

АУДИТОРСКО-КОНСУЛЬТАЦИОННАЯ ФИРМА «ФБК»

Департамент стратегического анализа

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

Государственные унитарные предприятия: настало время прощаться



Авторы: д.э.н. И.А. Николаев
И.Е.Шульга

Тел.: 737-53-53
Факс: 737-53-47
E-mail: NikolaevaN@fbk.ru

Москва, ноябрь 2001 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УНИТАРНЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ СЕГОДНЯ.....	3
ПЛАНЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА	4
БЕЗУСПЕШНЫЕ ПОПЫТКИ ЛИКВИДАЦИИ.....	6
СИСТЕМНЫЕ НЕДОСТАТКИ.....	10
ЕСТЕСТВЕННЫЕ ОГРАНИЧИТЕЛИ	11
ЧТО ДЕЛАТЬ?	16
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ.....	19
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СООБЩЕСТВА	20
ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ	20
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ	21
ФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ	21
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ОПЫТ СТРАН С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ	24

Государственные унитарные предприятия сегодня

На начало сентября 2001 года в Российской Федерации насчитывалось 9718 федеральных государственных унитарных предприятий. Это составляет 12% от общего количества унитарных предприятий, зарегистрированных в Российской Федерации. Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации зарегистрировано около 81 тыс. предприятий, которые имеют организационно-правовую форму унитарного предприятия.

Ввиду неудовлетворительности учета, по всей видимости, затруднительно дать точную количественную оценку: сколько унитарных предприятий зарегистрировано в организационно-правовой форме унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, а сколько – в организационно-правовой форме унитарного предприятия, основанного на праве оперативного управления. Тем не менее, некоторое представление об имеющемся соотношении дают следующие данные: 80% ГУПов в промышленности – это унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения.

Таким образом, принимая в виде допустимого данное соотношение, можно сделать вывод, что только федеральных государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, сегодня насчитывается в России свыше 7,5 тыс., а вместе с муниципальными предприятиями и предприятиями, находящимися в собственности субъектов Федерации – до 78 тыс.

Насколько оправдано существование этих предприятий в данной организационно-правовой форме – вопрос, отрицательный ответ на который не представляется в настоящее время таким уж невозможным.

Законодательно организационно-правовая форма унитарного предприятия закреплена в Гражданском кодексе Российской Федерации (статьи 113-115). Согласно Кодексу унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия.

Унитарное предприятие может быть основано на праве хозяйственного ведения, или на праве оперативного управления (другое название последних – казенные предприятия). Право хозяйственного ведения представляет предприятию более широкие права в отношении имущества.

Соответственно, права собственника имущества также различаются (они определены в ст.295-297 Гражданского Кодекса).

Не имеет смысла пересказывать в полном объеме статьи Гражданского Кодекса. Однако следует отметить, что в соответствии с Гражданским Кодексом (в частности, ст.114 п.3 и др.), основным нормативным документом, призванным поставить функционирование унитарных предприятий на прочную законодательную основу, должен был стать закон о государственных и муниципальных унитарных предприятиях. Несмотря на то, что часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации была введена в действие почти семь лет назад (с 1 января 1995 года), закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях так до настоящего времени и не появилась (есть только законопроект, принятый в первом чтении). И этот факт в какой-то мере также является свидетельством того, что обоснованность, эффективность организационно-правовой формы унитарного предприятия нуждается в дополнительном анализе.

Планы правительства

Правительство продолжает инициировать акционирование государственных унитарных предприятий. В соответствии с проектом Программы приватизации государственных и муниципальных предприятий на 2002 год, который был внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу одновременно с проектом закона «О федеральном бюджете на 2002 год», в 2002 году предлагается акционировать с последующей приватизацией акций 152 федеральных государственных унитарных предприятий. Из этого числа 31 ГУП – это предприятия агропромышленного комплекса (госплемзаводы, совхозы, птицеводческие станции, мелиоративные предприятия и др.), 2 предприятия – относятся к отрасли «Связь», 12 – «Транспорт». Некоторые ГУПы, правда, к отрасли «Связь» можно отнести с известной долей условности: щебеночно-гравийный завод «Павлова Гора» Северной железной дороги, Калмыцкий производственно-эксплуатационный узел технологической связи и др.

Намечается акционировать 22 ГУПа из военно-промышленного комплекса (Российский институт радионавигации и времени, НИИ телевидения, Московское конструкторское бюро «Космос» и др.)

Есть в списке и такой интересный ГУП - Российская финансовая корпорация, созданная в свое время под уходившего в отставку тогдашнего министра экономики Андрея Нечаева. По со-

стоянию на 01.01.2001 года стоимость основных средств Российской финансовой корпорации составляла 3123 тыс.руб., а среднесписочная численность работающих – 43 человека.

Наибольшее число ГУПов, подлежащих акционированию в 2002 году, приходится на СМИ и непроизводственную сферу – 67 предприятий. Здесь нельзя не назвать Киноконцерн «Мосфильм», Центральную киностудию детских и юношеских фильмов им.Горького, «Ленфильм», Киностудию «Союзмультфильм», Редакцию сатирического журнала «Фитиль», которая, оказывается, до настоящего времени также сохранила форму государственного унитарного предприятия (стоимость основных средств – 0, а среднесписочная численность работающих – 8 человек).

Таковы планы правительства на 2002 год. Если сравнить эти планы с отчетом за 2000 год, то можно констатировать интенсификацию деятельности по преобразованию федеральных государственных унитарных предприятий в акционерные общества (отчетные данные включают 65 позиций).

