

ROMAN SOWIŃSKI

TRYB PRZEPROWADZANIA ZMIAN ORGANIZACYJNYCH W PRZEDSIĘBIORSTWACH PAŃSTWOWYCH

System organizacyjny jednostek gospodarczych, a przedsiębiorstw państwowych zwłaszcza, przechodził w naszym kraju wiele przeobrażeń. Były one rezultatem nie tylko procesów na poły obiektywnych o charakterze techniczno-ekonomicznym, prowadzących do powstawania coraz większych i bardziej złożonych podmiotów gospodarczych, obejmujących swymi strukturami liczne jednostki organizacyjne o wysokiej specjalizacji działań (koncentracja produkcji, koncentracja organizacyjna, specjalizacja produkcji, specjalizacja zarządzania), ale także będących wynikiem dokonywanego w poszczególnych okresach rozwoju gospodarki i państwa wyboru modelu organizacyjnego gospodarki i modelu zarządzania. Do najważniejszych decyzji prowadzących w konsekwencji do reorganizacji przedsiębiorstw, a ostatecznie i całej gospodarki, należały decyzje co do: 1) wyboru wiodącej struktury zakładowej przedsiębiorstw (przedsiębiorstwo jedno- bądź wielozakładowe), 2) budowy szczeblowej resortów gospodarczych, a zwłaszcza liczby i charakteru organizacyjno-prawnego ogniw pośrednich, 3) podziału na gospodarkę kluczową i terenową i wzajemnych proporcji między tymi układami organizacyjnymi, 4) proporcji między gospodarką państwową a innymi typami gospodarki (gospodarka spółdzielcza, prywatna, inne mieszane formy).

Abstrahując od oceny prawidłowości wyboru takich czy innych koncepcji w poszczególnych kwestiach należy stwierdzić, że każdorazowe zmiany w tym zakresie powodowały przekształcenia tak w sytuacji organizacyjno-prawnej poszczególnych podmiotów gospodarujących (z uwagi na podstawowy charakter przedsiębiorstwa w naszej gospodarce odnosi się to przede wszystkim do przedsiębiorstw), jak i całych układów organizacyjnych.

Analiza ich przebiegu daje podstawy do dokonywania stosownych periodyzacji¹. Dla przykładu tylko i w ścisłym związku z wymienianymi

¹ Por. np. B. Gliński, *Przedsiębiorstwo socjalistyczne i jego ewolucja*, Nowe Drogi 1977, nr 6, s. 92 i nast.; T. Rabską, *Przedsiębiorstwo państwowe jako podmiot administracji gospodarczej*, Poznań 1966, s. 76 i nast.; T. Rabska, *Prawo ad-*

wcześniej przesłankami dokonywania reorganizacji w gospodarce uznać można pierwsze lata powojenne za okres budowania podstaw (także strukturalnych) gospodarki państwowej, lata 1950 - 1958 uznaje się za okres zdecydowanej dominacji koncepcji przedsiębiorstwa jednozakładowego, natomiast począwszy od połowy lat sześćdziesiątych obserwuje się nasilanie procesów koncentrujących organizacyjnie przedsiębiorstwa. Pierwsze lata pięćdziesiąte charakteryzowały się wzmacnianiem gospodarki zarządzanej terenowo, a odwrotność tych procesów obserwować można było ze szczególnym nasileniem w latach siedemdziesiątych, itd.

Obserwując zjawiska przeobrażeń organizacyjnych w gospodarce z reguły skupiamy swą uwagę na rezultatach poszczególnych procesów. Konstataje się wtedy na przykład w płaszczyźnie ekonomicznej wzrost absolutnej wielkości przedsiębiorstw, czy zmniejszanie się liczby jednostek gospodarczych wraz ze wzrostem ich potencjału gospodarczego, w płaszczyźnie organizacyjnej odpowiadać im będą stwierdzenia faktów powiększania się struktur i awansu organizacyjnego (ew. degradacji) poszczególnych podmiotów, w płaszczyźnie prawnej wreszcie skonstatujemy zmiany statusu prawnego, powstawanie nowych w świetle prawa jednostek czy generalnie nawet nowych typów prawnych podmiotów gospodarczych².

O ile w płaszczyźnie ekonomicznej i w pewnym zakresie organizacyjnej taka niejako „finalna” ocena działań reorganizujących może być uznana za wystarczającą, o tyle w płaszczyźnie prawnej powodowałaby pominięcie zagadnień niezwykle istotnych dla pełnej analizy zjawiska — a mianowicie procedury ich dokonywania. Z uwagi bowiem na rolę, jaką odgrywa prawo w kształtowaniu organizacji aparatu gospodarki socjalistycznej i w zarządzaniu tą gospodarką, stwierdzenie podstaw prawnych, formy i skutków prawnych działań organizacyjnych, a wreszcie nawet i „techniki” prawnej dokonywania przeobrażeń w strukturach gospodarczych daje możliwość ustalenia nie tylko legalności określonych przedsięwzięć, a więc i także w pewnym sensie zgodności z interesem publicznym wyrażanym przez prawo, ale również ich racjonalności z punktu widzenia założonego celu (np. badanie procedur prawnych

ministracyjne stosunków gospodarczych, Warszawa—Poznań 1977, s. 12 i nast.; Z. Rybicki, *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej* Warszawa 1968 i nast. wydania; Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1972; R. Sowiński, *Ewolucja koncepcji struktury zakładowej przedsiębiorstw państwowych w przepisach prawnych*, *Problemy Organizacji* 1979, nr 1, s. 77 i nast.

² Na temat swoistych związków koncepcji ekonomicznych i prawnych zjawisk gospodarczych por. S. Buczkowski, *Prawo a problemy ekonomiczne*, *PiP* 1962, nr 5-6; C. Przymsiński, *Kategorie prawne i ekonomiczne*, *PUG* 1958, nr 12; R. Sowińska, *Prawna c., ekonomiczna koncepcja koncentracji produkcji*, *RPEiS* 1978, nr 4.

obowiązujących w toku procesu koncentracji produkcji pozwala na zrozumienie, dlaczego efekt ten nie został w naszym kraju osiągnięty, a dokonano faktycznie koncentracji zarządzania³). Nie można pominąć w końcu i tego wielce znaczącego dla całości rozważań faktu, iż niejednokrotnie sama procedura dokonywania przekształceń organizacyjnych w gospodarce wpływa na ostateczny ich rezultat (np. przyjęta przez ustawodawcę procedura łączenia przedsiębiorstw prowadzi do powstawania przedsiębiorstw wielozakładowych⁴).

