
**ЗЕМЕЛЬНАЯ РЕФОРМА И РАЗВИТИЕ
АГРАРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО СТАТУСА
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ И
КООПЕРАТИВОВ**© 2009 г. М. И. Палладина¹

В настоящей статье рассмотрен ряд проблемных вопросов, в том числе доктринального характера, которые вызваны внесенными в 2007 г. изменениями в земельное законодательство, а также в Федеральный закон “О государственных и муниципальных унитарных предприятиях” от 14 ноября 2002 г.² (далее – Закон о государственных и муниципальных предприятиях).

Сельское хозяйство оказалось самым первым полигоном экономических преобразований, проведенных в форме земельной и аграрной реформ. В результате в 1992–1993 гг. массового реформирования колхозов и совхозов в хозяйственные общества и товарищества и осуществления государственных программ приватизации государственного и муниципального имущества в последующие годы количество государственных предприятий в сельском хозяйстве существенно уменьшилось. Постановлением Правительства России “О порядке приватизации и реорганизации предприятий и организаций агропромышленного комплекса” от 4 сентября 1992 г.³ (в ред. от 11 декабря 1992 г.) были предусмотрены некоторые ограничения в приватизации специализированных государственных предприятий, находящихся в федеральной собственности, к которым были отнесены: племенные и конные заводы, государственные конюшни, ипподромы, селекционно-гибридные центры, государственные семенные инспекции и лаборатории по сортоиспытанию сельскохозяйственных культур, сортоиспытательные станции и участки, предприятия по воспроизводству ценных и анадромных видов рыб, учебно-опытные, учебно-производственные, опытно-производственные и другие хозяйства (предприятия) высших и средних специальных сельскохозяйственных учебных заведений, научно-исследовательских институтов, совхозов-техникумов, совхозов-колледжей, опытные хозяйства машинно-испытательных станций, опытно-селекционные станции, птицефабрики, парниково-тепличные комбинаты. Однако их чис-

ло продолжало сокращаться. Тот же процесс происходил и с государственными предприятиями субъектов Российской Федерации. По данным Госкомстата России, на 1 января 2000 г. из 27259 сельскохозяйственных предприятий числилось всего 1270 государственных и 332 муниципальных предприятия. Кроме того, большая часть из 1277 неререорганизованных совхозов сохранила статус государственных предприятий (остальные согласно ст. 12 Конституции РСФСР 1978 г. с учетом изменений, внесенных в 1990 г.⁴, перестали быть государственными). По данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи, по состоянию на 1 июля 2006 г. статус государственных и муниципальных унитарных предприятий сохранили 2646 предприятий.

Сами названия государственных предприятий говорят о том, что они изначально предназначены для обслуживания общегосударственных нужд и осуществления научно-технического прогресса в отрасли. Тем не менее, уже к 1995 г. возникла проблема перспектив их существования, обозначенная в ряде публикаций того периода. В настоящее время эта проблема обрела еще более острый характер в связи с принятием нового законодательства (2001–2007 гг.).

Считается, что ГК РФ, вступивший с силу с 1 января 1995 г., закрепил существование в жизни ставшей уже традиционной организационно-правовой модели хозяйствования – государственного и муниципального предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения (ранее этот статус именовался как “право полного хозяйственного ведения”), а также определил новую правовую модель – федеральное казенное предприятие, основанное на праве оперативного управления, объединив их с первыми общим названием “унитарное предприятие”.

Такому правовому решению предшествовал Указ Президента РФ “О реформе государственных предприятий” от 23 мая 1994 г.⁵, которым было намечено проведение, начиная с 1994 г., рефор-

¹ Профессор кафедры аграрного и экологического права Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина, доктор юридических наук.

² См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

³ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 12. Ст. 931; № 25. Ст. 2219.

⁴ См.: Закон РСФСР “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР” от 15 декабря 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 29. Ст. 395.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 5. Ст. 393.