В 2002 году планируется, что платежи в федеральный бюджет от всех федеральных государственных унитарных предприятий составят лишь 500 млн.рублей. Если сопоставить это с данными Счетной палаты, согласно которым чистая прибыль, полученная государственными унитарными предприятиями только в 2000 году составила 5 млрд.рублей, то становится очевидной недостаточная бюджетная эффективность ГУПов. Действительно, если средний платеж от одного предприятия в федеральный бюджет сегодня составляет немногим более 50 тыс.рублей (в расчете на год!), то вопрос об актуальности увеличения поступлений от государственных унитарных предприятий не вызывает сомнения.

На региональном уровне поступления от государственных унитарных предприятий в соответствующие бюджеты еще меньше. По сведениям Контрольно-счетной палаты Москвы, к примеру, поступления в городской бюджет от 1644 ГУПов составляют, в годовом исчислении, 7млн.рублей. Получается в среднем по 4,3 тыс.рублей на предприятие – это более чем символично.

В Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О Федеральном бюджете на 2002 год», утвержденным Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 14 сентября 2001 года, предлагается для увеличения поступлений от государственных унитарных предприятий утверждать им основные показатели хозяйственной деятельности, целевого использования прибыли с учетом размера прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет.

Такое требование представлялось бы абсолютно правильным и оправданным, если бы объективный анализ не свидетельствовал: утверждение для предприятий основных показателей хозяйственной деятельности означало бы ни что иное, как совмещение органами власти государственных и хозяйственных функций. Но как раз от этого старались уйти за годы рыночных преобразований. Тогда возникает вопрос принципиального характера: насколько вообще оправданным является существование государственных унитарных предприятий в рыночной экономике?

Безуспешные попытки ликвидации

Фактически одновременно, и даже раньше, с момента конституирования ГУПов на праве хозяйственного ведения, встал вопрос об их эффективности и оправданности существования.

Практически во всех программных документах последних лет Правительством Российской Федерации, Президентом Российской Федерации ставилась задача реорганизации государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, через сужение и ликвидацию применения такого правового института.

Поскольку хозяйственная деятельность государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, была малоэффективной, а администрация предприятий злоупотребляла предоставленными предприятиям широкими правами, Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 года “О реформе государственных предприятий” было признано необходимым прекратить создание новых федеральных государственных предприятий с закреплением за ними государственного имущества на праве полного хозяйственного ведения. Существующие государственные предприятия, основанные на праве полного хозяйственного ведения, подлежали реорганизации - частично в казенные предприятия и в порядке приватизации - в хозяйственные общества и товарищества.

Программа Правительства Российской Федерации “Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах”, утвержденная соответствующим постановлением от 31 марта 1997 г. № 360, вновь предусматривала необходимость реорганизации в срок до 1 января 1999 г. всех федеральных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, в хозяйственные общества с бессрочным закреплением 100% прав участия в уставном капитале таких обществ в собственности Российской Федерации (без права отчуждения) либо в федеральные казенные предприятия, либо в учреждения.

Наконец, Концепция реформирования предприятий и иных коммерческих организаций, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 30 октября 1997 г. № 1373, также зафиксировала необходимость поэтапного сокращения права хозяйственного ведения по отношению к предприятиям, находящимся в государственной собственности. Было признано, что дальнейшее существование в российской экономике указанного правового института ведет к замедлению структурной перестройки, необходимой для экономического роста, имеет следствием недостаточную концентрацию промышленного капитала, а также служит препятствием для вертикальной и горизонтальной интеграции предприятий.

Как и в упомянутой выше правительственной Программе, вновь было сказано о необходимости реорганизации всех унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, путем преобразования их в хозяйственные общества с закреплением в установленном порядке прав участия в уставном капитале таких обществ в собственности Российской Федерации, либо в федеральные казенные предприятия, либо в учреждения.

Спустя два года - новые официальные документы, в которых нашла отражение позиция Правительства Российской Федерации по вопросу о государственных унитарных предприятиях: подготовленные Минэкономики России Прогноз социально-экономического развития на 1999 год и Проектировки развития государственного сектора экономики на 1999 год. Задача последовательного сужения сферы применения права хозяйственного ведения ставится в качестве одной из основных в сфере институциональных преобразований. Пути реорганизации указаны те же, что и в предыдущих документах: хозяйственные общества со 100%-ным участием государства в их капитале или организации, основанные на праве оперативного управления (учреждения либо федеральные казенные предприятия). Указан новый срок: 2000 год.

Наконец, в феврале-марте 2001 года в правительстве полагали, что программа приватизации на 2002 год будет включать 1200-1500 федеральных ГУПов. По факту, и выше уже отмечалось, проект Программы приватизации включает 152 федеральных ГУПа. Сокращение от первоначальных планов до конкретных предложений на порядок – это очень показательно.

Интересно отметить тот факт, что момент введения в действие части первой Гражданского кодекса, где был конституирован правовой институт государственного унитарного предприятия на праве хозяйственного ведения, - с 1 января 1995 года - практически совпал по времени с принятием названных выше нормативных актов, предусматривающих, напротив, ликвидацию института государственного унитарного предприятия на праве хозяйственного ведения. Уже только одно это свидетельствует о противоречивом характере исследуемого правового института.

Как следствие - отсутствие необходимого федерального закона о государственных унитарных предприятиях. Спустя 7 лет после принятия части первой Гражданского кодекса в России так и не был принят соответствующий нормативный акт. Можно предположить, что если бы необходимая работа по подготовке соответствующего закона была проведена, а это потребовало бы анализа особенностей функционирования и эффективности работы государственных предприятий на праве хозяйственного ведения, то деятельность по искоренению обсуждаемого правового института не ограничивалась бы одними только констатациями их неэффективности.

Факт отсутствия закона о государственных унитарных предприятиях объясняется следующим. Во-первых, сами реформаторы - рыночники исходили из той посылки, что самое важное - подготовить нормативно-правовое обеспечение функционирования рыночных структур, создаваемых в форме различного вида хозяйственных обществ. Это должно было способствовать оформлению рыночной инфраструктуры.