W całej rozległej przestrzeni problemów proceduralnych przekształceń organizacyjnych w gospodarce, akty organizacji⁵, jako realny przejaw funkcjonowania określonego trybu prawnego dokonywania tych przekształceń, zajmują miejsce kluczowe. Dokonywane mogą być przy tym różne charakterystyki prawne tych aktów i różne ich klasyfikacje⁶, o różnym stopniu przydatności dla rozważań teoretycznych i konkretnych potrzeb praktyki. Skupmy w tym miejscu swą uwagę na tej grupie aktów organizacji, które pojawiają się w toku przeobrażeń strukturalnych i zmian charakteru prawnego przedsiębiorstw państwowych, wynikających ze zjawisk ekonomicznych i organizacyjno-prawnych, o których mówiliśmy, traktując je jako swoiste „instrumenty” dokonywania konkretnych przedsięwzięć organizacyjnych, starając się wysunąć wnioski przydatne praktyce.

Spróbujmy przede wszystkim dokonać zestawienia występujących dotąd w praktyce aktów indywidualnych wydawanych przy reorganizacjach przedsiębiorstw, starając się przyporządkować je do określonych przedsięwzięć organizacyjnych oraz zjawisk i działań ekonomiczno-organizacyjnych. Będzie to z oczywistych powodów zestawienie niepełne i upraszczające całość zagadnienia, tym niemniej już i ono pozwoli na wysnuć pewnych wniosków.

Z załączonego zestawienia (podobne można zbudować przyjmując za

³ Por. R. Sowiński, *Prawna a ekonomiczna*, s. 50 i nast.

⁴ Ibidem.

⁵ Pojęcia tego używam w znaczeniu ustalonym w naszej literaturze przez T. Rabską w jej pionierskim, w tym zakresie w naszej teorii, opracowaniu *Akty organizacji w gospodarce narodowej*, w: *Studia z zakresu prawa administracyjnego. Ku czci Prof. dra Mariana Zimmermanna*, Warszawa—Poznań 1973, s. 149 i nast. Jest to zresztą jedyna, jak dotąd w piśmiennictwie polskim, próba uporządkowania i sklasyfikowania działań zmierzających do organizowania gospodarki, przyjmujących postać aktów prawnych i zbudowania na tej bazie koncepcji prawnej aktów organizacji. W literaturze niemieckiej koncepcje aktów organizacji formułował E. R. Huber. Por. tego autora *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Tübingen 1963 (cyt. za: T. Rabska, *Akty organizacji*),

⁶ Por. T. Rabska, *Akty organizacji*) tejsze *Prawo administracyjne*, s. 202 i nast.; M. Wostal, *Charakter prawny form oddziaływania zjednoczenia na przedsiębiorstwa państwowe*, Warszawa—Poznań 1975, s. 106 i nast.

Procesy ekonomiczne i działania gospodarcze	Przedsięwzięcia strukturalne	Indywidualne akty organizacji
Wzrost gospodarczy	rozbudowa struktury podmiotowej modernizacja jednostek gospodarki	akt o utworzeniu przedsiębiorstwa akt o utworzeniu zakładu produkcyjnego akt o przejęciu przedsiębiorstwa (np. dotąd prywatnego) akt o połączeniu przedsiębiorstw (inkorporacja) akt o przekazaniu zakładu produkcyjnego
Koncentracja organizacyjna produkcji	komasacja przedsiębiorstw i zakładów produkcyjnych (w struktury wielozakładowe)	akt o przyłączeniu zakładu produkcyjnego (np. nowo powstałego) do przedsiębiorstwa akt o przekształceniu przedsiębiorstwa (np. nadanie statusu kombinatu) akt o zmianie przedmiotu działania
Specjalizacja produkcji	zmiany przedmiotu i profilu produkcji	akt o zmianie profilu produkcji akt o zmianie nazwy przedsiębiorstwa (zakładu)
Rejonizacja produkcji	rozbudowa (koncentracja) bazy wytwórczej w regionach	akt o przekazaniu przedsiębiorstwa (np. z gospodarki kluczowej do terenowej) akt o przekazaniu produkcji akt o zmianie siedziby przedsiębiorstwa
Dekoncentracja organizacyjna	rozcłunkowywanie struktur złożonych	akt o wydzieleniu zakładu z przedsiębiorstwa (ew. z przekształceniem w przedsiębiorstwo) akt o zmianie liczby zakładów prowadzonych przez przedsiębiorstwo
Stagnacja (regres) gospodarczy	zmniejszanie zakresu podmiotowego i przedmiotowego gospodarki	akt o likwidacji przedsiębiorstwa akt o likwidacji zakładu produkcyjnego akt o unieruchomieniu zakładu produkcyjnego (wstrzymanie produkcji)

podstawę przekształceń organizacyjnych decyzje normodawcy co do jedno- bądź wielozakładowości przedsiębiorstw, zakresu gospodarki terenowej, wieloszczeblowości gospodarki z jej podziałem na resorty, czy wreszcie stosunku gospodarki państwowej do innych typów gospodarki) widać jasno, iż w efekcie przedsięwzięć organizacyjnych wyłania się konieczność wydawania licznych aktów organizacji, różnych ze

względu na ich treść. Różne są także podmioty wydające i forma prawna tych aktów⁷.

Skonstatować przy tym łatwo, że te same akty mogą być wydawane w realizacji różnych rodzajowo przedsięwzięć. Z tym ostatnim wiąże się stwierdzenie, iż niektóre z aktów organizacji mają w toku przekształceń strukturalnych przedsiębiorstw charakter podstawowych (np. akty o połączeniu, przekazaniu, likwidacji), inne występują z reguły jako konsekwencja tych pierwszych i niejako ich uzupełnienie (np. akty o zmianie nazwy przedsiębiorstwa, zmianie siedziby itp.). Te ostatnie wszakże mogą także występować samodzielnie i niezależnie od innych aktów reorganizujących jednostki gospodarcze (np. zmiana nazwy przedsiębiorstwa wywołana inną niż wynikającą ze zmian organizacyjno-produkcyjnych potrzebą, czy zmiana siedziby przedsiębiorstwa, której powodem jest zmiana podziału administracyjnego kraju).

