

DOI: 10.20310/1810-0201-2018-23-174-149-154
УДК 94(47)

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ И ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАЗЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ РОССИИ В XVII–XXI ВЕКАХ

Денис Викторович ШЕПЕЛЕВ^{1,2)}, Дина Викторовна ШЕПЕЛЕВА¹⁾

¹⁾ ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

125993, Российская Федерация, г. Москва, Ленинградский просп., 49

E-mail: dianasaxara@rambler.ru

²⁾ ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)»

125993, Российская Федерация, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9

E-mail: denn0508@yandex.ru

Аннотация. Рассмотрены особенности исторического пути развития казенных предприятий и выражения их законных интересов в получении прибыли, которые приобретают актуальный аспект с учетом современных экономических реалий и рыночных условий. Развитие общественных ценностей, составляющих правовую культуру общества, идет в динамике с развитием рынка и экономики. Наличие на рынке таких публично-правовых структур, как казенные предприятия, позволяет государству одновременно получать прибыль и реализовывать специфические, порой уникальные цели и задачи, такие как осуществление отдельно дотируемых видов деятельности, химических и военных производств. По своей правовой природе казенные предприятия имеют целью деятельности получение прибыли и являются коммерческими организациями. Непосредственного закрепления в отечественном законодательстве понятие «казенное предприятие» не имело вплоть до принятия Гражданского кодекса Российской Федерации. Такие формулировки, как «казенные фабрики», «казенные заводы» были характерны для государственных предприятий в дореволюционный период. В этой связи употребление термина «казенные предприятия» было применимо для всей государственной промышленности. В советском законодательстве употреблялся термин «предприятие», не уточняя признаки, отражающие их государственную природу. Сделан вывод о том, что исторический путь становления казенных предприятий в России прошел достаточно длительный и сложный процесс с точки зрения принадлежности по праву собственности, но сущность и историческая цель создания не изменились – это поддержание обороны и промышленности государства.

Ключевые слова: казенные предприятия; законные интересы; прибыль; оборона и безопасность; Министерство финансов; финансовая деятельность

Развитие военной промышленности на базе публичного имущества было обосновано таким важным обстоятельством, как обеспечение безопасности государства, включающее в себя изготовление вооружений. Это привело к тому, что в XVII веке на основе Пушечного двора возникли казенные заводы, казенные оружейные мастерские. А на основе горных промыслов происходило учреждение казенных заводов. Для управления казенной промышленности была характерна специализированность и распределение в системе приказов (Монастырских дел, Аптекарский, Бронный, Каменных дел, Оружейный, Посольский, Тайный, Пушкарский, Соляной, Стрелецкий). Казенные производства, пройдя в своем становлении несколько этапов реформирования, продолжили свое развитие вплоть до революционных преобразований, начавшихся в 1917 г.

В начале XVIII века в период правления Петра I развитие фабрик и мануфактур получает активный скачок. Они стали признаваться недвижимым казенным имуществом. В 1717 г. Берг-Мануфактур-коллегия в связи с принятием указа Петра I «О штате коллегий и о времени открытия оных»¹ было поручено осуществлять управление мануфактурами и фабриками. Следующий этап развития государственного обеспечения казенных предприятий связан с учреждением в 1802 г. министерств. Из Берг-коллегии создали Горный департамент в структуре Министерства коммерции, существовавший до 1810 г., а после – в составе Министерства финансов. Трансформированная в Главное правление мануфактур Мануфактур-коллегия в 1811 г. становится Департаментом ма-

¹ О штате коллегий и о времени открытия оных: Указ Императора Петра I от 11.12.1717. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

нуфактур Министерства внутренних дел, а в 1819 г. передается в Министерство финансов. Централизованность приобрела значительный характер с учреждением министерств и ведомственного регулирования. Перестали действовать положения Учреждения о губерниях 1775 г., в 1837 г. было создано Министерство государственных имуществ, занимавшееся различными сферами казенной экономики. Дальнейшее историческое развитие казенных фабрик и заводов и фабрик предопределено кодификацией законодательства.

Единый Устав казенного управления текстуально состоял из трех самостоятельных уставов и входил в третью книгу VII тома Свода законов Российской империи 1857 г.² В Свод 1857 г. входит и «Устав о промышленности фабричной и заводской». Происходящие преобразования промышленности в конце XIX века требовали изменений правового регулирования их деятельности. В 1887 г. претерпел изменения Устав о промышленности. В 1893 г. Устав о промышленности заново издавался вместе с горным, включающим монетный Устав. В 1899 г. произошло новое изменение Монетного устава. Далее был принят Устав 1914 г. о промышленности ремесленной и фабрично-заводской, согласно которому из некоторых отраслей были монополизированы казенные предприятия, в частности, таких отраслей, как военной и морской, что с 1838 г. регулировалось Сводом военных постановлений и Сводом морских постановлений.

