

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОБСТВЕННОСТЬ И ХОЗЯЙСТВЕННАЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ

С. Грудницкая

С переходом к рыночным отношениям важнейшим направлением антимонопольной политики в Украине стало демонтажное направление экономической монополии государства, базировавшейся на господстве государственной собственности практически во всех областях производства. Результат пересмотра принципов макроэкономической политики - избрание курса на разгосударствление и демонизацию экономики. Наглядным примером служила хозяйственная практика стран с развитой рыночной экономикой, где доля государственных предприятий в производстве общественного продукта незначительна. Однако государственное предпринимательство в этих странах имеет целью лишь оживление малорентабельных отраслей экономики, не представляющих интереса для частного капитала, и используется в отраслях, признаваемых «естественными монополиями».

Проводимая в Украине экономическая политика, несмотря на законодательное признание частной собственности и принимаемые меры по приватизации государственной собственности, не вызвала значительного сокращения удельного веса государственного сектора экономики. Государственная собственность остается преобладающей, что придает особую актуальность вопросам эффективного ее использования. Не умаляя важности необходимых конструктивных решений по увеличению удельного веса частной собственности в экономике Украины, в частности, путем приватизации государственных предприятий, обратимся к вопросу демократизации управления государственной собственностью, в значительной мере определяющему успех экономических преобразований.

Укрепление хозяйственной самостоятельности предприятия в условиях экономической реформы в Украине предстает как неотъемлемая часть антимонопольной политики, направленной на сокращение уровня прямого государственного вмешательства в экономику.

Хозяйственная самостоятельность долгое время отсутствовала в ряду постулатов «социалистического пути развития экономики». Попытки наделить предприятия хозяйственной самостоятельностью в рамках существовавшей

административно- хозяйственной системы не могли быть более чем декларацией. С началом рыночных экономических преобразований предпринимаются реальные шаги к расширению хозяйственной самостоятельности предприятий. Осуществляется переход от права оперативного управления к праву полного хозяйственного ведения в государственном секторе экономики.

Поступательное развитие правоотношений собственности предполагает возможность сохранения производных имущественных прав в переходный к рыночной экономике период. Теория рассматривает право полного хозяйственного ведения и право оперативного управления как два возможных варианта взаимоотношений собственника и созданного им предприятия-несобственника. Рыночная направленность экономической политики подразумевает качественное преобладание в государственном секторе предприятий, основанных на праве полного хозяйственного ведения [1].

Проблема заключается в отсутствии четкого законодательного определения содержания производных имущественных прав в действующем законодательстве Украины, непоследовательном и половинчатом подходе законодателя к правовому статусу государственного предприятия. Формально признаваемое право полного хозяйственного ведения на деле оказывается урезанным в силу наличия в правовом статусе предприятия элементов права оперативного управления.

Отчасти такой симбиоз объясняется издержками переходного периода. Имеются в виду случаи, когда применение административных методов расценивалось государством как единственно возможный способ радикального пресечения негативных тенденций. Наглядный пример — запрет государственным предприятиям создавать новые субъекты предпринимательской деятельности, установленный Декретом Кабинета Министров Украины от 31 декабря 1992 г. «Об упорядоченности деятельности субъектов предпринимательской деятельности, созданных при участии государственных предприятий» [2]. Главной целью правительства было навести порядок в расходовании государственных средств, поставить преграду на пути разбазаривания государственного имущества. Между тем Законом Украины от 27 марта

1991 г. «О предприятиях» установлено, что выбор направлений использования дохода предприятия осуществляется исключительно экономическими методами, через налоги, налоговые льготы, экономические санкции [3]. В силу этого данный запрет представляется ограничением хозяйственной самостоятельности предприятий, основанных на праве полного хозяйственного ведения.

Не удивительно, что принятие Декрета вызвало неоднозначную реакцию. Аргументы его сторонников концентрировались вокруг вопросов, заведомо предполагавших отрицательный ответ: как может государственная собственность порождать негосударственную собственность? Как может ряд государственных предприятий, объединив часть средств (государственных!), создавать новую — коллективную — собственность? Аппаратом правительства «ситуация, когда государственные предприятия, используя государственное сырье, энергию, другие ресурсы, стали распоряжаться прибылями от этого производства, как собственными» признается по меньшей мере «странным» [4].

Вместе с тем существует теоретическое объяснение, базирующееся на существующем представлении о праве собственности, праве полного хозяйственного ведения и праве оперативного управления. Ключевыми при этом являются вопросы управленческой компетенции и ответственности собственника по отношению обладателям имущественных прав.

Интересы собственника, самостоятельно ведущего дела своего предприятия, обеспечиваются в процессе его непосредственного (или через доверенных лиц) участия в оперативном управлении предприятием. В случае передачи имущества во владение, пользование и распоряжение обладателям производных имущественных прав за собственником остается право на создание механизма защиты права собственности. При этом он преследует известные интересы — обеспечить сохранность имущества, получение дохода и удовлетворение потребностей, оговоренных в уставе учрежденного им предприятия (имеется в виду, например, выполнение госзаказа).

