

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ (часть первая)¹

Светлана Грудницкая,

канд. юрид. наук, профессор,
зав. сектором отдела проблем модернизации хозяйственного законодательства
Института экономико-правовых исследований НАН Украины,
г. Донецк

В статье рассматриваются проблемы совершенствования правового статуса государственных предприятий, формулируются предложения к законодательству, направленные на расширение хозяйственной самостоятельности государственных предприятий.

Ключевые слова: правовой статус, субъекты хозяйствования, государственные предприятия, хозяйственная самостоятельность.

Актуальность тематики, связанной с хозяйственной правосубъектностью государственных предприятий, не вызывает сомнений. Обеспечение выхода экономики из кризиса и придание экономике инновационного вектора развития зависит от использования государством возможностей влияния на экономику через государственный сектор и необходимого экономического поведения государственных предприятий. Вторая половина XX века характеризуется сначала эволюцией в направлении расширения хозяйственной самостоятельности госпредприятий, но к концу XX века наблюдалась тенденция сужения их хозяйственной самостоятельности путем закрепления соответствующих положений в уставах. Эта тенденция сохраняется и сейчас и получила отражение в проекте закона Украины «Об унитарных государственных предприятиях» [1]. Вместе с тем она является неоправданной. Проблемы правового статуса государственных предприятий рассматривались в работах Г. Джумагельдиевой, О. Черненко, И. Даценко, И. Кучеренко [2–5] и других, однако комплексных исследований, направленных на расширение хозяйственной самостоятельности государственных предприятий, не проводилось.

Целью настоящей статьи является разработка предложений к законодательству, направленных на расширение хозяйственной самостоятельности государственных предприятий.

Основной проблемой, не получившей разрешения в действующем законодательстве, яв-

ляется проблема участия носителей ключевых интересов, задействованных в госпредприятии, в деятельности госпредприятий, в частности, в их управлении. Не решаются эти проблемы и в проекте закона Украины «О государственных унитарных предприятиях». Такое положение является результатом неоправданной тенденции к сужению прав государственных предприятий, заложенной в 90-е годы, которая снижает конкурентоспособность госпредприятий на рынке и тем самым нарушает конституционный принцип равенства форм собственности. Проект этого закона вообще не оперирует категорией «трудо-вой коллектив». По ряду положений предполагается приоритет интересов вышестоящего госоргана, а не предприятия. Орган управления имеет право изымать у казенного предприятия излишнее имущество, имущество, которое не используется, а также имущество, используемое не по назначению, и распоряжаться им в пределах своих полномочий (п. 3 ст. 10). Правомочие распоряжения вообще изъято из триады правомочий, делегированных собственником. В частности, проектом предусматривается, что казенное предприятие владеет и пользуется закрепленным за ним имуществом. В заключительных положениях предусмотрено изъятие правомочия распоряжения из триады правомочий, предусмотренных для этого случая в Хозяйственном кодексе (далее – ХК) Украины (ст. 137). В то же время предусматривается отмена субсидиарной ответственности государства по долгам казенного предприятия (ст. 17), т. е. предполагается дальнейшее сужение прав госпредприятий. Согласно ст. 18, орган управления не имеет права вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность предприятия, но наряду с этим предусмотре-

¹Часть вторая в № 2 за 2012 г.

но, что орган управления осуществляет управление предприятием непосредственно, а также через руководителя государственного унитарного предприятия. Устав казенного предприятия может предусматривать виды и цену договоров, которые не могут заключаться без согласия органа управления (п. 3 ст. 21). Предусматривается, что руководитель государственного унитарного предприятия назначается на должность и увольняется с должности по решению органа управления (ст. 19), т. е. от существовавшей в советский период выборности директоров трудовым коллективом не осталось и следа.

В пункте 7 ст. 10 законопроекта предусмотрено, что списание с баланса государственного унитарного предприятия не полностью амортизированных основных фондов, а также ускоренная амортизация основных фондов такого предприятия может проводиться только по согласию органа управления. Статья 14 законопроекта предусматривает ограничение права госпредприятий выступать учредителями других предприятий, а объединение в корпорации, концерны, ассоциации, консорциумы возможно только с согласия органа управления. Государственное коммерческое предприятие имеет право отчуждать имуществом объекты, принадлежащие к его основным фондам, по предварительному согласию органа управления. Отчуждение недвижимого имущества государственного коммерческого предприятия осуществляется при условии дополнительного согласования с Фондом госимущества (ст. 15). Внешние заимствования у нерезидентов осуществляются государственным унитарным предприятием по согласованию с органом управления, а аренда имущества, закрепленного за государственным унитарным предприятием, регламентируется действующим законодательством (ст. 21).