Отчасти это верно. Однако практика показала, что, оставляя без “законодательного внимания” другую часть, так называемый государственный сектор, мы тем самым значительным образом ослабляем формируемую рыночную инфраструктуру. На эту инфраструктуру естественным образом перекладываются издержки, в том числе фискального характера, порождаемые существованием государственных унитарных предприятий. Последние ведь не только ничего практически не перечисляют в бюджет, но и просто-напросто паразитируют на нем.

Во-вторых, достаточно быстро для заинтересованных представителей отраслей стало понятным, что отсутствие четкой законодательной базы функционирования государственного сектора экономики в условиях радикально меняющихся экономических условиях можно с высокой степенью отдачи использовать в целях удовлетворения собственных экономических интересов. На деле это означало использование ресурсов государственного сектора экономики в частных интересах. Спонтанная приватизация - другое название характеризуемого явления.

О подобного типа приватизации принято говорить применительно к 1989-1991 годам, т.е. к самому последнему предреформенному периоду, когда массовое распространение кооперативов на государственных предприятиях, а в дальнейшем - внедрение аренды, означали ни что иное, как то же использование ресурсов государственного сектора экономики в частных интересах. Это неправильно. Спонтанная приватизация процветает и сейчас, только уже на уровне ГУПов.

Таким образом, ни реформаторы - рыночники (по недооценке важности нормативно-правового обеспечения всей инфраструктуры хозяйствования, а не только ее рыночной составляющей), ни консерваторы - отраслевики, сторонники государственной формы собственности (по пониманию важности сохранения таковой в “неурегулируемом состоянии” в целях удовлетворения частных интересов), не были заинтересованы в появлении закона о государственных унитарных предприятиях.

На практике это привело к игнорированию требований о ликвидации правового института государственного унитарного предприятия на праве хозяйственного ведения.

Следует признать, что правительство, неоднократно выдвигая задачу сужения применения права хозяйственного ведения, долгое время даже не пыталось объяснить, почему же действительно эта форма неэффективна. Впервые серьезная аргументация по этому поводу была приведена только в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999г. № 1024. В документе отмечалось, в частности, что руководители предприятий бесконтрольно управляют финансовыми потоками этих предприятий, в том числе самостоятельно принимают решения о направлениях использования прибыли. Указывалось на отсутствие необходимости для директоров ГУПов согласовывать свои решения с собственником имущества (за исключением вопросов распоряжения недвижимым имуществом).

Примечательно, что такими широкими правами руководители унитарных предприятий были наделены вне всякой связи с ответственностью за результаты деятельности. Получается: права – есть, обязанностей – нет.

Напротив, права собственника (государства, региона, муниципалитета) были и являются крайне недостаточными. Собственник не может определять хозяйственные результаты деятельности унитарных предприятий, не может он осуществлять и соответствующий контроль.

Следствием столь серьезных недостатков, и это также было отмечено в Концепции управления государственным имуществом, явились:

- **бесконтрольность финансовых потоков, результатом чего и являются символические платежи государственных унитарных предприятий в бюджет;**
- **искусственное завышение себестоимости продукции;**
- **разбазаривание госсобственности;**
- **слабая и неоперативная управляемость государственными унитарными предприятиями.**

Были сделаны однозначно негативные выводы о работе ГУПов: их деятельность неэффективна; их количество не соответствует возможностям государства по управлению и контролю; нет критериев необходимости создания и функционирования унитарных предприятий.

Категоричность таких выводов делает необходимым дополнительное обоснование целесообразности сохранения ГУПов.

Системные недостатки

Государственное унитарное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения, - это, по существу, рецидив социалистического планового хозяйствования в новых рыночных условиях. В социалистической системе хозяйствования собственник (государство) делегировал руководителю определенный набор полномочий по выработке и реализации управленческих решений, от которых зависели конечные результаты производственной деятельности. Одновременно выделялись ресурсы на обеспечение и развитие производства, гарантировалась своевременная выплата работникам заработной платы. Руководителей предприятия волновала одна проблема – выполнение установленного сверху планового задания, а также возможность отчитаться об этом перед вышестоящим представителем собственника (министерством). И решение этой проблемы заставляло работать настолько эффективно, насколько это позволяла сделать та система хозяйствования.

Что изменилось для государственного унитарного предприятия в рыночных условиях? – Собственником, по-прежнему, осталось государство. Оно же продолжает назначать руководителей ГУПов. Но государство совершенно устранилось от хозяйственного управления унитарными предприятиями. Им никто не задает показателей финансово-экономической деятельности. И в этом нет ничего удивительного, потому что фактически оказался демонтированным организационный и правовой механизм для планирования и контроля хозяйственной деятельности государственных унитарных предприятий. В социалистической экономике такой механизм представляла отраслевая министерская вертикаль управления. В рыночной – замены прежнему механизму не оказалось.

Последнее министерство, которое до самого последнего времени было тем самым отраслевым министерством – это Министерство путей сообщения Российской Федерации. Известно, что в отношении федерального железнодорожного транспорта в настоящее время уже приняты радикальные решения: ГУПы – как организационно-правовая форма для железнодорожников, должна прекратить свое существование к концу 2002 года. Именно к этому времени должно быть создано ОАО «Российские железные дороги». Так что в отношении железнодорожного

транспорта усилия правительства по ликвидации ГУПов можно признать успешными. Опыт функционирования ГУПов в МПС России, ввиду его чрезвычайной показательности, заслуживает отдельного рассмотрения. И последнее подтверждает вывод о том, что министерская вертикаль управления является лучшим механизмом обеспечения государством своих интересов как собственника.

Дефектность, противоречивость содержится в самих правовых нормах Гражданского кодекса, регламентирующих право хозяйственного ведения и определяющих права собственника в отношении имущества, находящегося в хозяйственном ведении (статьи 294 и 295 соответственно).

