

## ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ

УДК 346.24

**А. Н. Захарченко,**

*канд. юрид. наук,  
доцент,*

**И. Н. Любимов,**

*ст. преподаватель,*

*Донецкий национальный университет*

### СОДЕРЖАНИЕ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ КОМПЕТЕНЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Несмотря на существенное уменьшение количества государственных предприятий в Украине, произошедшее в течение последних лет, указанные предприятия продолжают занимать важное место в системе хозяйствования, и от их функционирования в значительной степени зависит удовлетворение первоочередных государственных и общественных потребностей.

Эффективность деятельности таких предприятий во многом предопределяется содержанием их хозяйственной компетенции, т. е. их правами и обязанностями как субъектов хозяйствования. При этом как до, так и после принятия Хозяйственного кодекса Украины (далее – ХК Украины) права и обязанности этих предприятий установлены множеством нормативно-правовых актов, некоторые из данных прав и обязанностей отражены в их уставах. Такое положение дел создает определенные сложности как для самих государственных предприятий, так и для их контрагентов, поскольку является одной из причин нестабильности их правового статуса.

В последние годы правовой статус государственных предприятий был предметом научных интересов И. Бондаренко [1], И. Даценко [2], Е. Черненко [3] и других исследователей. Вместе с тем с учетом постоянного развития законодательства, устанавливающего хозяйственную компетенцию государственных предприятий, вопросы, касающиеся ее содержания, требуют теоретической доработки. Вышеуказанное свидетельствует об актуальности и целесообразности исследования таких вопросов.

*Целью статьи является обоснование предложений по уточнению содержания хозяйственной компетенции государственных предприятий с разработкой классификации прав и обязанностей таких предприятий с учетом выявленных особенностей указанной компетенции.*

Наличие хозяйственной компетенции традиционно считается одним из основных признаков всех

участников отношений в сфере хозяйствования. Однако в науке хозяйственного права нет единого мнения относительно сущности категории «хозяйственная компетенция». Наиболее обоснованной представляется позиция В. К. Мамутова, согласно которой хозяйственная компетенция – это совокупность хозяйственных прав и обязанностей, постоянно закрепленных за субъектом. Права и обязанности, которые приобретаются субъектом в правоотношениях, в отличие от определенной законом компетенции, являются не «статичными», а «динамичными», «вторичными», т. е. выходят за рамки компетенции [4, с. 62]. При этом компетенция рассматривается как система юридического обеспечения реализации функций субъектов хозяйствования [5, с. 285].

На основе вышеизложенного подхода под хозяйственной компетенцией государственных предприятий в данной статье понимается совокупность определенных нормативно-правовыми актами и учредительными документами прав и обязанностей указанных предприятий, предоставленных им для выполнения возложенных на них функций.

Изучение содержания хозяйственной компетенции государственных предприятий позволяет условно систематизировать соответствующие права и обязанности по различным критериям. Так, среди прав и обязанностей государственных предприятий можно выделить общие (принадлежат государственным предприятиям как и всем иным субъектам хозяйствования, например, обязанность своевременно уплачивать налоги и сборы) и специальные (их наличие характерно лишь для государственных предприятий, например, обязанность применять процедуры закупок, определенные законодательством о закупке товаров, работ, услуг за государственные средства). При этом в составе специальных прав и обязанностей есть такие, которые предоставляются исключительно государственным

© А. Н. Захарченко, И. Н. Любимов, 2009

коммерческим или казенным предприятиям с учетом направлений и сферы их деятельности, правового режима их имущества и других особенностей правового статуса. В частности, государственные коммерческие и казенные предприятия наделены неодинаковыми правами относительно распоряжения закрепленным за ними имуществом (ч. 5–7 ст. 75, ч. 4 ст. 77 ХК Украины).

