

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

Научные труды № 81Р

**Реформирование унитарных
предприятий в российской
экономике: отраслевой
и региональный аспекты**

Москва
2004

УДК 334.723(470+571)

ББК 65.291(2Рос)

Р45

А. Радыгин (научный руководитель), **Г. Мальгинов, Ю. Симачев, А. Гонтмахер, А. Газетов, М. Шилкин.** Реформирование унитарных предприятий в российской экономике: отраслевой и региональный аспекты. – М.: ИЭПП, 2004. С.284

Агентство CIP RГБ

Основной целью настоящего исследования является анализ хода реформирования унитарных предприятий, исследование проблем и противоречий, возникающих в ходе этого процесса, и оценка его перспектив в контексте стоящих перед Россией задач модернизации национальной экономики. В работе изучаются практические аспекты функционирования и реформирования унитарных предприятий на уровне отдельных ведомств, отраслей, регионов, выявляются основные экономические и организационно-правовые ограничения, влияющие на этот процесс, даются оценки его перспектив.

Radygin A.D. (team leader), **Malginov G., Simachev Yu., Gontmakher A., Gazetov A., Shilkin M.** Reforming Unitary Enterprises in Russian Economy: the Sectoral and Regional Aspects.

The research focuses on an analysis of the course of the unitary enterprises reform and studying challenges and conflicts arising during the process and assessment of its prospects in the context of the challenges associated with modernization of the national economy Russia faces today. The paper studies practical aspects of functioning and reforming of unitary enterprises at the level of single agencies, sectors and regions. The authors also identify main economic and organizational and legal; constraints that affect the process and provide assessments of its prospects.

JEL Classification: G38, H82, K11, L32, L33, P31.

Настоящее издание подготовлено по материалам исследовательского проекта Института экономики переходного периода, выполненного в рамках гранта, предоставленного Агентством международного развития США.

ISBN 5-93255-152-6

© Институт экономики переходного периода, 2004

Содержание

Введение	7
1. Унитарные предприятия в условиях радикальных рыночных реформ и широкомасштабной приватизации	9
1.1. Место унитарных предприятий в контексте общего законодательного регулирования хозяйственной деятельности в 1990-е годы.....	9
1.2. Фактическое положение дел и формирование устойчивого сектора самостоятельных государственных предприятий	13
1.3. Выводы.....	18
2. Реформирование унитарных предприятий в период между одобрением «Концепции управления государственным имуществом и приватизации» и принятием закона об унитарных предприятиях	20
2.1. Подход к реформированию унитарных предприятий в «Концепции управления государственным имуществом и приватизации» 1999 г. и начало его практической реализации	21
2.2. Деятельность министерств и ведомств по управлению, реорганизации, ликвидации и приватизации федеральных государственных унитарных предприятий в 2000–2001 гг.....	31
2.2.1. Работа по приведению уставов унитарных предприятий в соответствие с новыми требованиями.....	34
2.2.2. Работа с кадрами	36
2.2.3. Финансово-экономическое состояние федеральных унитарных предприятий и воздействие на него со стороны министерств и ведомств.....	38
2.2.4. Подходы министерств и ведомств к дальнейшему реформированию федеральных унитарных предприятий в различных отраслях.....	50

2.3. Выводы.....	53
3. Этап создания стимулов к «вытеснению» унитарных предприятий	57
3.1. Законодательные новации, влияющие на функционирование унитарных предприятий	57
3.2. Деятельность министерств и ведомств по управлению, реорганизации, ликвидации и приватизации федеральных государственных унитарных предприятий в 2002–2003 гг.....	64
3.3. Выводы.....	100
4. Унитарные предприятия, находящиеся в собственности субъектов РФ и местных органов власти: региональный аспект проблемы	103
4.1. Региональные и муниципальные унитарные предприятия в экономике страны.....	103
4.2. Законодательство, регулирующее деятельность унитарных предприятий на местах.....	125
4.3. Выводы	186
5. Вопросы управления государственными (муниципальными) унитарными предприятиями субъекта РФ (на примере г. Москвы)	188
5.1. Сектор унитарных предприятий в столице и основные направления совершенствования управления ими.....	188
5.2. Анализ системы действующей отчетности унитарных предприятий города, включая специфические (отраслевые) формы отчетности	195
5.2.1. Характеристика управления унитарными предприятиями	195
5.2.2. Отраслевая структура унитарных предприятий	196
5.2.3. Основные положения по определению видов деятельности (отраслевой принадлежности) предприятий	199

