

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРЕДПРИЯТИЕ

Seweryn Szer

Профессор Варшавского Университета

§ I. Общие положения

Социалистический метод управления государственной собственностью опирается на два принципа:

С одной стороны, применение принципа централизации планирования и руководства процессом социалистического расширенного воспроизводства объясняется единством субъекта этой собственности, сосредоточенной в руках государства.

С другой стороны, речь идет здесь о принципе децентрализации хозяйственной деятельности государственных органов, направленной на непосредственную реализацию возложенных на них заданий, установленных центральным планом.

Воплощением этих обоих принципов является организация и деятельность таких хозяйственных органов, какими являются государственные предприятия.

В течение ряда лет государственные предприятия при выполнении своих заданий подвергались излишним ограничениям, так как право на распоряжения, часто касающиеся даже непосредственного осуществления процесса социалистического производства, без экономической необходимости, а неоднократно даже в ущерб этой необходимости, концентрировалось в руках вышестоящих органов. Такое положение вещей вызывало коллизию между упомянутыми принципами управления социалистической государственной собственностью.

В 1956 г. начался процесс, направленный на устранение этой коллизии.

Начало этому процессу положило постановление № 704 Совета Министров от 10.XI.1956 г. о расширении прав государственных промышленных предприятий (Монитор Польский № 94, ст. 1047), а дальнейшими этапами его (если ограничиться перечислением только наиболее важных актов) явились: постановление № 128 Совета Министров от 18.IV.1958 г. об изменении организационной структуры ведущих отраслей государственной промышленности (неопубликованное) ; новые постановления о народных советах, содержащиеся в законе от 25.1.1958 г. (Журнал законов № 5, ст. 16); закон от 16.11.1960 г., изменяющий декрет от 26.X.1950 г. о государственных предприятиях (Журн. Зак. № 6,

ст. 57, единый текст декрета был опубликован в журнале законов от 1960 г., № 18, ст. III) и постановление № 195 Совета Министров от 9.VI. 1960 г. об отраслевом сотрудничестве и координации (Монитор Польский № 56, ст. 268).

Указанные нормативные акты направлены, с одной стороны, на увеличение самостоятельности государственных предприятий и расширение правомочий народных советов в деле их влияния на развитие экономики на подведомственных им территориях, а с другой стороны, на совершенствование системы планирования развития народного хозяйства. Иначе говоря, эти нормативные акты стремятся к постепенному развитию основных положений социалистического строительства, какими являются постоянно расширяющаяся демократизация в области управления народным хозяйством при одновременном укреплении и совершенствовании централизованного государственного руководства этим хозяйством.

В тоже время другие нормативные акты в широких пределах используют принцип участия рабочего коллектива предприятия в управлении предприятием через органы рабочего самоуправления. Одним из них является закон от 19.XI.1956 г. о рабочих советах (Журн. Зак. № 53, ст. 238), замененный впоследствии законом от 20.XII.1958 г. о рабочем самоуправлении (Журн. Зак. № 77, ст. 397), о котором речь впереди.

Первый из вышеупомянутых принципов, а именно принцип центрального планирования организации процесса социалистического расширенного воспроизводства и центрального управления производством, выражается также в том, что :

а) государственные предприятия учреждаются, объединяются и ликвидируются решениями органов государственного управления (ср. ст. 4, 18 декрета о государственных предприятиях),

б) также директор, его заместители и главный бухгалтер назначаются и смещаются в силу решений органов государственного управления (ср. ст. 14 этого же декрета),

в) к компетенции этих же органов государственного управления относится установление так наз. уставного фонда предприятия и предоставление в его распоряжение соответствующих этому фонду финансовых средств при его создании (ст. 8 декрета о государственных предприятиях),

г) органы государственной администрации доводят до сведения государственных предприятий путем административных распоряжений плановые показатели, вытекающие из народнохозяйственного плана; этими показателями определяются задания по количеству и стоимости