Trzecia konstatacja, wynikająca już z analizy naszego ustawodawstwa, to stwierdzenie, iż zaledwie niektóre z wymienionych w naszej tabeli aktów opisane są łącznie z procedurą ich wydawania w sposób wystarczający. Odnosi się to na szczęście do aktów najważniejszych (przekazywanie przedsiębiorstw i zakładów, likwidacja przedsiębiorstw i ich łączenie). Są to jednak przepisy wydawane we wczesnych latach pięćdziesiątych, a więc niemal przed trzydziestu laty, a późniejsze ich, nie liczne zresztą, nowelizacje nie wprowadzały liczących się ze względu na procedury zmian⁸.

⁷ Fakt omawiania zagadnień o podstawowym charakterze zwalnia autora od obowiązku dokumentowania, że akty organizacji mające za przedmiot tworzenie przedsiębiorstwa, łączenie go z innymi, przekazywanie, likwidację itd. przybierały w naszym ustawodawstwie formę zarządzeń organów administracji. Por. chociażby odpowiednie przepisy aktów prawnych cytowanych w przypisie 8.

⁸ Por. prócz przepisów dekretu o przedsiębiorstwach państwowych z 26 X 1950 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1960, nr 18, poz. 111), także uchwałę nr 76 Prezydium Rządu z 3II 1951 w sprawie organizacji państwowego przemysłu terenowego (MP nr A-13, poz. 181), uchwałę nr 216 Prezydium Rządu z 28 IV 1954 w sprawie organizacji terenowego przemysłu spożywczego (MP nr A-43, poz. 628), jak również zarządzenie Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego z 27 I 1951 w sprawie łączenia przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. nr 36, poz. 222), rozporządzenie Rady Ministrów z 10 I 1952 w sprawie zasad i trybu likwidacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. nr 3, poz. 19), rozporządzenie Rady Ministrów z 4 X 1958 w sprawie zasad i trybu przekazywania w ramach administracji państwowej przedsiębiorstw instytucji oraz zakładów nieruchomości i innych obiektów majątkowych (tekst jedn. Dz. U. z 1970, nr 28, poz. 225). To ostatnie rozporządzenie, mimo wydania go w początkach tzw. okresu decentralizacji, a następnie nowelizowania, nie narusza zasad podejmowania decyzji o przekazywaniu ustalonych w poprzednim okresie. Por. na ten temat R. Sowiński, *Zakład produkcyjny w przedsiębiorstwie wielozakładowym — studium organizacyjno-prawne*, Poznań 1981. Z tego okresu pochodzą także nigdy formalnie nie uchylone przepisy określające procedurę ustalania nazw przedsiębiorstw i zakładów;

Oczywiście nie sama data wydania przepisów dotyczących przekształceń organizacyjnych przedsiębiorstw stanowi ich wadę. Szereg przepisów i to znacznie wcześniejszych, bo nawet przedwojennych, stanowi jeśli nie wzór, to przynajmniej inspirację konstruowania projektowanych obecnie w toku reformy norm prawnych⁹. Ich wadą, gdy oceniamy je z dzisiejszego punktu widzenia, jest to, iż pochodząc z epoki głębokiego scentralizowania systemu zarządzania gospodarką odbijają wyznawaną wówczas koncepcję dokonywania jakichkolwiek, nawet najdrobniejszych i czysto formalnych przekształceń w organizacji przedsiębiorstw drogą decyzji organów administracji państwowej. W momentach apogeum tego systemu, a część omawianych przepisów właśnie z tego okresu pochodzi, występowała granicząca z absurdem koncentracja decyzji organizatorskich na linii centralne organy resortowe — centralny organ planistyczny¹⁰. Późniejsze zmiany systemowe i wkroczenie w okres tzw. decentralizacji począwszy od roku 1956 doprowadziły do dekoncentracji i pewnej decentralizacji decyzji organizatorskich. Odbywało się to jednak, jeśli chodzi o wymienione przez nas typy aktów, zawsze w ramach pionu organów administracji z pewnymi prerogatywami dla pośrednich ogniw zarządzania gospodarką¹¹.

Mimo iż do ustawodawstwa trafiły już swego czasu postanowienia podkreślające samodzielność przedsiębiorstw w sferze organizatorskiej, takie jak choćby zawarte w art. 1 ust. 2 dekretu o przedsiębiorstwach państwowych, czy art. 7 pkt 3 lit. b. ustawy o samorządzie robotniczym¹², były one, poza krótkimi akcidentalnymi momentami, przepisami martwy-

por.⁹ Okólnik Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego z 28 VIII 1950 w sprawie ustalania nazw oraz trybu postępowania przy zmianie nazw państwowych przedsiębiorstw i zakładów (Biul. PKPG nr 18, poz. 215). Wymienione wyżej przepisy odnoszące się do stanu prawnego opartego na Dekrecie o przedsiębiorstwach państwowych z 26 X 1950 r. są obecnie zastępowane przepisami wykonawczymi do ustawy z 24 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych.

⁹ Przykładom takiego ożywiającego dziś przepisu może być rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 17 III 1927 o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych przemysłowych i górniczych oraz ich komercjalizacji (Dz. U. z 1927 nr 25, poz. 195). Por. na ten temat R. Sowiński, *Gwanancje dla samodzielności*, Gazeta Prawnicza 1981, nr 12.

¹⁰ Przykładem zdecydowanej już patologii w tym zakresie mogą być procedury opisane w piśmie okólnym PK1PG z 3 III 1952 w sprawie uzasadniania projektów zmian organizacyjnych przedsiębiorstw (Biul. PKPG nr 10, poz. 64).

¹¹ Por. uchwała nr 383 Rady Ministrów z 7 XII 1966 w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych (MP nr 69, poz. 327 ze zm., uchwała nr 14 Rady Ministrów z 15 I 1970 w sprawie zasad organizacji państwowego przemysłu terenowego (MP nr 10, poz. 64), uchwała nr 49 Rady Ministrów z 18 II 1972 w sprawie rozszerzenia uprawnień dyrektorów państwowych przedsiębiorstw przemysłowych przemysłu kluczowego i dyrektorów ich zjednoczeń (MP nr 13, poz. 90 ze zm.).

¹² Ustawa o samorządzie robotniczym z 20 XII 1958 (Dz. U. nr 77, poz. 397).

mi, a w procedurze tworzenia i przeobrażenia struktur przedsiębiorstw królowała wszechwładnie decyzja organów administracji gospodarczej.

