



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ПРИМОРСКОГО КРАЯ
АППАРАТ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ул. Светланская, 22, г. Владивосток, 690110
Тел.: (423) 220-54-74, факс: (423) 220-54-99
pravo@zspk.gov.ru

04.11.2016 № 02-08/133
На № _____ от _____

Председателю комитета
Законодательного Собрания
Приморского края по бюджетно-
налоговой политике и
финансовым ресурсам

Ахояну Г.Ц.

Уважаемый Галуст Цолакович!!

В соответствии с пунктом 8.1 Положения о порядке проведения мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Приморского края, принятых Законодательным Собранием Приморского края, утвержденного постановлением Законодательного Собрания Приморского края от 31 октября 2012 года № 422, направляем Вам информацию о результатах мониторинга правоприменения Закона Приморского края от 1 июля 2008 года № 277-КЗ "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядке его определения" для рассмотрения на заседании комитета по налоговой политике и финансовым ресурсам.

Приложение: на 9 л. в 1 экз.

Начальник управления

И.А. Володина

Крамарова
Анна Вениаминовна
2438985

Законодательное Собрание
Приморского края
Комитет по бюджетно-налоговой
политике и финансовым ресурсам
Входящий № 10/129
07 ноября 2016 г.

Закон Приморского края от 1 июля 2008 года № 277-КЗ "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядке его определения"

I. Правовое регулирование вопросов перечисления в бюджет части прибыли государственными унитарными предприятиями

Особенности правового положения унитарного предприятия формируют особое правовое регулирование пределов его правомочий в отношении имущества по двум наиболее важным аспектам: во-первых, в отношении реализации его дееспособности, во-вторых, в отношении распоряжения получаемой прибылью.

Унитарные предприятия являются особым видом коммерческих организаций: единственной организационно-правовой формой, в рамках которой могут действовать только государственные и муниципальные предприятия, а также единственной организационно-правовой формой, в рамках которой юридические лица не обладают правом собственности на закрепленное за ними имущество.

Специфика административно-правового статуса унитарных предприятий состоит в том, что такие предприятия создаются на базе государственной или муниципальной собственности, предназначены для осуществления деятельности, направленной на удовлетворение общественных (публичных) интересов в областях, определенных Федеральным законом от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях".

Правовое положение унитарного предприятия определено в статьях 113-114 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в Федеральном законе "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях". В Гражданском кодексе Российской Федерации приведены основные черты государственного унитарного предприятия, а более подробно его правовое положение определено в указанном Федеральном законе.

Согласно статье 113 Гражданского кодекса Российской Федерации унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия.

В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия.

Имущество государственного или муниципального унитарного предприятия находится соответственно в государственной или

муниципальной собственности и принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Таким образом, оно является законным (титульным) владельцем этого имущества.

В соответствии со статьей 114 Гражданского кодекса Российской Федерации унитарное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения, создается по решению уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления.

Статья 294 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривает, что государственное или муниципальное унитарное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, определяемых в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

В соответствии со статьей 295 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник имущества, находящегося в хозяйственном ведении, в соответствии с законом решает вопросы создания предприятия, определения предмета и целей его деятельности, его реорганизации и ликвидации, назначает директора (руководителя) предприятия, осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества.

Таким образом, свобода деятельности руководства унитарных предприятий значительным образом ограничена правами собственника имущества унитарного предприятия.

Собственник имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия.

В статье 2 Федерального закона "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" также подчеркивается, что унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию.

От имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы государственной власти Российской Федерации или органы государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Таким образом, в отличие от иных субъектов хозяйственной деятельности субъекты государственного сектора экономики ограничены в своих действиях правами собственника - т.е. государства, субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Порядок реализации собственником имущества унитарного предприятия права на получение прибыли от использования имущества, принадлежащего унитарному предприятию, предусмотрен статьей 17

Федерального закона "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях".

Так, согласно части 2 статьи 17 указанного Федерального закона государственное или муниципальное предприятие ежегодно перечисляет в соответствующий бюджет часть прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в порядке, в размерах и в сроки, которые определяются Правительством Российской Федерации, уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления.

Таким образом, предусмотренное частью 1 статьи 295 Гражданского кодекса Российской Федерации право собственника на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении, реализуется путем ежегодного получения части прибыли, остающейся в распоряжении унитарного предприятия после уплаты налогов и иных обязательных платежей.