Оказывается, что помимо имущества на праве хозяйственного ведения, которое предприятие не вправе сдавать в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставной капитал или иным способом распоряжаться без согласия собственника, предприятию может принадлежать имущество, которым оно вправе распоряжаться самостоятельно. Получается, что государственное предприятие со 100%-ной государственной собственностью имеет фактически в частной собственности определенную часть имущества. Абсурдно это выглядит только с юридическо-правовой точки зрения. На практике все именно так и происходит.

Прогнозируемо и на деле подтверждается следующее поведение предприятий: доля имущества, переданного на праве хозяйственного ведения, будет стремиться к уменьшению, а так называемое “остальное имущество” будет расти, формируя все более увеличивающуюся базу для удовлетворения частных экономических интересов.

Недостаточно четко в Гражданском кодексе зафиксированы и отличия права хозяйственного ведения от права оперативного управления. Второе означает, что “казенное предприятие, а также учреждение в отношении закрепленного за ним имущества осуществляют в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества права владения, пользования и распоряжения им”. Но все это в той же практически редакции относится и к праву хозяйственного ведения.

Естественные ограничители

Восстановление прежней министерской вертикали управления невозможно и потому, что этот механизм по мере развития рыночных отношений наталкивается на естественные ограничения, к которым в первую очередь необходимо отнести недостаточную инвестиционную привлекательность ГУПов и низкую мотивацию труда в них.

Успешно развивающиеся экономики могут позволить себе сосуществование рыночного и нерыночного секторов (ГУПов). Бремя последнего не является для них слишком большим. Хотя и там можно отметить неудовлетворенность деятельностью государственных коммерческих предприятий.

В экономиках переходного периода, в которых решается задача максимального и быстрого развития рыночного сектора, в которых очень остро стоит вопрос с инвестициями, в которых задача создания эффективного мотивационного механизма относится к первостепенным, вопрос о целесообразности сохранения государственных предприятий может и должен решаться более радикально.

Однако этого пока не происходит, чему есть серьезные основания. Переходные экономики поэтому и называются «переходными», что в них идут сложные процессы ухода от прежней системы хозяйствования. А эта система – как раз госпредприятия. Однако чем дальше, тем острее встает проблема с инвестициями и с мотивацией труда.

Низкую инвестиционную привлекательность ГУПов можно объяснить целым комплексом причин.

1. Не обладая правами собственности на имущество, ГУПы не могут в полной мере использовать предусмотренные гражданским законодательством способы обеспечения собственных обязательств: залог, удержание, поручительство, банковскую гарантию и т.д.

Главным из этих способов обеспечения обязательств и, как правило, наиболее надежным для кредитора – инвестора, является институт залога.

Статьей 295 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что предприятие не вправе отдавать в залог принадлежащее ему на правах хозяйственного ведения имущество без согласия собственника. Собственник же государство – не «может дать» согласие», потому что использование института залога предусматривает возможность смены собственника. А это уже приватизация, которая должна идти в соответствии со специальной программой.

2. Расчеты с кредиторами (инвесторами) государственных унитарных предприятий, в случае их ликвидации производятся в последнюю очередь.

Такой вывод следует из анализа Статьи 64 Гражданского кодекса Российской Федерации. Данной статьей устанавливается очередность удовлетворения требований кредиторов при ликвидации юридического лица. Конечно, ситуация эта в какой-то степени гипотетическая, ко-

гда речь идет о ликвидации государственных унитарных предприятий. Однако не приниматься в расчет такая ситуация не может.

В соответствии с упомянутой статьей Гражданского кодекса Российской Федерации требования кредиторов по обязательствам, обеспеченным залогом имущества ликвидируемого юридического лица, удовлетворяются сразу после расчетов с гражданами. А расчеты с другими кредиторами, т.е. с теми, обязательства перед которыми не были обеспечены залогом, производятся в последнюю очередь (после всех других кредиторов и после погашения задолженности по обязательным платежам в бюджет и внебюджетные фонды).

3. Государственные унитарные предприятия не имеют возможности использовать в полной мере имеющийся финансовый инструментарий (облигации и т.п.) для привлечения инвестиций.

Справедливости ради необходимо отметить, что формально и государственные унитарные предприятия могут использовать практически весь спектр установленных законодательством видов ценных бумаг. Но по существу облигации государственных унитарных предприятий являются государственными облигациями, выпуск которых значительно более затруднителен даже только из-за самого статуса этих ценных бумаг. Поэтому и возможности по использованию финансового инструментария у государственных предприятий в целях привлечения инвестиций не очень большие.

4. Получение полной и достоверной информации о государственных унитарных предприятиях для инвесторов затруднено.

Объясняется это тем, что в отношении ГУПов нет законодательно закрепленной обязанности публиковать в средствах массовой информации годовой отчет, бухгалтерский баланс, счет прибылей и убытков и т.п., что есть, к примеру, в отношении открытых акционерных обществ.

Следует отметить, и это выглядит совсем уж парадоксально, что получение полной и достоверной информации о ГУПах затруднено не только для потенциальных инвесторов, но и для государства (которое, впрочем, также можно отнести к последним). В настоящее время, после принятия Постановления Правительства Российской Федерации от 29 января 2000 года № 81 «Об аудиторских проверках федеральных государственных унитарных предприятий», процедура проведения таких проверок только еще обрабатывается.

5. Государственные унитарные предприятия вправе осуществлять лишь те виды деятельности, которые прямо перечислены в его учредительных документах.

Но инвесторов не удовлетворяет специальная (уставная) правоспособность ГУПов. Их гораздо в большей степени привлекает ситуация, когда предприятие – потенциальный объект для инвестиций - вправе осуществлять любые виды хозяйственной и иной деятельности, иметь любые гражданские права и нести все обязанности, связанные с осуществлением этой деятельности.

