

Фахреева Резида Ильясовна

юрист

ООО «Опора Плюс»

г. Казань, Республика Татарстан

СТАНОВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация: статья посвящена проблеме определения правового статуса муниципальных унитарных предприятий в России. Используя историко-правовой подход, проводится анализ становления муниципальных унитарных предприятий, дается оценка их особому правовому статусу в иерархии организационно-правовых форм предприятий.

Ключевые слова: право, муниципальное унитарное предприятие, правовой статус, право собственности, юридические лица.

Муниципальное унитарное предприятие (далее – МУП) является полноправным участником гражданско-правовых отношений, поэтому необходимо теоретическое и практическое осмысление правового положения таких предприятий, действующих на основе норм, содержащихся в различных отраслях права. Данные проблемы изучаются теоретическим правоведением, общей теорией права [8; 10], гражданским правом и другими отраслями которые, в свою очередь, отмечают недостаточную разработанность, присутствие противоречий, пробелов и коллизий правового регулирования в законодательной среде. В деятельности МУП выражается не только воля самого предприятия, но и интересы органов местного самоуправления.

Приоритет государственной собственности над частной связан с ограничением проявления последней. В своей монографии Б.М. Соколин, отметил, что еще в начале XIII века рядом своих указов Петр I ограничивал права частной собственности. Наблюдалось определенно преобладание государственной формы собственности над частной. Во время петровских реформ был поставлен вопрос (актуальный и поныне) о передаче действующих фабрик и заводов из

казны в частные руки, т.е. о разгосударствлении крупной промышленной собственности [4, с. 93].

В это время был подготовлен Бергрегамент, в соответствии с которым заводы передавались по регламентированной цене, в то же время владелец получал от государства субсидии, но при этом полного права собственности в плане триады прав он не получал. В переданных в частные руки заводах, по-прежнему, важное значение имел государственный заказ, регулирование ценообразования, контроль над качеством количеством выпускаемого товара. Таким образом, можно сделать вывод, что при «приватизации» XIII века сменился собственник заводов, но не форма управления.

К XIX веку, пишет Б.М. Соколин, сложились две формы крепостных фабрик: посессионные и вотчинные. Вотчинные или помещичьи, составляли значительную часть предприятий. На вотчинной фабрике государственная регламентация практически отсутствовала, т.е. их можно было бы отнести к чистой частной собственности помещиков [4, с. 89], аналогично отмечает в монографическом исследовании Р.Ф. Степаненко [9]. Посессионные фабрики работали под четким контролем со стороны государства. Эта форма собственности сочетала в себе признаки обеих форм собственности, государство занимала доминирующее положение, но вместе с тем, владелец получал доход. Интересным представляется и тот факт, что при финансовых и иных трудностях таких заводов бремя по выплате зарплаты и сбыт готовой продукции несло государство, что, естественно, было не выгодно государственной казне.

Дальнейшее развитие фабрик и заводов связано с принятием в их отношении правовых норм, регламентирующих их деятельность. Этот факт может свидетельствовать о том, что начался период становления и правового закрепления развития юридических лиц. Так, в частности, 18 июня 1840 года были утверждены правила увольнения посессионных рабочих в свободное состояние и перехода фабрик в полную собственность владельцев, как следствие избавление государства от бремени по содержанию неэффективных производств. Немаловажную роль в становлении российских юридических лиц сыграли Крестьянская

реформа 1861 года, а также судебная реформа 1864 года, в это же время произошла налоговая реформа. Все это положительно сказалось на развитии фабрик, заводов того времени. Началось расти количество частных предприятий, однако доход от государственных предприятий не уменьшился.

Долгое время одной из основных форм оставалась вотчинная (помещичья) собственность. В это время имело место передача частным лицам в форме откупов, монополий, регалий, концессий без права ее присвоения.

Справедливости ради следует отметить, что России были свойственны две формы собственности: это государственная (казенная) и общинная (общественная), фактически частной собственности не существовало до второй половины XIX века. Это связано с менталитетом населения, сложившимися устоями в обществе, где частная собственность не поощрялась.

Развитие гражданского (частного) права, и в частности, института права собственности, в середине XIX века проходила на основе кодификации старых форм права, что не могло не повлиять на характер этой отрасли: сохранились элементы сословного неравенства, ограничений вещных и обязательственных прав [4, с. 94].

В дореволюционной России характеризуется централизацией управления ресурсами страны, государственный контроль расширялся. Однако возможность создавать новые производства частным предпринимателям была.