Правовой статус предприятий, основанных на праве оперативного управления, в значительной мере ограничен и включает в себя элемент контроля собственника за эффективностью использования его имущества. Естественно, прерогативой собственника является определение объема и содержания их правоспособности. Предприятие наделяется целевой правоспособностью, определяемой

в уставе, который утверждается собственником. Управление предприятием осуществляется руководством, назначаемым собственником и подотчетным ему. Заинтересованность предприятия в повышении результатов своей деятельности обеспечивается через создание различного рода фондов участия в прибылях (экономического стимулирования и т. п.). Та кие фонды создаются по прямому указанию собственника и не становятся объектом общей (коллективной) или иной собственности работников (предприятия), оставаясь собственностью учредителя.

Трудовой коллектив приобретает право собственности на имущество, полученное из этих фондов, в соответствии с установленными правилами их распределения. Это — модель правоотношений собственности: "государственная собственность порождает государственную собственность". За одним существенным исключением. В прежней огосударственной экономике государство не отвечало по обязательствам своих предприятий перед их контрагентами. Для внутреннего оборота эти обстоятельства не влекли отрицательных последствий, поскольку его основными участниками выступали организации подобного рода, отчуждения имущества из государственной собственности не происходило. Ясно, что данное порождение нерыночной экономики не может сохраняться в экономике с элементами рыночного хозяйства. Предприятия, основанные на праве оперативного управления, не должны ставить своих контрагентов в тяжелое положение из-за ограниченности своих правомочий и корреспондирующих ей широких возможностей государства по распоряжению их имуществом. Государство должно нести субсидиарную ответственность по долгам таких предприятий.

Необходимость института права оперативного управления в государственном секторе экономики обусловлена наличием организаций, действующих в качестве производственных предприятий от имени государства в целом и не нуждающихся поэтому в значительных по объему правомочиях по отношению к закрепленному за ними имуществу (предприятия транспорта, связи, некоторые оборонные и т. п.). Этим, например, руководствовался законодатель Российской Федерации, определяя статус казенного предприятия..

Существенно ограниченным правовым статусом наделяются предприятия ряда отраслей в Украине: в угольной, нефтяной, газо-

вой, электроэнергетической, на транспорте и связи, других жизнеобеспечивающих отраслях, связанных единым технологическим циклом и имеющих общегосударственное значение. Предприятия этих отраслей лишены права на добровольных началах объединять свою деятельность, выходить из состава объединений, созданных в директивном порядке, обязаны передавать часть прибыли в общие фонды объединения и проч. [5]. Однако пока вопрос об официальном признании права оперативного управления не решен на законодательном уровне [6], речь можно вести лишь об очередных исключениях из правила, ограничивающих право полного хозяйственного ведения предприятий, или о «суррогатной» формы производных имущественных прав, возникшей в процессе поиска оптимальной модели экономики переходного периода.

Как известно, суть правоотношений собственности по передаче имущества во владение, пользование и распоряжение на праве полного хозяйственного ведения заключается

в невмешательстве собственника в хозяйственную деятельность предприятия. Собственник, соответственно, не несет ответственности по его долгам. Интересы собственника-государства обеспечиваются посредством выполнения предприятием возложенных на него обязательств в виде внесения специальных обязательных платежей в бюджет, выполнения государственного заказа и т. д. Результаты хозяйственной деятельности сверх выполненных обязательств предприятие использует по своему усмотрению. Конструкция правоотношений собственности, таким образом, основывается на принципе: "государственная собственность порождает собственность государства и собственность созданного им предприятия" (по модели распределения прибыли: «N процентов — учредителю собственнику, остальная часть —

Учитывая право собственника самостоятельно распоряжаться своим имуществом, запрет государственным предприятиям создавать новые предприятия, хозяйственные общества и т. п., может быть справедливо расценен как ограничение их имущественных прав. Ссылки на необходимость «гибкой экономической политики» не оправдывают законодательскую несогласованность, порождают правовую неразбериху. Так, Декрет Кабинета Министров Украины от 31 декабря 1992 г. и разъяснение к нему [7] вступили в противоречие с Законом о собственности

предприятий (ст. 20, 21, 27) [8], с Законом о предприятиях в вопросе о собственности трудового коллектива предприятия (ст. 18) [3]. К тому же целесообразность отдельных проявлений такой «гибкости» проблематична. К примеру, декларируемой целью вышеупомянутого запрета была борьба с коррупцией в государственном аппарате, валютными махинациями руководителей производства и т. п. В обоснование целесообразности принятого решения пресс-служба правительства приводит ряд примеров. Один из них: на счет Харцызского сталепроволочно-канатного завода поступило менее 13 процентов от объемов проданной на экспорт продукции. Остальное зачислено на счет малого предприятия «Интек» в Московском банке «Кунцево». Принятое правительством решение не снизило актуальности проблемы [9]. Невозвращение валютных средств из-за границы остается одной из причин бюджетного дефицита. По последним данным, за пределами Украины задекларировано 4 млрд. долларов, возвратилось — 1,4 млрд.