6. Нормативно-правовая база госрегулирования деятельности унитарных предприятий является недостаточной.

Это означает неприемлемо высокую степень непредсказуемости для потенциальных инвесторов возможных действий государства по отношению к ГУПам. Выше уже отмечалось, что соответствующий закон на протяжении последних нескольких лет так и не был принят. Необходимая методическая база также является крайне недостаточной. И это объяснимо, так как с разрушением министерской вертикали управления для государственных унитарных предприятий оказался демонтированным механизм нормативно-правового обеспечения госрегулирования.

7. Правительство постоянно ставит вопрос о сужении сферы действия государственных унитарных предприятий.

В этой ситуации нормальный здравый смысл диктует инвесторам более чем осторожный подход к принятию решений об инвестировании в госпредприятия.

8. Инвесторы не имеют достаточного опыта работы с госпредприятиями.

Источник инвестиций в государственных унитарных предприятиях – это, в подавляющем своем объеме, собственные средства. К примеру, собственные средства железнодорожного транспорта в общем объеме инвестиций в основной капитал составляли в последние годы 93-95%.

Интересно отметить, что госпредприятия в качестве объекта инвестиций менее интересны, чем негосударственные структуры даже для государства. Этот парадоксальный по своему существу вывод базируется на конкретных фактах. Доля бюджетных средств (из федерального бюджета и из бюджетов Федераций) в общем объеме инвестиций в основной капитал составляла в последние годы на том же железнодорожном транспорте 1-2%, а, к примеру, в нефтедобывающей промышленности – 6-7%.

Неэффективный мотивационный механизм, который также является серьезным недостатком государственных унитарных предприятий, также имеет свое объяснение.

Конкретный пример, опять с железнодорожным транспортом, является яркой иллюстрацией и доказательством того, что мотивационный механизм управления ГУПом не может быть признан удовлетворительным: по типовому контракту, заключенному в полном соответствии с действующим законодательством между МПС России и начальником железной дороги* вменяется в обязанность обеспечивать проведение мер по увеличению прибыли, снижению себестоимости перевозок, росту производительности труда, рациональному и целевому использованию федерального имущества, закрепленного, за железной дорогой, выделяемых железной дороге бюджетных ассигнований и других централизованных денежных средств и материальных ресурсов. Одновременно фиксируется, что начальник железной дороги получает определенный должностной оклад, размер которого подлежит пересмотру (индексации) в размерах и в сроки, предусмотренные Отраслевым тарифным соглашением. Отраслевое тарифное соглашение, как известно, ставит размер индексации заработной платы в зависимость от темпов инфляции. Есть еще надбавка за работу со сведениями, имеющими степень секретности, и вознаграждение за выслугу лет.

Таким образом, размер заработной платы начальника железной дороги и других надбавок не зависит от размера прибыли, получаемой железной дорогой. С учетом того, что на федеральном железнодорожном транспорте оплата труда работников (кроме бюджетной сферы) регулируется на основе Отраслевой единой тарифной сетки, утвержденной Приказом Министра путей сообщения Российской Федерации от 15 декабря 1997 г. № 24Ц, можно сделать вывод об отсутствии прямой связи оплаты труда с конечными финансовыми результатами деятельности. Итогом этого и является неэффективный мотивационный механизм.

Самостоятельные экономические интересы руководства предприятий удовлетворяются неформальным путем. Другое, кстати, трудно себе представить. Практически невозможно руководителей предприятий, работающих прибыльно, ограничить получением фиксированной заработной платы. Это было трудно сделать в условиях социалистического планового хозяйства с его системой несоизмеримо более строгого, в том числе партийного, контроля. Тем более нереально это в нынешних условиях.

Запись типового контракта с начальником железной дороги, вменяющая ему в обязанность “не заниматься коммерческой деятельностью, не иметь личных интересов в сделках, где одной из сторон выступает железная дорога, не допускать иных случаев конфликта личных интересов с интересами железной дороги”, превращается в пустую формальность. Руководство железных

* Всего в настоящее время в системе МПС России функционирует 17 железных дорог, созданных в форме ГУПов.

дорог поступало и будет поступать в соответствии с правилами игры, основанными на функционировании железной дороги как государственного предприятия с правами хозяйственного ведения. Оно будет удовлетворять свой экономический интерес через открытие посреднических экспедиторских фирм, с которыми “почему-то” только и работает железная дорога, через увод денег с подсобных доходных счетов МПС России, через фактическую приватизацию федерального имущества путем той же сдачи в аренду и получения от этого доходов и т.д.

Претензии в этом случае должны быть предъявлены к государственным органам, устанавливающим или оставляющим неизменными дефектные экономические правоотношения.

Что делать?

Восстанавливать отраслевые министерства в прежнем виде? – Но экономический механизм не приемлет этого. В России уже существует рыночная экономика, для которой такая инициатива однозначно не подходит. Более того, существующее законодательство является достаточно надежным барьером для реанимирования подобного рода «нововведений».

Если восстановить прежний относительно эффективный механизм функционирования государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, через министерскую вертикаль управления нельзя, то остаются два пути:

- преобразование в хозяйственные общества;
- преобразование в казенные предприятия.

Фактически это означает ликвидацию государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, как института.

Но если с преобразованием в хозяйственные общества все более или менее ясно, то трансформация в казенные предприятия не представляется такой уж бесспорной. И все потому, что с казенными предприятиями также надо что-нибудь делать.

Для них, по большому счету, присущи все недостатки, которые есть у государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения. Но ликвидировать и этот институт, по видимости, пока не представляется возможным.