В соответствии с порядком реализации прав и обязанностей государственных предприятий возможно деление таких прав и обязанностей на: 1) собственные, которые осуществляются предприятием самостоятельно по его собственному волеизъявлению; 2) согласуемые, т. е. те, которые осуществляются по предварительному согласию уполномоченных государством органов. Такой подход получил закрепление, в частности в Типовом уставе казенного предприятия, утвержденном постановлением Кабинета Министров Украины от 16 июня 1998 г. № 914. В соответствии с пунктами 12, 13 Типового устава казенное предприятие имеет право самостоятельно: определять стратегию и основные направления своего развития в соответствии с государственными программами и заказами, планом развития предприятия; организовывать свою деятельность относительно обеспечения выполнения государственного контракта и заключенных договоров; реализовывать продукцию (выполнять работы, предоставлять услуги), произведенную (выполненные, предоставленные) за пределами государственного контракта, по ценам (тарифам), которые устанавливаются предприятием самостоятельно или на договорной основе, а в случаях, предусмотренных законодательством Украины, – по фиксируемому (регулируемому) государственным ценам (тарифам). По согласованию с органом управления предприятие имеет право: самостоятельно осуществлять хозяйственную деятельность при наличии незагруженных для выполнения государственного контракта производственных мощностей; получать кредиты под выполнение государственного контракта; выпускать и реализовывать ценные бумаги; создавать филиалы, представительства, отделения и другие обособленные подразделения с правом открытия текущих и расчетных счетов и утверждать положения о них. Таким образом, нахождение государственных предприятий в сфере управления уполномоченных государством органов, вызванное отсутствием у таких предприятий права собственности на закрепленное за ними имущество, влияет на содержание их хозяйственной компетенции и обуславливает возникновение организационно-хозяйственных отношений между ними и соответствующими органами.

Исходя из содержания прав и обязанностей, входящих в состав хозяйственной компетенции го-

сударственных предприятий, а также имеющихся в литературе подходов, эти права и обязанности целесообразно условно классифицировать на такие группы: производственно-хозяйственные, управленческие, имущественные, социальные, охранительные, учредительные.

К производственно-хозяйственным правам и обязанностям государственных предприятий можно отнести те, которые предусматривают возможность и необходимость осуществления данными предприятиями определенного вида (видов) хозяйственной деятельности, а также материально-технического обеспечения этой деятельности. Содержание таких прав (обязанностей) государственных предприятий определяется уполномоченными органами государственной власти при утверждении уставов этих предприятий с учетом цели их деятельности, направленной на достижение конкретных социально-экономических результатов, удовлетворение потребностей государства и общества в какой-либо продукции (работах, услугах). Например, в соответствии с Уставом Государственного хозрасчетного издательско-полиграфического предприятия «Внешторгиздат Украины» указанное предприятие создано с целью выполнения заказов Министерства экономики Украины и других организаций Украины на изготовление технической документации на товары украинского экспорта, рекламной литературы, художественных альбомов, книг, учебников, журналов и другой полиграфической продукции; организации редакционно-издательского процесса и выпуска информационного бюллетеня «Вестник государственных закупок», информационно-аналитического и консультативного обеспечения деятельности юридических и физических лиц в сфере закупок товаров, работ и услуг, мониторинга закупок за государственные средства. Для достижения данной цели предприятию предоставлены, в частности, следующие производственно-хозяйственные права: заключать договоры относительно перевода, обработки и выпуска технической документации на товары и услуги украинского экспорта, а также относительно выпуска рекламно-информационной литературы, распространения бюллетеней, других изданий; собирать, обрабатывать и распространять объявления заказчиков-распорядителей государственных средств о запланированных торгах, информацию о проведении процедур предварительной квалификации и их результатах; осуществлять издание указанного информационного бюллетеня, иной полиграфической продукции на собственной издательской базе; осуществлять торговую деятельность для реализации печатной продукции [6].

Особенностью производственно-хозяйственных прав и обязанностей государственных предприятий является то, что они предусматривают возможность

(необходимость) осуществления такими предприятиями хозяйственной деятельности в отдельных отраслях народного хозяйства, в которых функционирование других субъектов хозяйствования запрещено. Это следует из содержания ч. 4 ст. 12, ч. 2 ст. 52, ч. 1 ст. 76 ХК Украины, а также ст. 4 Закона Украины «О предпринимательстве». Кроме того, при формировании производственной программы государственное коммерческое предприятие обязано учитывать государственные заказы и государственные задания, а казенное предприятие обязано осуществлять хозяйственную деятельность в соответствии с производственными заданиями органа, в сферу управления которого оно входит, производить и реализовывать только те виды продукции (работ, услуг), которые определены указанным органом.

