

СТАНОВЛЕНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Абенова А., магистрант юридического факультета КарГУ им. академика Е.А. Букетова

В рамках каждой экономической системы видное место занимают государственные предприятия. Их отличают характер и объем производимой продукции, имеющей национальное значение, структура производства и управления, правовые связи.

За всю историю существования неоднократно менялись концепции государственных предприятий и, соответственно, их правовое положение и в Казахстане вплоть до наших дней. Следует отметить, что доминирующее положение государственное предприятие заняло во всех отраслях экономики с первых дней возникновения Советского государства, поскольку был взят курс на национализацию заводов и фабрик, создание государственных предприятий в промышленности, строительстве, а позже - в сельском хозяйстве и торговле [1]. В условиях централизованного планирования и управления действовали предприятия различной подчиненности - союзные, союзно-республиканские, республиканские, областные, городские, районные [2].

Правовое регулирование хозяйственной деятельности, в том числе деятельности государственных предприятий играло важную роль в становлении и развитии народного хозяйства на всех исторических этапах существования Советского государства. Так, В.В. Лаптев в 1960-х годах писал: «в решении исторической задачи создания материально-технической базы коммунизма важную роль играют государственные предприятия» [3].

Первым нормативным документом советского периода о государственном предприятии стал декрет ВЦИК и СНК «О государственных промышленных предприятиях, действующих на началах коммерческого расчета (трестах)» изданный в апреле 1923 года [4]. В нем было указано, что тресты создаются с целью получения наибольшей прибыли, и государственная казна за их долги не отвечает. Предприятия получили широкую хозяйственную автономию: они имели право сами устанавливать цену на свою продукцию и свободно выступать на рынке в качестве самостоятельных меновых хозяйств [4]. В 1923-1927 гг. ведущей хозяйственной организацией в системе управления промышленностью становится хозрасчетный промышленный трест. ВСНХ СССР устанавливал трестам план, проверял его выполнение, регулировал движение основных фондов [5]. Как утверждал В.В. Лаптев, «важное значение для развития оперативно-хозяйственной самостоятельности предприятий имеет система управления ими» [3]. 25 декабря 1931 г. ЦК ВКП(б) принял решение «О практической работе хозяйственных органов», которое рекомендовало «для дальнейшей конкретизации руководства, как технического, так и общехозяйственного, выделить из ВСНХ в отдельные наркоматы легкую, лесную и деревообрабатывающую промышленности» [5]. 5 января 1932 г. ЦИК СССР принял постановление о перестройке управления промышленностью. Вместо ВСНХ СССР были созданы три отраслевых промышленных наркомата: Наркомат тяжелой промышленности СССР, Наркомат легкой промышленности СССР, Наркомат лесной промышленности СССР, а в 1934 г. создан Наркомат пищевой промышленности СССР [5].

Таким образом, в 1920-1930-х гг. в законодательном регулировании деятельности государственных предприятий развивался отраслевой принцип построения управленческого аппарата, большинство предприятий приобретало узкий отраслевой профиль. Эта система имела громадные преимущества для своего времени и положительно сказалась на создании и развитии решающих отраслей народного хозяйства [5]. В результате «наступления социализма по всему фронту» к 1939 г. в советской экономике сложилась ситуация, кардинально отличавшаяся от ситуации 1921 г., когда государство было вынуждено ввести НЭП. Государственные предприятия, а также колхозы действовали по единому государственному плану [5].

К концу 50-х – началу 60-х годов были достигнуты решающие успехи в упрочении и развитии социалистического общества в СССР: количественно и качественно выросла материально-техническая база социализма, совершенствовались социалистические производственные отношения. Как утверждалось в Программе КПСС, страна «вступила в этап развитого социализма» [5].

С течением времени предпринимались различные меры по перестройке управления промышленностью, строительством и сельским хозяйством. Но лишь в конце 60-х годов более четко наметились подходы к повышению роли предприятий как ключевого звена экономики.