В форме государственного унитарного предприятия на праве оперативного управления (федерального казенного предприятия) должны функционировать предприятия, которые хотя и могут получать прибыль, но являются в подавляющем большинстве случаев устойчиво убыточными структурами. Однако государство вынуждено поддерживать такие предприятия прежде

всего потому, что это диктуется соображениями государственной безопасности, необходимостью проведения природоохранных мероприятий, требованиями удовлетворения потребностей общества в продукции, производство которой заведомо неэффективно, добычи и использования нерентабельных ресурсов, решением других аналогичных, по существу государственных задач.

Количество федеральных казенных предприятий (даже с учетом того, что в их статусе может оказаться какое-то количество бывших ГУПов на праве хозяйственного ведения) должно значительно сократиться, в том числе за счет их объединения. На федеральном уровне их должно остаться порядка нескольких сотен.

В целях организации относительно эффективной работы (на рыночную эффективность рассчитывать не приходится), должны планироваться финансово-экономические показатели деятельности, и осуществляться соответствующий контроль, и назначаться руководители.

Работа этих укрупненных федеральных казенных предприятий должна организовываться федеральными агентствами.

В настоящее время, как известно, в структуре федеральных органов исполнительной власти есть агентства. Но они настолько разные (Российское авиационно-космическое агентство, Федеральное агентство правительственной связи и информации, Российское агентство по судостроению и др.), что остаются неясными критерии, по которым они создавались именно в данной форме. Привязка создания федерального органа исполнительной власти в форме агентства к обязанности организации деятельности строго определенного круга федеральных казенных предприятий позволит, таким образом: восстановить вертикаль управления этими предприятиями; упорядочить, в определенной мере, структуру федеральных органов исполнительной власти.

Определение статуса такого агентства (а это, получается, и не полноценный федеральный орган исполнительной власти, и не хозяйствующая структура ни в одной из имеющихся организационно-правовых форм) заставляет проработать вопрос с правовой точки зрения и, при необходимости, внести правки в Гражданский кодекс.

Тем самым будет сокращен разрыв между собственностью и хозяйствованием, что позволяет надеяться на повышение эффективности работ казенных предприятий.

Государство не лучший хозяйственник и никогда таковым не станет. Однако в сложившейся системе отношений собственности такой подход позволит минимизировать существующие недостатки.

* * *

- 1. Государственные унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения должны быть ликвидированы как институт.**
- 2. Ликвидация ГУПов должна проводиться быстро и решительно (1-2 года), и по специальной программе.**
- 3. Одновременно необходимо предпринять аналогичные меры в отношении не только федеральных государственных унитарных предприятий, но и ГУПов регионального уровня, а также муниципальных унитарных предприятий.**
- 4. Ликвидация унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения явится мощным стимулом к преобразованию всего государственного сектора экономики.**
- 5. Реформирование госсектора экономики может и должно рассматриваться в качестве одной из важнейших институционных мер экономического характера, которые должны прийти на смену конъюнктурным факторам и обеспечить устойчивость экономического роста.**

Приложение 1. Исторический опыт дореволюционной России

Исторически функционирование государственных предприятий в России всегда сопровождалось предельно жестким контролем со стороны государства. Деятельность государственных предприятий регулировалась многочисленными законодательными актами (Уставом о промышленности, правилами, инструкциями, специальными положениями для отдельных ведомств и др.). В каждом ведомстве существовала своя сложная система управления государственными предприятиями.

Одновременно всячески поощрялось развитие конкуренции со стороны частных предприятий. При этом априори в качестве факторов, позволяющих государственным предприятиям конкурировать с частными, рассматривались более низкие накладные расходы и освобождение от некоторых налогов. Однако в реальности недостатки государственных предприятий, прежде всего, неэффективное бюрократическое управление и «переиспользование» основных фондов, превосходили их достоинства.

В 19 веке в деятельность государственных предприятий (в начале века в горном ведомстве, во второй половине – оружейные и морские заводы) с целью повышения их эффективности была привнесена коммерческая составляющая (весьма умеренная). По сути, переход на коммерческие начала заключался во внедрении принципов личной материальной заинтересованности руководителей предприятий и автономности бюджета. Следует отметить, что любые меры по увеличению хозяйственной самостоятельности предприятий сопровождалось усилением, а не снижением контроля со стороны государства.

Характерным примером является организация управления заводами Морского ведомства, которым в начале 60-х годов 18 века была предоставлена максимальная по тем временам свобода действий. Управление этими заводами осуществлялось особым Правлением и особым Начальником завода, подчиненным непосредственно управляющему Морским министерством. Государственный контроль (некий аналог Счетной палаты) имел на заводе своего представителя, который осуществлял контроль за всеми оборотами. Капитал, формируемый из прибылей предприятия, хранился в Государственном банке или в государственных ценных бумагах. Порядок расходования этого капитала определялся особыми правилами, установленными управляющим Морским министерством по соглашению с Министром финансов и Государственным контролем.

Выводы

Можно говорить о том, что в дореволюционной России организационно-правовая форма государственных предприятий, которым была предоставлена наибольшая свобода коммерческой деятельности, примерно соответствовала современным государственным предприятиям на праве оперативного управления (казенным предприятиям).

В целом государство придавало серьезное значение управлению своей собственностью и решало проблемы эффективности управления путем балансирования материальной заинтересованности руководителей предприятия и жестким централизованным контролем.

Приложение 2. Опыт управления государственными предприятиями в странах Европейского Сообщества

Основные тенденции

В странах Европейского Сообщества доля общественного сектора в производстве товаров и услуг составляет около 10%.¹ Несмотря на то, что разброс между различными странами весьма велик (от 18% во Франции до 3% в Англии), имеет место общая тенденция к сокращению общественного сектора (см. таблицу).²

Таблица 1. Доля государственного сектора в экономике ЕС

	Конец 1973	Конец 1982	Конец 1988	Конец 1994	Конец 1997
Число занятых	8,3	12,8	10,6	7,9	7,5
Добавленная стоимость	11	14,1	12	10	9,2
Инвестирование	22	22,9	17,3	14	12,5
Значимость сектора в целом	13	16,6	13,3	10,5	9,7

Весьма значительная доля публичного сектора в 80-х годах объясняется следующими факторами.