мы государственных предприятий на федеральном уровне путем:

а) прекращения создания новых федеральных государственных предприятий, с закреплением за ними государственного имущества на праве хозяйственного ведения;

б) создание на базе ограниченного круга ликвидируемых федеральных государственных предприятий хозяйственных учреждений: казенных заводов, фабрик и хозяйств с закреплением за ними на праве оперативного управления всего имущества ликвидируемых федеральных государственных предприятий. Основаниями для принятия решения о ликвидации федерального государственного предприятия являлось: нецелевое использование выделенных федеральных средств, отсутствие прибыли по итогам последних двух лет, использование недвижимого имущества, закрепленного за предприятием на праве полного хозяйственного ведения с нарушением действовавших правил.

Этот Указ по существу адресовался предприятиям ВПК и АПК, так как именно в данных секторах еще оставались неприватизированными государственные предприятия, признанные федеральной собственностью согласно постановлению Верховного Совета РФ “О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность” от 27 декабря 1991 г.⁶ В число таких предприятий вошли государственные племенные и конные заводы и совхозы, селекционно-гибридные центры, сортоиспытательные станции и другие государственные сельскохозяйственные предприятия, признанные объектами, обеспечивающими жизнедеятельность народного хозяйства России в целом. Государственные сельскохозяйственные предприятия, являвшиеся как имущественные комплексы объектами федеральной собственности, составили тогда приблизительно две пятых от общего числа предприятий государственного сектора и муниципальной собственности.

Уже сложившееся к тому времени (вследствие множества ошибок проводимой экономической реформы) тяжелое финансовое положение многих государственных сельскохозяйственных предприятий могло служить основанием для перевода всех (или почти всех) предприятий федеральной собственности на статус казенных.

⁶ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

Однако из-за отсутствия необходимых средств в федеральном бюджете Указом Президента РФ от 7 августа 1995 г.⁷ применительно к предприятиям АПК было приостановлено действие Указа Президента РФ от 23 мая 1994 г. В результате ни в 1995, ни в последующие годы в сельском хозяйстве не было создано ни одного казенного предприятия. Ныне все сельскохозяйственные государственные и муниципальные предприятия существуют как *унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения*. И именно этот статус предопределил их дальнейшую судьбу, которая представлена разной, противоречивой в гражданском законодательстве, с одной стороны, и в земельном – с другой.

“Эквилибристика” на уровне принципиальных положений в стратегии законодателя стала проявляться уже в 1995 г., т.е. с самого начала действия ГК РФ, который, будучи кодифицированным актом, предусмотрел существование унитарных предприятий, основанных на праве оперативного управления и праве хозяйственного ведения, отнюдь не как временное явление. Правительству, очевидно, это не понравилось, и оно последовательно, начиная с того же 1995 г., провозглашало и проводило в качестве государственного курса полную ликвидацию государственного сектора в АПК и сведение его до минимума в ВПК. Этот курс был выражен в Программе Правительства РФ “Реформы и развитие российской экономики в 1995–1997 гг.”, утвержденной постановлением Правительства РФ от 28 апреля 1995 г.⁸ и последующих аналогичных актах.

В п. 4.3 разд. 4 “Институциональные преобразования” упомянутой Программы раскрывались цели реформы государственных предприятий и управления государственной собственностью, суть которой состояла в следующем: освобождение государства от несвойственных ему функций в экономической сфере, сохранение в государственной собственности только предприятий и имущества, безусловно, необходимых для осуществления конституционных функций государства и удовлетворения жизненно важных потребностей общества, при *постепенном прекращении деятельности государства и его органов в качестве хозяйствующих субъектов*, повышении эффективности управления государственными предприятиями и снижения нагрузки на бюджет.

⁷ См.: Указ Президента РФ “О дополнительных мерах по обеспечению агропромышленного комплекса техникой для уборки урожая 1995 г.” от 7 августа 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 32. Ст. 3293.

⁸ Постановление Правительства РФ «О Программе Правительства Российской Федерации “Реформы и развитие российской экономики в 1995–1997 гг.”» от 28 апреля 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1966.

Во исполнение этой Программы был установлен перечень казенных предприятий. При этом исходили из двух принципов:

1) количество казенных предприятий определяется размерами средств, которые могут быть направлены из федерального бюджета на поддержание их деятельности;

2) казенные предприятия создаются на базе предприятий, производство продукции на которых неэффективно по рыночным критериям, однако является жизненно необходимым для общества (входит в минимальные обязательства государства).

