

**КАЗЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ: ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ,
ОСОБЕННОСТИ СОЗДАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ**

А.А. Баюш

annabayush@mail.ru

SPIN-код: 3271-9054

МГТУ им. Н.Э. Баумана, Москва, Российская Федерация

Аннотация

Поскольку реалии современной рыночной экономики далеки от совершенства, сохранение государственных казенных предприятий как части государственного сектора экономики является более чем актуальным. В настоящей статье рассмотрены истоки происхождения казенных предприятий и выполнен историко-правовой анализ их становления, приведена их классификация различными цивилистами. Также определен правовой статус казенных предприятий в законодательстве Российской Федерации, перечислены принципы и особенности их функционирования. На примере федеральных казенных аэропортных предприятий даны представления о функционировании таких унитарных казенных предприятий, об ответственности, которую они несут по взятым на себя обязательствам. Приведен пример проанализированной судебной практики, отражающий принцип осуществления механизма несения казенными аэропортными учреждениями ответственности по обязательствам.

Ключевые слова

Казенные предприятия, унитарные предприятия, имущество, право оперативного управления, государственное управление, казенные аэропортные предприятия, государственный сектор экономики

Поступила в редакцию 10.12.2018

© МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2018

В условиях не стоящей на месте современной рыночной экономики неотъемлемым приоритетом остается сохранение государственных казенных предприятий как важнейшей части государственного сектора экономики. В науке административного права процесс воздействия государства на отдельные сферы жизни общества именуется государственным управлением, которое понимают как в широком, так и в узком смысле. В то время как в широком смысле государственное управление — это публичная власть, оказывающая влияние на различные области жизни гражданского общества, в узком смысле — это функционирование уполномоченных органов исполнительной власти в процессе осуществления управления и развития соответствующих сфер жизни общества. Для функционирования рыночной экономики государственный контроль необходим, именно благодаря ему казенные предприятия представляют собой особую форму государственной собственности и управления отдельными объектами производственной деятельности, включая объекты стратегической направленности, и реализуют приоритетные экономические задачи государства [1, с. 131].

Термин «казенное предприятие» этимологически восходит корнями к слову «казна», произошедшее от арабского слова «*хазне*»^{*}. Сама система казенных предприятий стала формироваться еще в конце XVII — начале XVIII вв. в виде военных, морских, горных государственно-промышленных предприятий, управление которыми было распределено по различным приказам (тайный, стрелецкий, пушкарский, соляной, каменный и др.). Позднее, с 1750 по 1880 г., осуществлялась передача созданных казенных предприятий частным владельцам. Но уже с 1882 г. произошел новый поворот в развитии казенных предприятий, ознаменовавшийся созданием и осуществлением внутриведомственного контроля за ними даже при отсутствии какого-либо нормативного акта. В конце XIX в. в России наблюдался уклон казенных предприятий в сторону горной металлургии и военного производства, и уже позже появляются нормативные акты, регулирующие их деятельность (например, закон «О государственном предприятии» от 1987 г.) и впоследствии также подвергшиеся реформам.

Существует ряд установленных задач, которые казенные предприятия осуществляют в процессе своей деятельности. К ним относятся:

- эффективное обеспечение удовлетворения спроса государства на ряд различной продукции и услуг;
- получение максимально возможного дохода;
- продвижение научно-исследовательских разработок и производства в целом;
- реализация экономических задач социального характера [2, с. 1643].

Согласно действующему законодательству, а именно статье 113 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ), на основе государственного или же муниципального имущества возможно создание унитарного казенного предприятия (казенного предприятия), также в статье 114 ГК РФ отмечается, что такое создание унитарного предприятия возможно только при наличии уставного фонда, при этом существует его фиксированный минимальный размер [2, ст. 113, 114].

Более того, в пункте 2 Постановления Правительства РФ от 15.12.2007 № 872 «О создании и регулировании деятельности федеральных казенных предприятий» отмечается, что казенное предприятие создается путем учреждения либо с помощью реорганизации уже действующего унитарного предприятия, которая может осуществляться в форме слияния, выделения, разделения и видоизменения последнего, учрежденного на базе права хозяйственного ведения, при этом следует предоставить об этом все необходимые и перечисленные в данном нормативно-правовом акте документы [4, п. 2].