продукции, которые предприятия обязаны выполнить в течение определенного времени,

д) постоянные средства государственных предприятий, в принципе, исключены из гражданско-правового оборота; передача этих средств производится путем административных актов (ср. ст. 10 указанного декрета),

е) центральные органы государственного управления, вынося свои решения, влияют на содержание гражданско-правовых отношений, возникающих в результате экономических связей между государственными предприятиями. Это касается, в частности, определения общих условий поставок (ср. распоряжение Председателя Плановой комиссии при Совете Министров от 9.IV.1959 г.), образцов, договоров, норм и т.п.,

ж) центральные органы государственного управления учреждают хозяйственные организации, называемые объединениями (ср. ст. 19 и 28 декрета о государственных предприятиях).

В связи со вторым принципом управления государственной собственностью, состоящим, как уже было указано, в децентрализации деятельности государственных хозяйственных организаций, возникает вопрос о пределах их самостоятельности, а в первую очередь самостоятельности государственных предприятий.

Разъяснения по этому вопросу даны в декрете о государственных предприятиях, который подчеркивает две существенные черты государственного предприятия (ср. ст. 1 ч. 1 и 2 декрета):

а) предприятие является „основной организационной единицей планового хозяйства, создаваемой с целью удовлетворения общественным потребностям в пределах, определяемых актом его учреждения и обязательными для него плановыми показателями”. Предприятие ведет свою деятельность на основе хозрасчета. Отсюда следует, что предприятие ограничено в своей деятельности только пределами заданий, для реализации которых оно было создано, указанных в распоряжении об его учреждении, и плановыми показателями, установленными для него вышестоящими органами и вытекающими из народнохозяйственного плана. В этих пределах оно обязано самостоятельно организовывать и вести свою деятельность, а вмешательство вышестоящих органов является недопустимым. В частности, как гласит ст. 21 ч. 1 декрета, „деятельность объединения не может ограничивать самостоятельности входящих в него предприятий” (об этом ниже).

Проявлением самостоятельности государственного предприятия в гражданско-правовом обороте есть то, что оно является юридическим лицом (правоспособность предприятие приобретает с момента внесения

его в специальный реестр предприятий — декрет о государственных предприятиях, ст. 2 и 7). От имени предприятия как юридического лица сделки в области его имущественных прав и обязанностей совершаются, как правило, двумя лицами (в их число входят директор, заместители директора и уполномоченные).

Выше говорилось о том, что в период, предшествовавший большим общественно-экономическим сдвигам, начало которым было положено в 1956 г., государственные предприятия не имели возможности надлежащим образом выполнять свои задачи.

Изменения организационной структуры, отраженные в декрете о государственных предприятиях, направлены на устранение такого положения вещей. Действовавшая до тех пор форма управления предприятиями через центральные (главные) управления промышленности, входившие обычно в состав министерств и чрезмерно ограничивавшие самостоятельность предприятий благодаря целой системе административных распоряжений и чрезмерно развитой централизации, была упразднена. Центральные управления были органами надзора, координации и контроля за деятельностью предприятий.

Измененный в 1960 г. декрет о государственных предприятиях является дальнейшим развитием вышеупомянутого постановления № 128 Совета Министров об изменении организационной структуры ведущих отраслей государственной промышленности. Это постановление исходило из того положения, что государство путем установления планов сможет наиболее эффективно влиять на развитие промышленности только тогда, когда оно ограничит до необходимого минимума административные распоряжения и увеличит значение экономических стимулов. Достижению этой цели должна служить новая организационная форма, существо которой состоит в том, что предприятия объединяются в довольно большие группы, органы которых исполняют функции надзора и контроля в отношении входящих в их состав государственных предприятий.

Эта новая форма организации носит наименование „объединения” и заменяет прежнее центральное (главное) управление.

Целью объединения является „создание условий для надлежащего выполнения входящими в него предприятиями задач, вытекающих из народнохозяйственных планов и потребностей рынка, координация и надзор за деятельностью объединенных предприятий и представительство их общих интересов” (ст. 19 ч. 2 декрета о государственных предприятиях).

