



УДК 346.21

*Д. Н. Бандуров, Д. А. Мотузко*

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
РАСПОРЯЖЕНИЯ ИМУЩЕСТВОМ,  
ЗАКРЕПЛЕННЫМ ЗА ГОСУДАРСТВЕННЫМИ  
И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ УНИТАРНЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ**

*Анализируются некоторые проблемы правового регулирования распоряжения государственными и муниципальными унитарными предприятиями закрепленным за ними имуществом, в том числе наметившаяся тенденция к ограничению полномочий унитарных предприятий в указанной сфере, нашедшая отражение в нормах законодательства о защите конкуренции.*

*The article analyses some legal regulation problems concerning the disposition of property, assigned to them, by state and municipal unitary enterprises, including the current tendency towards the limitation of unitary enterprises' authority in this field, which is reflected in the Law on Competition Protection.*

**Ключевые слова:** государственные и муниципальные унитарные предприятия, имущество, законодательство о защите конкуренции.

**Keywords:** state and municipal unitary enterprises, property, Law on Competition Protection.

Государственные и муниципальные унитарные предприятия представляют собой самостоятельную организационно-правовую форму коммерческих организаций, определяющий признак которой — отсутствие права собственности на закрепленное за такими организациями имущество. Несмотря на активное развитие частноправовых начал в регулировании экономических отношений, практика предпринимательского оборота свидетельствует о перспективности и востребованности указанной организационно-правовой формы коммерческих организаций, и прежде всего потому, что в деятельности унитарных предприятий наиболее ярко выражена публично-правовая составляющая предпринимательской деятельности, такой признаваемый многими специалистами (хотя и не нашедший нормативного закрепления) объективный аспект ее цели, как направленность на удовлетворение общественных потребностей в товарах, работах, услугах [1, с. 91].

Фактором, в наибольшей степени определяющим эффективность деятельности унитарных предприятий, является правовой режим принадлежащего им имущества, а именно особенности правового регулирования распоряжения унитарными предприятиями указанным имуществом.

Так как в соответствии с п. 2 ст. 113 ГК РФ имущество государственного или муниципального унитарного предприятия находится, соответственно, в государственной или муниципальной собственности и принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения



или оперативного управления, первый элемент системы правового регулирования распоряжения унитарными предприятиями принадлежащим им имуществом обусловлен самой правовой природой указанных вещных прав. Так, согласно ст. 295 ГК РФ, предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Остальным имуществом, принадлежащим предприятию, оно распоряжается самостоятельно, за исключением случаев, установленных законом или иными правовыми актами [2].

Казенные предприятия, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом лишь с согласия собственника этого имущества. При этом казенные предприятия самостоятельно реализуют производимую ими продукцию, если иное не установлено законом или иными правовыми актами [2].

Второй элемент системы правового регулирования распоряжения унитарными предприятиями принадлежащим им имуществом связан со спецификой их правосубъектности, установленной нормами как Гражданского кодекса РФ, так и федерального закона от 14.11.2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». Согласно ст. 49 ГК РФ, унитарные предприятия являются единственной организационно-правовой формой коммерческих организаций, которая не обладает общей (универсальной) правоспособностью. Если другие коммерческие организации могут иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом, то правоспособность унитарных предприятий ограничена предметом и целями их деятельности, подлежащими отражению в уставе предприятия [3]. Отсутствие законодательного определения цели и предмета деятельности унитарных предприятий вызвало к жизни распространённую в юридической литературе и в целом заслуживающую внимания точку зрения, согласно которой под целями деятельности унитарных предприятий понимаются прежде всего цели их создания, предусмотренные ст. 8 федерального закона № 161-ФЗ [4, с. 31]. Кроме того, закон содержит императивное требование о включении в устав унитарного предприятия информации не только о целях и предмете, но также и о видах деятельности [3].