Проект закона предусматривает исключение ряда статей из ХК Украины (статьи 74, 76, 77). Такой подход нельзя считать оправданным в связи с тем, что исчезает из правового регулирования ряд важных положений, например, о возмещении убытков, причиненных государственным коммерческому предприятию вследствие выполнения решений органов государственной власти и органов местного самоуправления (п. 6 ст. 74), о полной субсидиарной ответственности органа, к сфере управления которого относится предприятие, по обязательствам казенного предприятия (п. 7 ст. 77). Таким образом, законопроект не расширяет права госпредприятий, а напротив, сужает их.

Нами проведен предметный сравнительный анализ хозяйственной правосубъектности государственных предприятий по По-

ложению о социалистическом государственном предприятии 1965 г. и Закону о государственном предприятии (объединении) 1987 г. В частности, сравнение проведено по таким критериям, как возможность изъятия имущества вышестоящим органом, правовой режим амортизации основных фондов, передача имущества в аренду, самостоятельность осуществления хозяйственной деятельности, планирование хозяйственной деятельности, распределение прибыли, распоряжение госимуществом, объем компетенции директора по оперативному управлению предприятием, создание предприятий и обособленных подразделений, участие в объединениях предприятий, структура и штаты аппарата управления, участие трудового коллектива в принятии решений, реорганизация, другие отношения предприятия с вышестоящим органом. По каждому из названных критериев права госпредприятий по действующему законодательству и уставам фактически сужены по сравнению с Положением о социалистическом государственном предприятии 1965 г. и/или Законом о государственном предприятии (объединении) 1987 г.

Следует отметить сужение прав госпредприятий и в ряде других отношений госпредприятия с вышестоящим органом, по сравнению с Законом 1987 г., что видно по содержанию проанализированных уставов. Директор готовит годовой отчет и бухгалтерский баланс Предприятия и подает их на согласование органа управления имуществом, принимает по согласованию с органом управления имуществом решение относительно обращения в хозяйственный суд с заявлением о банкротстве (п. 7.4 Устава государственного предприятия «Национальный центр инновационных программ», г. Киев). Предприятие может покупать движимое и недвижимое имущество, арендовать основные средства производства в соответствии с действующим законодательством у физических и юридических лиц Украины, других государств по согласованию с МОЗ Украины; осуществлять в установленном порядке выкуп арендного и другого движимого и недвижимого имущества по согласованию с МОЗ Украины (п. 5.1.3 Устава государственного предприятия «Днепропетровская контрольно-аналитическая лаборатория», г. Днепропетровск). Решение о пополнении и использовании средств резервного (страхового) фонда принимается генеральным директором компании по согласованию с органом управления имуществом и Министерством экономического развития и торговли (п. 22 Устава государственного предприятия «Государственная инвестиционная компания», г. Киев).

Отдельный интерес представляет регулирование возмещения убытков, причиненных

госпредприятию в результате выполнения указаний вышестоящего органа. По Закону 1987 г. убытки, причиненные предприятию в результате выполнения указания вышестоящего органа, который нарушил права предприятия, а также в результате ненадлежащего осуществления вышестоящим органом своих обязанностей относительно предприятия, подлежат возмещению этим органом. По действующему законодательству возмещению подлежат убытки, причиненные государственному коммерческому предприятию вследствие выполнения решений органов государственной власти либо органов местного самоуправления, которые были признаны судом неконституционными или недействительными (п. 6 ст. 74 ХК Украины). При недостаточности средств, которые находятся в распоряжении казенного предприятия, государство, в лице органа, в сферу управления которого входит предприятие, несет полную субсидиарную ответственность по обязательствам казенного предприятия (п. 7 ст. 77 ХК Украины), т. е. о возмещении убытков в случае казенного предприятия речи вообще нет, а относительно государственных коммерческих предприятий основания возмещения убытков сужены до признания актов госоргана неконституционными или недействительными.

Согласно интервью начальника Донецкого регионального филиала государственного предприятия «Центр государственного земельного кадастра при Государственном комитете Украины по земельным ресурсам» (г. Донецк) А. Безбородова, в ряде случаев предприятие несет убытки в результате выполнения постановления Госкомзема Украины, в подчинении которого предприятие находится. Например, предприятие несет убытки в результате выполнения постановления Кабинета Министров Украины «Некоторые вопросы реализации права собственности на землю гражданами Украины» от 05.08.2009 г. № 844 (с изменениями и дополнениями) о бесплатной приватизации земельных участков. Расчет Госкомзема (156 грн за выполнение работ, обеспечивающих приватизацию земельного участка – полевые работы, оформление технической документации, часть государственной регистрации и др.) не отражает действительную стоимость работ. Соответствующие условиям хозяйствования нормы цен на размеры оплаты земельно-кадастровых работ и услуг, которые были утверждены Госкомземом совместно с Минфинансов и Минэкономики еще в 2002 г., с того времени не пересматривались (с учетом инфляции). Вместе с тем обращение с исками о возмещении убытков, причиняемых предприятию в результате выполнения обязательных указаний