Кроме вышеуказанных задач объединение может вести собственное хозяйство согласно принципам хозрасчета (ст. 19 ч. 3 и ст. 21 ч. 2

декрета о государственных предприятиях). Объединение может вести собственную хозяйственную деятельность как в области услуг (напр., комплектование объектов, проектирование, снабжение, сбыт — ср. упомянутое постановление Совета Министров от 18.IV. 1958 г.), так и в области производства.

Так же, как и на предприятиях, в распоряжении объединения имеется уставный фонд, по своему размеру равный „стоимости закрепленных за объединением постоянных средств, а в случае собственной хозяйственной деятельности — также размеру норматива оборотных средств или его части по отчислении пассива” (§ 6 постановления № 404 Совета Министров от 11.X.1961 г. о финансовой системе объединений государственных предприятий, подлежащих центральному планированию. Монитор Польский от 1961 г. № 79, ст. 329; ср. также распоряжение министра финансов о порядке финансирования объединений, входящих в центральный план. Монитор Польский № 95, ст. 403).

Объединение является юридическим лицом, которое приобретает правоспособность так же, как и предприятие с момента внесения его в реестр предприятий (ст. 19 ч. 4). Объединения подразделяются на объединения, группирующие предприятия ведущих отраслей промышленности, и объединения предприятий местной промышленности (ст. 19 ч. 1 и ст. 28).

Работой объединения руководит директор. Характерным для объединения является другой его орган — коллегия, в состав которой входят директора предприятий, сгруппированных в объединении (ст. 23 ч. 1 декрета о государственных предприятиях). Коллегия — это совещательный орган объединения. Однако, устав объединения может определить случаи, когда „постановления коллегии обязательны как для директора, так и для объединенных предприятий, а также определить порядок приостановления исполнением и отмены постановлений коллегии, противоречащих праву или народнохозяйственному плану либо нарушающих принципы хозрасчета в отношении отдельных предприятий” (ст. 23).

Как уже было сказано, объединение является вышестоящим органом для входящих в его состав предприятий.

В свою очередь, надзор за деятельностью объединения осуществляют: в отношении ведущих отраслей промышленности — министр, указанный в постановлении Совета Министров (ст. 20 ч. 1 декрета о государственных предприятиях), а в отношении объединений местной промышленности — президиум соответствующего воеводского народного совета (ст. 28 ч. 2 декрета о государственных предприятиях).

§ 2. Правовые отношения между объединениями и входящими в их состав предприятиями

Каков характер упомянутых отношений?

а) Чтобы ответить на этот вопрос, следует сначала подчеркнуть нижеследующие характерные черты объединения.

Во-первых, объединение вместе с входящими в его состав предприятиями является хозяйственной организацией. Кроме структурных связей (коллегия, в состав которой входят директора предприятий) в объединении имеются также и экономические связи.

Они проявляются, например, с одной стороны, в способе образования существующих в объединении фондов — резервного, капитального строительства и административного — пополняемых за счет отчислений с предприятий в пользу объединений, а с другой стороны, в назначении некоторых из этих фондов, употребляемых также на финансирование предприятий в определенных случаях.

Во-вторых, объединение, несмотря на то, что оно со входящими в него предприятиями составляет единый хозяйственный организм, по отношению к этим предприятиям является вышестоящим органом, иначе говоря, органом государственного управления, осуществляющим надзор за объединенными в нем предприятиями и координирующим их деятельность.

Вышеприведенная характеристика объединения уже сама по себе указывает на сложный характер правоотношений, возникающих между ним и объединенными в нем предприятиями.

Последняя из приведенных черт объединения предопределяет, по моему мнению, преобладающую роль административно-правовых или финансово-правовых отношений, без наличия которых осуществление объединением надзора и координации деятельности входящих в его состав предприятий было бы невозможно.