Вопрос о возможности ограничения правоспособности унитарных предприятий видами их деятельности, закрепленными в уставе, относится к числу дискуссионных. Позиция высших судебных инстанций в указанном вопросе не позволяет разрешить его положительно. Так, согласно совместному постановлению Пленума Верховного суда Российской Федерации и Высшего арбитражного суда Российской Федерации, унитарные предприятия не вправе совершать сделки, противоречащие целям и предмету их деятельности, определенным законом или иными правовыми актами [5]. Таким образом, вид деятельности не относится к



числу факторов, ограничивающих правоспособность унитарных предприятий, и совершение сделок, в том числе связанных с распоряжением имуществом предприятия, выходящих за рамки предусмотренных уставом видов деятельности, не влечет недействительности таких сделок. Тем не менее установление видов деятельности предприятия налагает определенные ограничения на пределы распоряжения принадлежащим ему имуществом: в соответствии со ст. 18 федерального закона № 161-ФЗ, движимым и недвижимым имуществом государственное или муниципальное предприятие распоряжается только в пределах, не лишаяющих его возможности осуществлять деятельность, цели, предмет и виды которой определены уставом такого предприятия. Таким образом, сделки, связанные с распоряжением имуществом и не выходящие за рамки специальной правоспособности унитарного предприятия, признаются недействительными в силу реальных или предполагаемых последствий сделки в виде невозможности для предприятия в дальнейшем осуществлять виды деятельности, предусмотренные уставом.

Третьим элементом системы ограничений, предусмотренных в сфере распоряжения унитарными предприятиями принадлежащим им имуществом, является содержащееся в федеральном законе № 161-ФЗ требование о получении согласия собственника имущества унитарного предприятия на совершение отдельных видов сделок. Так, унитарные предприятия не вправе без согласия собственника совершать сделки, связанные с предоставлением займов, поручительством, получением банковских гарантий, с иными обременениями, уступкой требований, переводом долга, а также заключать договоры простого товарищества. Согласие собственника имущества требуется и для сделки, в совершении которой имеется заинтересованность руководителя унитарного предприятия, а также крупной сделки, то есть сделки или нескольких взаимосвязанных сделок, связанных с приобретением, отчуждением или возможностью отчуждения унитарным предприятием прямо либо косвенно имущества, стоимость которого составляет более 10 % уставного фонда унитарного предприятия или более чем в 50 тыс. раз превышает установленный федеральным законом минимальный размер оплаты труда.

Таким образом, самостоятельность унитарных предприятий в распоряжении принадлежащим им имуществом характеризуется рядом ограничений, отражающих баланс интересов публичного собственника имущества и интересов предприятия как субъекта предпринимательской деятельности.

Изменения, внесенные в законодательство о государственных и муниципальных унитарных предприятиях в последние несколько лет, демонстрируют отчетливую тенденцию к ограничению самостоятельности предприятий в этом вопросе. При этом теоретическая обоснованность, степень согласованности с другими правовыми институтами, а порой и возможность практического применения этих изменений зачастую вызывают обоснованные сомнения. Так, федеральным законом от 24.07.2007 г. № 212-ФЗ был введен запрет на совершение предприятиями, являющимися арендаторами земельного участка, находящегоо-



ся в государственной или муниципальной собственности, любых сделок с арендованным земельным участком или правом аренды на него, которые могли бы повлечь изменение субъектного состава правоотношений по непосредственному использованию арендованного земельного участка: запрет распространяется на субаренду участка, передачу прав и обязанностей по договору аренды другим лицам (перенаем), залог права аренды, внесение арендных прав в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ или в качестве паевого взноса в производственный кооператив [6]. В то же время Земельный кодекс Российской Федерации в качестве единственного субъекта, права которого на распоряжение арендованным земельным участком ограничены, называет резидентов особых экономических зон — арендаторов земельных участков. Всем иным арендаторам безусловно предоставляется право распоряжаться арендованными участками. Данная норма является диспозитивной, но ее применение может быть исключено лишь условиями конкретного договора аренды, а не иным федеральным законом [7]. Таким образом, запрет на распоряжение унитарными предприятиями переданными им в аренду земельными участками противоречит нормам Земельного кодекса Российской Федерации.