Oceniając krytycznie minione okresy rozwoju systemu zarządzania gospodarką narodową w naszym kraju, dość powszechnie zwraca się uwagę na szkodliwą schematyzację organizacyjną podmiotów gospodarczych z przedsiębiorstwami na czele, datującą się od znanych postanowień uchwały Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów w sprawie struktury organizacyjnej upublicznionych przedsiębiorstw przemysłu kluczowego, centralnych zarządów przemysłu i zjednoczeń z 1950 r.¹³, pogłębianą następnie innymi jeszcze przepisami, które, mimo iż przestały już obowiązywać, w dalszym ciągu odgrywały istotną rolę w kształtowaniu organizacji gospodarczych. Zwróćmy jednak uwagę, że niejako równolegle z ową schematyzacją i typizacją organizacyjną występowała równie silnie typizacja procedur, powodująca niejako automatyczne uruchamianie tego samego „kanału” czynności formalnych, prowadzących do wydania decyzji w sferze organizacji przedsiębiorstw niezależnie od rangi sprawy¹⁴.

Oczywiście podstawową przesłanką takiego stanu rzeczy był podział kompetencji do decydowania w sprawach organizacyjnych przedsiębiorstw czy w wielu przypadkach faktyczne poszerzanie kręgu podejmowanych przez organy administracji decyzji organizacyjnych drogą ich „zawłaszczania”. Sprzyjało temu obserwowane ubezwłasnowolnienie przedsiębiorstw występujące w nakazowym mechanizmie zarządzania. W pewnym zakresie jednak typizacja, o której mowa, wywoływana była czynnikami tkwiącymi w samej niejako procedurze odpowiadającej duchowi administracyjnego stylu zarządzania. Nadto brak opisanie w przepisach działań proceduralnych w szeregu kwestii, w których formalnie przyznawano kompetencje do decydowania przedsiębiorstwom, powodował łatwe godzenie się na uruchamianie „kanału” ogólnie preferowanego, kanału prowadzącego do organu administracji rozstrzygającego kwestię w naturalny dla siebie sposób, to jest przez wydanie decyzji.

¹³ Biul. PKPG nr 12, poz. 145, patrz też przypis 8 i przepis 10.

¹⁴ Swoisty wyjątek stanowią postanowienia uchwały nr 58 Rady Ministrów z 16 II 1962 w sprawie stosowania bezwydziałowej struktury organizacyjnej oraz innych form usprawnienia organizacji produkcji w przedsiębiorstwach przemysłowych (MP nr 23, poz. 97), a także przepisy proceduralne zawarte w uchwale nr 46 Rady Ministrów z 28 II 1969 w sprawie zasad i trybu wprowadzania oraz oceny eksperymentów gospodarczych (MP nr 10, poz. 93 obecnie uchylona). Por. na ten temat R. Sowiński, *Prawne formy wprowadzania eksperymentu gospodarczego w planowaniu i zarządzaniu gospodarką narodową*, w: *Prawo jako instrument realizacji aktualnej polityki społeczno-gospodarczej PRL*, Materiały na Sesję Naukową UAM Poznań 1974, s. 2-17; por. też R. Sowiński, *Eksperyment gospodarczy w zarządzaniu gospodarką narodową w PRL — wybrane zagadnienia prawne*, w: *Prawo jako instrument realizacji polityki społeczno-gospodarczej*, Poznań 1975, s. 30 - 32.

Na ile mechanizm ten pogłębiany był dodatkowo przez nie negowaną specjalnie w teorii skłonność do czynienia analogii w rozwiązaniach proceduralno-gospodarczych do procedur administracji ogólnej — jest już zagadnieniem odmiennym¹⁵. Niewątpliwie i ta okoliczność zaważyła na wspomnianej typizacji procedur w sferze organizacji przedsiębiorstw.

Powyższe ustalenia prowadzą nas do konstatacji, iż dla dokonania realnych przemian w dotychczasowym trybie dokonywania przeobrażeń w organizacji przedsiębiorstw niezbędne są kolejno:

- 1) zmiana lokalizacji kompetencji,
- 2) zmiana wzajemnych stosunków organizacyjno-prawnych między ogniwami administracji gospodarczej, a zwłaszcza w płaszczyźnie przedsiębiorstwo—organ administracji,
- 3) zmiana typu działań prawnych prowadzących do przekształceń organizacyjnych przedsiębiorstw, i wreszcie
- 4) zmiana trybu dokonywania konkretnych czynności w toku procedur albo wprost — zmiana procedur organizatorskich (bądź też w koniecznych przypadkach ustalenie takich dotąd nie istniejących procedur).

Wszystkie te zmiany odnoszone muszą być do podstawowego założenia reformy gospodarczej, jakim jest uczynienie z samodzielnego, samorządnego i samofinansującego swą działalność przedsiębiorstwa podstawowego podmiotu gospodarki. O ile chodzi o wynikającą z tego założenia nową lokalizację kompetencji czy nawet zmianę wzajemnych stosunków organizacyjno-prawnych między ogniwami gospodarczymi, konieczność taka jest powszechnie uznawana. Trzeba jednak pamiętać, że dla uzyskania pozytywnego rezultatu reform w zakresie procedur gospodarczych wystąpić musi konieczna zgodność nawet szczegółowych zagadnień proceduralnych z podstawowymi założeniami reformy i „ustawienie” nawet drobnych i jakby oderwanych czynności i działań w ramach jednolitej koncepcji funkcjonowania zreformowanych przedsiębiorstw i całej gospodarki. Służyć temu może, moim zdaniem, przyjęcie następujących założeń: 1) zerwanie z typizacją procedur organizatorskich, 2) odrzucenie hegemonii zarządzenia organu administracji w procesie przekształceń organizacyjnych przedsiębiorstw, 3) dostosowanie do każdego typu czynności organizatorskiej właściwego mu typu procedury (wymóg elastycznego doboru procedury), 4) szczegółowe opisanie każdej z procedur z zagwarantowaniem ochrony deklarowanych celów nadrzędnych reformy.