Анализируя дореволюционный период развития казенных предприятий, мы приходим к выводу, что они учреждались непосредственно государственной властью или продавались от частных лиц, были подчинены различным ведомствам, находящимся в собственности государства. Процесс национализации всей промышленности связан с событиями 1917 г. Все заводы, фабрики и иные предприятия стали обретать публично-правовой, а именно государственный характер, создаваясь в различных отраслях экономики. Изменена нормативная база, принят ряд правовых актов, включая регулирование

² Свод законов Российской империи: в 16 т. Т. 7: в 4 кн. Кн. 3. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

производственных объединений и предприятий.

Коренные перемены в статусе и содержании деятельности казенных предприятий происходят в конце 70-х гг. XX века. В частности, отмечается, что в 1979 г. «принято решение «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы», а несколько раньше – в 1976 г. «О совершенствовании хозяйственного механизма в строительстве» [1, с. 29].

В 1987 г. Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)» существенно расширяет самостоятельность предприятий в вопросах планирования, труда, управления и договорных отношений³. В соответствии со статьей 1 данного закона «государственное предприятие признавалось юридическим лицом, обладающим обособленной частью общенародной собственности и имеющим самостоятельный баланс, пользующимся правами и выполняющим обязанности, связанные с его деятельностью»⁴. Взаимоотношения определенного предприятия и вышестоящего органа, например, министерства или государственного комитета, ведомства или другого органа строились на основе соблюдения принципов полного хозяйственного расчета, планового управления, самофинансирования и самоуправления на предприятии.

Существенные преобразования предприятий в 1990–1995 гг. были обусловлены экономическими преобразованиями, которые нашли отражение в законодательстве России. Правовыми средствами активно создавались условия для их приватизации и акционирования, что получило дополнительное развитие в актах Президента Российской Федерации и органов исполнительной власти.

Проблема закрепления за предприятиями государственного имущества на праве полного хозяйственного ведения возникла с принятием Указа Президента РФ «О реформе государственных предприятий»⁵. Основной

³ О государственном предприятии (объединении): закон СССР от 30.06.1987 № 7284-XI. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

⁴ Там же.

⁵ О реформе государственных предприятий (утратил силу): Указ Президента РФ от 23.05.1994 № 1003. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

задачей являлось создание казенных заводов и закрепление за ними всей собственности бывших предприятий на праве оперативного управления. Казенный завод самостоятельно реализовывал свою продукцию и распределял полученную прибыль при условии, если это устанавливалось законодательством.

Новым этапом становится принятие постановлений Правительства Российской Федерации, устанавливающих типовой устав казенного завода и порядок планирования и финансирования, ответственности казенных заводов⁶. Но качественно иную, самостоятельную организационно-правовую форму государственные и муниципальные унитарные предприятия получили со вступлением в силу в 1995 г. Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ). Понятие «унитарное предприятие» было закреплено на уровне закона. В соответствии с первоначальной редакцией статьи 116 ГК РФ унитарное казенное предприятие, учредительным документом которого являлся устав, с правом оперативного управления могло быть образовано по решению публично-правового органа.

Но в ходе дальнейшего развития правового регулирования порядок образования и деятельность казенных предприятий были закреплены в Федеральном законе «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»⁷. Он был дополнен Постановлением Правительства РФ «О создании и регулировании деятельности федеральных казенных предприятий» и аналогичными нормативными актами на уровне субъектов Российской Федерации⁸. Эти изменения исключили повтор положений об определении ка-

зенных предприятий в ГК РФ и специальном законе, оставив положения последнего, то есть нормы императивного характера.

Общее историческое становление и развитие казенных предприятий и их нормативное регулирование проходило в четырех периодах. Во-первых, дореволюционный период (XVII – начало XX века), когда произошли сменяемость ведомственного и регионального управления соответствующими уровнями правового регулирования, полная подотчетность государству и создание относительно системного регулирования со второй половины XIX века. Обратим внимание на то, что вопросы управления и деятельности казенных предприятий оставались на внутреннем уровне структур, курирующих предприятия, вплоть до принятия Сводов законов Российской империи.

Во-вторых, советский период (1917–1990 гг.), во время которого развиваются национализация всей промышленности, централизованное управление, плановость, а также нормативно-правовое регулирование на уровне специальных законов.

В-третьих, переходный период (1990–1995 гг.), в процессе которого на государственном уровне создавались условия для приватизации и акционирования государственных предприятий, дальнейшей передачи казенных предприятий в частный сектор, что было связано с переходом к новому типу экономики – рыночному.