Оба принципа оказались не действующими в АПК в силу неизменно дискриминационного отношения к нему правительства и иных органов государственной власти. Унитарным предприятиям в сельском хозяйстве была уготована начертанная Программой судьба временного явления, поскольку в ней предусматривалось “в целях выравнивания экономических и правовых условий деятельности всех участников рынка *поэтапно отказаться* от применения права хозяйственного ведения”. Путь достижения этих целей – преобразование в течение охваченного Программой периода унитарных предприятий, основанных на этом праве, в акционерные общества, большая или меньшая часть капитала которых (до 100%) может сохраниться в руках государства. В качестве механизма управления акциями предполагалась передача принадлежащего государству пакета акций на коммерческих условиях в управление (траст) частным лицам и организациям.

Таким образом, уже в самом начале реформы государственного сектора экономики и системы управления им стратегия исполнительной власти на федеральном уровне вступила в серьезное противоречие с волей законодателя, выраженной в гражданском законодательстве, что в правовом государстве является недопустимым со всех точек зрения. И, тем не менее, эта стратегия была развита не только в Программе социально-экономического развития России 2001–2010 гг., разработанной Минэкономразвития России, но и в целой серии последующих актов правительства. Программа не получила официального одобрения и последующей формализации, но, несмотря на критическую направленность ее обсуждения в печати, основная цель разработки – завершить приватизацию земли и государственного имущества путем поэтапного акционирования государственных и муниципальных предприятий к 2004 г., сохранив в государственном секторе лишь 1,5–2,5 тыс. из 14 тыс. предприятий, – была закреплена в ряде постановлений Правительства РФ (и, очевидно, что этот минимум государственных предприятий предусматривался только для ВПК).

Теоретическое обоснование ликвидации (или сокращения до минимума) государственных и муниципальных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, дано в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, одобренной постановлением Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. (в ред. от 29 ноября 2000 г.) (далее – Концепция)⁹. Концепция провозглашает необходимость “пересмотра принципов и приоритетов в области управления и распоряжения государственным имуществом, усиления государственного контроля и регулирования в государственном секторе экономики”. В Концепции дается весьма четкая установка на необходимость повышения эффективности деятельности предприятий, их конкурентности, оптимизацию количества унитарных предприятий таким образом, чтобы они создавались исключительно в тех случаях, когда цели и задачи, ради которых они создаются, не могут быть реализованы хозяйствующими субъектами иной организационно-правовой формы.

В связи с этим было предложено провести оценку деятельности всех унитарных предприятий на предмет соответствия их установленным в Концепции целям и задачам: использованию имущества, приватизация которого запрещена; осуществлению деятельности, направленной на решение социальных задач, включая реализацию определенных товаров и услуг по минимальным ценам; разработке и изготовлению отдельных видов продукции, находящихся в сфере национальных интересов России и обеспечивающих национальную безопасность; производству отдельных видов продукции, изъятых из гражданского оборота или ограниченных в гражданском обороте; осуществлению деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий и отдельных дотируемых видов деятельности; ведению убыточных производств; реализации деятельности, направленной на осуществление государственных закупочных и товарных интервенций с целью обеспечения продовольственной безопасности государства; ведению научной и научно-технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением национальной безопасности.

Те же цели были закреплены и постановлением Правительства РФ “О федеральных государственных унитарных предприятиях, основанных на праве хозяйственного ведения” от 6 декабря 1999 г.¹⁰ на предмет определения дальнейшей судьбы последних: реорганизация в открытые акционерные общества; создание на их базе казенных предприя-

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 39. Ст. 4626; 2000. № 49. Ст. 4825.

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 50. Ст. 6230.

тий; продажа их как имущественных комплексов; ликвидация.