Ostatni z tych elementów nie kłóci się bynajmniej z założeniem zer-

¹⁵ Por. rozważania na ten temat A. Chelmońskiego, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966, a także: *Niektóre problemy teorii działań prawnych administracji gospodarczej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo LIV, Wrocław 1975, s. 59-65. Por. także: *Administracyjnoprawne formy procedury w zarządzaniu przedsiębiorstwami państwowymi*, Krakowskie Studia Prawnicze, Kraków 1973.

wania ze schematyzmem i typizacją, a służyć ma jako podstawa zbudowania zespołu gwarancji formalnych samodzielności i samorządności przedsiębiorstw. O tym, jakie będą w szczegółach procedury poszczególnych przedsięwzięć reorganizujących przedsiębiorstwa i jak głęboka winna być ich szczegółowość w normatywnym zapisie, decydować będą konkretne potrzeby (specyfika samego przedsięwzięcia, doświadczenia z funkcjonowania dotychczasowych procedur, wymogi techniki legislacyjnej, kompletność aktualnych przepisów itd). Mimo iż dla praktyki są to kwestie zasadnicze, z teoretycznego punktu widzenia stanowią one niejako rezultat przyjmowanych założeń koncepcyjnych, a z akceptacji bądź negacji wymienionych przez nas w punktach 1 - 3 ostatniego zestawienia założeń wynikać będzie sposób zapisu procedur organizatorskich w przepisach. Gdyby jednak przyjąć pełną akceptację proponowanych przez nas założeń generalnych do budowy przyszłych procedur — to jakie czynności należałoby podjąć, aby doprowadzić do ich urzeczywistnienia?

Pierwszą, niejako wyjściową, wydaje się być uświadomienie sobie, z jakimi przedsięwzięciami strukturalnymi ze sfery organizacji przedsiębiorstw będziemy mieli do czynienia, jakim procesom ekonomicznym i działaniom gospodarczym one odpowiadają oraz jakie akty organizacji muszą zostać podjęte dla formalnego ich wdrożenia. Temu celowi w pewnym ograniczonym rzecz jasna zakresie służyć może skonstruowana przez nas tabela, którą posłużyliśmy się wcześniej dla unaocznienia złożoności problematyki wydawanych aktów organizacji przekształcających przedsiębiorstwa. Należałoby ją dodatkowo uzupełnić o inne niż przez nas wymienione przedsięwzięcia strukturalne odnoszące się np. do tworzenia otwartych i zamkniętych układów kooperacyjnych i koordynacyjnych, nadawania przedsiębiorstwom statutów, tworzenia przedsiębiorstw wspólnych, o kapitale mieszanym itd. Doprowadziłoby to do zbudowania pełnego katalogu koniecznych (możliwych) przedsięwzięć organizacyjnych przedsiębiorstw i odpowiadających im aktów organizacji.

Etap następny to ustalenie, jakie typy procedur mogą mieć zastosowanie przy podejmowaniu decyzji organizujących czy reorganizujących przedsiębiorstwa, albo szerzej i w oderwaniu już od stereotypu organizacja przedsiębiorstw = decyzja organu administracji — jakie istnieją możliwości prawne (proceduralno-prawne) dokonywania przeobrażeń w strukturach przedsiębiorstw i ich ugrupowań. Podstawowe problemy prawne, jakie się w tej mierze wyłaniają, odnoszą się nie tylko do wyboru takiego czy innego „kanału” działań prawnych, wywodzących się z reguł proceduralnych prawa administracyjnego czy cywilnego bądź też tworzenia systemów proceduralnych o charakterze mieszanym czy wreszcie tworzenia nowych reguł postępowania zrywających z dotychczasowymi kanonami prawnymi, ale także do skutków prawnych, a zwłaszcza odpowiedzialności za przekształcenia organizacyjne prowadzące do rozporządzania majątkiem przypisanym do określonego typu własności.

W tym kontekście rozwiązania proceduralne będą zdecydowanie wtórne do rozstrzygnięć co do charakteru kompetencji przedsiębiorstw państwowych w stosunku do pozostającego w jego dyspozycji majątku. Dla uproszczenia, w dalszym ciągu naszych rozważań będziemy przyjmować, iż dotychczasowe koncepcje ogólnonarodowej własności środków produkcji i zarządu tymi środkami, sprawowanego przez przedsiębiorstwa państwowe, nie ulegną zmianie.

W podstawowym trybie, mającym dotąd zastosowanie przy tworzeniu i przekształcaniach organizacyjnych przedsiębiorstw, głównym, a często jedynym elementem proceduralnym było wydawanie przez właściwy organ administracji decyzji kreującej czy reorganizującej strukturę przedsiębiorstwa. W niektórych przypadkach przepisy wymagały, aby w toku wydawania tego typu decyzji miały miejsce stosowne porozumienia i uzgodnienia¹⁶. Pomijając nagminne uchybienia tym wymogom w praktyce, wyraźnie należy podkreślić, iż stronami owych porozumień i uzgodnień były zawsze organy administracji i normodawca nie przewidywał udziału w nich samych zainteresowanych przedsiębiorstw. Tego typu procedurę podejmowania decyzji w sprawach organizowania przedsiębiorstw należy uznać za skrajnie ograniczającą samodzielność i samorządność przedsiębiorstw, a w związku z tym za stojącą w zdecydowanej sprzeczności z założeniami reformy¹⁷.

Skrajnością innego rodzaju i niejako przeciwstawną opisanemu wyżej sposobowi podejmowania decyzji w sprawach organizacji przedsiębiorstw byłoby pozostawienie samym przedsiębiorstwom zupełnej swobody w decydowaniu o własnej strukturze organizacyjnej, powoływaniu i znoszeniu poszczególnych elementów organizacyjnych tej struktury,

¹⁶ Por. art. 4 dekretu o przedsiębiorstwach państwowych, a także przykładowo uchwała nr 69 Rady Ministrów z 18 II 1959 w sprawie zasad i trybu uzgadniania z prezydiami wojewódzkich rad narodowych utworzenia bądź likwidacja przedsiębiorstw i wyodrębnionych zakładów pracy objętych planem centralnym, zmian w produkcji tych przedsiębiorstw oraz otrzymywania przez prezydium wojewódzkich rad narodowych wskaźników ich planów i sprawozdań z wykonania (MP nr 35, poz. 158).