Казенные предприятия по своей природе представлены в виде отдельных субъектов финансовой (бюджетной) отрасли права, в связи с этим существуют различные классификации таких субъектов, представленные многими авторами. Так, один из цивилистов Д.М. Мошкова считает, что субъекты финансовой отрасли права подразделяются на следующие группы [5, с. 77]:

^{*} «Хазне» (араб. хранилище сокровищ) — слово, обозначающее место хранения денег и ценных предметов, заимствованное позже тюрками (татарами), чьи слова позднее появились и распространились на территории нашей страны и в нашем языке.

- 1) индивидуальный субъект;
- 2) коллективный субъект;
- 3) публичный субъект (публично-правовое образование).

Именно в группу коллективных субъектов включены различные государственные, а также муниципальные образования (унитарные предприятия). Тем не менее казенные предприятия выделяются как отдельные субъекты ввиду их особого положения благодаря наличию в их составе государственной собственности, а именно их прямой зависимости от государственного сектора экономики и самого учредителя в лице государства.

Итак, казенные предприятия (федеральные или муниципальные, а также различных субъектов РФ) — это предприятия, базирующиеся на оперативном управлении (праве оперативного управления), т. е. сами органы местного самоуправления и государственной власти выступают в роли владельцев собственности таких предприятий. Чаще всего вышеупомянутые предприятия осуществляют свою непосредственную деятельность в сфере сбора и распределения финансовых средств государства, что подразумевает под собой не только накопление получаемых денежных средств в пользу государства и его исполнительных органов, но и назначение таких средств соответствующим бюджетным статьям расходов (налоги и бюджет). Тем самым казенные предприятия представляют публичные интересы, а именно интересы государства, муниципальных и иных государственных организаций. Владелец имущества такого предприятия вправе как самостоятельно определять цели и задачи организации при ее образовании, так и ставить оперативные задачи в виде специальных указаний, поскольку имущество казенного предприятия числится за последним на праве оперативного управления. Финансы и доходы казенного предприятия также находятся в ведении их собственников и иных уполномоченных государственных органов (федеральных, муниципальных и др.).

В процессе своего функционирования казенные предприятия выступают в роли специального финансового субъекта, который, как упоминалось ранее, отстаивает публичные интересы, реализуя свои проекты и планы в социально значимых, но не приносящих большого дохода (зачастую убыточных) предприятиях и производствах [6, с. 69]. Так, Д.В. Шепелева указывает на то, что для должного обеспечения национальной безопасности необходимо исключить какие-либо угрозы для личности, общества и всего государства в целом, т. е. именно казенные предприятия могут обеспечить такую безопасность, реализуя свою деятельность в оборонной сфере и военном производстве.

Кроме того, как отмечает Ю.А. Тихомиров, под публичными интересами следует понимать общепризнанные государством социальные нужды, которые имеют приоритет для развивающегося общества, где казенные предприятия претворяют такие нужды в жизнь в результате ведения своей хозяйственной и производственной деятельности. Именно таким образом казенные предприятия выступают в роли неотъемлемых субъектов финансовых правоотношений [7, с. 34–37].

Из всего вышесказанного следует, что казенные предприятия являются типом государственного учреждения, т. е. унитарного предприятия, которое создано на основе государственного и муниципального имущества, и учредительным документом которого является утверждаемый компетентным органом государственной власти (а именно Правительством РФ, органом субъекта РФ или же органом местного самоуправления) устав учреждения; также это предприятие обладает минимальным размером уставного фонда (капитала).

Законодателем установлено, что в казенные предприятия могут входить [8, с. 30]:

- различные соединения воинских частей Вооруженных Сил РФ, а также подразделения внутреннего управления войсками и управления войсками гражданской обороны;

- следственные изоляторы, различные службы исполнения наказания;

- учреждения реабилитации и специальные учреждения для несовершеннолетних;

- психиатрические больницы, лепрозории (для прокаженных), противочумные учреждения и противочумная служба Роспотребнадзора;

- органы Министерства внутренних дел РФ, Миграционной службы и Таможенной службы, органы Федеральной службы безопасности и Внешней разведки РФ и многие др.