В целях реализации Приморским краем полномочий собственника государственного имущества Приморского края, находящегося в хозяйственном ведении государственных унитарных предприятий Приморского края, а также во исполнение требований статьи 17 Федерального закона "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" принят Закон Приморского края от 1 июля 2008 года № 277-КЗ "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядке его определения".

Предметом правового регулирования указанного Закона Приморского края является установление размера подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, основанных на праве хозяйственного ведения, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядка его определения.

Согласно данному Закону Приморского края размер части чистой прибыли предприятия, подлежащей перечислению в краевой бюджет, не может быть менее 95 процентов чистой прибыли предприятия по результатам прошедшего года.

Размер части чистой прибыли предприятия, подлежащей перечислению в краевой бюджет, рассчитывается предприятием самостоятельно путем уменьшения суммы чистой прибыли предприятия за предыдущий финансовый год на сумму обязательных отчислений в резервный фонд предприятия, создаваемый в порядке и размерах, которые предусмотрены уставом предприятия.

Также Законом Приморского края установлено, что порядок и сроки перечисления части чистой прибыли в краевой бюджет в текущем финансовом году по результатам предыдущего финансового года определяются Администрацией Приморского края.

Комплексный анализ правовой базы, регламентирующей правовое положение государственных унитарных предприятий и особенности их правового статуса, показал, что правовое регулирование вопросов, связанных с порядком, размерами и сроками ежегодного перечисления государственными унитарными предприятиями в краевой бюджет части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, осуществлено в Приморском крае в объеме, определенном Федеральным законом "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях".

Закон Приморского края от 1 июля 2008 года № 277-КЗ "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядке его определения" принят в рамках полномочий Приморского края по управлению и распоряжению собственностью Приморского края, установлению порядка управления и распоряжения собственностью Приморского края, нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не противоречит.

II. Анализ и оценка правоприменительной практики в сфере действия Закона Приморского края "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядке его определения". Опыт других субъектов Российской Федерации

В Реестре собственности Приморского края числится 8 унитарных предприятий:

унитарное государственное предприятие "ПриморСтройЗаказчик";

краевое государственное унитарное предприятие по эксплуатации недвижимости Приморского края "Госнедвижимость";

краевое государственное унитарное предприятие "Примтеплоэнерго";

краевое государственное унитарное предприятие "Государственное агентство по продовольствию Приморского края";

краевое государственное унитарное предприятие "Приморская краевая аптека";

краевое государственное унитарное предприятие "Приморский водоканал";

краевое государственное унитарное предприятие "Приморский региональный центр по ценообразованию в строительстве и промышленности строительных материалов";

краевое государственное унитарное авиационное предприятие "Пластун-Авиа".

Порядок и сроки перечисления краевыми государственными унитарными предприятиями части прибыли в краевой бюджет установлены правилами разработки и утверждения программ деятельности и перечисления в краевой бюджет части прибыли краевых государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, утвержденными постановлением Администрации Приморского края от 5 ноября 2003 года № 356 "О мерах по повышению эффективности использования краевого имущества, закрепленного в хозяйственном ведении краевых государственных унитарных предприятий".

В соответствии с указанными правилами руководитель краевого государственного унитарного предприятия представляет ежегодно до 1 августа текущего финансового года, в отраслевой орган исполнительной власти Приморского края, в ведении которого находится краевое государственное унитарное предприятие, проект программы деятельности предприятия на очередной финансовый год. Утверждение программы осуществляется до 1 ноября текущего финансового года.

Программа деятельности должна содержать сведения о планируемом размере части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, подлежащей перечислению в краевой бюджет в текущем финансовом году.

Перечисление в краевой бюджет части чистой прибыли осуществляется предприятием до 15 июня текущего финансового года.