¹⁷ Nowo uchwalone ustawy o przedsiębiorstwach państwowych i o samorządzie pracowniczym załogi przedsiębiorstwa państwowego z dnia 24 września 1981 r. (Dz.U. nr 24, poz. 122 i Dz.U. nr 24, poz. 123) zrywają z obowiązującą dotychczas zasadą wyłączności tego typu procedury przeprowadzania zmian organizacyjnych przedsiębiorstw. Z jednej strony ograniczając stosowanie tej procedury (art. art. 4, 11, 23, 24 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych), z drugiej przewidując szereg odmiennych trybów podejmowania aktów organizacji reorganizujących przedsiębiorstwa (art. art. 16, 27 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych; art. art. 24, 25 ust. 1 ustawy o samorządzie pracowniczym załogi przedsiębiorstwa państwowego). Analizując wszakże całokształt zagadnień związanych z trybem przeprowadzenia reorganizacji przedsiębiorstw państwowych, trudno mówić o jakimś zerwaniu zdecydowanym. Bliższe zapoznanie się z tą problematyką uzasadnia oceny sformułowane w dalszej części artykułu na s. 58.

wchodzeniu w skład i występowaniu z wyżej zorganizowanych układów gospodarczych, wstrzymywaniu produkcji i likwidacji nierentownych jednostek produkcyjnych itd. W takim układzie rola organu administracji sprawującego w poprzednim modelu funkcje nadzoru i w sprawach organizacyjnych bezpośrednio decydującego sprowadzałaby się do podejmowania czynności rejestrujących o charakterze deklaratoryjnym. W porównaniu z modelem poprzednim zmianie ulegałyby nie tylko alokacja kompetencji, ale także zmiana charakteru prawnego aktu reorganizującego przedsiębiorstwo, jego formy i skutków prawnych. Przy działaniach organizacyjnych przekraczających strukturę pojedynczego przedsiębiorstwa podstawowym aktem organizacji stawałaby się umowa (w swej czystej cywilnej formie) zawierana między przedsiębiorstwami ewentualnie innymi osobami prawnymi podejmującymi aktywność gospodarczą¹⁸.

Model trzeci pośredni, kojarzący oba poprzednie, zawierałby nie tyle elementy współdecydowania, wzajemnych porozumień i uzgodnień (rachunek efektywności ekonomicznej przekształceń organizacyjnych przedsiębiorstw wyłącza możliwość kompromisów i obustronnych ustępstw — w tym miejscu rozwiązania kompromisowe oparte na zasadzie porozumienia, np. przy obsadzie stanowiska dyrektora przedsiębiorstwa państwowego różnią się co do swej istoty od rozwiązań proceduralnych typu pośredniego, mogących mieć zastosowanie przy organizacji i reorganizacji tych jednostek), ile swoisty mariaż elementów administracyjnoprawnych i cywilnoprawnych w procedurze¹⁹. Mielibyśmy tu więc przykładowo procedury, w których decyzja organu administracji zastępowałaby umowę (np. przy przekazywaniu zakładów, przekazywaniu produkcji itp.), a więc stosunki między zainteresowanymi przedsiębiorstwami oceniane byłyby według norm prawa cywilnego, dalej — procedury, w których występowałaby decyzja organu administracji zobowiązująca do zawarcia określonej umowy lub podjęcia określonej decyzji przez organy samego przedsiębiorstwa, czy wreszcie procedury uzależniające ważność umów i wydawanych przez przedsiębiorstwo decyzji od uprzedniej zgody organu administracji itd.

Przyjęty przez nas wymóg elastyczności doboru procedur i odpowiedniego dostosowania ich do każdego typu czynności organizatorskiej nakazuje odrzucenie wyłącznego stosowania jednego tylko modelu pro-

¹⁸ Taki tryb reorganizacji struktur przedsiębiorstw i ich ugrupowań (czy też elementy takiego trybu) przewidują art. 11 i 16 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

¹⁹ Pewne elementy kojarzenia administracyjnych i cywilnoprawnych procedur ściśle w odniesieniu do przekazywania zakładów między przedsiębiorstwami zawierały postanowienia § 6 ust. 3 zarządzenia Ministra Finansów z 15 XII 1958 w sprawie zasad rozliczeń związanych z przekazywaniem zakładów i nieruchomości między przedsiębiorstwami państwowymi (MP nr 98, poz. 540 ze zm.). Na temat teoretycznych i praktycznych możliwości stosowania takich łącznych procedur por. np. J. Mayzel, *Nowe przepisy o przekazywaniu*, PUG 1958, nr 11.

cedur czy też jednego tylko typu procedury w ramach któregoś z modeli. W efekcie do przekształceń organizacyjnych przedsiębiorstw, tak zresztą jak i do ich tworzenia i likwidowania, stosowane winny być odpowiednio dobrane procedury, jeśli to celowe — różnego rodzaju.

Pozostaje oczywiście problem kryteriów oceny adekwatności owego doboru. Upraszczając znacznie zagadnienie można by stwierdzić, iż racjonalnie efektywną będzie procedura zabezpieczająca równolegle interes reorganizowanego podmiotu (podmiotów) i interes ogólny gospodarki, optymalnie najprostsza i najtańsza z ekonomicznego i społecznego punktu widzenia²⁰.

Czy da się a priori ustalić, jaki typ procedur winien mieć zastosowanie przy podejmowaniu konkretnych aktów organizacji tworzących i przekształcających struktury przedsiębiorstw państwowych do choćby tych wymienionych w naszym zestawieniu? W pewnym zakresie wydaje się to możliwe. Metodą być może prymitywną, ale mogącą przynieść oczekiwane rezultaty, jest zaszerogowanie poszczególnych przedsięwzięć organizacyjnych i odpowiadających im aktów organizacji do wydzielonych przez nas typów procedur czy modeli proceduralnych. Pomijając werbalizowanie kryterium porządkującego, które intuicyjnie wyczuwalnie wiąże się ściśle z podstawowymi założeniami samodzielności i samorządności przedsiębiorstwa i z ochroną interesu ogólnospołecznego przy rozporządzaniu składnikami majątkowymi własności państwowej, można by stwierdzić, iż takie akty organizacji jak akt o zmianie profilu produkcji, zmianie nazwy przedsiębiorstwa czy zakładu, przekazaniu produkcji, zmianie siedziby przedsiębiorstwa, a także akty mające za przedmiot przekształcenia organizacyjne w łonie samego przedsiębiorstwa (np. łączenie wydziałów produkcyjnych, zmiany w schemacie organizacyjnym itp.) winny stać się wyłączną domeną przedsiębiorstw²¹. Określonego współdziałania ze strony organów administracji (organów założycielskich) i wdrożenia procedur, w których może pojawiać się decyzja administracyjna (zarządzenie) organu administracyjnego, wymagają już przedsięwzięcia mające za cel zmianę przedmiotu działania przedsiębiorstwa, połączenie przedsiębiorstw, przyłączenie i przekazanie zakładu produkcyjnego, zmianę liczby zakładów prowadzonych przez przedsiębiorstwo, czy wreszcie przekształcenie przedsiębiorstwa w szczególną jego formę (np. w układzie patronackim). Natomiast zdecydowanej procedury wieńczącej decyzją administracyjną domagają się, moim zdaniem, procesy tworzenia przedsiębiorstwa państwowego powstającego

²⁰ Są to być może jedynie pobożne, a nie realne jeszcze dziś życzenia, tym niemniej przy budowaniu modelu docelowego procedur wszystkie te cechy muszą być w podanej przez nas kolejności wymagane.

