

Актуальные вопросы реструктуризации организационно-правовых форм в государственном секторе экономики

А. Б. Лахов

Определение государственного сектора экономики России дано в Постановлении Правительства Российской Федерации от 4 января 1999 г. № 1 «О прогнозе развития государственного сектора Российской Федерации» (с изменениями от 30.12.2002 г.), согласно которому к хозяйствующим субъектам государственного сектора экономики относятся государственные унитарные предприятия (ГУПы), в том числе казенные; государственные учреждения; хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50 % акций (долей) находится в государственной собственности; хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50 % акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики.

В рамках данной статьи остановимся на вопросе трансформации ГУПов в процессе происходящей в стране приватизации государственной собственности, начавшейся в 1991 г. с принятия Федерального закона «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации». По данным Госкомстата России, к середине 1992 г. структура собственности (по составу и объему активов) была следующей: 349 381 государственное и муниципальное предприятие с полной балансовой стоимостью более 35,6 млрд руб.; 80 809 федеральных объединений, организаций, предприятий и учреждений со стоимостью основных фондов более 24,1 млрд руб.¹⁾

В ходе приватизации только в 1992 г. изменили форму собственности более 46,8 тыс. государственных и муниципальных предприятий, в 1993 г. — почти 43 тыс., в 1994 г. почти 22 тыс., в 1995 г. — 10,2 тыс., в 1996 г. — 5 тыс., в 1997 г. — 2,7 тыс., в 1998 г. — 2,1 тыс., в 1999 г. — 1,5 тыс., в 2000 г. — 2,3 тыс., в 2001 г. — 2,3 тыс., в 2002 г. — 2,6 тыс.; 2003 г.²⁾ — 434; 2004 г. — 502; в 2005 г. — 491 предприятие.

Процесс трансформации государственной собственности особенно четко прослеживается на основе данных, приведенных в таблице.

По данным таблицы можно проследить динамику изменения стоимости основных фондов крупных и средних организаций Российской

¹⁾ Итоги переоценки основных фондов на 1 июля 1992 года. М.: Госкомстат, 1992.

²⁾ Без учета данных Федерального агентства по управлению федеральным имуществом с 2003 г. по 2005 г.

Стоимость основных фондов крупных и средних организации
в разрезе форм собственности
(на начало года, по полной учетной стоимости) млрд руб.

Формы собственности	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
ВСЕГО ПО ФОРМАМ СОБСТВЕННОСТИ	10 544	11 391	14 593	17 681	18 421	17 399	20 897
в том числе:							
Российская собствен- ность	10 152	10 698	10 889	13 407	13 879	12 569	13 505
Государственная соб- ственность	2 240	3 106	3 985	5 022	5 342	3 567	3 952
Федеральная собствен- ность	1 545	2 113	2 983	3 991	4 413	2 394	2 685
Собственность субъектов Федерации	695	993	1 002	1 031	929	1 173	1 267
Муниципальная соб- ственность	2 134	1 965	1 929	1 719	1 717	1 594	1 490
Собственность обще- ственных и религиозных организаций (объедине- ний)	12	9	8	8	9	9	10
Частная собственность	2 057	2 282	2 723	3 681	3 792	4 294	4 725
Собственность потреби- тельской кооперации	—	10	8	7	7	6	6
Смешанная российская собственность (без ино- стрального участия)	Юс 3 709	3 326	2 236	2 970	3 012	3 099	3 322
Иностранная собствен- ность	15	30	51	103	153	252	326
Смешанная собствен- ность с совместным рос- сийским и иностранным участием	377	663	3 653	4 171	4 389	4 578	7 066

Федерации в разрезе форм собственности (на начало года, по полной учетной стоимости). Так, стоимость основных фондов по всем формам собственности на начало 2005 г. увеличилась всего почти в 2 раза (на 98,2%)