Выражением этого курса, правда, очень непоследовательного и противоречивого, явилось принятие ряда правовых актов - Положения о производственном предприятии (1968 г.) [6], Общего положения о всесоюзном и республиканском промышленных объединениях (1973 г.) [7], Положения о производственном объединении (комбинате) (1974 г.) [8]. В 1979 г. были приняты решения об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы и о совершенствовании хозяйственного механизма в строительстве (1976), которые были оформлены путем издания одноименных нормативных актов [9].

Принципиально новый этап в развитии законодательства о государственных предприятиях связывается с решениями апрельского (1985 г.) Пленума ЦК КПСС. Взятый партией курс на ускорение социально-экономического прогресса общества потребовал новых подходов в правовом обеспечении регулирования отношений с участием государственных предприятий. Это выразилось в принятии Закона СССР «О государственном предприятии (объединении)» 30 июня 1987 г. [10], утвержденного Постановлением Верховного совета СССР от 30 июня 1987 года «О порядке введения в действие Закона СССР «О государственном предприятии (объединении)» [11]. В соответствии с этим законом, основными принципами деятельности государственных предприятий признавались полный хозрасчет и самофинансирование [12].

В 1987-1988 гг. был принят комплекс законодательных актов о перестройке управления народным хозяйством, важнейшим из которых были Закон «О государственном предприятии (объединении)» (принят в июне 1987 г.) [10], постановление ЦК КПСС и Совмина СССР о расширении прав трудового коллектива и выборе руководителей [13], а также закон «О кооперации в СССР» (принят в мае 1988 г.) [14].

Следующим важным этапом развития правового регулирования отношений, связанных с деятельностью государственных предприятий стало принятие 6 марта 1990 года закона СССР «О собственности в СССР» [15]. Данным законом устанавливалось, что «к государственной собственности относятся общесоюзная собственность, собственность союзных республик, собственность автономных республик, автономных областей, автономных округов, собственность административно - территориальных образований (коммунальная собственность). Распоряжение и управление государственным имуществом осуществляют от имени народа (населения административно - территориального образования) соответствующие Советы народных депутатов и уполномоченные ими государственные органы [16].

Имущество, являющееся государственной собственностью и закрепленное за государственным предприятием, принадлежит ему на праве полного хозяйственного ведения [16].

Осуществляя право полного хозяйственного ведения своим имуществом, предприятие владеет, пользуется и распоряжается указанным имуществом и по своему усмотрению совершает в отношении него любые действия, не противоречащие закону. К праву полного хозяйственного ведения применяются правила о праве собственности, если законодательными актами Союза ССР, союзных и автономных республик не предусмотрено иное». Законодатель, не признав за предприятием права собственника, наделил правами, предельно близкими к правам собственника [16]. Данное решение нашло аналогичное отражение и в Законе Казахской ССР от 15 декабря 1990 года № 223-а-ХІІ «О собственности в КазССР» [17]. Завершающим актом союзного законодательства, регламентировавшим права полного хозяйственного ведения и оперативного управления, были основаны гражданское законодательства Союза ССР и республик, принятые Верховным Советом СССР 31.05.1991 г. № 2212-1 [18].

В связи с провозглашением суверенитета Казахстана дальнейшее развитие рассматриваемого института осуществляется на территории Республики Казахстан в рамках республиканского законодательства. Закон РК от 4 июля 1992 года № 1543-ІІ «О защите и поддержке частного предпринимательства» (п.3 ст.6) [19] позволил государственным предприятиям заключать любые сделки на отчуждение имущества частным предпринимателям и участвовать в различных формах совместной хозяйственной деятельности [20].

Дальнейшее развитие нормы о государственных предприятиях получили в законе Республики Казахстан «О государственном предприятии» от 19 июня 1995 года № 2335, который определил, что «к государственным предприятиям относятся основанные на праве хозяйственного ведения, и предприятия, основанные на праве оперативного управления (казенные предприятия)» [21].