Деятельность любого казенного предприятия по созданию каких-либо товарных объектов или же по оказанию различных услуг происходит в строгом соответствии с установленным планом, который определяет сроки, количество и объем производимой продукции, а также список необходимых в связи с данной деятельностью расходов, что служит для владельца, (иначе — собственника имущества данного предприятия) гарантией строго регламентированных целевых расходов и избежания их использования не в соответствии с поставленными целями и задачами такого предприятия. Более того, обратим особое внимание на невозможность банкротства казенного предприятия, т. е. невозможность признания его несостоятельным учреждением, что отмечается в пункте 1 статьи 65 ГК РФ.

Рассмотрим процесс создания и функционирования казенного предприятия на примере казенных федеральных аэропортных учреждений. Отметим, что не многие аэропорты являются казенными предприятиями и зачастую представлены частными грузоперевозочными и транспортными компаниями. Существующие в настоящий момент федеральные казенные аэропорты чаще всего расположены в отдаленных регионах страны (например, «Аэропорты Чукотки», «Аэропорты Севера»). Так, вышеупомянутая норма ГК РФ о невозможности банкротства казенного предприятия является наиболее значимой для аэропортного учреждения в силу его социально-экономической значимости, и в то же время его высокой затратности и зачастую убыточности, особенно это касается аэропортных предприятий в северных и крайних северных регионах нашей страны. Благодаря данной норме такое предприятие сохраняет за собой свое имущество, а также возможность его эффективного использования, что в целом предотвращает появление каких-либо угроз и рисков для самой деятельности учреждения [9, с. 122].

Как упоминалось ранее, аэропортное учреждение, особенно в северных регионах, — предприятие экономически невыгодное ввиду небольшого объема авиаперевозок, необходимости обеспечения работы аэропорта при низкой температуре окружающей среды, технического обслуживания самолетов, соответствия установленным для аэропортных предприятий сертификационным требованиям и т. д. Поэтому государственная поддержка и спонсирование так необходимы унитарным предприятиям данного вида (особенно небольшим и расположенным в отдаленных регионах страны), которые на практике не способны обеспечить свое бесперебойное функционирование и замену отслуживших свой срок наземных объектов, транспортных средств и др., т. е. оставаться в надлежащем эксплуатационном состоянии.

В ранее обозначенном постановлении Правительства РФ № 872 указано, что для создания аэропортного предприятия необходимы документы для Федерального агентства воздушного транспорта, а именно:

- 1) обоснования создания такого предприятия, в которых перечисляются его технические и экономические характеристики, план расходов и доходов, прогноз на будущее об объемах государственных заказов продукции, различные услуги и предоставляемые им работы;
- 2) предполагаемый устав учреждения;
- 3) схема программы деятельности предприятия на будущий год;
- 4) будущий годовой план доходной и расходной частей учреждения для федеральных государственных потребностей;
- 5) план списка зафиксированного за предприятием имущества, необходимого для осуществления государственных заказов на различные работы, услуги и продукцию согласно уставу учреждения;
- 6) возможный размер дотаций непосредственно из федерального бюджета.

Обратим внимание, что унитарное предприятие, в соответствии со статьей 7 Федерального закона № 161 «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее — ФЗ) несет ответственность согласно принятым на себя обязательствам по заключенным договорам, принадлежащим ему имуществом на праве оперативного управления, за исключением тех случаев, когда такие обязательства возложены на самого собственника данного имущества [10, ст. 7], в то время как казенное аэропортное учреждение, как и любое другое казенное предприятие, отвечает по своим обязательствам денежными средствами, которые оно получило в качестве дохода от использования представленного ему в управление имущества, в случае нехватки таких средств, в дело вступает механизм субсидиарной ответственности владельца имущества [11, с. 71]. Отметим, что доходы, полученные от пользования имуществом на основе оперативного управления, и денежные средства, находящиеся в ведении казенного предприятия, и полученные в результате осуществления своей непосредственной деятельности, это кардинально разные статьи дохода, и потому именно последние выплачиваются по обязательствам казенного учреждения [12, с. 263].

В процессе анализа судебной практики с участием федеральных казенных аэропортных предприятий прослеживается тенденция к увеличению числа заявлений транспортной прокуратуры в сфере административных правонарушений к последним об устранении тех или иных несоответствий нормам законодательства как о защите прав и свобод пассажиров, так и об основных требованиях и условиях оказания транспортных услуг.