5.2.4. Структура отчетности государственных (муниципальных) предприятий и ее характеристика.....	202
5.2.5. Периодическая отчетность руководителя государственного (муниципального) предприятия	204
5.2.6. Имущественная отчетность государственных (муниципальных) предприятий	211
5.2.7. Характеристика показателей отраслевой отчетности унитарных предприятий «Дирекции единого заказчика районов»	214
5.2.8. Характеристика статистической отраслевой отчетности коммунально-бытовых и других предприятий госсектора.....	218
5.2.9. Предложения по конкретизации целей и задач отчетности унитарных предприятий.....	221
5.2.10. Системные ограничения и практические рекомендации по совершенствованию учета и отчетности государственных (муниципальных) предприятий субъектов РФ.....	223
5.3. Анализ системы контроля за деятельностью унитарных предприятий и характеристика основных контролирующих организаций, вопросы организации аудиторских проверок предприятий и проблемы аудита (подтверждения достоверности) их отчетности	227
5.3.1. Государственный контроль и обязательный аудит финансово-хозяйственной деятельности унитарных предприятий: основные термины и определения, их соотношение	227
5.3.2. Особенности контроля и организация аудита финансово-хозяйственной деятельности унитарных предприятий в г. Москве.....	230
5.4. Вопросы определения прибыли унитарных предприятий, методические и правовые аспекты ее отчислений в бюджет, порядок перечисления	235

5.4.1. Оценка финансовой эффективности управления унитарными предприятиями и величины доходов государства от переданного им имущества: унифицированный и индивидуальный подходы к определению доли прибыли, перечисляемой унитарными предприятиями в доход бюджета	235
5.4.2. Порядок определения части прибыли, отчисляемой в городской бюджет унитарными предприятиями.....	240
5.4.3. Ретроспективный анализ перечисления прибыли унитарными предприятиями в бюджет г. Москвы.....	244
5.4.4. Особенности правового регулирования порядка перечисления прибыли федеральными государственными унитарными предприятиями	246
5.4.5. Выводы и практические рекомендации по вопросам перечисления прибыли в бюджет от государственных (муниципальных) предприятий субъектов РФ.....	249
5.5. Выводы.....	252
6. Новые подходы к управлению федеральным имуществом	255
6.1. Эволюция унитарных предприятий в контексте будущих новаций	255
6.2. Противодействующие факторы.....	260
Заключение и прикладные рекомендации	266
Приложение	270

Введение

Радикальная реформа имущественных отношений в России в последние 12 лет привела к резкому уменьшению размеров государственного сектора в экономике.

Однако, несмотря на относительно невысокий удельный вес предприятий и организаций государственной и муниципальной форм собственности в общем числе хозяйствующих субъектов, проблемы повышения эффективности и оптимизации состава госсектора остаются весьма актуальными. Одна из наиболее значимых проблем в этой сфере связана с функционированием сектора государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Безусловно, многие фундаментальные вопросы функционирования субъектов хозяйствования данной организационно-правовой формы изучались ранее в контексте общих проблем реформирования общественного сектора в российской переходной экономике¹. Однако существует необходимость оценки того, как на практике идет процесс реформирования унитарных предприятий, насколько далеко эта часть общественного сектора продвинулась в тех направлениях, которые были намечены в конце 90-х – начале 2000-х гг.

Основной целью настоящего исследования является анализ хода реформирования унитарных предприятий, выявление проблем и противоречий, возникающих в ходе этого процесса, оценка его

¹ Управление государственной собственностью / Под ред. В.И. Кошкина, В.Н. Шупыро. М.: Инфра-М, 1997; Правовое обеспечение экономических реформ / Отв. ред. Я.И. Кузьминов, В.Д. Мазаев. Предприятия. М.: ГУ–ВШЭ, 1999; Бандурин В.В., Кузнецов В.Ю. Управление федеральной собственностью в условиях переходной экономики. М.: Наука и экономика, 1999; Управление государственной собственностью / Под ред. д.э.н., проф. В.И. Кошкина. Изд. расшир. и доп. М.: ЭКМОС, 2002; Радыгин А., Симачев Ю., Мальгинов Г. и др. Повышение эффективности бюджетного финансирования государственных учреждений и управления государственными унитарными предприятиями. Т. II. Проблемы управления и задачи регулирования в секторе государственных унитарных предприятий. М.: ИЭПП-СЕРРА, 2003; Остаточная государственная собственность как экономический институт. Остаточная государственная собственность: проблемы эффективного управления // Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ) / Под ред. д.э.н., проф. Р.М. Нуреева. Издание 2-е, испр. и доп. В 3 ч. Ч. 3. Государство в современной России. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». № 150 (3). М.: Московский общественный научный фонд, 2003.

перспектив в свете решения задач модернизации экономики России. Исходя из поставленной цели, в ходе работы были:

- проанализированы динамика и структура унитарных предприятий на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- выявлены специфические проблемы, характерные для отдельных видов деятельности унитарных предприятий;
- оценена нормативно-правовая база, регулирующая их деятельность на всех уровнях власти;
- дана оценка усилиям органов управления по реформированию унитарных предприятий;
- выдвинуты предложения по совершенствованию системы управления такими предприятиями, включая их возможную приватизацию.

Ввиду специфики настоящего исследования и его очевидной ориентации на анализ имеющейся в России практики, оно базируется главным образом на нормативно-правовых актах, официальных данных, изданиях и других материалах различных ведомств (прежде всего, Министерства имущественных отношений РФ²) и публикациях в периодической печати. Использована также информация Госкомстата РФ. Работа состоит из 6 глав и 4 приложений.

Настоящее исследование проведено при поддержке Агентства международного развития США (USAID).

² Здесь и далее приводятся названия ведомств до крупномасштабной реорганизации правительства РФ в марте 2004 г.