Во все времена государство передавало в частные руки лишь те казенные предприятия, которые были нерентабельными, подлежащие закрытию. Восстанавливать работоспособность таких предприятий было трудоемким делом.

Таким образом, во-первых, подъем и развитие экономики в России в XVII-начале XIX было обеспечено воздействием прямого государственного управления; во-вторых, уровень развитости придавал двойственность и противоречивость участия государственного сектора в регулировании экономики; в-третьих, участие государства было всегда эффективным и встречало сопротивление частного капитала; в-четвертых, отношения с частным сектором сложились одновременно как сотрудничество и конфронтация [5].

Начало XX века ознаменовалось созданием крупных монополий в России, в которые входили не только частные, но и казенные предприятия.

Тогда-то в 1930-х гг. была введена конструкция «права оперативного управления», которая позволила государственным предприятиям совершать отдельные хозяйственные операции и оформлять плановые задания в виде договоров (такую конструкцию заимствовали и некоторые капиталистические крупные зарубежные фирмы и корпорации для организации внутриуправленческой, внутрифирменной работы). После «полное хозяйственное ведение», которое было впервые введено Законом СССР от 06.03.1990 г. «О собственности в СССР». Именно на таком праве имущество закреплялось за государственными унитарными предприятиями. Категория «хозяйственное ведение» встречается впервые в Законе РСФСР от 25.12.1990 г. «О предприятиях и предпринимательской деятельности».

Когда же в конце 1980-х – начале 1990-х годов возникла потребность заменить плановую экономику хозяйствования частнособственнической, конкурентной товарно-рыночной системой экономики, оказалось, что отдельные предприятия, действующие на основе права оперативного управления, даже после принятия новых законов о предприятии, не всегда должным образом способны включиться в новые экономические отношения. В этой обстановке в СССР, а затем, после его распада, в России возникла необходимость так расширить права предприятий, чтобы они смогли стать полноправными и эффективными участниками товарно-рыночных отношений. С этой целью была выработана категория «хозяйственного ведения» (сначала – «полного хозяйственного ведения» – Закон о собственности в РСФСР), при этом в законодательных органах началась работа по выработке законов, иных нормативных актов, которые бы наполнили указанную категорию необходимым («рыночным») содержанием.

Эта работа, однако, не была доведена до конца, ибо в качестве стратегий правовой политики того периода (приватизация 1992–1993 гг.) [6] неожиданно была принята программа общего (сплошного) акционирования, когда

государственные предприятия «переоформлялись» в открытые и закрытые акционерные общества. Нужен был виток активизации предпринимательского интереса.

Сама идея существенного («рыночного») расширения прав государственных предприятий была отодвинута в сторону. Она не нашла своей достаточной реализации и в последующем, когда 14 ноября 2002 года был принят Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (№161-ФЗ) [1]. В этой связи получилось так, что в настоящее время категории «хозяйственного ведения» и «оперативного управления», закрепленные в Гражданском кодексе РФ и упомянутом Законе 2002 года, хотя и являются вещными правами, в чем-то близкими к праву собственности, стали в немалой мере носить разрешительный («госплановский») характер и поэтому не позволяют в полной мере и эффективно участвовать государственным (и муниципальным) предприятиям в современной частнособственнической товарно-рыночной экономике [3, с. 148, 149]. Необходимость быстрого развития промышленного производства в России, ориентированного в первую очередь на оборонные нужды, обусловили акцент на казенную (государственную) форму собственности [4, с. 87].

Указ Президента РФ от 23.05.1994 г. «О реформе государственных предприятий» ускорил процесс формирования местного хозяйства, создания унитарных муниципальных предприятий, функционирующих в режиме оперативного управления имуществом и на условиях хозяйственного ведения производства. Соответственно, начиная с 1994 года проводилась реформа государственных предприятий, предусматривающую прекращение создания новых федеральных государственных предприятий с закреплением за ними государственного имущества на праве полного хозяйственного ведения, а также создание на базе ограниченного круга ликвидируемых федеральных государственных предприятий хозяйствующих учреждений – казенных заводов, казенных фабрик и казенных хозяйств с закреплением за ними на праве оперативного управления всего имущества ликвидируемых федеральных государственных предприятий.

28.10.1994 г. вступил в силу Указ Президента России «О полномочиях правительства РФ по осуществлению передачи объектов федеральной собственности в государственную собственность субъектов РФ и муниципальную собственность». Во исполнение данного указа было принято Постановление Правительства РФ от 07.03.1995 г. «О порядке передачи объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения в государственную собственность субъектов РФ» [2].