В еще большей степени ограничивают правоспособность унитарных предприятий в сфере распоряжения имуществом изменения, внесенные в федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». С июля 2008 г. текст данного закона дополнен ст. 17.1, согласно которой заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, которое закреплено на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за государственными или муниципальными унитарными предприятиями, и которым они могут распоряжаться лишь с согласия собственника, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения таких договоров [8].

Прежде всего, цель введения дополнительного требования к сделкам по распоряжению имуществом унитарных предприятий в виде особого порядка их совершения не представляется очевидной: как указано выше, круг сделок, требующих согласия собственника имущества предприятия, достаточно широк, и особый порядок совершения распространяется на все сделки, вне зависимости от основания, по которому сделка требует согласия собственника: характер имущества, передаваемого во владение или пользование, сумма сделки, наличие заинтересованности руководителя предприятия в ее совершении и т.д. Если предположить, что цель указанной новеллы — обеспечение надлежащего использования имущества, экономической обоснованности совершаемых сделок, предотвращение злоупотреблений со стороны руководителей унитарных предприятий, то более логичным выглядело бы введение каких-либо дополнительных требований применительно к сделкам, которые предприятия совершают самостоятельно, без согласования с собственником. В существующем виде анализируемая норма



вводит дополнительный барьер в совершении сделок, которые и без того требуют согласования с собственником передаваемого в пользование либо во владение имущества.

Совмещение применительно к одной сделке необходимости согласования с собственником имущества и требования о заключении сделки по результатам аукциона либо конкурса вызовет существенные трудности на практике — в первую очередь в силу того, что указанные требования по сути являются взаимоисключающими. Хотя правовая природа согласия собственника имущества предприятия на совершение сделки относится к дискуссионным вопросам, преобладает точка зрения, в соответствии с которой согласие собственника, несмотря на ряд черт, сближающих его с односторонней сделкой, тем не менее не обладает самостоятельным гражданско-правовым содержанием и не лишает предприятия возможности определять контрагентов и условия сделки [4, с. 99]. Таким образом, собственник согласует совершение сделки, в отношении которой ему известен не только предмет, но и конкретные условия, а также контрагент предприятия. Более того, некоторые сделки, требующие в силу прямого указания закона согласования с собственником (в частности, крупные сделки по приобретению имущества; сделки, в совершении которых имеется заинтересованность), могут быть квалифицированы в качестве таковых только применительно к конкретным условиям этих сделок и определенным контрагентам.

С другой стороны, конкретные условия (стоимость имущества, размер арендной платы либо размер платы за право заключения договора), а также контрагент применительно к договору, заключаемому по результатам торгов, определяются в ходе самих торгов. При этом, согласно ст. 448 ГК РФ, заключение договора с победителем торгов обязательно [2]. Таким образом, необходимость проведения торгов означает, во-первых, лишение унитарных предприятий права самостоятельно определять контрагентов по рассматриваемой группе сделок, а во-вторых, согласование унитарным предприятием сделки по распоряжению имуществом, условия которой определены в ходе торгов, с собственником этого имущества превращается в юридическую фикцию: отсутствие согласия собственника на заключение сделки приведет к возникновению у победителя торгов права на обращение в суд с требованием о понуждении к заключению договора и возмещению убытков, причиненных отказом от его заключения. То есть договор будет заключен в любом случае, вне зависимости от позиции собственника имущества, а неблагоприятные последствия отказа собственника от согласования сделки будут возложены на унитарное предприятие. В то же время федеральный закон № 161-ФЗ квалифицирует сделки, требующие согласия собственника и заключенные без такого согласия, как оспоримые либо ничтожные. Таким образом, законодателем создан целый комплекс противоречий, однозначные пути разрешения которых отсутствуют. В этой связи легко прогнозируется ситуация «автоматического» согласования либо последующего одобрения собственником имущества всех сделок, заключенных предприятиями по результатам торгов,