Указанные в Концепции и названном постановлении Правительства РФ цели деятельности применительно к государственным и муниципальным предприятиям, основанным на праве хозяйственного ведения, закреплены и в Законе о государственных и муниципальных предприятиях. Причем данным Законом, в отличие от Указа Президента РФ “О реформе государственных предприятий” от 23 мая 1994 г., предусмотрено право существования предприятий такой правовой модели даже в рамках федеральной собственности. Тем не менее, в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 г., было намечено продолжение работы по сокращению количества унитарных предприятий путем реорганизации и ликвидации, поскольку, как сказано в документах, “в настоящее время правовой статус более чем 11 тыс. унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, не позволяет им быть полноценными и эффективными субъектами рыночной экономики”, и поэтому одним из основных направлений действий правительства будет “отказ от использования права хозяйственного ведения и постепенная оптимизация количества унитарных предприятий”.

В Концепции названо общее число унитарных предприятий – 13786, из них казенных – 2786. К 2004 г. Минэкономразвития России было намерено сократить количество унитарных предприятий до 1.5–2.5 тыс. Из этого следует, что правительством не только был вынесен приговор существованию унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, но и осуществляются активные действия по его исполнению вразрез с уже одобренной им Концепцией, в рамках которой предполагается сохранить часть этих предприятий для конкретно (нормативно) установленных целей. Так, в § 3.1.6 “Управление государственной собственностью” разд. 3 “Модернизация экономики” Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.) отказ от использования права хозяйственного ведения мотивируется тем, что основанные на этом праве унитарные предприятия якобы не в состоянии быть полноценными и эффективными субъектами рыночной экономики. Далее говорится: “...важнейшим элементом приватизационного процесса должно стать стратегическое планирование, осуществляемое по тем же принципам, что и планирование федерального бюджета на соответствующий год”. В разд. 5 “Основные направления бюджетной политики” указанной Программы в качестве основных задач бюджетной политики в среднесрочной перспективе названа “реорганизация системы го-

сударственных и муниципальных унитарных предприятий, казенных предприятий и бюджетных учреждений с целью снижения стоимости и повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг населению”.

Если исходить из целей, определенных Концепцией и Законом о государственных и муниципальных предприятиях, сохраниться в АПК могут только унитарные предприятия, занимающиеся закупочными и товарными интервенциями. Возможно было бы попытаться опереться еще на два основания: а) необходимость использования имущества, приватизация которого запрещена и б) необходимость осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных предприятий. Такие основания были закреплены постановлением Правительства РФ “О порядке приватизации и реорганизации предприятий и организаций агропромышленного комплекса” от 4 сентября 1992 г., согласно которому предприятия, организации и учреждения государственной племенной, ветеринарной, лесоохранительной службы и службы защиты растений, государственные семенные инспекции и лаборатории по сортоиспытанию сельскохозяйственных культур, проектно-изыскательские центры и станции агрохимической службы, центры по химизации и сельскохозяйственной радиологии, подсобно-производственные хозяйства биологической промышленности, семеноводческие, машиноиспытательные станции, а также предприятия, осуществляющие посев и возделывание культур, содержащие наркотические и ядовитые вещества, в 1992 г. не подлежали приватизации (п. 27 Положения о реорганизации колхозов и совхозов и приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий, утв. указанным постановлением Правительства РФ).

Однако данный нормативный акт отменен с 27 января 2003 г. постановлением Правительства РФ от 20 декабря 2002 г. № 912¹¹ в связи с вступлением в действие Федерального закона “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения” от 24 июля 2002 г.¹² Кроме того, оказывается, по названным основаниям конкретные предприятия должны быть определены не иначе, как федеральными законами. Значит, и эти основания отпадают, и в сельском хозяйстве не суждено сохраниться государственным и муниципальным предприятиям, основанным на праве хозяйственного ведения, и ставится задача полностью их приватизировать или ликвидировать, иначе говоря – *распродать*.

Этого требует и Земельный кодекс РФ, который отнимает у них право постоянного (бессрочного) пользования землей, находящейся в государ-

¹¹См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 52. Ст. 5221.

¹²См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

ственной и муниципальной собственности (ст. 20), а Федеральный закон “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации” от 25 октября 2001 г.¹³ (п. 2 ст. 3) предписывает юридическим лицам, за исключением указанных в п. 1 ст. 20 Земельного кодекса (т.е. казенных предприятий и государственных и муниципальных учреждений), до 1 января 2010 г. переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право их аренды или приобрести в собственность по своему желанию.