по сравнению с 1999 г., в том числе российская собственность всего на 33 %, государственная — на 76,4 %, федеральная — на 73,8 %, собственность субъектов Федерации — на 82,3 %, муниципальная — сократилась на 21,2 %. Вместе с тем частная собственность увеличилась почти в 2,3 раза (на 129,7 %), а иностранная — в 21,7 раза, смешанная российско-иностранная — в 18,7 раза. Эти данные наглядно свидетельствуют о глобальных изменениях, произошедших в экономике России всего за 7 лет. Аналогичные выводы можно сделать, если посмотреть данные о структурных изменениях внутри форм собственности. Так, если удельный вес российской собственности в суммарном ее объеме в 1999 г. составлял 99,8 %, то в 2005 г. только 64,6 %. Несколько увеличился удельный вес государственной собственности в объеме российской — с 22,2 % до 29,3 % в 2005 г., а удельный вес муниципальной — сократился с 20,3 % до 11,0 %. За этот период возрос удельный вес частной собственности — с 20,3 % до 35,0 %, а смешанной российско-иностранной с 3,6 % до 33,8 %.

Основной способ приватизации государственного имущества — преобразование государственных предприятий в открытые акционерные общества (АО). Так, за период 1992–2005 г. создано в процессе приватизации 32,4 тыс. АО.

Изменение приоритетов государственной политики в области приватизации и необходимость наведения порядка в приватизационных процедурах привели к принятию в 2001–2003 гг. нового Федерального закона о приватизации и целого ряда нормативных актов, конкретизирующих его положения. Фактически с 2003 г. начинается отсчет нового, современного этапа приватизации в Российской Федерации, основная цель которого — устранение негативных тенденций, сложившихся на предыдущих этапах реформ в этой сфере, и кардинальное повышение эффективности управления государственным имуществом в целом.

В августе 2003 г. Правительство РФ утвердило Прогнозный план³⁾ (программу) приватизации федерального имущества на 2004 г. и основные направления приватизации до 2006 год.

В этом документе отмечалось, что по состоянию на 1 июня 2003 г. в РФ насчитывалось 9860 федеральных ГУПов и в собственности РФ находились пакеты акций 4205 АО (118 АО со 100 % долей акций в государственной собственности, 600 АО — от 50 до 100 %, 1339 АО — от 25 до 50 % и 2148 АО — 25 % и менее).

В августе 2005 г. Правительство РФ приняло новый Прогнозный план (программу) приватизации на 2006 г. и на 2006–2008 гг.⁴⁾. Из этого документа следует, что на 1 июля 2005 г. РФ являлась собственником

³⁾ Распоряжение Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1165-р.

⁴⁾ Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2006 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 годы (утв. распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2005 г. № 1306-р).

8 293 Федеральных ГУПов, акциями 3 783 АО (в том числе 413 АО — со 100 % пакетом акций, 474 АО — от 50 до 100 %, 1093 АО — от 25 до 50 %, 1544 АО — 25 % и менее, 25 АО — с правом «золотой акции»).

ГУПы являются основными хозяйственными субъектами государственной сферы экономики. Их статус и деятельность определяются Гражданским кодексом и федеральным законом от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ) «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». В соответствии с указанными актами под ГУПами понимаются предприятия не наделенные правом собственности на закрепленное за ними собственником имущество. Основной целью их деятельности является извлечение прибыли, а имущество при этом в государственной или муниципальной собственности. Задача ГУПов — эффективно распоряжаться этим имуществом. В России действуют два типа ГУПов: основанные на праве хозяйственного ведения и основанные на праве оперативного управления государственным имуществом (казенные предприятия).

По мнению Правительства РФ у государства все еще остается избыточное количество ГУПов. В связи с этим, политика государства в отношении этих предприятий концентрируется на следующих задачах: классификация федерального имущества; совершенствование новых механизмов управления входящими в его состав объектами; оптимизация структуры федеральной собственности.