вышестоящего органа, в нынешних условиях было бы нереальным. Даже если бы такая норма была в законодательстве, она бы не работала. Поскольку должностные лица назначаются и освобождаются от должности вышестоящим органом, они беззащитны перед этим органом и не пойдут на этот риск. Следовательно норма о возмещении убытков будет работающей лишь при условии участия трудовых коллективов в назначении и освобождении от должности директоров госпредприятий. Не менее важно предусмотреть в законе право трудовых коллективов требовать возмещения убытков, причиненных госпредприятию вышестоящим госорганом.

Еще один пример причинения убытков госпредприятию бездействием вышестоящего госоргана: согласно интервью директора Донецкого казенного экспериментального протезно-ортопедического предприятия А. Линкевича предприятие находится в подчинении Министерства труда и социальной политики, которое (хотя по уставу и не вмешивается в оперативно-хозяйственную деятельность предприятия) фактически управляет предприятием. Заместители директора находятся в двойном подчинении директору казенного предприятия и чиновникам Министерства. Директор лишен возможности проявления самостоятельной инициативы, выполняя указания Министерства. В результате создан весьма неповоротливый механизм управления. Из-за ожидания Министерством принятия госбюджета и очередных постановлений предприятие не работает 3–4 месяца в году. Имеет место 90 % недозагруженность основных фондов и в то же время огромные очереди инвалидов. По мнению директора, удерживать предприятие в режиме казенного нет необходимости. Целесообразнее было бы передать казенное предприятие в аренду трудовому коллективу, что позволило бы оперативно решать проблему недозагруженности основных фондов и своевременного удовлетворения спроса инвалидов на протезно-ортопедические изделия.

С учетом изложенного вряд ли можно признать обоснованной позицию, согласно которой казенные предприятия в наших условиях нужны, поскольку дают возможность государству эффективно использовать госимущество [3, с. 11].

Проведенное нами исследование позволяет сформулировать предложения к законодательству. При этом имеет смысл не исключать положения из ХК Украины, а наращивать его нормативный материал. В настоящее время п. 6 ст. 73 ХК Украины предусматривает, что органом управления государственного унитарного предприятия является руководитель предприятия, назначаемый ор-

ганом, к сфере управления которого относится предприятие, и подотчетный этому органу. Целесообразно предусмотреть в указанной статье право трудового коллектива, представителей органа местного самоуправления, а также крупных кредиторов на участие в управлении госпредприятиями и изложить в п. 6 ст. 73 ХК Украины в такой редакции:

«Органом управления государственного унитарного предприятия является руководитель предприятия, назначаемый органом, к сфере управления которого относится предприятие, по представлению трудового коллектива и который подотчетен этому органу и трудовому коллективу. В управлении государственным унитарным предприятием могут принимать участие с правом совещательного голоса представители трудового коллектива, представители органа местного самоуправления и крупных кредиторов».

Одним из основных вопросов хозяйственной самостоятельности госпредприятий являются их права по распоряжению закрепленным за ними имуществом. Целесообразно использовать зарубежный опыт и предусмотреть право госпредприятий осуществлять по отношению к этому имуществу любые действия при условии сохранности размера уставного фонда. В частности, предлагается дополнить п. 3 ст. 74 ХК Украины абзацем 2 следующего содержания:

«Стоимость имущества, передаваемого государственному коммерческому предприятию органом, к сфере управления которого оно относится, составляет его уставный фонд. Предприятие имеет право осуществлять по отношению к этому имуществу любые действия при условии сохранности размера уставного фонда».

Пункты 2 и 4 ст. 75 ХК Украины предусматривают, что финансовый план подлежит утверждению до 1 сентября года, предшествующего плановому:

- предприятий, являющихся субъектами естественных монополий, и предприятий, плановый расчетный объем чистой прибыли которых превышает 50 млн грн, – Кабинетом Министров Украины;

- других предприятий – органами, в сфере управления которых они входят.

Форма и методические рекомендации по разработке финансового плана утверждаются центральным органом исполнительной власти по вопросам экономики. Утвержде-

ние финансового плана вышестоящим органом также неоправданно ограничивает хозяйственную самостоятельность госпредприятий. В рыночных условиях приоритетными являются индикативные методы государственного планирования. Ввиду этого предлагается в п. 2 ст. 75 ХК Украины предусмотреть режим согласования, а не утверждения финансового плана органом управления государственным имуществом.

