитарных предприятий функции по контролю, которая реализуется через перечисленные в статье 20 названного закона правомочия собственника.

Так, согласно указанной статье характерные для контроля особенности проявляются в следующих положениях о правомочиях собственника в отношении унитарного предприятия по:

- определению порядка составления, утверждения и установления показателей планов (программ) финансово-хозяйственной деятельности унитарного предприятия;
- утверждению бухгалтерской отчетности и отчетов унитарного предприятия;
- утверждению показателей экономической эффективности деятельности унитарного предприятия и контролю за их выполнением;
- осуществлению контроля за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего унитарному предприятию имущества;
- принятию решений о проведении аудиторских проверок, утверждению аудитора и определению размера оплаты его услуг.

Несмотря на то, что все остальные полномочия собственника имущества (помимо вышеуказанных) напрямую не связаны с выполнением функции контроля, реализуются они схожими с контрольными способами. Например, скрытые формы контроля содержат в себе правомочия: согласовывать создание филиалов и открытие представительств унитарного предприятия; согласовывать участие унитарного предприятия в иных юридических лицах; согласовывать совершение крупных сделок, сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, и иных сделок; согласовывать распоряжение недвижимым имуществом, а в случаях, установленных нормативными правовыми актами или уставом унитарного предприятия, совершение иных сделок. При этом указанные правомочия (в пределах компетенции) реализуются органами государственного