

О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В РЕСПУБЛИКЕ АЗЕРБАЙДЖАН

Оруджев Эльдар Агаверди
Диссертант, Институт Права
и Прав Человека Национальной
Академии Наук Азербайджана

ON LEGAL REGULATION OF ACTIVITY OF THE STATE ENTERPRISES IN THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN

E. Orujov

Annotation

Problems of formation of an effective control system of state ownership as one of the bases of the economy of the state, and also the prospect of further existence of the state enterprises acquire special relevance today. Need of preservation of state ownership and commercial interest, duty of maintenance of activity of the state enterprises for especially significant sectors of economy and practical exhaustion of measures for increase in efficiency of their functioning. Inefficient, from the point of view of management, managing of the state enterprises, the practice of reforming of the state enterprises advancing the legislation – the factors testifying to incompleteness of civil regulation of participation of the state enterprises in a commodity turn as full-fledged business units. Collisions in the theory of civil law and in practice are a consequence of the specified tendencies. From the point of view of creation of fields of elimination of the existing defects in the legislation and the regulation connected with the state enterprises (covering kinds of activity and legal providing, the rights and duties), it is considered to adopt expedient the Law of the Azerbaijan Republic "About the state enterprises" as one of effective legal documents.

Keywords: enterprise, state, management, charter, legal regime.

Аннотация

Проблемы формирования эффективной системы управления государственной собственностью как одной из основ экономики государства, а также перспективы дальнейшего существования государственных предприятий приобретают сегодня особую актуальность. Необходимость сохранения государственной собственности и коммерческого интереса, обязанность поддержания деятельности государственных предприятий в особо значимых секторах экономики и практическая исчерпанность мер по повышению эффективности их функционирования. Неэффективное, с точки зрения управления, хозяйствование государственных предприятий, опережающая законодательство практика реформирования государственных предприятий – факторы, свидетельствующие о неполноте гражданско-правового регулирования участия государственных предприятий в товарном обороте в качестве полноценных бизнес-единиц. Следствием указанных тенденций являются коллизии в теории гражданского права и на практике. С точки зрения создания областей устранения существующих недоработок в законодательстве и регулирования, связанного с государственными предприятиями (охватывая виды деятельности и юридическое обеспечение, права и обязанности), считается целесообразным принять Закон Азербайджанской Республики "О государственных предприятиях" как один из эффективных юридических документов.

Ключевые слова:

Предприятие, государство, управление, устав, правовой режим.

В этой статье мы попытаемся объяснить юридическую природу гражданско-правовых субъектов, контрольный пакет акций которых на 100% принадлежит государству, созданных как специализированное государственное предприятие, воплощающее в себе потенциал республики в определенной сфере деятельности, компетентным государственным органом с длительным опытом работы, необходимой материально-технической базой и профессиональными кадрами. Цель деятельности, виды и правовое обеспечение государственного предприятия определяются Уставом, утвержденным со стороны его учредителя (Президента Азербайджанской Республики, Кабинета Министров Азербайджанской Республики и т.д.).

Проанализируем работу некоторых учреждений (SOCAR, ЗАО "Азербайджанские железные дороги", ЗАО "Азербайджанское Каспийское морское пароходство", ОАО "Азерсу"), не соответствующих статусу государственных предприятий по организационно-правовой форме, но по сущности и формальным признакам (созданы на основе развития стратегически важных отраслей экономики, являются ведущей силой в соответствующей области, занимают монопольное положение на рынке, действуют под контролем государства) выполняющих функции государственного предприятия. Можно сказать, что кроме этих предприятий, работающих каждое в своей сфере деятельности, другой подобной специализированной организации нет.

Различие государственных предприятий в гражданском законодательстве по организационно-правовым формам можно расценить как пробел в законодательстве. Кроме таких пробелов, в действующем законодательстве случаются и коллизии. Так, по существу некоторые из предприятий, выполняющих функции государственного предприятия, по организационно-правовым формам действуют в виде не соответствующих им обществ. Как известно, акции этих обществ не зарегистрированы, не оценены, не выставлены на продажу. А ведь указанные признаки являются одним из самых серьезных требований, направленных на деятельность акционерного общества. В первую очередь должны отметить, что по требованию гражданского законодательства (ст.88.2 ГК АР) (10) единственный участник общества с ограниченной ответственностью не может являться участником другого хозяйственного общества, состоящего из одного лица. То есть происходит уклонение от данного требования законодательства. Таким образом, получается, что в подчинении таких обществ, состоящих из одного учредителя, находится еще несколько обществ.