Унитарное предприятие в современном российском праве сохраняет основные черты государственных предприятий, существовавших до введения в действие Закона РСФСР от 25.12.1990 г. «О предприятиях и предпринимательской деятельности», а затем и части первой ГК РФ. Это – своеобразная переходная форма организации государственного и муниципального хозяйствования. В юридической литературе справедливо отмечается, что с точки зрения обычного хозяйственного оборота такая конструкция является несовершенной, поскольку участниками этого оборота должны являться собственники, самостоятельно распоряжающиеся своим имуществом.

Присутствие в ГК РФ 1994 года права хозяйственного ведения является своеобразным «атавизмом» прежней командной системы управления экономикой, в которой предприятия и организации – несобственники составляли абсолютное большинство. Совершенно очевидно, что отказаться в одночасье от этих прав не представляется возможным.

Муниципальная реформа затронула не только интересы граждан, сферы, которые их обслуживают, но, как следствие, внесла изменения в деятельность предприятий, которые непосредственно занимались решением социальных задач. Так был принят ФЗ от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Концепция разделения собственности вызывало много вопросов и споров, особенно после горбачевских реформ. Уместно привести точку зрения В.С. Нерсесянца, который исходил из концепции, согласно которой государство – не субъект собственности и в экономическом и юридическом смысле

слова, поэтому у государства нет права посредством приватизации превратить социалистическую собственность в частную [7, с. 313].

История становления МУП прошла свой сложный путь. Унитарные предприятия в свое время были основными хозяйствующими субъектами. В современном российском праве они сохраняют основные черты государственных предприятий, существовавших до введения в действие Закона РСФСР от 25.12.1990 г. «О предприятиях и предпринимательской деятельности», а затем и части первой ГК РФ. Это – своеобразная переходная форма организации государственного и муниципального хозяйствования.

Вопрос о цели сохранения старой, созданной специально для иных исторических условий правовой формы оказался остро актуальным для современного российского законодателя [11, с. 15].

Список литературы

1. Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14.11.2002 №161-ФЗ // СПС КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 10.11.2024).
2. Постановление Правительства РФ «О порядке передачи объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения федеральной собственности в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность» от 07.03.1995 №235 (с изм. от 27.08.1999) // СПС КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 10.11.2024).
3. Алексеев С.С. Право собственности: проблемы теории / С.С. Алексеев. – 2-е издание, переработанное и дополненное. – М.: Норма, 2007. – 240 с. – ISBN 978-5-468-00057-1. – EDN QXFYBP.
4. Власова М.В. Право собственности в России: возникновение, юридическое содержание, пути развития / М.В. Власова. – М.: МЗ-Пресс, 2002. – 170 с.
5. Дойников П.И. Управление казенной промышленностью в России в XVIII – начале XIX в. / П.И. Дойников // Предпринимательское право. – 2007. – №4. – С. 41–45. – EDN KAOSQL.

6. Исаев Э.Е. Современное понимание правовой процессуальной политики: теоретико-правовые проблемы / Э.Е. Исаев // Право и государство: теория и практика. – 2023. – №12 (228). – С. 122–124. – DOI 10.47643/1815-1337_2023_12_122. – EDN ODGSCZ.

7. Нерсесянц, В.С. Наш путь к праву. От социализма к цивилизму / В.С. Нерсесянц. – М.: Рос. право, 1992. – 352 с.

8. Общая теория права: история и современное состояние (к 110-летию А.И. Денисова) / М.Н. Марченко, В.В. Лазарев, В.М. Сырых [и др.]. – М.: Проспект, 2018. – 416 с. – ISBN 978-5-392-24097-5. – EDN BNJOLD.

9. Степаненко Р.Ф. Генезис общеправовой теории маргинальности / Р.Ф. Степаненко. – Казань: Университет управления «ТИСБИ», 2012. – 267 с. – EDN XEDVTT.

10. Теория государства и права для обучающихся по специальности «Правоохранительная деятельность»: учебник / Р.А. Ромашов, Е.Л. Харьковский, О.С. Батова [и др.]. – 2-е изд., пер. и доп. – М.: Юрайт, 2024. – 471 с. – ISBN 978-5-534-17312-3. – EDN UVRMCN.

11. Щенникова Л.В. Закон об унитарных предприятиях и его роль в российской экономике / Л.В. Щенникова // Российская юстиция. – 2003. – №4. – С. 15–17.