Однако, тут возникает вопрос, какое же влияние на формирование правоотношений между объединением и входящими в него предприятиями оказывает функция коллегии объединения, а в частности то обстоятельство, что коллегия в объединении функционирует „с целью обеспечения объединенным предприятиям влияния на деятельность объединения”, что она состоит, кроме директора объединения и его заместителей, из директоров входящих в него предприятий, что, несмотря на свой характер совещательного органа, коллегия по ряду важных вопросов выносит постановления (большинством голосов, как определяют уставы), обязательные как для объединения в целом, так и для предприятий, что предприятия, в качестве членов коллегии,

действуя через своих директоров, выступают при вынесении постановлений как равноправные члены?

Несмотря на то, что указанные черты, характеризующие роль коллегии в объединении, приводят на память органы некоторых юридических лиц, нормированных постановлениями гражданского права (напр., общие собрания кооперативов, а в еще большей степени — съезды делегатов союза кооперативов или общие собрания членов некоторых типов товариществ), все же аналогия в этом случае неприемлема, а принятые коллегией постановления не могут, как нам кажется, считаться гражданско-правовыми действиями даже в том случае, когда они обязательны и для членов коллегии и для объединения в целом.

Поэтому постановления коллегии являются, как правило, лишь предпосылкой административно-правового или финансово-правового решения или распоряжения, принимаемого объединением, если эти постановления содержат мнение коллегии, адресованное директору объединения, либо они сами являются такими распоряжениями, если они были вынесены коллегией, как решающим органом, т.е. если они являются постановлениями обязательного характера.

Дело в том, что как организация коллегии, так и порядок вынесения ею постановлений и их характер имеют целью осуществление принципа демократического централизма в управлении нашим народным хозяйством, благодаря данной заинтересованным предприятиям возможности оказывать влияние на деятельность вышестоящих органов, какими являются объединения. В такой позиции коллегии в системе объединения выражается также главная мысль, лежащая в ее основании, о чем уже была речь, — а именно, что объединение с входящими в его состав предприятиями является хозяйственной организацией. Однако, такой способ осуществления принципа демократического централизма, отразившийся в институте коллегии объединения, не умаляет, по моему мнению, как это уже указывалось выше, административно-правового и финансово-правового характера решений (распоряжений) объединения, а влияет лишь на порядок их принятия и на их содержание.

Иначе и быть не может, если объединения должны выполнить свою основную задачу, которая состоит в „создании условий для надлежащего выполнения входящими в его состав предприятиями задач, вытекающих из народнохозяйственных планов и потребностей рынка, координации и надзоре за деятельностью объединенных предприятий”, б) Для выяснения существа объединения необходимы, однако, еще и дальнейшие исследования.

Объединение является новым правовым институтом, которому формально не соответствует ни один институт в капиталистической системе

(положение меняется, как нам известно, когда речь идет о кооперативных организациях).

Различие в правовом урегулировании объединений предприятий при социалистическом и при капиталистическом строе имеет, кроме разницы в целях и экономико-политических задачах, две, по крайней мере причины юридического характера.

Во-первых, капиталистические объединения предприятий создаются на основе договора между их участниками, в частности, в случае трестов и картелей мы имеем дело с руководящими этими предприятиями компаниями, акционерными обществами (называемыми „даг-гезельшафт” или „муттергезельнафт”); договорные соглашения этих участников определяют их взаимные права и обязанности.

И наоборот, объединения согласно польскому праву создаются как известно, независимо от воли входящих в их состав предприятий, на основе распоряжения органа государственного управления, а взаимные права и обязанности этих предприятий и правовые отношения между ними достаточно подробно регулируются нормативными актами.

Во-вторых, вышестоящие в отношении формально самостоятельных предприятий хозяйственные организации в капиталистической системе являются акционерами, пайщиками или доверителями объединенных предприятий. Это значит, что имущество этих организаций в определенной степени состоит из имущества предприятий.