Реализация государственными предприятиями производственно-хозяйственных прав обеспечивается предоставлением таким предприятиям прав относительно управления своей деятельностью и делами. В частности, к управленческим правам государственных предприятий относится право определять структуру предприятия, т. е. количество и состав его структурных подразделений, включая обособленные подразделения (филиалы, представительства и др.), и утверждать положения о таких подразделениях. Анализ уставов отдельных государственных предприятий позволяет констатировать, что органы, утверждающие уставы, относят права, связанные с созданием обособленных структурных подразделений, к категории согласуемых. В связи с этим следует отметить, что законопроект «О государственных унитарных предприятиях» (регистр. № 0974 от 23.11.2007 г.), принятый Верховной Радой Украины в первом чтении, предполагает несколько иное регулирование рассматриваемых отношений: обязанность получать согласие органа управления на создание обособленных подразделений установлена лишь для казенных предприятий, а государственные коммерческие предприятия наделены правом решать такие вопросы самостоятельно (ч. 1 ст. 5 проекта) [7]. Данный подход представляется обоснованным, поскольку в отличие от казенных предприятий государственное коммерческое предприятие является субъектом предпринимательской деятельности, следовательно, должно обладать большей степенью самостоятельности в решении оперативно-хозяйственных вопросов, не связанных с отчуждением имущества.

Специальные управленческие права и обязанности государственных предприятий предусматривают необходимость постоянного планирования ими своей хозяйственной деятельности, формы которого строго регламентированы законодательством. Так, ч. 1 ст. 75, ч. 8 ст. 77 ХК Украины устанавливают обязанность государственных коммер-

ческих и казенных предприятий составлять годовой и с поквартальной разбивкой финансовый план на каждый последующий год. Данные законодательные нормы конкретизированы в Порядке составления, утверждения и контроля выполнения финансового плана субъекта хозяйствования государственного сектора экономики, утвержденном приказом Министерства экономики Украины от 16 марта 2009 г. № 216, где среди прочего предусмотрено право государственных предприятий готовить изменения в утвержденный финансовый план (но не более двух раз на протяжении планового года) [8]. Кроме того, Закон Украины «Об управлении объектами государственной собственности» (п. 6 ч. 1 ст. 6) предусматривает необходимость утверждения годовых инвестиционных планов, а также инвестиционных планов на среднесрочную перспективу (3–5 лет) государственных предприятий [9]. Но поскольку порядок реализации соответствующих обязанностей до настоящего времени не определен, они осуществляются лишь некоторыми государственными предприятиями.

Особенности имущественных прав и обязанностей государственных предприятий обусловлены специальным правовым режимом имущества, закрепленного за государственными коммерческими предприятиями на праве хозяйственного ведения, а за казенными предприятиями – на праве оперативного управления. Вследствие этого государственные предприятия ограничены в осуществлении правомочности распоряжения указанным имуществом, что в свою очередь предполагает наделение их обязанностями по согласованию с органами, уполномоченными управлять объектами государственной собственности, проведения отдельных имущественных операций (ч. 5, 7 ст. 75, ч. 4 ст. 77 ХК Украины). Кроме того, согласно ХК Украины государственные коммерческие предприятия обязаны образовывать за счет прибыли (дохода) специальные (целевые) фонды, предназначенные для покрытия расходов, связанных с их деятельностью: амортизационный фонд, фонд развития производства, фонд потребления (оплаты труда), резервный фонд, другие фонды, предусмотренные уставом предприятия, и использовать эти фонды в соответствии с порядком, определенным финансовым планом. Законодательство также устанавливает обязанность государственных коммерческих предприятий осуществлять распределение прибыли (дохода) в соответствии с утвержденным финансовым планом; при этом ежегодно определяется часть чистой прибыли (дохода), которую государственные предприятия обязаны перечислять в государственный бюджет.

Важной составляющей хозяйственной компетенции государственных предприятий являются их

социальные права и обязанности. Наряду с общими правами и обязанностями, закрепленными ст. 69 ХК Украины («Социальная деятельность предприятия»), законодательство содержит и некоторые специальные нормы, относящиеся к государственным предприятиям. В частности, из содержания Законов Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества» (ст. 7), «О передаче объектов права государственной и коммунальной собственности» (ст. ст. 4, 4–1) следует обязанность этих предприятий обеспечить участие их трудовых коллективов в решении вопросов, связанных с проведением указанных имущественных операций, в том числе с передачей объектов социальной инфраструктуры, принадлежащих предприятиям [10, 11]. Вместе с тем анализ уставов государственных предприятий свидетельствует о недооценке органами власти социальной составляющей в деятельности таких предприятий: в некоторых случаях соответствующие права и обязанности в учредительных документах не предусматриваются вообще, несмотря на то, что социальная направленность деятельности этих предприятий отличает их среди других субъектов хозяйствования. Поэтому в будущем специальном законе о государственных предприятиях целесообразно конкретизировать их социальные права и обязанности, что подтверждается ч. 13 ст. 75, ч. 9 ст. 77 ХК Украины.