Так, согласно решению по делу № 2-73/2016 от 24.03.2016 суд обязал учреждение «Аэропорт Кепервеем», входящего в состав федерального казенного предприятия «Аэропорты Чукотки», обеспечить оказание обязательных платных услуг (функционирование отделения сбербанка, обеспечение услуг почты и периодической печати и др.) непосредственно в здании аэропорта. Таким образом, требования транспортного прокурора согласно иску последнего были удовлетворены судом в полном объеме, а также с федерального казенного предприятия «Аэропорты Чукотки» была взыскана государственная пошлина [13].

Итак, казенные предприятия являются не только предприятиями стратегической направленности, реализующими приоритетные государственные задачи социально-экономического характера, но и, к сожалению, довольно убыточными предприятиями, поскольку реализация социально-значимых проектов и направлений не предполагает как такового получения прибыли, а ставит своей целью отстаивание как безопасности личности и всего общества в целом (оборона и военное производство), так и представление их публичных интересов. В целом они обеспечивают все неотъемлемые и первостепенные потребности государства в ряде товаров и услуг, так, их ярким примером представляются рассмотренные выше казенные аэропортные предприятия.

Литература

- [1] Амелина К.Е., Ковалева М.А., Коган Б.Р. *Правоведение*. Москва, Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2006, 216 с.
- [2] Шепелева Д.В. Финансово-правовое положение казенного предприятия: приоритеты и перспективы. *Актуальные проблемы российского права*, 2014, № 8(45), с. 1639–1643.
- [3] Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.07.2017). *Собрание законодательства РФ*, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.
- [4] Постановление Правительства РФ от 15.12.2007 № 872 «О создании и регулировании деятельности федеральных казенных предприятий». *Российская газета*, 26.12.2007, № 290.
- [5] Мошкова Д.М. К вопросу о субъектах финансового права. *Актуальные проблемы российского права*, 2016, № 11(72), с. 72–78.
- [6] Амелина К.Е., Виноградова Т.С., Ковалева М.А. *Правоведение. Сборник схем и задач*. Москва, Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2008, 94 с.
- [7] Шепелева Д.В. *Казенное предприятие как субъект финансового права*. Дисс. ... канд. юр. наук. Москва, МГЮА, 2016, 218 с.
- [8] Тишков Д.С. Особенности правового положения государственных учреждений на современном этапе. *Вестник государственного и муниципального управления*, 2015, № 1(16), с. 28–38.

- [9] Фридлянд А.А., Кулешова Ю.Л., Москаленко П.И. Особенности создания федеральных казенных предприятий в Российской Федерации. *Научный вестник МГТУ ГА*, 2013, № 190, с. 121–125.
- [10] Федеральный закон от 14.11.2002 № 161 «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (ред. от 29.12.2017). *Собрание законодательства РФ*, 02.12.2002, № 48, ст. 4746.
- [11] Городилова Ю.Л. Казенные учреждения как новый тип некоммерческой организации. *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики*, 2011, № 5-2(11), с. 69–72.
- [12] Городилова Ю.Л. Правовой режим имущества государственных (муниципальных) учреждений. *Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки*. 2011, № 1-2, с. 257–264.
- [13] Решение № 2-73/2016 2-73/2016~М-50/2016 М-50/2016 от 24 марта 2016 г. по делу № 2-73/2016. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/6gDgIb3Fc0NO/> (дата обращения 18.12.2018).

Баюш Анна Анатольевна — студентка кафедры «Юриспруденция, интеллектуальная собственность и судебная экспертиза», МГТУ им. Н.Э. Баумана, Москва, Российская Федерация.

Научный руководитель — Богданова Светлана Геннадьевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры «Юриспруденция, интеллектуальная собственность и судебная экспертиза», МГТУ им. Н.Э. Баумана, Москва, Российская Федерация.

PUBLIC ENTERPRISES: LEGAL STATUS, FEATURES OF CREATION AND FUNCTIONING

A.A. Bayush

annabayush@mail.ru

SPIN-code: 3271-9054

Bauman Moscow State Technical University, Moscow, Russian Federation

Abstract

Since the realities of the modern market economy are not perfect, the maintenance of state enterprises as part of the economy public sector is more than relevant. The origins of state enterprises have been examined in the article, historical and legal analysis of their formation has been carried out, the classification by various civilists has been given. Also the legal status of state enterprises in the Russian Federation legislation has been determined, the principles and features of their functioning have been listed. Some ideas about such unitary state enterprises functioning, about the responsibility they bear for their obligations, are given on the example of federal state airport enterprises. An example of the analyzed court practice, reflecting the principle of the implementation of the mechanism of responsibility by obligations at state airport enterprises, is given.