В-четвертых, последний период (1995 г. – настоящее время) – современный, берет свое начало со вступлением в силу в 1995 г. нового ГК РФ, отделяющего среди государственных унитарных предприятий казенные предприятия как предприятия, основанные на праве оперативного управления. В это время был принят закон, специально регулирующий деятельность государственных и муниципальных унитарных предприятий, который определял в том числе и особенности правового статуса казенных предприятий.

Важно подчеркнуть, что «интересы служат важным каналом формирования законодательства, основой правоприменительной и правоохранительной работы государственных органов и экономики государства» [2, с. 12]. Законные интересы в свою очередь являются особой категорией, в которой заложен большой юридический потенциал,

⁶ Об утверждении типового устава казенного завода (казенной фабрики, казенного хозяйства), созданного на базе ликвидированного федерального государственного предприятия (утратил силу): постановление Правительства РФ от 12.08.1994 № 908. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант»; Порядок планирования и финансирования, ответственности казенных заводов (казенных фабрик, казенных хозяйств) (утратил силу): постановление Правительства РФ от 06.10.1994 № 1138. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

⁷ О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ (ред. от 04.11.2014) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

⁸ О создании и регулировании деятельности федеральных казенных предприятий: постановление Правительства РФ от 15.12.2007 № 872 (ред. от 07.09.2011) // СЗ РФ. 2007. № 52. Ст. 6456.

влияющий на динамику общественных отношений с учетом изменений потребностей людей. Удовлетворить потребность, достичь желаемого, в конечном итоге, реализовать интерес – основной структурный элемент законного интереса, главная часть его содержания. Выбор средств достижения и реализации законных интересов государства зависит от различных возможностей, которыми располагает государство, от готовности руководства воспользоваться имеющимися в его распоряжении средствами и возможностями, в частности, такими как деятельность казенных предприятий. Как полагает А.И. Экимов: «Исследовать интересы – это рассматривать пути, формы, возможности оптимального удовлетворения потребностей» [3, с. 7], с чем мы полностью согласны. Изучение же законного интереса казенных предприятий в получении прибыли невозможно без полноценного анализа финансовой деятельности казенных предприятий, ее основ и форм. «Законные интересы создают для их носителей определенные правовые возможности действовать известным образом, претендовать на соответствующее поведение других лиц и организаций, а в случае неудовлетворения их претензий обращаться за защитой» [4, с. 328], – отмечают Н.И. Матузов и Н.В. Ушанова.

Таким образом, во все исторические периоды основной правовой возможностью казенных предприятий в получении прибыли являлось их участие на рынке как полноценных субъектов предпринимательства и финансовой деятельности. В настоящее время законные интересы в сфере экономической деятельности, связанные со свободным использованием своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности, закреплены в статье 34 Конституции Российской Федерации⁹ [13]. Исторические создан-

ные как публично-правовые образования, казенные предприятия сейчас являются, прежде всего, юридическими лицами, цель деятельности которых – это извлечение прибыли. Важно отметить, что другие субъекты хозяйственной и предпринимательской деятельности не всегда могут присутствовать в таких сферах, как изготовление, разработка, производство отдельных видов продукции (патронов и боеприпасов, военной техники и вооружения, взрывоопасной и химически опасной продукции), утилизация опасных химических отходов ввиду особой значимости обороны и безопасности государства. Этот факт лишь подчеркивает заинтересованность казенных предприятий с коммерческой точки зрения в получении прибыли.

В завершение отметим, что исторический путь становления казенных предприятий в России прошел достаточно длительный и сложный процесс с точки зрения принадлежности по праву собственности, но сущность и историческая цель создания не изменились – это поддержание обороны и промышленности государства.

Список литературы

1. *Косякова Н.И.* Правовое положение государственных предприятий // Журнал российского права. 2000. № 5/6. С. 21-29.
2. *Шепелев Д.В.* Проблемы реализации и защиты интересов в праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 25 с.
3. *Экимов А.И.* Интересы и право в социалистическом обществе. М., 1984.
4. *Матузов Н.И., Ушанова Н.В.* Возможность и действительность в российской правовой системе. Саратов: Изд-во «Саратовская государственная академия права», 2010.

Поступила в редакцию 02.03.2018 г.

Отрецензирована 13.04.2018 г.

Принята в печать 16.05.2018 г.

Конфликт интересов отсутствует.