Охранительные права и обязанности государственных предприятий обеспечивают им возможность защищать свои законные интересы от посягательств других субъектов. При этом особенностью хозяйственной компетенции государственных предприятий является наличие у них прав относительно защиты своих интересов в случае их нарушения со стороны государства как собственника. В частности, исходя из содержания ч. 3 ст. 136, ч. 3 ст. 137 ХК Украины государственные предприятия как субъекты, осуществляющие хозяйственную деятельность на основе права хозяйственного ведения и оперативного управления, имеют право на защиту своих имущественных прав также от собственника. А в соответствии с ч. 6 ст. 74 ХК Украины убытки, причиненные государственному коммерческому предприятию вследствие выполнения решений органов государственной власти, которые были признаны судом неконституционными или недействительными, подлежат возмещению указанными органами добровольно или по решению суда (что свидетельствует о наличии у предприятий права требовать возмещения таких убытков). Вместе с тем в современных условиях эти законодательные нормы имеют преимущественно декларативный характер, что обусловлено нежеланием руководителей государственных предприятий вступать в конфликт с вышестоящими органами власти. Поэтому бес-

печение защиты прав государственных предприятий требует разработки механизмов реализации данных положений законодательства, в том числе установления дополнительных гарантий в деятельности руководителей этих предприятий.

Характерным отличием хозяйственной компетенции государственных предприятий является существенное ограничение их учредительных прав, которые состоят лишь в возможности инициировать перед уполномоченными органами государственной власти вопросы об изменении вида государственного предприятия, его корпоратизации, и о создании государственных хозяйственных объединений. Наряду с этим Декретом КМ Украины от 31 декабря 1992 г. № 24–92 «Об упорядочении деятельности субъектов предпринимательской деятельности, созданных при участии государственных предприятий» установлено, что государственные предприятия не могут быть учредителями предприятий каких-либо организационных форм и видов, хозяйственных обществ, кооперативов [12].

Принятие данного Декрета на начальном периоде рыночных реформ было обосновано и позволило предотвратить бесконтрольное массовое отчуждение государственного имущества в условиях правовой и экономической нестабильности. Однако на современном этапе сохранение соответствующих ограничений вряд ли оправданно. Предоставление государственным предприятиям возможности выступать учредителями хозяйственных организаций корпоративного типа по согласованию с органами государственной власти позволило бы многим предприятиям более эффективно использовать имеющиеся ресурсы и выйти на новые товарные рынки с получением прибыли. Кроме этого, следует отметить, что ст. 6 Федерального закона Российской Федерации «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» позволяет унитарным предприятиям быть участниками (членами) коммерческих организаций, кроме кредитных организаций [13].

Анализ хозяйственной компетенции государственных предприятий позволяет сделать вывод, что составляющие ее права и обязанности, как правило, совпадают: государственные предприятия не только имеют права, но и обязаны их осуществлять для достижения цели, предусмотренной их учредительными документами. Как указывает В. В. Лаптев, особенно наглядно проявляется совпадение субъективных прав и обязанностей, основанных на самом законе. «Здесь практически каждое право является одновременно и обязанностью субъекта хозяйственного права (право утвердить план, структуру, положение о структурных подразделениях и др.)» [14, с. 148].

Кроме того, хозяйственная компетенция государственных предприятий имеет специальный ха-

актер: эти предприятия вправе и одновременно обязаны совершать лишь такие действия, которые соответствуют цели и направлениям их деятельности, определенным собственником (уполномоченным им органом) в учредительных документах. Эта особенность компетенции государственных предприятий частично учтена в вышеупомянутом законопроекте «О государственных унитарных предприятиях», где предусмотрено, что указанное предприятие имеет гражданские права, которые соответствуют предмету и целям деятельности, определенным в уставе, и выполняет связанные с такой деятельностью обязанности (ч. 2 ст. 2 проекта). Несмотря на то, что в данном случае характеристика компетенции дается через гражданские права (что вероятно обусловлено заимствованием соответствующего положения из ч. 1 ст. 3 Федерального закона Российской Федерации «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»), это свидетельствует о признании авторами законопроекта необходимости специальной регламентации рассматриваемого вопроса (с выходом за рамки ч. 1 ст. 91 Гражданского кодекса Украины относительно общей гражданской правоспособности юридических лиц). Но поскольку государственное предприятие является субъектом хозяйствования, в законодательстве следовало бы закрепить положения не только о специальной правоспособности такого предприятия как юридического лица, но и о его специальной хозяйственной компетенции.