Keywords

State enterprises, unitary enterprises, property, the right of operational control, state administration, state airport enterprises, the economy public sector

Received 10.12.2018

© Bauman Moscow State Technical University, 2018

References

- [1] Amelina K.E., Kovaleva M.A., Kogan B.R. Pravovedenie [Legal science]. Moscow, Bauman Press, 2006, 216 p.
- [2] Shepeleva D.V. Financial legal situation of treasury enterprise: priorities and prospects. *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava*, 2014, no. 8(45), pp. 1639–1643.
- [3] Grazhdanskiy kodeks Rossiyskoy Federatsii (ch. 1) ot 30.11.1994 № 51-FZ (red. ot 29.07.2017) [Civil Code of the Russian Federation (part 1) of 30.11.1994 no. 51-FZ (ed. of 29.07.2017)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 05.12.1994, no. 32, art. 3301.
- [4] Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15.12.2007 № 872 “O sozdanii i regulirovanii deyatel'nosti federal'nykh kazennykh predpriyatiy” [RF Government Regulation of 15.12.2007 no. 872 “On foundation and regulation of federal treasury enterprise activity”]. *Rossiyskaya gazeta*, 26.12.2007, no. 290.
- [5] Moshkova D.M. To the question of the subjects of financial law. *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava*, 2016, no. 11(72), pp.72–78.
- [6] Amelina K.E., Vinogradova T.S., Kovaleva M.A. Pravovedenie. Sbornik skhem i zadach [Legal science. Collection of schemes and problems]. Moscow, Bauman Press, 2008, 94 p.
- [7] Shepeleva D.V. Kazennoe predpriyatie kak sub"ekt finansovogo prava. Diss. kand. jur. nauk [Public enterprise as a subject of financial law. Kand. jur. sci. diss.]. Moscow, MSAL publ., 2016, 218 p.

- [8] Tishkov D.S. Features of creation of the federal state airport enterprises in the Russian Federation. *Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Journal of Public and Municipal Administration], 2015, no. 1(16), pp. 28–38.
- [9] Fridlyand A.A., Kuleshova Yu.L., Moskalenko P.I. Features of creation of the federal state airport enterprises in the Russian Federation. *Nauchnyy vestnik MGTU GA* [Civil Aviation High Technologies], 2013, no. 190, pp. 121–125.
- [10] Federal'nyy zakon ot 14.11.2002 № 161 “O gosudarstvennykh i munitsipal'nykh unitarnykh predpriyatiyakh” (red. ot 29.12.2017) [Federal law of 14.11.2002 no. 161 “On state and municipal unitary enterprise” (ed. of. 29.12.2017)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 02.12.2002, no. 48, art. 4746.
- [11] Gorodilova Yu.L. State institutions as the new type of a non-commercial organization. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki* [Historical, Philosophical, Political and Law Sciences, Culturology and Study of Art. Issues of Theory and Practice], 2011, no. 5-2(11), pp. 69–72.
- [12] Gorodilova Yu.L. Legal regime of property of the state and municipal institutions. *Izvestiya TulGU. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki* [News of the Tula state university. Economic and legal sciences], 2011, no. 1-2, pp. 257–264.
- [13] Reshenie № 2-73/2016 2-73/2016~M-50/2016 M-50/2016 ot 24 marta 2016 g. po delu № 2-73/2016 [Decision no. 2-73/2016 2-73/2016~M-50/2016 M-50/2016 of 16 March 2016 on case no. 2-73/2016]. Available at: <http://sudact.ru/regular/doc/6gDgIb3Fc0NO/> (accessed 18 December 2018).

Bayush A.A. — student, Department of Law, Intellectual Property and Forensic Examination, Bauman Moscow State Technical University, Moscow, Russian Federation.

Scientific advisor — Bogdanova S.G., Dr. Jur. (Eng.), Assist. Professor, Department of Law, Intellectual Property and Forensic Examination, Bauman Moscow State Technical University, Moscow, Russian Federation.