Какими бы благими намерениями не руководствовалась исполнительная власть, занимаясь законодательством в рамках чрезвычайных полномочий, нельзя забывать о негативных последствиях сужения прав предприятий.

Упускаются реальные возможности структурной перестройки промышленности, диверсификации производства, решения экологических, социальных и иных проблем. Так, например, после принятия Декрета от 31 декабря 1992 г. распалась хозяйственная ассоциация «Углесорб» (Донецк) по фактическому правовому статусу — хозяйственное общество. Цели ее создания состояли в решении проблем безопасности и охраны труда в угольной промышленности и других добывающих отраслях, социально-экономических и экологических проблем в угледобывающих регионах путем разработки, широкомасштабного производства и внедрения сорбентов медицинского, технического и сельскохозяйственного назначения, а также устройств с применением сорбентов, диагностического и леченого оборудования.

Запрет добровольным объединениям государственных предприятий выступать в качестве субъектов права коллективной собственности [9] подрывает заинтересованность этих объединений в создании новых предприятий и структурных единиц, сооружений, необходимых для обслуживания предприятий объединения и обеспечения

постепенной структурной перестройки промышленности (ибо созданные объединением предприятия, являясь государственной собственностью, могут выйти из его состава без его согласия).

Формирование собственности государственных предприятий и их объединений и создание ими за счет остающихся в их распоряжении средств новых предприятий и структур, которые являются уже собственностью учредителей, а не государства в целом — одна из жизненных, эволюционных, экономически и социально оправданных форм разгосударствления промышленности и строительства.

Назрела необходимость уточнения и детализации принципов управления государственной собственностью. Отсутствие определенности в вопросах правового режима имущества хозяйствующих субъектов наносит существенный урон стабильности правоотношений собственности. Существующая нестабильность является веской причиной оттока средств за границу, сокрытия доходов, нежелания инвесторов вкладывать деньги в производство и т. д. Поэтому обоснованной представляется новая правительственная программа, предусматривающая изменение правового статуса государственных предприятий, не подлежащих приватизации. Программа предусматривает глубокое структурное размежевание государственного сектора на казенные предприятия и корпоративизированные — акционерные общества, созданные с участием государства. Это предполагает переход от права полного хозяйственного ведения в государственном секторе экономики к праву оперативного управления (у казенных предприятий) и праву собственности (у акционерных обществ).

При соответствующем законодательном обеспечении это позволит окончательно размежевать бюджет государства и финансы предприятия, в процессе преобразований может быть разрешена проблема Декрета от 31 декабря 1992 г. — в случае размежевания понятий «предприятия» как олицетворения хозяйствующего субъекта не собственника и «хозяйственного общества». В противном случае должна последовать коррекция законодательства (отмена либо внесение изменений в Декрет) с учетом того, что представители государства, принимая непосредственное участие в органах управления (наблюдательном совете) государственных акционерных обществ, смогут контролировать эффек-

тивность использования государственного имущества.

Наряду с этим следует подчеркнуть важность оптимальности пропорций приватизируемой собственности и собственности, остающейся у государства, и актуальность последовательной приватизационной политики. Реализация программы в рамках чрезмерно обширного государственного сектора экономики, в сущности, приведет к неоправданному сужению прав предприятий, основанных на праве полного хозяйственного ведения.

В любом случае государство обязано стабилизировать законодательную базу, устранить противоречия в законодательстве. Это, наряду с адекватностью правового механизма насущным экономическим потребностям, поможет решить сложную задачу выхода экономики Украины из кризисного состояния.

Литература.

1. *Гражданский кодекс Российской Федерации. ч. 1. // Собрание законодательства Российской Федерации. - № 32. - ст. 3301.*
2. *Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 2. - Ст. 94.*
3. *Ведомости Верховного Совета Украины. - 1991. - № 24. - Ст. 272.*
4. *Пресс-служба Кабинета Министров Украины. Возвратить народу заработанное. // Голос Украины. - 1993. - 28 июля.*
5. *Об объединении предприятий угольной промышленности: Декрет Кабинета Министров Украины от 21 января 1993 г. // Голос Украины. - 1993. - 5 февраля; Об объединении государственных предприятий нефтяной, газовой, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения: Декрет Кабинета Министров Украины от 29 апреля 1993 г. // Голос Украины», - 1993. - 13 мая.*
6. *В ст. 10 Закона «О предприятиях» определено, что имущество предприятия принадлежит ему на правах собственности или полного хозяйственного ведения.*
7. *Голос Украины. - 1993. - 3 марта.*
8. *О собственности: Закон Украины от 7 февраля 1991 г. // Ведомости Верховного Совета Украины. - 1991. - № 20. - Ст. 240.*
9. *Согласно разъяснению Кабинета Министров Украины относительно применения Декрета Кабинета Министров Украины от 31 декабря 1992 г. «Об упорядочении деятельности субъектов предпринимательской деятельности, созданных при участии государственных предприятий» объединения госпредприятий могут "по-рождать" только объекты государственной собственности.*