Сведения о перечислении государственными унитарными предприятиями Приморского края части прибыли в краевой бюджет за период с 2013 по 2016 годы

№ п/п	Наименование унитарного предприятия	Величина чистой прибыли (убытка) за 2013 год	Часть чистой прибыли, перечисленной в бюджет в 2014 году	Величина чистой прибыли (убытка) за 2014 год	Часть чистой прибыли, перечисленной в бюджет в 2015 году	Величина чистой прибыли (убытка) за 2015 год	Часть чистой прибыли, перечисленной в бюджет в 2016 году
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	КГУАП "Пластун-Авиа"	420,0	210,0	(-13462,0)	-	(-39973,0)	
2.	УГП "ПриморСтройЗаказчик"	1 922,0	961,0	(-2219,0)	-	(-4698)	
3.	КГУП "Приморский региональный центр по ценообразованию в строительстве и промышленности строительных материалов"	1 346,0	686,0	676,0	338,0	710,0	674,5
4.	КГУП "Примтеплоэнерго"	550,0	275,0	(-304176,0)	-	3 153,0	Нет сведений
5.	КГУП "Госнедвижимость"	(-12 129,0)	-	(-8 827,0)	-	201,0	190,95
6.	КГУП "Приморский водоканал"	(-466123,0)	-	(-710888,0)	-	(-626176,0)	

1	2	3	4	5	6	7	8
7.	КГУП "Государственное агентство по продовольствию Приморского края"	(-29321,0)	-	-	-	(-38576,0)	
8.	КГУП "Приморская краевая аптека"	-	-	-	-	-	
	ИТОГО	4 238,0	2 132,0	676,0	338,0	4 064,0	

Таким образом, прибыль по итогам 2015 года получили лишь три из восьми краевых государственных унитарных предприятий, числящихся в Реестре собственности Приморского края:

краевое государственное унитарное предприятие "Приморский региональный центр по ценообразованию в строительстве и промышленности строительных материалов";

краевое государственное унитарное предприятие по эксплуатации недвижимости Приморского края "Госнедвижимость";

краевое государственное унитарное предприятие "Примтеплоэнерго", получившее наибольшую прибыль.

В отношении краевых государственных унитарных предприятий "Государственное агентство по продовольствию Приморского края" и "Приморская краевая аптека" введены процедуры банкротства. Определением Арбитражного суда Приморского края от 6 июня 2015 года производство по делу о банкротстве краевого государственного унитарного предприятия "Государственное агентство по продовольствию Приморского края" было прекращено в связи с заключением мирового соглашения. Решением Арбитражного суда Приморского края от 26 декабря 2013 года краевое государственное унитарное предприятие "Приморская краевая аптека" признано несостоятельным (банкротом), в отношении него открыто конкурсное производство.

В соответствии с требованиями части 2 статьи 126 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" с даты принятия арбитражным судом решения о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства прекращаются полномочия руководителя должника, иных органов управления должника и собственника имущества должника - унитарного предприятия.

Таким образом, краевое государственное унитарное предприятие "Приморская краевая аптека" не осуществляет перечисление в краевой бюджет части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в связи с введенной в отношении него процедуры банкротства.

По информации департамента земельных и имущественных отношений Приморского края, по итогам деятельности за 2015 год краевое государственное унитарное предприятие "Примтеплоэнерго" во исполнение требований Закона Приморского края "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных

платежей, и порядке его определения" должно было перечислить в краевой бюджет до 15 июня 2016 года часть чистой прибыли в сумме 2995350 рублей. В связи с тем, что указанное краевое унитарное предприятие в установленный срок часть полученной прибыли не перечислило, департамент земельных и имущественных отношений Приморского края обратился в Арбитражный суд Приморского края с иском о взыскании данной задолженности. В октябре 2016 года Арбитражным судом Приморского края вынесено решение о взыскании соответствующей суммы с краевого государственного унитарного предприятия "Примтеплоэнерго".

Прокуратурой Приморского края в 2016 году проводилась проверка деятельности департамента земельных и имущественных отношений Приморского края, в ходе которой был проведен анализ текущего финансового положения краевых государственных унитарных предприятий "Приморский водоканал" и "Примтеплоэнерго". По результатам проверки было установлено, что показатели экономической эффективности деятельности данных предприятий находятся на низком уровне.

Прокуратурой Приморского края отмечено, что в этой связи должных мер со стороны органов исполнительной власти Приморского края, осуществляющих полномочия учредителя краевых предприятий, к данным хозяйствующим субъектам не принято, деятельность краевых департаментов в данном направлении неэффективна, их влияние на показатели экономической эффективности предприятий минимально.

По данным фактам прокурором Приморского края 30 июня 2016 года Губернатору Приморского края внесено представление об устранении выявленных нарушений.