- В научных и практических кругах преобладало мнение о том, что государство более эффективно в управлении т.н. «публичными службами», к которым традиционно относились железнодорожный и воздушный транспорт, распределение энергии (газ, электричество), связь (почта, телекоммуникации, аудиовизуальные службы), коммунальное хозяйство (вода, ассенизация). При этом более или менее обоснованные критерии отнесения того или иного вида деятельности к сфере публичных служб отсутствовали.
- Предполагалось, что государство должно осуществлять управление видами деятельности, имеющими стратегическое значение (военная промышленность, энергетика, транспорт, металлургия, угольная промышленность). При этом недооценивалась возможность организации эффективных контрактов с частными структурами при сохранении стратегических интересов государства.
- Предполагалось, что государственные предприятия являются эффективным инструментом социальной политики, а частный сектор не способен выполнять социальные функции.
- Считалось, что государство более эффективно в отраслях, в которых требовалось привлечение крупных инвестиций. В частности, во Франции с публичными предприятиями во многом связывают технологический прорыв в ядерной энергетике, транспорте (запуск скоростных поездов).

¹ Агрегированный показатель, учитывающий число занятых, добавленную стоимость и др. факторы.

² С учетом того, что выделить точные аналоги государственных унитарных предприятий в европейских странах не представляется возможным, в качестве приближения используется общая информация по предприятиям общественного сектора.

Вместе с тем с конца 80-х проявились тенденции к сокращению государственного сектора, сохранившиеся до настоящего времени, и связанные с:

- фактической неэффективностью публичных предприятий, ростом дотаций со стороны государства и увеличением дефицита государственного бюджета;
- движением частного капитала в прибыльные сектора экономики (например, связь);
- использованием государственного ресурса (в частности, государственных холдингов) в политических целях.

Организационно-правовые формы

Основными типами государственных организаций, общими для стран ЕС и близкими по организационно-правовой структуре к российским государственным унитарным предприятиям, являются следующие.

1. Административные публичные учреждения – организации, не имеющие статуса юридических лиц, создаваемые публичным (государственным, муниципальным) образованием (почтовые услуги, средства связи). На соответствующие организации распространяются нормы публичного права, а их полномочия несравнимы даже с полномочиями российских учреждений.
2. Промышленные и коммерческие публичные предприятия, на которые частично распространяются нормы публичного права (публичное учреждение, коммерческое агентство, публичная корпорация) (железные дороги, электричество, газоснабжение). К публичным предприятиям относят предприятия, которые контролируются государством или административно-территориальным образованием и, по крайней мере, частично занимаются коммерческой деятельностью. Статус таких предприятий наиболее полно соответствует статусу государственных унитарных предприятий в России. Заметим, что управление этими предприятиями, как правило, осуществляется на основании общего коммерческого права, а учет – на основании публичного права (так же как в России осуществляется учет в бюджетных организациях), что существенно снижает возможность нецелевого использования средств.

По отношению к организационно-правовым формам имеют место следующие тенденции.

- Предприятия первой группы (административные публичные учреждения) акционируются при их сохранении, как правило, в 100%-ной собственности государства.
- Предприятия второй группы (коммерческие публичные предприятия) под давлением частного капитала акционируются с последующей приватизацией. В настоящий момент государственных предприятий, занимающихся коммерческой деятельностью, практически не осталось. Заметим, что приватизация не означает отказа от государственного регулирования, но напротив, сочетается с его ужесточением.

Формы управления государственными предприятиями

Несмотря на разнообразие конкретных форм управления можно выделить два основных подхода:

- управление предприятиями осуществляется через холдинги;
- государство осуществляет непосредственное управление предприятиями.

Холдинговое управление публичными предприятиями

Основными преимуществами холдингового управления по сравнению с непосредственным государственным управлением считаются:

- Сокращение числа объектов управления (это особенно важно для стран с переходной экономикой, где число государственных предприятий традиционно велико).
- Сравнительная автономность государственных предприятий от министерств и ведомств (впрочем, опыт Италии показывает, что холдинги вполне могут служить инструментом реализации политических интересов).
- Более эффективная кадровая политика (во главе холдингов стоят не политики, а менеджеры-профессионалы).
- Централизация управления (возможность использования общих принципов и инструментов).

К недостаткам относят:

- Увеличение количества посредников между собственником (государством) и управляющими государственным предприятием.
- Преобладание политических мотивов и амбиций у управляющих холдингов.
- Громоздкость и слабая управляемость холдинговой структуры.

Холдинговую структуру публичный сектор имеет в Италии, Испании, Австрии и ряде других стран. В Италии до недавнего времени эта структура выглядела следующим образом: Министерство по вопросам государственного участия - холдинги, регулирующие их деятельность на основании публичного права – финансовые субхолдинги - предприятия (как правило, акционерные общества).

Тремя основными холдингами Италии являлись Институт реконструкции промышленности, Национальное бюро нефтяных ресурсов, Бюро по финансированию промышленных предприятий. Холдинги контролировали отраслевые финансовые субхолдинги («Finsider», «Fincantieri», «Finmeccanica» и др.), которые осуществляли непосредственное управление государственными предприятиями.

В конце 80-х существующая структура управления в Италии была признана неэффективной. В настоящий момент в Италии с переменным успехом осуществляется затяжной процесс преобразования государственных холдингов в акционерные общества открытого типа.