Для каждого из предприятий, действующих в сфере коммерции, эффективная организация деятельности по управлению предприятием обуславливается возможностью самостоятельного принятия решения. Этот фактор, независимо от организационно-правовой формы, действителен для всех субъектов, действующих в области коммерции, в том числе и для государственных предприятий (12).

Но по имеющим силу актам законодательства фактически действующие государственные предприятия при решении многих вопросов, в особенности связанных с имущественными и финансовыми проблемами, вынуждены согласовывать их с различными государственными органами. Несмотря на то, что специалисты, трудящиеся в этих государственных органах, профессионалы каждый в своей конкретной области (налоговой, финансовой, имущественной, таможенной и т.д.), они не могут быть достаточно компетентными в деятельности учреждения, носящего комплексный характер, специализированного в соответствующей многогранной области (углеводородные ресурсы, альтернативная энергия, железнодорожные инфраструктуры, кораблестроение, пароходство), в повышении конкурентоспособности, интегрировании в мировой рынок, в передовом режиме управления. С этой точки зрения считаем, что, учитывая полномочия учредителей в органе высшего управления (14), сторона государственного органа не должна вмешиваться в деятельность государственного предприятия. А государственный орган по управлению государственной недвижимостью должен заниматься управлением принятых решений об объявлении открытия на приватизацию или о совершенствовании государственных предприятий.

Целесообразно осуществлять управление функциями деятельности государственного предприятия не соответствующими государственными органами, а органом управления, определенным в ее Уставе. Таким образом, если возникнет необходимость, в национальной практике

(Азербайджанская инвестиционная компания, Южный газовый коридор), как и в практике развитых государств, компетентный орган (учредитель) может ввести в орган управления государственного предприятия представителей соответствующих органов исполнительной власти (Наблюдательный совет) (14).

Для развития государственного предприятия является необходимостью создание со стороны государства особых условий, благоприятного юридического режима (11), рынка для продажи услуг и произведенного или представленного продукта. Например, в Турции по правовому режиму, сформированному в отношении предприятий, занимающихся производством альтернативной энергии (15), государство является покупателем произведенной ими этой дорогостоящей продукции. Чтобы снизить стоимость представленных услуг, для обеспечения экономического подъема в важном сегменте экономики при производстве стратегически важных с различных точек зрения продуктов, укрепления обороноспособности и безопасности государства развитие этих областей должно поощряться, стимулироваться со стороны государства (освобождение от налогов, таможенные льготы, государственные субсидии, дотация и т.д.). Предприятия, действующие в указанных областях, как правило, создаются за счет государственного бюджета. И по этой причине неэффективно принудительное привлечение к уплате налогов, взносов и др. средств, которые были выделены для целесообразного создания и развития предприятия в конкретной области или для деятельности на основании лицензий.

В современном мире является необходимостью сохранение и деятельность государственных предприятий. Полная их неэффективность конкретно не доказана (за исключением некоторых областей экономики) (3, с.17). Также эта форма обеспечивает более эффективную защиту государственного имущества и промышленных секторов.

Учитывая создание публичных юридических лиц по важным отраслевым направлениям, формирование систем (режимов) их юридического обеспечения, поддержки деятельности, покупательную способность потребителей и возможности рынка продаж, организовывая производство конкурентоспособной продукции (услуг), можно достичь оптимизации цен в данной области. В противном случае низкие цены будут обуславливаться снижением качества производимой продукции, представленных услуг. И по этой причине в областях, служащих устранению зависимости от импорта в ведущей области экономики страны, формированию и развитию нового сектора, с условием создания благоприятного юридического (льготного, привилегированного) режима деятельности, важно учреждение государственных предприятий. С течением времени, при сформировании перспектив коммерциализации, за ненадобностью государственная поддержка этих областей, льготы, привилегии и вообще само государственное учреждение могут быть ликвидированы.

С точки зрения полного юридического урегулирования, помимо того, что государственное учреждение явля-

ется юридическим субъектом, оно рассматривается и как объект (недвижимый комплекс) юридических отношений. В связи с этим в литературе гражданского права государственное учреждение иногда характеризуется как персонализированная часть государственного имущества. Ю.А.Суханов отмечает, что настоящая сущность любого юридического лица состоит в том, что оно персонализированное имущество – учредители юридического лица для ведения предпринимательской деятельности, распределяя данное имущество, выражают его как имущество, которым в некоторых случаях могут рисковать (5, с.85).