²¹ Nowo uchwalona ustawa o przedsiębiorstwach państwowych w szerokim zakresie realizuje nasze postulaty (por. art. art. 17, 27). Por. także art. art. 2, 24 ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego.

przez wydzielenie z majątku ogólnonarodowego środków niezbędnych do podjęcia działalności gospodarczej (w takim zakresie odnosi się to również do tworzenia zakładów produkcyjnych) oraz jego likwidacja. Tak wyraźne zlokalizowanie kompetencji i ustalenie procedury administracyjnej musi być jednak ściśle powiązane z odpowiedzialnością za efektywność decyzji, co w konsekwencji wymaga zbudowania dodatkowej procedury egzekwowania odpowiedzialności.

Sztuczne zaszeregowywanie poszczególnych typów aktów organizacji do konkretnego typu procedury jest jak każda tego rodzaju czynność obciążona wadami nieuwzględniania sytuacji szczególnych, wymagających indywidualnego traktowania. Wydaje się wszakże, że jest to wada mniejsza niż brak jasności i konsekwencji co do wyboru określonego rodzaju działań przy podejmowaniu działania²².

Zdając sobie oczywiście sprawę z szeregu uproszczeń i pewnej arbitralności przyjmowanych przez nas założeń i dokonanych ustaleń, spróbujmy ocenić, na ile znajdują one odbicie w przygotowanych już projektach aktów prawnych odnoszących się do tworzenia i reorganizacji przedsiębiorstw państwowych.

Pierwsze spostrzeżenie, jakie uczynić można analizując tekst projektu ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, przygotowanego przez Komisję do Spraw Reformy Gospodarczej i przedłożonego Sejmowi w lipcu 1981 r., to to, iż jego autorzy jakby nie uświadamiali sobie rozległości problematyki organizacyjnej przedsiębiorstw i ujawnionej w praktyce lat ubiegłych różnorodności przedsięwzięć organizacyjnych, a co za tym idzie aktów organizacji, które muszą być podejmowane w zwykłym toku przekształceń organizacyjnych gospodarki, nie mówiąc o stadium szczególnym, jakim jest jej reformowanie. W projekcie tym znalazły się nowe dotąd nie regulowane zagadnienia upadłości przedsiębiorstwa, zaprzesta-

²² Jasność i konsekwencja, a także w pewnym stopniu stabilność winny zdecydowanie charakteryzować przepisy generalne regulujące zagadnienia organizacji i procedur organizacyjnych gospodarki. Nie tracąc tych przymiotów, wzbogacone dodatkowo o elementy indywidualizacji procedur organizacyjnych do konkretnych przypadków winny być statuty poszczególnych jednostek organizacyjnych. Nie można przecież zapominać, że zgodnie z nowymi przepisami w przedsiębiorstwach obowiązywać będzie nie tylko akt o jego utworzeniu, ale przede wszystkim statut (czy nawet dwa statuty: przedsiębiorstwa i samorządu), a nadto regulamin organizacyjny. Sfera przekształceń organizacyjnych regulowanych tymi aktami stanowi odrębne zagadnienie wykraczające poza ramy niniejszego artykułu. Można jednak zaryzykować stwierdzenie, że obowiązujący dotąd mechanizm generalnego określania dla całej gospodarki (czy poszczególnych jej elementów strukturalnych — np. przedsiębiorstw) schematów organizacyjnych, schematów organizacji poszczególnych służb itd. ulegnie zanikowi, a wiodące miejsce w tym zakresie przejmą statuty. Na temat dotychczasowych regulacji prawnych tej sfery organizacji przedsiębiorstw por. B. Lindecka, *Zagadnienia organizacji państwowych przedsiębiorstw przemysłu kluczowego w świetle nowych przepisów prawnych*, Problemy Organizacji 1973, nr 4, s. 55 — 06.

nia jego działalności, tworzenia przedsiębiorstw wspólnych z innymi typami własności, nadawania statutów przedsiębiorstwom czy wreszcie ich podziału. Tym niemniej projekt ustawy nie ustosunkowuje się ani nawet nie odsyła do proceduralnych przepisów wykonawczych w szeregu kwestii organizacyjnych, które ujawniliśmy w naszym zestawieniu. Są to z pewnością, w porównaniu z regulowanymi w projekcie ustawy, zagadnienia drugorzędne, tym niemniej, jak pokazuje praktyka, brak określenia procedur wydawania aktów organizacji i dokonywania zmian w tak prozaicznych sprawach jak choćby zmiana nazwy przedsiębiorstwa powodować może zbędne komplikacje²³.

Można oczywiście przyjąć i ściśle realizować koncepcję, iż jak to stwierdza art. 4 projektu ustawy „organy przedsiębiorstwa samodzielnie podejmują decyzje oraz organizują działalność we wszystkich sprawach przedsiębiorstwa”, a organy administracji państwowej mogą podejmować decyzje w zakresie działalności przedsiębiorstwa państwowego tylko w przypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi” co oznacza, że wszystkie kwestie organizacyjne przedsiębiorstwa nie regulowane w szczegółowy sposób w ustawie w niejako „naturalny” sposób leżą w gestii przedsiębiorstwa. Jak jednak uczy doświadczenie, brak wyrażnie określonej procedury podejmowania aktów organizacji *z a w s z e* obracał się przeciw przedsiębiorstwom.