Таким образом, в Земельном кодексе РФ уже были реализованы Концепция и рассмотренная выше правительственная Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.), а существование предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения и предусмотренных не только ГК, но и Законом о государственных и муниципальных предприятиях, стало невозможным.

Кроме того, следует отметить, что Закон о государственных и муниципальных предприятиях, установив в числе казенных предприятий три их вида в зависимости от собственника (федеральное казенное предприятие, казенное предприятие субъекта Российской Федерации и муниципальное казенное предприятие), обозначил цели их создания и функционирования, совпадающие с целями, предусмотренными для унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения. В числе дополнительных целей для первых названа необходимость осуществления отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств. Под эту цель можно было бы подвести племенные и семеноводческие хозяйства, продукция которых в силу высокой ресурсоемкости ее производства и себестоимости, а также с учетом низкой платежеспособности ее потребителей должна дотироваться (что уже частично осуществляется). Однако пока нет никаких попыток перевести их на статус казенных предприятий. Более того, как сообщают средства массовой информации, ведется их приватизация и распродажа.

Как спасти государственные предприятия, призванные обслуживать науку и подготовку специалистов высшей и средней квалификации (совхозы-техникумы, опытно-производственные хозяйства и т.п.)? Для них не нашлось места ни в сфере деятельности, предусмотренных законом для унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения (в Законе обозначена необходимость ведения научной и научно-технической деятельности только в отраслях, связанных с обеспечением безопасности Российской Федерации), ни тем более в сфере деятельности казенных предприятий.

Государственный сектор в сельском хозяйстве – это, хотя и подорванная, но все еще основа научно-технического прогресса в данной жизненно важной отрасли страны, призванной обеспечивать ее продовольственную безопасность как составную часть национальной безопасности. Поэтому необходимо не только сохранять существующие государственные предприятия в АПК, но и создавать все условия для их ускоренного роста и развития (научно-технического и экономического).

Решение законодателя федерального уровня “похоронить” титул права постоянного (бессрочного) пользования применительно к унитарным предприятиям, основанным на праве хозяйственного ведения, привело к казусной ситуации. Как уже говорилось, согласно ст. 20 Земельного кодекса РФ этот титул сохраняется лишь для казенных предприятий и бюджетных учреждений, а предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, должны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования. Однако конкретные условия переоформления данного правового титула для государственных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, не указаны.

Действительно, Федеральный закон “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации” обозначил альтернативу – право аренды или собственности для всех юридических лиц, приватизированных и неprivатизированных. Формулировка этого предписания носит общий характер, что послужило причиной разной трактовки его адресата – всем ли дается такая альтернатива или только юридическим лицам, правовой статус которых предусматривает возможность возникновения права собственности данного юридического лица на используемое в процессе хозяйственной деятельности имущество (т.е. только хозяйственным товариществам и обществам, производственным и потребительским кооперативам). Если придерживаться последней точки зрения, тогда возникает вопрос о переоформлении прав на занимаемые земельные участки государственными и муниципальными предприятиями. Буквальный же смысл данной нормы может означать, что в Земельном кодексе РФ не предусмотрено какого-либо публично-правового статуса за государственными и муниципальными предприятиями и требуется от них приватизация занимаемых ими участков.

Перед законодателем, очевидно, возникла проблема: что же делать с унитарными предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения, которые согласно Закону о государственных и муниципальных предприятиях сохраняются как таковые, т.е. не подлежат приватизации имущество, и, прежде всего, земельные участки, используемые ими на праве постоянного (бессрочного) пользования.

¹³См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

Похоже, законодатель решил проблему просто: перевести их на статус арендаторов земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, путем дополнительного включения в Закон о государственных и муниципальных предприятиях нового п. 5 ст. 18 “Распоряжение имуществом государственного или муниципального предприятия” (Федеральный закон “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности” от 24 июля 2007 г.)¹⁴. Причем формулировка данной новеллы исходит из само собой разумеющегося состоявшегося статуса “земельного арендатора” у этих предприятий:

“5. Государственное или муниципальное предприятие, являющееся арендатором земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, не вправе:

- 1) сдавать такой земельный участок в субаренду;
- 2) передавать свои права и обязанности по договору аренды другим лицам (перенаем);
- 3) отдавать арендные права в залог;
- 4) вносить арендные права в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ или в качестве паевого взноса в производственный кооператив”.