просто в силу того, что отказ от согласования сделки приведет к практически неразрешимой правовой коллизии. Это, в свою очередь, фактически означает замену требования о согласовании сделок на требование об их заключении по результатам торгов, а не совместное применение двух этих процедур. В случае, если такова была цель законодателя, оправданным с точки зрения юридической техники могло быть внесение соответствующих изменений в федеральный закон № 161-ФЗ, что, однако, не было предпринято.

Одним из факторов, затрудняющих практическое применение рассматриваемых изменений законодательства об обеспечении конкуренции, является отсутствие законодательно установленного механизма их реализации. Согласно п. 4 ст. 17.1 федерального закона № 135-ФЗ, порядок проведения конкурсов или аукционов на право заключения указанных выше договоров и перечень случаев заключения этих договоров путем проведения торгов в форме конкурса должны быть установлены Правительством Российской Федерации. Однако в настоящий момент соответствующий нормативный акт не принят. Согласно федеральному закону № 135-ФЗ, до принятия этого акта конкурсы должны проводиться в порядке, установленном федеральным законом от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», а аукционы – в порядке, установленном федеральным законом от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Как представляется, наибольшие трудности в практическом применении новых правил совершения унитарными предприятиями сделок по распоряжению принадлежащим им имуществом носят не правовой, а экономический характер. Если процедура согласования сделки с собственником имущества, не будучи нормативно регламентированной, на практике не занимает большого количества времени и не требует дополнительных непроизводственных издержек, то проведение аукциона либо конкурса связано со значительными организационными, а главное временными затратами. Для унитарных предприятий, чья текущая хозяйственная деятельность связана, в частности, с заключением большого количества сделок, направленных на предоставление в пользование принадлежащего им имущества, новые правила совершения таких сделок фактически приведут к полной невозможности осуществлять указанную деятельность. Обоснованные сомнения с учетом анализируемых изменений антимонопольного законодательства вызывает сама возможность участия унитарных предприятий в качестве управляющих компаний при организации и функционировании розничных рынков, так как деятельность таких компаний неразрывно связана с передачей в пользование недвижимого имущества. Невозможность самостоятельного определения контрагента по рассматриваемому виду сделок парализует хозяйственные отношения между самими унитарными предприятиями: на то, что новые правила совершения сделок должны применяться и к сделкам, потенциальным контрагентом которых может выступить другое унитарное предприятие, вполне обоснованно указывают антимонопольные органы [9].

Видимо, осознавая сложность практической реализации новых антимонопольных требований, законодатель предусмотрел ряд исключе-



ний из общего правила о необходимости проведения торгов. Так, не требуется проведение торгов при предоставлении прав на принадлежащее унитарным предприятиям имущество на основании международных договоров Российской Федерации, федеральных законов, устанавливающих иной порядок распоряжения этим имуществом, актов Президента Российской Федерации, решений Правительства Российской Федерации, решений суда, вступивших в законную силу, в случае передачи религиозным организациям в безвозмездное пользование культовых зданий и сооружений и иного имущества религиозного назначения, предоставления указанных прав на имущество государственным органам, органам местного самоуправления, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации, предоставления прав на это имущество на срок не более чем 30 календарных дней. Кроме того, до 1 июля 2010 г. разрешается заключение на новый срок без проведения торгов договоров аренды, заключенных до 1 июля 2008 г. с субъектами малого и среднего предпринимательства [8].