⁹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

Информация об авторах

Шепелев Денис Викторович, кандидат юридических наук, доцент департамента правового регулирования экономической деятельности. Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация; доцент кафедры теории государства и права. Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Российская Федерация. E-mail: denn0508@yandex.ru

Шепелева Дина Викторовна, кандидат юридических наук, доцент департамента правового регулирования экономической деятельности. Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: dianasaxara@rambler.ru

Для корреспонденции: Шепелева Д.В., e-mail: dianasaxara@rambler.ru

Для цитирования

Шепелев Д.В., Шепелева Д.В. Особенности развития и правового регулирования деятельности казенных предприятий России в XVII–XXI веках // Вестник Тамбовского университета. Серия Гуманитарные науки. Тамбов, 2018. Т. 23, № 174. С. 149-154. DOI: 10.20310/1810-0201-2018-23-174-149-154.

DOI: 10.20310/1810-0201-2018-23-174-149-154

PECULIARITIES OF DEVELOPMENT AND LEGAL REGULATION OF ACTIVITY OF STATE-OWNED ENTERPRISES IN RUSSIA IN THE 17th – THE 21st CENTURIES

Denis Viktorovich SHEPELEV^{1,2)}, Dina Viktorovna SHEPELEVA¹⁾

¹⁾ Financial University under the Government of the Russian Federation
49 Leningradskiy Ave., Moscow 125993, Russian Federation
E-mail: dianasaxara@rambler.ru

²⁾ Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
9 Sadovaya-Kudrinskaya St., Moscow 125993, Russian Federation
E-mail: denn0508@yandex.ru

Abstract. The peculiarities of the historical way of development of state-owned enterprises and the expression of their legitimate interests in obtaining profit are considered. That acquires the actual aspect taking into account modern economic realities and market conditions. The development of social values that make up the legal culture of society is dynamic with the market and economy development. The existence on the market of such public legal structures as state-owned enterprises allows the state simultaneously to make profit and realize specific, sometimes unique goals and objectives, such as the implementation of separately subsidized activities, chemical and military industries. By their legal nature, state-owned enterprises have the purpose of making a profit and are commercial organizations. The concept of “state-owned enterprise” had not been directly fixed in the domestic legislation until the adoption of the Civil Code of the Russian Federation. Such formulations as “state-owned factories”, “state-owned plants” were typical for state-owned enterprises in the pre-revolutionary period. In this regard the use of the term “state-owned enterprises” was applicable to all state-owned industry. In Soviet legislation the term “enterprise” was used without specifying the characteristics that reflect their state nature. It is concluded that the historical way of state-owned enterprises formation in Russia has passed a rather long and complicated process from the point of view of ownership, but the essence and historical purpose of the creation have not changed – it is the state defense and industry maintenance.

Keywords: state-owned enterprises; legitimate interests; profit; defense and safety; Ministry of Finance; financial activity

References

1. Kosyakova N.I. Pravovoe polozhenie gosudarstvennykh predpriyatiy [Legal statute of state enterprises]. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*, 2000, no. 5/6, pp. 21-29. (In Russian).
2. Shepelev D.V. *Problemy realizatsii i zashchity interesov v prave: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Problems of Realization and Protection of Interests in Law. Cand. jurid. sci. diss. abstr.]. Moscow, 2011, 25 p. (In Russian).

3. Ekimov A.I. *Interesy i pravo v sotsialisticheskoy obshchestve* [Interests and Law in Socialistic Society]. Moscow, 1984. (In Russian).
4. Matuzov N.I., Ushanova N.V. *Vozmozhnost' i deystvitel'nost' v rossiyskoy pravovoy sisteme* [Possibilities and Reality in Russian Legal System]. Saratov, Saratov State Law Academy Publ., 2010. (In Russian).

Received 2 March 2018

Reviewed 13 April 2018

Accepted for press 16 May 2018

There is no conflict of interests.

Information about the authors

Shepelev Denis Viktorovich, Candidate of Jurisprudence, Associate Professor of Legal Regulation of Economic Activity Department. Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation; Associate Professor of Theory of State and Law Department. Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation. E-mail: denn0508@yandex.ru

Shepeleva Dina Viktorovna, Candidate of Jurisprudence, Associate Professor of Legal Regulation of Economic Activity Department. Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation. E-mail: dianasaxara@rambler.ru

For correspondence: Shepeleva D.V., e-mail: dianasaxara@rambler.ru

For citation

Shepelev D.V., Shepeleva D.V. Osobennosti razvitiya i pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti kazennykh predpriyatiy Rossii v XVII–XXI vekakh [Peculiarities of development and legal regulation of activity of state-owned enterprises in Russia in the 17th – the 21st centuries]. *Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya Gumanitarnye nauki – Tambov University Review. Series: Humanities*, 2018, vol. 23, no. 174, pp. 149-154. DOI: 10.20310/1810-0201-2018-23-174-149-154. (In Russian, Abstr. in Engl.).