Самое удивительное, что в той же редакции тем же Законом включен дополнительно п. 3 ст. 19 “Распоряжение имуществом казенного предприятия” Закона о государственных и муниципальных предприятиях. Таким образом, и казенные предприятия становятся арендаторами земельных участков вопреки ст. 20 Земельного кодекса РФ, согласно которой за ними сохраняется титул постоянного (бессрочного) пользования. Такое законодательное решение трудно объяснить.

При этом статус арендатора земельных участков обоих видов унитарных предприятий, вытекающий из ст. 18 и 19 Закона, противоречит ст. 2 того же Закона, определившей общий правовой режим унитарных предприятий. Согласно п. 1 ст. 2 имущество унитарного предприятия принадлежит ему на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, без малейшего упоминания об особом титуле прав на занимаемый земельный участок как важнейшей составляющей имущества предприятия.

Приведенный способ устранения противоречий в федеральном законодательстве по меньшей мере несерьезен. Вместо того, чтобы как должное внести в ст. 20 Земельного кодекса РФ изменения, позволяющие распространить право постоянного

(бессрочного) пользования земельными участками на *все унитарные* предприятия, законодатель пошел явно не по правильному пути. Перевод унитарных предприятий на аренду земельных участков означает искажение исторически сложившихся и теоретически обоснованных правовых моделей данных предприятий, согласно которым они выступают в экономической деятельности как организации, призванные решать важнейшие общенациональные задачи, – приоритет коммерческого начала здесь не уместен. Такое решение не объяснимо и логически – устанавливаются разные по сути режимы использования отдельных частей имущества.

В связи с рассмотренными нововведениями п. 5 ст. 18 и п. 3 ст. 19 Закона о государственных и муниципальных предприятиях, предусматривающих аренду земельных участков как для казенных, так и для государственных и муниципальных предприятий, возникают определенные противоречия между положениями данного Закона с одной стороны, и ст. 606 ГК РФ – с другой.

Так, в ст. 606 ГК РФ закреплено, что плоды, продукция и доходы, полученные арендатором в результате использования арендованного имущества в соответствии с договором, являются его собственностью, тогда как согласно ст. 2 Закона о государственных и муниципальных предприятиях имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию.

Разрешить данную ситуацию, очевидно, можно было бы путем расширительного толкования ст. 606. Так, на основании ч. 2 ст. 299 ГК РФ имущество, приобретенное унитарным предприятием по договору или иным основаниям, поступает в хозяйственное ведение или оперативное управление предприятия в порядке, установленном данным Кодексом, другими законами и иными нормативными правовыми актами для приобретения права собственности. Таким образом, до внесения изменений в законодательство (по нашему предложению, закрепляющих за всеми унитарными предприятиями право постоянного (бессрочного) пользования), положения ст. 606 можно было бы толковать таким образом, что в случае, если арендатором участка является унитарное предприятие, то плоды, продукция, доходы, полученные арендатором в результате использования арендованного имущества, поступают в хозяйственное ведение или оперативное управление данного предприятия.

Однако хотелось бы предостеречь от упрощенного и в целом неверного такого толкования ст. 606. Дело в том, что рассматриваемый *порядок возникновения права собственности*, на который ссылается ч. 2 ст. 299 при решении вопросов возникновения права хозяйственного ведения или оперативного управления, уже закреплен положе-

¹⁴Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4009.

ниями ч. 1 ст. 218 ГК РФ и ст. 136, согласно которым поступления, полученные в результате использования имущества (плоды, продукция, доходы), принадлежат лицу, использующему это имущество на законном основании, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или договором об использовании этого имущества.