Государственное учреждение является собственником имущества, имеющегося в его распоряжении, и, в соответствии со своим Уставом и в рамках полномочий, выданных ему со стороны учредителя, может полностью и свободно осуществлять право на собственность в отношении этого имущества.

В юридической литературе невозможность необоснованно брать капитал предприятия характеризуется как один из основных принципов современного корпоративного права (5, с.103). Неделимость имущества государственных предприятий делает невозможным изъятие имущества из предприятия без соблюдения установленных процедур по ликвидации или вновь образованию организации юридического лица даже по постановлению уполномоченного государственного органа. А это обеспечивает имущественную независимость, надежную защиту правовых и юридических интересов кредиторов и прочность хозяйственных связей государственных предприятий.

По Конституции – все формы собственности равны (13). Но перед законом это формальное равенство не приводит к идентичности причины создания, предназначения и возможности предприятий с разной организационно-правовой формой, созданных на основе разной собственности (капиталов). Государственное учреждение должно формироваться на основе секторов, не имеющих возможности получения государственной поддержки, что создаст определенное превосходство и устранил пустоту в сфере деятельности. По этой причине, если в системе юридических лиц создается государственное предприятие, то к нему должны относиться как субъекту предпринимательской деятельности, который имеет другую организационно-правовую форму.

Государственные предприятия однозначно создаются в областях, служащих укреплению обороноспособности государства, обеспечению потребностей производства, управлению государством и обществом, созданию эффективных механизмов экономического управления, осуществлению крупномасштабных инвестиционных проектов, имеющих стратегическое значение для государства, регулированию спроса и предложения на рынке на основе справедливого механизма. В некоторых случаях, наравне с другими субъектами гражданского права государства, участие в гражданском обороте просто неизбежно. Например, учитывая общественные и государственные интересы, законодательство может запретить

осуществление некоторой деятельности хозяйственных субъектов частного сектора, и данную область деятельности можно отнести исключительно к государственным полномочиям. В этом случае государство вынуждено создать свой хозяйственный субъект (государственное предприятие), действующее в данной области. Предложения, имеющиеся в литературе гражданского права, также подтверждают данный подход (4, с.93; 8, с.188–189; 6, с.198–207).

Несмотря на то, что в законодательстве и правоповедении Азербайджанской Республики широко использовалось высказывание "государственное предприятие", на практике можно встретить только его некоторые эпизодические нормы. В документе термин "государственное предприятие" и, в целом, "юридический статус государственных предприятий" (либо как отдельная статья, либо в виде актов законодательства или статей) не нашли своего отражения. Значит, в этой области в законодательстве имеются некоторые пустоты. Несмотря на то, что существуют сферы специфических отношений, нет соответствующего закона, регулирующего данные (конкретные) отношения. Р.К.Джабраилов, нет его представления отмечает, что существование пустот в законодательстве присуще каждой национальной юридической системе, и для борьбы с ними существуют два основных способа: 1) устранение пустот; 2) дополнение пустот. С учетом занимаемого места нормативно-правовых актов в национальной юридической системе устранение юридических пустот входит в создание норм, а дополнение входит в полномочия органов применения права. Орган создания норм, вводя в законодательную систему новые нормативные инструкции, имеет возможности устранить юридические пустоты, орган правового применения может дополнить юридические пустоты только с помощью существующих нормативных инструкций. Пустоты в правовом регулировании, в системе юридического влияния на общественные отношения, с объективной точки зрения являются состоянием юридической неопределенности, созданным по причине полного или частичного отсутствия необходимого звена (1, с.7). Всестороннее изучение проблем определения пустот в законодательстве служит цели разработки эффективных правовых средств для их устранения или заполнения (1, с.13).

Для устранения вышеуказанных пустот и коллизий считается целесообразным принятие кодифицированного закона, систематизирующего по конкретным областям существующие правовые нормы, нормативные правовые акты. Кодифицирование – это приведение в порядок законодательных материалов дублирования, устранение противоречий, заполнение пустот путем модернизации его характера и направления. Этим подходом полнота правового регулирования соответствующих общественных отношений, системность, целостность и внутреннее соответствие обеспечиваются на максимальном уровне. В отличие от текущего законодательства, образующего отдельные законодательные акты по этим или другим проблемам, кодифицирование, как правило, изменяя, обновляя и добавляя к нему дополнения, комбинирует уже имею-

щуюся важную часть законодательства. В результате кодификации создается большой сборник законодательных актов, регулирующих важную область общественных отношений (2, с.84). По мнению А.Ф.Шебанова нет его представления, под понятием "кодификация" понимается такая форма систематизации, когда законодатель с ее помощью, исходя из общих принципов правовой системы, старается собрать правовые нормы в виде единого, упорядоченного документа, в котором акты внутренне соответствуют друг другу и полностью регулируют определенные общественные отношения (7, с.140).