Наиболее существенным из установленных исключений является иной порядок предоставления имущества, предусмотренный федеральным законом. Но применение и этой нормы связано с определенными трудностями, вызванными недостатками ее формулировки. Действительно, любой федеральный закон, предусматривающий распоряжение государственным либо муниципальным имуществом, закрепленным за унитарными предприятиями, и принятый до рассматриваемых изменений антимонопольного законодательства, а priori предусматривает иной порядок распоряжения этим имуществом. Но к таким законам относится и федеральный закон № 161-ФЗ. Коль скоро этот нормативный акт, устанавливающий порядок совершения всех сделок всеми унитарными предприятиями, не предусматривает проведение торгов, требуя вместо этого согласования предприятием сделки с собственником имущества предприятия, то, следуя буквально тексту федерального закона № 135-ФЗ в его нынешней редакции, можно сделать вывод о том, что новые правила совершения предприятиями сделок вовсе не подлежат применению, что очевидно не соответствует действительному намерению законодателя.

В настоящий момент невозможно говорить о сформировавшейся практике применения новых антимонопольных требований — как в силу новизны самих изменений законодательства, так и по причине хорошо осознаваемых субъектами хозяйственной деятельности отрицательных последствий их практического применения. Официальные разъяснения, даваемые по этому вопросу антимонопольными органами, малоинформативны и в целом направлены на расширительное толкование введенных ограничений. Так, в перечень договоров, на которые распространяются требования ст. 17.1 федерального закона № 135-ФЗ, по мнению антимонопольных органов, должны быть включены также договоры субаренды имущества, закрепленного за унитарными предприятиями [10].

По мнению авторов, проанализированные изменения антимонопольного законодательства отражают тенденцию ограничения само-



стоятельности унитарных предприятий в решении текущих хозяйственных вопросов. Отличаясь недостаточным уровнем законодательной техники, несогласованностью с нормами действующего гражданского законодательства и законодательства о государственных и муниципальных унитарных предприятиях, указанные изменения создают искусственные барьеры для осуществления предпринимательской деятельности унитарными предприятиями, не обеспечивают достижения цели поддержки и развития конкуренции при распоряжении имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности, и могут вызвать крайне негативные последствия, вплоть до полного прекращения хозяйственной деятельности значительной доли унитарных предприятий. Достижение тех социально значимых целей, для которых указанные предприятия создавались, становится возможным только при условии отмены указанных изменений, внесенных в законодательство о защите конкуренции.

#### Список литературы

1. *Лебедев К. К.* Предпринимательское и коммерческое право. СПб., 2002.
2. *Гражданский кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации* (далее – СЗ РФ). 1994. № 32. Ст. 3301.
3. *О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: федеральный закон от 14.11.2002 г. № 161-ФЗ // СЗ РФ.* 2002. № 48. Ст. 4746.
4. *Научно-практический комментарий к федеральному закону «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».* М., 2004.
5. *О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: постановление Пленума ВС РФ и ВАС РФ от 1.07.1996 г. № 6/8 // Вестник ВАС РФ.* 1996. № 9.
6. *О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности: федеральный закон от 24.07.2007 г. № 212-ФЗ // СЗ РФ.* 2007. № 31. Ст. 4009.
7. *Земельный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ.* 2001. № 44. Ст. 4147.
8. *О защите конкуренции: федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ // СЗ РФ.* 2006. № 31, ч. 1. Ст. 3434.
9. *Письмо Федеральной антимонопольной службы от 12.08.2008 г. № ИА/20132.* [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. *Письмо Федеральной антимонопольной службы от 6.02.2009 г. № АЦ/3109.* [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

#### Об авторах

Д. Н. Бандуров — канд. юр. наук, РГУ им. И. Канта; e-mail: en39@yandex.ru

Д. А. Мотузко — ассист., РГУ им. И. Канта; e-mail: en39@yandex.ru

#### Authors

Dr. D. Bandurov — Associate Professor, IKSUR, e-mail: en39@yandex.ru

D. Motuzko — Lecturer, IKSUR, e-mail: en39@yandex.ru