Департаментом земельных и имущественных отношений Приморского края в целях повышения качества управления государственными финансами обеспечена разработка и принятие Закона Приморского края от 3 марта 2016 года № 771-КЗ "О внесении изменений в статью 1 Закона Приморского края от 1 июля 2008 года № 277-КЗ "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядке его определения", согласно которому до 95 процентов увеличен размер части чистой прибыли предприятия, подлежащей перечислению в краевой бюджет.

По мнению департамента земельных и имущественных отношений Приморского края, данная мера воздействия способствует повышению уровня ответственности руководителей краевых унитарных предприятий за принятые ими решения по использованию краевого имущества и средств краевого бюджета.

Кроме этого, департамент земельных и имущественных отношений Приморского края, осуществляя полномочия администратора доходов краевого бюджета по поступлению части прибыли государственных унитарных предприятий, обеспечивает взыскание с предприятий-должников

неуплаченной части чистой прибыли и процентов за пользование чужими денежными средствами в судебном порядке.

Анализ положений нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, закрепляющих порядок уплаты части прибыли в соответствующие бюджеты государственными унитарными предприятиями, показал, что в среднем предприятия вынуждены платить в бюджет субъекта от 20 до 60 процентов прибыли, остающейся после уплаты соответствующих налогов.

В ряде субъектов Российской Федерации предусмотрены основания к освобождению предприятий от уплаты части прибыли (причинение предприятию ущерба в результате стихийного бедствия, технологической катастрофы или иных обстоятельств непреодолимой силы либо отсутствие самой прибыли в истекшем финансовом году). Иногда законодательными актами субъектов Российской Федерации устанавливается дифференцированный подход к определению размера части прибыли, уплачиваемой государственными предприятиями в зависимости от специфики их деятельности. Законами отдельных субъектов Российской Федерации установлены положения, касающиеся распределения доходов государственных казенных предприятий (имущество которых закреплено за ними на праве оперативного управления).

В соответствии со статьей 17 Федерального закона "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" порядок реализации собственником имущества унитарного предприятия (субъектом Российской Федерации) права на получение прибыли от использования имущества, принадлежащего унитарному предприятию, включает в себя:

перечисление в соответствующий бюджет части прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей (данный порядок урегулирован нормами Закона Приморского края "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядке его определения");

распределение доходов казенного предприятия.

Таким образом, собственник имущества унитарного предприятия (как казенного предприятия, основанного на праве оперативного управления, так и унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения) способами, предусмотренными в статье 17 Федерального закона "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях", реализует свое право на получение прибыли от использования имущества, принадлежащего унитарному предприятию.

В соответствии с частью 3 статьи 17 Федерального закона "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" порядок распределения доходов казенного предприятия определяется Правительством Российской Федерации, уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления.

В Приморском крае такой порядок не установлен ни краевым законом, ни нормативным актом органа исполнительной власти, что свидетельствует о неполноте правового регулирования и способствует снижению эффективности управления государственным имуществом Приморского края, переданным краевым казенным предприятиям на праве оперативного управления.

III. Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядке его определения"

Подводя итог проведенному мониторингу правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядке его определения" гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены, искажения смысла положений федерального законодательства при его принятии не допущено, коррупциогенных факторов, ошибок юридико-технического характера и внутренних противоречий не выявлено. В ходе анализа не установлено искажения смысла положений Закона Приморского края при его применении, фактов принятия неправомερных или необоснованных решений, совершения действий (бездействий), связанных с неверным толкованием норм Закона Приморского края, формирования противоречивой практики его применения.

Анализ норм Закона Приморского края в их взаимосвязи с положениями Гражданского кодекса Российской Федерации и Федерального закона "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" показывает, что объем и границы нормативного регулирования вопросов, связанных с перечислением части прибыли государственных унитарных предприятий в краевой бюджет, предоставленного федеральным законодателем региональным органам власти, в Законе Приморского края не изменяются.

Установленные в рамках мониторинга проблемы, связанные с убыточностью большинства государственных унитарных предприятий Приморского края непосредственно не связаны с правовыми недостатками либо пробелами Закона Приморского края "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядке его определения", а возникли по причинам комплексного экономического характера, которые могут быть устранены мерами по экономическому оздоровлению данных предприятий, принимаемыми органами исполнительной власти Приморского края.