Эволюцию ГУПов в контексте будущих новаций можно представить в следующем виде. Организационно-правовыми формами функционирования государственного и муниципального имущества должны стать:

- 1) казенные предприятия и учреждения, за которыми такое имущество закрепляется на праве оперативного управления;
- 2) передача имущества в концессию;
- 3) внесение имущества в уставные капиталы АО, более 50 % акций которых принадлежат соответственно РФ, ее субъектам, муниципальным образованиям.

Если будет принят соответствующий закон в данной области не должно допускаться создание ГУПов, основанных на праве хозяйственного ведения, как и передача государственного и муниципального имущества в уставные (складочные) капиталы коммерческих организаций и уставные фонды некоммерческих организаций.

Возможно, что к 2008–2009 г. ГУПы, основанные на праве хозяйственного ведения, прекратят свое существование.

В соответствии с действующими приватизационными программами (о них говорилось выше) предполагается почти полная ликвидация института ГУПов, что в общем то концептуально полностью оправданно. За исключением крайне ограниченного числа Федеральных ГУПов, все они должны стать казенными предприятиями или — через корпоратизацию — акционерными обществами с последующей приватизацией.

Ориентация на максимально возможное сокращение числа ГУПов всех уровней с перспективой их преобразования в АО будет иметь своим следствием увеличение нагрузки на органы государственного управления, которым придется действовать уже в рамках норм корпоративного права. В связи с этим возникнет необходимость количественного увеличения представителей государства в органах управления АО при желательности параллельного обеспечения уровня их квалификации и материального стимулирования деятельности.

Противоположным направлением преобразования ГУПов является создание на базе их имущества казенных предприятий, действующих на праве оперативного управления. Однако обязанность государства нести субсидиарную ответственность по обязательствам этих предприятий создает потенциальную возможность увеличения расходов государства и нагрузки на бюджетную систему. Вероятно, именно по этой причине казенные предприятия до сих пор не получили широкого распространения в госсекторе российской экономики.

Если определяющей при дальнейшем преобразовании госсектора будет установка, что главное — не нагружать бюджет незапланированными обязательствами предприятий и учреждений, то неизбежно встает вопрос о целесообразности ликвидации организационно-правовой формы унитарного предприятия на праве хозяйственного ведения, которая при всех своих недостатках по сравнению с предприятием на праве оперативного управления (казенным) имеет, по крайней мере, то преимущество, что государство не несет ответственности по его обязательствам.

В связи со всем сказанным выше, среднесрочные задачи по реформированию федеральных ГУПов на ближайшие годы могут включать следующие мероприятия:

- разработку механизма отнесения предприятий к числу необходимых для выполнения государственных функций в контексте проведения административной реформы; переход к организации управления федеральной собственностью на основе среднесрочной программы;
- дополнение трехлетней программы приватизации сведениями о приватизации или ликвидации предприятий, а также о приватизации их имущества, не требующегося для выполнения государственных функций.

Параллельно с приватизацией представляется важным решение следующих структурных задач реформирования государственных предприятий:

- укрупнение предприятий на основе их слияний и присоединений в таких отраслях, как оборонно-промышленный комплекс, железнодорожный транспорт, атомная энергетика, теле и радиовещание;
- преобразование дочерних предприятий (что обеспечит сокращение числа федеральных ГУПов почти на 1,5 тыс.);

- концентрация не подлежащего приватизации федерального имущества на ограниченном числе предприятий (например, воздушный и морской транспорт).

Применительно к региональным и муниципальным унитарным предприятиям большое значение приобретает увязка их реформирования с административной, жилищно-коммунальной реформами, реформой межбюджетных отношений и разграничением полномочий между различными уровнями власти.

Лишь при выполнении всех перечисленных условий будет возможно поэтапное сокращение избыточной части государственного сектора с потенциальной перспективой отказа от использования права хозяйственного ведения и преобразования всех сохраняемых в государственной собственности ГУПов в казенные предприятия.