Согласно данному нормативному акту в зависимости от вида государственной собственности предприятия подразделялись на: 1) предприятия, находящиеся в республиканской собственности, -

республиканские государственные предприятия; 2) предприятия, находящиеся в коммунальной собственности, - коммунальные государственные предприятия [21].

Государственное предприятия, созданное другим государственным предприятием, определялось как дочернее государственное предприятие, создаваемые Национальным Банком Республики Казахстан - республиканскими государственными предприятиями [21].

До внесения изменений в Указ «О государственном предприятии» происходило дублирование функций государственных органов в отношении дачи согласия на совершение сделок с государственным имуществом, закрепленным за государственным предприятием. Уполномоченным органом определялся государственный орган, в чьем ведении находилось государственное предприятие. Именно этот орган давал согласие на совершение сделок с имуществом, закрепленным за государственным предприятием. Но поскольку вопросы распоряжения государственным имуществом также входили и входят в компетенцию Госкомимущества, акиматов, происходило дублирование функций уполномоченного органа. После внесения изменений в 2002 году были разделены функции государственных органов по государственному управлению и по осуществлению права государственной собственности по отношению к государственным предприятиям [22]. Тем самым законодательно было устранено дублирование согласования проведения сделок государственными предприятиями по распоряжению государственной собственностью, в частности, при участии государственного предприятия в качестве учредителя частного коммерческого юридического лица. Также была внесена большая определенность в отношении формы согласия собственника на распоряжение государственным имуществом. Как в Гражданском кодексе, так и в Законе «О государственном предприятии» было закреплено, что форма согласия должна быть письменной. Наряду с этим необходимо отметить, что меньшая степень определенности существует в отношении ситуации создания дочернего государственного предприятия на праве хозяйственного ведения [22].

Государственное предприятие на праве хозяйственного ведения может создавать филиалы, представительства и дочерние предприятия, учреждать совместно с частными предпринимателями предприятия и совместные производства, вкладывать в них свой производственный и денежный капитал с согласия уполномоченного органа [21]. Нет четкого законодательного определения совместного производства. С позиции права, совместное предприятие трактуется и как юридическое лицо, и как договор о совместной деятельности. Совместная деятельность может осуществляться в виде совместного контроля над производством, активами и юридическим лицом. Получается, что законом не охвачены ситуации создания совместных с другими государственными предприятиями производств, к примеру, создание ими ТОО, заключение с другими государственными предприятиями, в том числе работающими на разных видах государственной собственности, договоров о совместной деятельности [22].

В законе также не была отражена необходимость осуществления сделок в процессе хозяйственной деятельности через организацию государственных закупок (в законе не было даже отсылочной нормы об этом). Наоборот, в соответствии с п. 2 ст. 25 закона деньги, полученные от сделок с имуществом используются предприятием самостоятельно, если иное не установлено собственником (уполномоченным органом), согласно п. 3 - предприятие самостоятельно распоряжается не относящимся к основным средствам движимым имуществом, закрепленным за ним на праве хозяйственного ведения, если иное не предусмотрено законодательством [22].

Наличие неточностей в положениях закона затрудняло его использование на практике и значительно снижало эффективность правового регулирования деятельности государственных предприятий. В целом необходимо отметить, что соответствующее правовое закрепление статуса государственных предприятий позволяло бы более полно использовать потенциал данной организационно-правовой формы государственных юридических лиц в деле реализации имущественных и иных интересов государства.

С целью этого устранения всех этих проблем 1 марта 2011 года был принят Закон Республики Казахстан «О государственном имуществе» [23], в котором общие положения о деятельности государственных предприятиях нашли свое закрепление в ст.ст. 102-104, 196-208 ГК РК [24].

Следует отметить, что данный Закон сохранил созданное ранее деление государственного предприятия на виды. Так, к государственным предприятиям относятся государственные предприятия, основанные на праве: 1) хозяйственного ведения; 2) оперативного управления (казенные предприятия).

Согласно п.1 ст. 133 Закона РК «О государственном имуществе» республиканское государственное предприятие создается Правительством Республики Казахстан, коммунальное государственное предприятие - местным исполнительным органом [24].