*Вышеизложенное позволяет сформулировать следующие выводы:*

С учетом выявленных особенностей хозяйственной компетенции государственных предприятий целесообразно уточнить ее содержание путем классификации прав и обязанностей таких предприятий по различным критериям, в частности:

в зависимости от их соотношения с правами и обязанностями других участников хозяйственных отношений: общие (принадлежат государственным предприятиям, как и всем иным субъектам хозяйствования) и специальные (принадлежат исключительно государственным предприятиям), в том числе предоставляемые лишь государственным коммерческим или казенным предприятиям;

в зависимости от порядка реализации указанных прав и обязанностей: собственные (осуществляются самостоятельно по собственному волеизъявлению предприятия) и согласуемые (осуществляются по предварительному согласию уполномоченных государством органов);

в зависимости от содержания этих прав и обязанностей: производственно-хозяйственные, управленческие, имущественные, социальные, охранительные, учредительные.

Для обеспечения реализации специальных функций и направлений деятельности государственных предприятий, а также с учетом того, что в настоящее время их права и обязанности закреплены множеством нормативно-правовых актов, необходимо указанные права систематизировать и конкретизировать в специальном законе о государственных предприятиях с закреплением в нем полномочий органов государственной власти по уточнению содержания этих прав в уставах государственных предприятий при их создании, что будет способствовать определенности условий хозяйствования таких предприятий, защите их законных интересов, а также интересов государства.

Обоснование предложений по совершенствованию законодательства, определяющего компетенцию государственных предприятий, должно стать предметом дальнейших научных исследований.

### Литература

1. Бондаренко І. М. Правова регламентація господарської діяльності казенних підприємств : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / І. М. Бондаренко ; НАН України. Ін-т екон.-прав. дослідж. — Донецьк, 2001. — 18 с.
2. Даценко І. Поняття і статус підприємства державної форми власності у контексті чинного законодавства України / І. Даценко // Право України. — 2005. — № 3. — С. 56–59.
3. Черненко О. Деякі аспекти правового статусу державних підприємств за чинним законодавством України / О. Черненко // Підприємство, господарство і право. — 2004. — № 8. — С. 40–42.
4. Мамутов В. К. О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных хозяйственных органов / Мамутов В. К. // Правоведение. — 1965. — № 4. — С. 56–63.
5. Хозяйственное право : учебник / В. К. Мамутов, Г. Л. Знаменский, В. В. Хахулин и др. ; под ред. В. К. Мамутова. — К. : Юринком Интер, 2002. — 912 с.
6. Про затвердження нової редакції Статуту Державного госпрозрахункового видавничо-поліграфічного підприємства «Зовнішторгвидав України» : Наказ Міністерства економіки України від 17 квітня 2008 р. № 133 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ua-tenders.com/legislation/orders/167369/>.
7. Проект Закону про державні унітарні підприємства від 23 листопада 2007 р. № 0974 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=30937](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30937).
8. Про внесення змін до Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану державного комерційного та казенного підприємства, господарського товариства, у статутному фонді якого більше 50 відсотків акцій (часток, паїв) належать

державі : Наказ Міністерства економіки України від 16 березня 2009 р. № 216 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 31. — Ст. 1061.

9. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21 вересня 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 46. — Ст. 456.

10. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 10 квітня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 30. — Ст. 416. — (Зі змін. та допов.).

11. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності : Закон України від 3 березня 1998 р. № 147/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 34. — Ст. 228. — (Зі змін. та допов.).

12. Про впорядкування діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, створених за участю державних підприємств : Декрет Кабінету Міністрів України від 31 грудня 1992 р. № 24—92 // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 11. — Ст. 94. — (Зі змін. та допов.).

13. Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» : научно-практический комментарий. — М. : Статут, 2003. — 160 с.

14. Лаптев В. В. Предпринимательское (хозяйственное) право. Избранные труды / В. В. Лаптев. — Екатеринбург : Бизнес, менеджмент и право. — 536 с. (Классика хозяйственно-правовой мысли).

*Представлена в редакцию 31.07.2009 г.*