В целом отношение к холдинговой структуре управления государственными предприятиями неоднозначно. В частности, исследования для России показывают, что государственные предприятия, находящиеся (находившиеся) под контролем холдингов, более эффективны по сравнению с предприятиями, непосредственно управляемыми государством.

Непосредственное государственное управление

В ряде стран (в частности, во Франции) каждое публичное предприятие находится под непосредственным контролем соответствующих министерств. Во Франции Министерство промышленности контролирует «Электрисите де Франс» и «Газ де Франс», Министерство транспорта - Национальное общество французских железных дорог и т.п.

Следует обратить внимание на то, что непосредственное государственное управление является не декларативным, а вполне реальным, чему способствуют следующие факторы.

- Органом управления публичных предприятий является административный совет, в котором в равной доле представлено государство, персонал и выбираемые правитель-

ством квалифицированные эксперты. Председатель совета и генеральный директор (зачастую эти должности совпадают) назначаются правительством.

- Министерство, курирующее публичное предприятие, представлено в Административном Совете правительственным комиссаром, который обладает правом вето на принятие важнейших управленческих решений.
- Экономический и финансовый контроль над крупными публичными предприятиями обеспечивает специальный корпус государственных контролеров от Министерства финансов.
- Существуют специфические формы контроля по вопросам, касающимся инвестиций, соглашений по заработной плате.
- Контроль за счетами публичных предприятий осуществляет также Счетная палата.
- Между государством и руководящими органами заключаются плановые договора сроком на 5 лет. Этим же сроком ограничены полномочия руководителя публичного предприятия. Условием договоров могут быть цены, объем производства, инвестиции и др.

Общие выводы

- Государственный сектор неэффективен по сравнению с частным в странах и практически по всем видам деятельности.
- В настоящее время практически во всех странах имеет место тенденция к сокращению государственного сектора. При этом реализуются следующие организационные решения. Организации без юридического лица акционируются с сохранением в государственной собственности. Предприятия, работающие в конкурентных секторах и осуществляющих коммерческую деятельность, акционируются и приватизируются.
- Увеличение коммерческой независимости предприятий неизменно сопровождается усилением, а не ослаблением государственного регулирования. В этом смысле неудачный российский опыт управления государственными унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения, при котором руководители предприятий обладают практически неограниченной свободой действия, а государство лишено возможности принимать ключевые управленческие решения, является уникальным.
- Холдинговая структура управления может быть эффективным промежуточным звеном при переходе от государственного к частному управлению. Исследования показывают, что если необходимо сохранение каких-либо предприятий в государственной собственности, должна быть установлена жесткая централизованная иерархическая система управления.

Приложение 3. Опыт стран с переходной экономикой

Опыт перехода от жесткой иерархической структуры управления государственными предприятиями к системе заключения контрактов между государством и руководителями государственных предприятий (примерно соответствующий практике образования государственных унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения в России) был обобщен и проанализирован экспертами Всемирного банка.

Результаты исследования, проведенного в шести странах с переходной экономикой: Индии, Корее, Мексике, Филиппинах, Гане, Сенегале, показали, что переход от жесткой централизованной системы управления к контрактной системе, как правило, приводит к негативным последствиям. В частности, ухудшается управление активами предприятий при фактическом отсутствии влияния на производительность труда и общую производительность факторов производства.

Аналогичное исследование, проведенное Всемирным Банком в Китае, выявило четкую отрицательную зависимость между количеством государственных предприятий, перешедших на контрактные отношения с государством, и их производительностью.

По результатам исследования были сделаны выводы о невозможности заключения эффективных контрактов между государством и управляющими государственными предприятиями. Среди основных причин неэффективности контрактной системы управления были указаны следующие.

Невозможность предусмотреть в контракте все возможные ограничения и сценарии. Примером может послужить контракт государства с индийской Теплоэнергетической компанией, которая по итогам года добилась установленного условиями контракта увеличения выпуска, однако, потребление ресурсов при этом росло в три раза быстрее.

Информационная асимметрия. Менеджеры предприятий значительно лучше государственных чиновников осведомлены о возможностях предприятия, состоянии среды его функционирования и прочих факторах. Свои преимущества в информированности менеджеры используют при заключении контрактов. В результате планка требований к предприятиям в условиях контракта оказывается заниженной, а деятельность такого предприятия – неэффективной по сравнению с частными фирмами. Вторым следствием информационной асимметрии является невозможность осуществления эффективного контроля за менеджерами государственных предприятий со стороны государства.

Невозможность создания эффективной системы стимулирования. Исследования показали, что, как правило, условия контракта не создают достаточных стимулов для менеджеров государственных предприятий. Помимо прочего, это объясняется ограниченностью государственных ресурсов, особенно в условиях переходной экономики. В результате менеджеры начинают преследовать цели, отличные от целей, указанных в контракте.

Политический фактор. Исследования показали, что зачастую, игнорируя цели экономической эффективности, государство использует собственные предприятия в качестве политического инструмента. В частности, государство может поддерживать политически лояльного, но малоквалифицированного менеджера в качестве руководителя предприятия, жертвуя при этом соображениями эффективности.

Недостоверность обязательств и угроз государства. Государство не всегда последовательно в выполнении своих обязательств перед менеджерами предприятий. В частности, государство может урезать величину обещанного вознаграждения после достижения установленных условиями контракта показателей. Также государство может отказаться от применения предусмотренных

ренных санкций по отношению к неэффективному предприятию. В результате стимулы к повышению эффективности работы государственных предприятий еще более снижаются.

Вывод. По мнению экспертов Всемирного Банка, после разрушения жестко централизованной системы управления государственными предприятиями полумеры в виде предоставления больших полномочий менеджерам предприятий при фактическом отсутствии контроля со стороны собственника, обходятся государству с переходной экономикой дороже по сравнению с приватизацией государственных предприятий.