Так же, как и в предыдущем Законе, в Законе «О государственном имуществе» определены цели создания государственного предприятия государство создает государственные предприятия в целях решения социально-экономических задач, определяемых потребностями общества и государства, в следующих случаях: 1) отсутствия иной возможности обеспечения национальной безопасности, обороноспособности государства и защиты интересов общества; 2) использования и содержания стратегических объектов, принадлежащих государству; 3) для осуществления деятельности в сферах, отнесенных к государственной монополии; 4) наличия общественной потребности в производстве товаров в тех сферах общественного производства, в которых отсутствует конкуренция либо недостаточно развита конкуренция [25].

Государственные предприятия в случаях, указанных в вышеназванных подпунктах 1) и 3) создаются Правительством Республики Казахстан и Национальным Банком Республики Казахстан. В остальных случаях государственные предприятия создаются Правительством Республики Казахстан и Национальным Банком Республики Казахстан (республиканские предприятия) или местным исполнительным органом (коммунальные предприятия) [25].

Реорганизация и ликвидация республиканского государственного предприятия производится по решению Правительства Республики Казахстан, а реорганизация и ликвидация коммунального государственного предприятия - по решению местного исполнительного органа. Государственное предприятие лицо ликвидируется также по другим основаниям, предусмотренным ГК РК.

В Законе Республики Казахстан «О государственном имуществе» закреплены общие полномочия государственного предприятия по отношению к имуществу. Так, в соответствии со ст. 135 Закона Республики Казахстан «О государственном имуществе» государственное предприятие самостоятельно реализует производимую им продукцию [23]. Государственное предприятие не имеет право отчуждать на основании договоров купли-продажи, мены, дарения имущество, относящееся к основным средствам [23].

Имущество государственного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками государственного юридического лица [24]. Имущество государственного предприятия формируется за счет имущества, переданного ему собственником [26].

Закон Республики Казахстан «О государственном имуществе» сохранил и усилил положение о том, что по своей организационно-правовой форме государственное предприятие в соответствии со ст.34 ГК РК относится к коммерческим юридическим лицам, основной целью деятельности которых является извлечение дохода [27]. Часть дохода, полученного из основных целей его деятельности государственного предприятия, может быть использована для формирования его имущества, в частности оборотных средств [26].

Следует отметить, что государственные предприятия, созданные до введения в действие Закона Республики Казахстан «О государственном имуществе», виды деятельности которых не предусмотрены им, должны были ликвидироваться, реорганизоваться или приватизироваться в течение одного года со дня введения в действие закона, за исключением государственных предприятий, осуществляющих деятельность в сфере лесохозяйственного проектирования, которые могли осуществлять деятельность до 1 января 2015 года [25]. Так, например, в соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственном имуществе» деятельность в сфере высшего образования должна осуществлять государственное предприятие на праве хозяйственного ведения, а не казенное предприятие, как это было ранее.

Таким образом, государственное предприятие является субъектом предпринимательской деятельности – деятельности, направленной на получение дохода. При этом, однако, принимая во внимание тот факт, что государственные предприятия создаются для решения социально – экономических задач государства, погоня за прибылью не должна стать приоритетной целью деятельности таких предприятий [27].

Список литературы:

1. Венедиктов А.В. Государственная собственность в СССР. М.-Л.: Изд-во АН СССР, 1948. 839 с.
2. Косякова Н.И. Правовое положение государственных предприятий // <http://www.lawmix.ru/comm/6899>
3. Лаптев В.В. Правовое положение государственных промышленных предприятий в СССР. - М., 1963. – 288 с.
4. Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР. Учебник. - М.: Высш. шк., 1986, 399с.