В отличие от положений ст. 136 ГК РФ, правовой смысл нормы ч. 2 ст. 606 состоит не в закреплении *порядка возникновения права собственности*, а в регулировании отношений между арендатором и арендодателем. Действительно, если положения ст. 136 носят диспозитивный характер, то положения ст. 606, устанавливающие, что плоды, продукция и доходы, полученные арендатором в результате использования арендованного имущества в соответствии с договором, — его собственность, являются императивной нормой. Иными словами, возникновение права собственности у арендодателя на плоды, продукцию и доходы, полученные арендатором при использовании арендованного имущества, — рассматривается ГК РФ как противоречащее двухстороннему и возмездному характеру арендных отношений.

Неуместность для унитарных предприятий права аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, создает правовой нонсенс — право собственности на плоды, продукцию и доходы, полученные арендатором в результате использования арендованного имущества, если таким арендатором выступает унитарное предприятие, приобретает арендодатель, что вступает в противоречие с положениями ч. 2 ст. 606 ГК РФ.

Кроме того, вызывает серьезную тревогу неизбежный результат перехода унитарных предприятий на аренду земельных участков. Это создает предпосылки для существенного увеличения себестоимости продукции и, как следствие, цены реализации продукции этих предприятий за счет арендной платы.

Таким образом, в рассматриваемом правовом решении нет никакого логического теоретического или практического обоснования ни для унитарных предприятий в ВПК, ни тем более в АПК, где, как уже сказано, они представляют собой производственную (экономическую) сферу науки, образования, внедрения передовых технологий.

В Законе о государственных и муниципальных предприятиях есть еще одно решение, вызывающее недоумение. Статья 34 данного Закона предоставляет унитарному предприятию право преобразоваться по решению собственника его имущества в государственное или муниципальное учреждение. Спрашивается: зачем? Можно лишь логически предположить: затем, чтобы сохранить право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком в соответствии со ст. 20 Земельного кодекса РФ. Но такая акция “подмены” предприя-

тия учреждением означает не что иное, как наполнение категории “учреждения” несвойственным ему содержанием, ибо учреждением всегда признавалась организация, основная деятельность которого относится к непроизводственной сфере.

В заключение уместно обратить внимание на тот факт, что **федеральные законы по-прежнему принимаются и изменяются поспешно**, нередко при лоббировании отдельных лиц, без должного обсуждения в соответствующих управленческих инстанциях и научных учреждениях, без согласования с другими законами, без учета результатов научных экспертиз. Помимо рассмотренного в статье явления убедительным свидетельством такой тенденции в законотворческом процессе на федеральном уровне служит введение в Федеральный закон “О сельскохозяйственной кооперации” от 8 декабря 1995 г.¹⁵ (с многочисленными изменениями, последние — от 26 июня 2007 г.) императивных норм об обязательном членстве сельскохозяйственных кооперативов в надкооперативных организационных структурах (так называемых ревизионных союзах) в противоречии со ст. 30 Конституции РФ, согласно которой никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. Данные положения вступают в противоречие и с Федеральным законом “О саморегулируемых организациях” от 1 декабря 2007 г.¹⁶ Так, закрепление Федеральным законом “О сельскохозяйственной кооперации” саморегулируемых организаций с обязательным членством ревизионных союзов в качестве некоммерческих организаций противоречит всей правовой конструкции саморегулируемых организаций как объединениях предпринимательских структур. Перечень таких примеров можно было бы продолжить.

Одной из причин данного состояния законодательства является дискриминация научных экспертиз проектов законов со стороны некоторых чиновников, связанных с законотворческим процессом, а также неосведомленность депутатов о замечаниях и предложениях по проектам законов, так как проекты не публикуются, а содержание даже официальных научных экспертиз не озвучивается на слушаниях и перед голосованием по проектам законов. Вполне очевидна необходимость постановки перед Государственной Думой вопроса **о внесении в Регламент ее работы в качестве обязательного требования озвучивания научных экспертиз на разных стадиях прохождения законопроектов.**

¹⁵См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4870; 1997. № 10. Ст. 1120; 1999. № 8. Ст. 973; 2002. № 12. Ст. 1093; 2003. № 2. Ст. 160, 167; № 24. Ст. 2248; 2006. № 45. Ст. 4635; № 52. Ст. 5497; 2007. № 27. Ст. 3213.

¹⁶См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.