Spostrzeżenie drugie to to, iż mimo że projekt ustawy przewiduje dotąd nie istniejący tryb tworzenia przedsiębiorstwa w drodze umowy przedsiębiorstw (art. 10), a dalej tryb tworzenia umownego przedsiębiorstw wspólnych (art. 11), czy wreszcie tryb postępowania przygotowawczego nasyconego elementami współdziałania różnych organów i instytucji (art. 8), wyczuwa się wyraźnie, iż wiodącym trybem podejmowania aktów organizacji jest wydawanie decyzji organu administracji. Tak więc hegemonia zarządzenia jako formy prawnej dokonywania przekształceń organizacyjnych w gospodarce została w projekcie ustawy utrzymana²⁴. Przeświadczenie takie potęguje niepewność co do gwarancji wydania przepisów wykonawczych ustalających zasady np. tworzenia przedsiębiorstw na podstawie umowy przedsiębiorstw zgodnie z duchem samodzielności przedsiębiorstw. Ustalenie zasad proceduralnych realizacji

²³ W przypisie 8 wskazywaliśmy na istnienie ustalonych w latach pięćdziesiątych reguł dokonywania zmian nazwy przedsiębiorstwa, jednak z uwagi na zmiany strukturalne naczelných i centralnych organów administracji, a także odrzucenie skrajnie sformalizowanego systemu dokonywania zmian organizacyjnych panującego w tym okresie, reguły opisane we wspomnianym przepisie straciły zastosowanie — nowe natomiast nie zostały ustalone w formie przepisów.

²⁴ Dodajmy, że podtrzymuje ją ostatecznie uchwalony tekst ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, skłania to niestety do pesymistycznych wniosków co do możliwości faktycznego zrealizowania zasady samodzielności i samorządności przedsiębiorstw w sferze procedur organizowania gospodarki.

takiej umowy wydaje się być zagadnieniem nieporównywalnie bardziej skomplikowanym od zadania, jakie nakładał na Radę Ministrów art. 9 dekretu o przedsiębiorstwach państwowych, który nie doczekał się wykonania w ciągu ponad dwudziestu lat.

Spostrzeżenie trzecie wreszcie to konstatacja, iż autorzy projektu ustawy podobnie jak ustawodawca w Dekrecie o przedsiębiorstwach państwowych odrywają jak gdyby zagadnienie procedury tworzenia jednostek gospodarczych (głównie przedsiębiorstw i zakładów produkcyjnych) od trybu finansowania inwestycji, w wyniku których jednostki te faktycznie zostaną powołane do życia. Przypisanie kompetencji do tworzenia np. zakładów produkcyjnych określonym podmiotom, a nawet ustalenie szczegółowej procedury wydawania aktu powołującego formalnie do życia nową w świetle prawa jednostkę organizacyjną może okazać się niewystarczające do ustalenia, kto rzeczywiście decyduje o powstaniu konkretnego podmiotu²⁵.

Na zakończenie wniosek, który w pewien sposób wyjaśni uwagi wprowadzające niniejszego artykułu, zdające się być na pozór oderwane w swej treści od późniejszych rozważań i ustaleń.

Oto praktyka życia gospodarczego przynosi i przynosić będzie coraz to nowe zjawiska gospodarcze wymuszające podejmowanie coraz to nowych przedsięwzięć strukturalnych i wywołujące dotąd nie istniejące akty organizacji. Przyjęcie konsekwentnej koncepcji procedur przeobrażających gospodarkę w pełni zgodnej i logicznie zespolonej z podstawowymi założeniami jej funkcjonowania pozwoli na swoiście „naturalne” uruchamianie prawidłowych procedur bez konieczności odnawiania przetargów o ochronę takiego czy innego interesu. Będzie to tak jak wprowadzenie nowego wyrazu do języka opartego na stabilnych i powszechnie przestrzeganych zasadach gramatyki.

THE MODE OF PROCEDURES OF ORGANIZATIONAL CHANGES IN THE STATE ENTERPRISES

Summary

Organizational acts of different types, enacted by various governing bodies are one of the formation means of economy administration structure. There has been no finite conception of the organization acte, but their legally decisive influence on a contruction and transformation of economy structures is unquestionable. The analysis of legislation proves that only some of the acts reveal formally determined procedure of their enactment. Besides, in most of the cases, these

²⁵ Por. na ten temat, M. Tarka, *Tworzenie i przekształcenia przedsiębiorstw terenowych*, Problemy Rad Narodowych 1981. Por. też R. Sowiński, *Zakład produkcyjny w przedsiębiorstwie wielozakładowym. Studium organizacyjnoprawne*, Poznań 1982.

procedures established in the fifties — the period of domination of centralized administration system when even the slightest organizational transformations were carried out by means of the administrative decisions. Subsequent changes of the management system allowed for certain decentralization and deconcentration of organizational decisions in the economy. The existing structure of administrative organs, however, formed a limitation and only some prerogatives were left to indirect cells of management.

The following is indispensable an order to modify the present system of transformations in enterprise organization: 1) the change of competence location, 2) the change of legal and organizational relations between the cell's of economy administration — especially in the respect of the enterprise — administrative organ relation, 3) the change of legal acts types leading to organizational transformation of enterprises, and last but not least but not least, 4) the change of issuing mode of certain acts with the respect of certain procedures, or simply — the change of organizational procedures (or establishing the new ones, in case of necessity).

All the modifications have to be referred to the basic premise of the economic reform Which is creating an independent, self governing and self financing enterprise as a primary subject of the economy. The following assumptions are found to be essential in the construction of integrated conception of procedures organizing State enterprises: 1) the departure from standardization of organizational procedures effecting the decision making by an administrative organ as the only source, 2) rejection of administrative organs hegemony in the modification process of enterprise organization, 3) adjustment of a proper procedure type to each act of organization (requirement of a flexible procedure choice), 4) explicit adoption of every procedure in the regulations with a protection guarantee of superior reform goals.

When constructing the complex organizational procedures one has to: 1) realize a scope of structural moves of the enterprise organization, what economic processes and activities they correspond with, what types of the organization acts have to be taken for their enforcement, 2) determine procedure types which are applicable in the (re-)organizational decision making, and legal options of the enterprise structural modifications.

At a general estimation of the new regulations of the State enterprises one can find that: 1) their authors seem to act as if they did not realize the scope of organizational problems and undertakings in the enterprises (and, as a result, the scope of organizational acts as well), they have to be dealt with within a normal mode of organizational modifications of the economy, 2) there is a disjunction between the procedure of establishing the units of economy and the mode investment financing.