Пункт 1 ст. 76 ХК Украины предусматривает условия, при которых создаются казенные предприятия. В частности, казенные предприятия создаются в отраслях народного хозяйства, в которых:

- законом разрешено осуществлять хозяйственную деятельность только государственным предприятиям;
- основным (более 50 процентов) потребителем продукции (работ, услуг) выступает государство;
- по условиям хозяйствования невозможна свободная конкуренция товаропроизводителей и потребителей;
- преобладающим (более 50 процентов) является производство общественно необходимой продукции (работ, услуг), которое по своим условиям и характеру удовлетворяемых потребностей, как правило, не может быть рентабельным;
- приватизация имущественных комплексов государственных предприятий запрещена законом.

Литература

1. *Про державні унітарні підприємства*: Проект Закону України від 02.03.2007 р. № 3254 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=3254&skl=6.
2. *Джумагельдиева Г. Д.* Совершенствование законодательного обеспечения эффективного управления государственной собственностью // Напрямки оновлення господарського законодавства України. – Д., 2008. – 227 с.
3. *Черненко О. А.* Організаційно-правові форми державного підприємства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2011. – 20 с.
4. *Даценко І.* Поняття і статус підприємства державної форми власності у контексті чинного законодавства України // Право України. – 2005. – № 3.
5. *Кучеренко І.* Сучасна історія розвитку українського законодавства, яке регулює порядок створення та діяльність державних підприємств // Підприємство, господарство і право. – 2001. – № 8. – С. 25–28.

The problems of perfection of legal status of state enterprises are considered in the article, suggestions to the legislation are developed, which are directed on expansion of economic independence of state enterprises.

У статті розглядаються проблеми вдосконалення правового статусу державних підприємств, формулюються пропозиції до законодавства, спрямовані на розширення господарської самостійності державних підприємств.



1
2012 (193)

Щомісячний науково-практичний
юридичний журнал
видається з 1 січня 1996 р.

ПІДПРИЄМНИЦТВО, ГОСПОДАРСТВО і ПРАВО

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПРИВАТНОГО ПРАВА І ПІДПРИЄМНИЦТВА НАПрН УКРАЇНИ

Шеф-редактор
МАКАРОВА
Алла Іванівна

Редакційна
колегія:

ХАВРОНИУК
Микола
Іванович
головний
науковий
редактор

МЕЛЬНИК
Микола
Іванович
заст. головного
наукового
редактора

БЕЛЯНЕВИЧ О.
БОБРИК В.
ГАЛЯНТИЧ М.
ДЕМЧЕНКО С.
ЗУБ І.
КРУПЧАН О.
КУБКО Е.
КУЗНЕЦОВА Н.
КУЧЕРЕНКО І.
ЛУК'ЯНЕЦЬ Д.
ЛУЦЬ В.
МАЙДАНИК Р.
МАМУТОВ В.
НАВРОЦЬКИЙ В.
СТЕЦЕНКО С.
ТОРГАШИН О.
ШАКУН В.
ШЕВЧЕНКО Я.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

- Микола Мацькевич**
Конституційні культурні права в практиці Європейського суду з прав людини 3
- Ольга Мельничук**
Захист права на освіту державно-громадськими органами управління освітою 6

ІСТОРІЯ ТА ТЕОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

- Олена Ригіна**
Загальні засади становлення та розвитку інституту усиновлення (удочеріння) у США 10
- Наталія Буша**
До питання становлення та розвитку цивільного права України у Х – першій половині ХІХ ст. 14
- Богдана Шацька**
Судовий прецедент в Україні: тенденції новітньої практики 18
- Андрій Пономарьов**
Роль і місце судової практики в регулюванні відносин у сфері інтелектуальної власності 22

ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

- Святослав Чайковський**
Нігілістичні прояви життєдіяльності суспільства як антипод феномена поваги до права 25

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

- Наталія Коробцова**
Право людини на охорону здоров'я: спеціальні гарантії дотримання 29
- Анна Пендяга**
Окремі проблеми механізму реалізації захисту прав людини 33
- Олександр Братель**
Особливості тлумачення положень договору дарування 35
- Тетяна Крисань**
Проблеми державно-правового гарантування прав власності фізичних осіб 38
- Сергій Немченко**
Проблеми регулювання форм права власності за законодавством України 42
- Олена Гончаренко**
Особливості обмеження права власності за ст. 1 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини 46
- Георгій Харченко**
Принцип добросовісного набуття речового права 51
- Евгеній Филипенко**
Правова природа и понятие «эмиссия акций» 55
- Ігор Лавріненко**
Проблематика співвідношення «дійсності/недійсності» та «правомірності/протиправності» правочинів із вадами волі 59
- Володимир Буга**
Розумний строк розгляду справ у цивільному судочинстві України 64

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

- Светлана Грудницькая**
Проблеми совершенствования правового статуса государственных предприятий (часть первая) 68