Наоборот, имущество объединения согласно польскому праву состоит из разного рода фондов, для которых характерно, с одной стороны то, что правовые нормы подробно регламентируют их предназначение, порядок накопления и распоряжения ими, а с другой стороны, то, что источники этих фондов согласно правовым нормам различны.

Итак, в силу упомянутого постановления № 404 Совета Министров от 11.X.1961 г. объединения создают и распоряжаются следующими фондами: уставным, резервным, капитального строительства и амортизационным. Источником накопления указанных фондов являются не только взносы, поступающие от объединенных предприятий в форме отчисления части их прибылей, взносы сумм, составляющих наценки на себестоимость и амортизационные отчисления, но также и средства, передаваемые из государственного бюджета, прибыль от хозяйственной деятельности объединения и другие средства, указанные в отдельных нормативных актах.

В частности, уставный фонд объединения состоит из переданных в его распоряжение вышестоящими органами постоянных средств, а в случае, если объединение ведет собственное хозяйство, также и из норматива оборотных средств или его части.

И, наконец, следует заметить, что в связи с принципом единства государственной собственности все указанные фонды, как и вообще все имущество объединения и входящих в него предприятий, являются частью всенародного имущества.

§ 3. Рабочее самоуправление на государственном предприятии и его влияние на юридический характер этого предприятия

На основании декрета о государственных предприятиях директор руководит государственным предприятием и представляет его во внешних сношениях. Однако, наряду с директором предприятия рабочий коллектив государственного предприятия участвует в управлении предприятием на основании закона о рабочем самоуправлении от 20.XII. 1958 г. (Журн. Зак. 77, ст. 397). Как гласит ст. 1 этого закона, „рабочие коллективы государственных промышленных, строительных и сельскохозяйственных предприятий пользуются правом контроля и надзора за всей деятельностью предприятия и правом выносить решения по основным вопросам, касающимся деятельности и развития предприятия...”; „рабочие коллективы осуществляют свое право на участие в управлении предприятием через органы рабочего самоуправления”. Органами рабочего самоуправления, ответственными перед рабочим коллективом предприятия, являются: конференция рабочего самоуправления, рабочий совет, его президиум и цеховые рабочие советы (ст. 4). В частности, к компетенции конференции рабочего самоуправления отнесены следующие важные вопросы: 1) в области контроля и надзора за деятельностью предприятия — рассмотрение годового баланса, представляемых дирекцией отчетов, определение основных направлений и форм контроля за деятельностью предприятия, 2) в области определения направлений развития предприятия — дача заключений по проектам плановых показателей, утверждение многолетних и годовых планов предприятия и вынесение решений по вопросам наиболее важных капиталовложений из децентрализованных фондов и 3) вопросы в области улучшения работы предприятия (ср. ст. 7 указанного закона). Кроме того, к исключительной компетенции рабочего самоуправления отнесены: утверждение распорядка работы, принятие решений относительно фабрично-заводского фонда, решений о жилищном строительстве и о культурно-бытовом обслуживании.

Каковы же взаимные отношения между этими обоими органами — директором и рабочим самоуправлением?

Только директор представляет предприятие в отношениях с другими органами и организациями; согласно принципу единоначалия только директор и уполномоченные им лица могут делать служебные рас-

поряжения (ст. 21 закона о рабочем самоуправлении); директор предприятия обязан приостановить исполнением постановления конференции рабочего самоуправления или рабочего совета, если эти постановления противоречат закону или плану.

Но в то же время директор предприятия является исполнителем постановлений рабочего самоуправления по вопросам, отнесенным к компетенции этого самоуправления, в силу указанного закона от 20.XII. 1958 г. (ст. 21 п. 2 и 3).

Таким образом, исполняя свои функции, рабочее самоуправление сотрудничает в управлении предприятием „изнутри”, в особенности в деле осуществления контроля и надзора, определения основных направлений развития предприятия, улучшения его работы.