С точки зрения создания областей устранения существующих недоработок в законодательстве и регулирования, связанного с государственными предприятиями (охватывая виды деятельности и юридическое обеспечение, права и обязанности), считается целесообразным принять Закон Азербайджанской Республики "О государственных предприятиях" как один из эффективных юридических документов.

Можно отметить нижеследующие важные признаки принятия Закона Азербайджанской Республики "О государственных предприятиях":

а) этот закон приведет к ясности, определенности и конкретике юридического статуса государственных предприятий;

б) этот закон устранил пустоты, существующие в юридическом регулировании, связанные с государственными

ми предприятиями;

в) этот закон позволит объединению (систематизации) разбросанных регулирующих норм, связанных с юридическим статусом, созданием и деятельностью государственных предприятий, и обеспечит формирование единой законодательной базы в этой области;

г) этот закон определит отличительные признаки между государственным предприятием и близким к нему организационно-правовых форм;

д) этот закон определит основные направления деятельности государственных предприятий;

е) этот закон закрепит особенности управления государственными предприятиями;

ж) в этом законе будет определяться правовой режим имущества государственных предприятий;

з) в этом законе будет раскрываться осуществление контроля за деятельностью государственных предприятий;

и) этот закон будет определять специфические признаки (в том числе систему оплаты бонусов за управление) оплаты труда на государственных предприятиях.

Таким образом, все вышеотмеченное позволяет прийти к выводу, что совершенствование нормативно-юридических основ деятельности государственных предприятий остается одной из актуальных проблем в практике юриспруденции Азербайджана и современном мире и ждет своего решения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Джабраилов Р.К. Пробелы в законодательстве Азербайджанской Республики и проблемы их устранения: Канд. Юр. Наук ... дис. Автореф. Баку, 2014, 22 с.
2. Кериомв Д.А. Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие. М.:Норма, 2000, 127 с.
3. Сулейманов М.К. Государство и гражданское право: проблемы теории и практики / Государство и гражданское право: материалы международной научно-практической конференции, посвященной памяти и 85-летию профессора Ю.Г.Басина (в рамках ежегодных цивилистических чтений). Алматы: НИИ частного права КазГЮУ, 2008, с. 8–27
4. Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права // Проблемы реформирования Гражданского кодекса России: Избранные труды 2008–2012 гг. М.: Статут, 2013, с. 90–111
5. БЕЛЯЕВА О.А.
6. Суханов Е.А. Проблемы реформирования Гражданского кодекса России: Избранные труды 2008–2012 Р.К.г. М.: Статут, 2013, 494 с.
7. Чантурия Л.Л. Государство как акционер: предпосылки участия государства в коммерческих обществах / Государство и гражданское право: материалы международной научно – практической конференции, посвященной памяти и 85-летию со дня рождения д.ю.н., профессора Ю.Г.Басина (в рамках ежегодных цивилистических чтений). Алматы, 29–30 мая 2008 г. / Отв. Ред. М.К.Сулейменов. Алматы: НИИ частного права КазГЮУ, 2008, с. 198–207
8. Шебанов А.Ф. Некоторые вопросы теории нормативных актов связи с систематизацией советского законодательства // Советское государство и право, 1960, №7, с. 140–145
9. Штобер Р. Хозяйственно – административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок. М.: Волтерс Клувер, 2008, 400 с.
10. Гражданский Кодекс Азербайджанской Республики
11. Мясников Г.С. Государственные корпорации и эффективность развития экономики // Социально-экономические системы: вопросы государственного регулирования и управления: Сб. науч.тр. – СПб.: Астерион, 2006.
12. Система государственного управления: Учебное пособие. – М.:ЮНИТИ – ДАНА, 2008. – 317 с.; Грошев В.А. Государственная собственность: природа, противоречия, пути демократизации. – Л.:Изд-во ЛФЭИ, 1991.;
13. Конституция Азербайджанской Республики, статья 29.
14. Новый экономический словарь. – М.: Институт новой экономики, 2009. – 1088 с. Аристер Н.И. Необходимость формирования финансово-промышленных групп в России // Вопросы экономики переходного периода: Сб. науч. тр. – М., Инфра-М, 1996. – 419 с.; Глазунова Н.И
15. Документ ЕБРР Стратегия Деятельности в секторе энергетики Утверждена на заседании Совета директоров 10 декабря 2013 года.