5. Мустакимов Ш.Р. Эволюция законодательного регулирования управлением деятельности государственных предприятий в СССР. <http://www.yurclub.ru/docs/corporate/article46.html>
6. Постановление Совета Министров СССР от 22 января 1968 г. № 38 «Об особенностях применения на государственных предприятиях и в организациях жилищно-коммунального хозяйства системы министерства жилищно-коммунального хозяйства РСФСР положения о социалистическом государственном производственном предприятии (утратил силу, используется для анализа) // <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex15346.htm>
7. Постановление Совета Министров СССР от 02.03.1973 № 140 «Об утверждении Общего положения о всесоюзном и республиканском промышленных объединениях» (утратил силу, используется для анализа) // <http://www.bestpravo.ru/sssr/gn-normy/v7k.htm>
8. Постановление Совета Министров СССР от 27 марта 1974 г. N 212 «Об утверждении положения о производственном объединении (комбинате)» (утратил силу, используется для анализа) // <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex14543.htm>
9. Правовые проблемы руководства и управления отраслью промышленности в СССР. - М.: Наука, 1973. – 542 с.
10. Закон СССР от 30 июня 1987 г. № 7284-XI «О государственном предприятии (объединении)» (утратил силу, используется для анализа) // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1034524
11. Закон о государственном предприятии (объединении): Научно-практический комментарий / М. И. Бару, Ч. Н. Азимов и др. - Харьков: Изд-во при ХГУ, 1989. – 152 с.
12. Илларионова Т.И., Кириллова М.Я., Красавчиков О.А. и др. Советское гражданское право. Учебник. В 2-х т. Т. 1 / Под ред. О.А. Красавчикова. - М., 1985. – 544 с.
13. Постановление ЦК КПСС и Совмина СССР от 8 февраля 1988 г. № 174 «О порядке избрания советов трудовых коллективов и проведения выборов руководителей предприятий (объединений) (утратил силу, используется для анализа) // <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data01/tex11693>
14. Закон «О кооперации в СССР» от 26 мая 1988 г. № 8998-XI (утратил силу, используется для анализа) // http://www.podatinet.net/index2.php?option=com_content&task=view&id=3601&pp=1&page=9
15. Закон СССР «О собственности в СССР» от 6 марта 1990 года № 1305-1 (утратил силу, используется для анализа) // http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_38013.html
16. Тургунбаева А. Государственные предприятия на праве хозяйственного ведения и оперативного управления // Предприниматель и право. – 2008. - №6 (340). - С. 2-11.
17. Закон Казахской Советской Социалистической Республики от 15 декабря 1990 года № 223-а-XII «О собственности Казахской ССР» (утратил силу, используется для анализа) // <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00104&all=all>
18. Постановление Верховного Совета СССР от 31 мая 1991 г. N 2212-1 «О введении в действие основ гражданского законодательства союза ССР и Республик» (утратил силу, используется для анализа) // http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_18871.htm
19. Закон Республики Казахстан от 4 июля 1992 года № 1543-XII «О защите и поддержке частного предпринимательства» (утратил силу, используется для анализа) // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1001352
20. Джусупов А.Т. Право собственности и иные вещные права. - Алматы: Изд-во: «Жеті жарғы», 1996. – 324 с.
21. Закон Республики Казахстан от 19 июня 1995 года № 2335 «О государственном предприятии» (утратил силу, используется для анализа) // <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00069&all=all>
22. Амирханова И. Закон РК О государственном предприятии (аналитическая справка) // Юрист. – 2006. - № 10. - С. 25-29.
23. Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 года № 413-IV «О государственном имуществе» // <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=04800&ogl=all>
24. Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть), принят Верховным Советом Республики Казахстан 27 декабря 1994 года // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=2006061
25. Правовое положение государственных предприятиях. <http://www.adilet-pavlodar.gov.kz>
26. Тургунбаева А. Государственные предприятия на праве хозяйственного ведения и оперативного управления // Предприниматель и право, 2008, №7 (341), С. 3-15.
27. Жакипбеков Д.Ш. Правовое положение государственных предприятий в Республики Казахстан // Вестник КазНУ. Серия юридическая. – 2004. - № 2 (30). - С. 249-251.