1. Унитарные предприятия в условиях радикальных рыночных реформ и широкомасштабной приватизации

Напомним вкратце основные вехи эволюции данного типа хозяйствующих субъектов в российской экономике в годы радикальных рыночных реформ и имущественной политики государства по отношению к нему.

1.1. Место унитарных предприятий в контексте общего законодательного регулирования хозяйственной деятельности в 1990-е годы

До 1994 г. сколько-нибудь содержательной политики по реформированию государственных предприятий не было, потому как все было подчинено одной основной задаче – ускоренному формированию частного сектора путем массовой приватизации объектов государственной собственности.

С 1994–1995 гг. можно говорить о начале оформления специальной нормативно-правовой базы, посвященной регулированию деятельности унитарных предприятий. В 1994–1999 гг. государство предпринимало определенные попытки ограничить количество государственных предприятий, повысить эффективность управления ими, однако какая-либо четкая и последовательная политика государства в отношении государственных предприятий в этот период практически отсутствовала.

Так, 23 мая 1994 г. Президентом Российской Федерации был подписан Указ № 1003 «О реформе государственных предприятий»³, который предусматривал прекращение создания новых федеральных государственных предприятий с закреплением за ними государственного имущества на праве полного хозяйственного

³ Во исполнение данного Указа правительством РФ вскоре были приняты постановления от 12 августа 1994 г. № 908 «Об утверждении типового устава казенного завода (казенной фабрики, казенного хозяйства), созданного на базе ликвидированного федерального государственного предприятия» и от 6 октября 1994 г. № 1138 «О порядке планирования и финансирования деятельности казенных заводов (казенных фабрик, казенных хозяйств)».

ведения, а также ликвидацию некоторой части существующих государственных предприятий и создание на их базе казенных заводов (фабрик, хозяйств), основанных на праве оперативного управления. Основания для преобразования в казенное предприятие носили больше характер наказания, угрозы руководителям «плохих» государственных предприятий⁴, при этом уже через непродолжительное время произошло некоторое отступление и от такой формы воздействия⁵.

Предпринимались меры и для того, чтобы наладить систему подотчетности руководителей государственных унитарных предприятий. Правительственным постановлением⁶ руководители государственных предприятий обязывались ежеквартально представлять в федеральный орган исполнительной власти, заключивший с ним контракт, отчет по установленной форме. Помимо этого, руководитель должен был ежегодно представлять тому же органу доклад о финансово-хозяйственной деятельности предприятия с предложениями по улучшению его работы. В то же время не были каким-либо образом конкретизированы форма такого ежегодного доклада и требования, которым он должен соответствовать. В результате отчетность руководителей государственных предприятий, как правило, была формальной, а многие из них в отсутствие значимых санкций со стороны государства вовсе не представляли такие отчеты.

⁴ К числу таких оснований были отнесены нецелевое использование выделенных федеральных средств, отсутствие прибыли по итогам последних двух лет, использование недвижимого имущества, закрепленного за предприятием на праве полного хозяйственного ведения, с нарушением действующих правил (внесение указанного имущества в уставные капиталы предприятий, кроме дочерних, передача его в аренду, продажа или предоставление в пользование другим юридическим лицам должны были осуществляться по разрешению уполномоченного государством органа).

⁵ 7 августа 1995 г. президентом РФ был подписан Указ № 822 «О дополнительных мерах по обеспечению агропромышленного комплекса техникой для уборки урожая 1995 года», который в частичное изменение Указа № 1003 признавал создание казенных предприятий в 1995 г. нецелесообразным.

⁶ Постановление Правительства РФ от 1 октября 1994 г. № 1112 «Об отчетности руководителей федеральных государственных предприятий, действующих на основании контрактов, заключаемых в соответствии с гражданским законодательством, и представителей государства в органах управления акционерных обществ (товариществ и иных предприятий смешанной формы собственности), акции (доли, паи) которых закреплены в федеральной собственности».

Со вступлением в силу части первой Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 декабря 1994 г. № 51-ФЗ государственные унитарные предприятия получили свое определение как одна из организационно-правовых форм коммерческих организаций, сохранив большую общность со статусом государственных предприятий, существовавшим в советской экономике⁷.

В форме унитарных предприятий могли создаваться только государственные и муниципальные предприятия, которые могли функционировать на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления. Создание унитарных предприятий на праве оперативного управления, т.е. казенных, могло происходить только на базе федерального имущества. Принципиальное их отличие от унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения заключалось в том, что государство обязано нести субсидиарную ответственность по обязательствам казенных предприятий, и те соответственно не могут быть признаны несостоятельными⁸. Об особенностях права хозяйственного ведения будет сказано ниже.

Предполагалось, что учредительные документы унитарных предприятий будут приводиться в соответствие с нормами Гражданского кодекса РФ в порядке и в сроки, которые будут определены при принятии специального закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях. Однако такой закон, как и более общий, посвященный управлению государственной собственностью в целом, так и не был принят. Основная причина этого состояла в сохранявшейся и после завершения массовой приватизации установки российского правительства и руководства Госкомимущества на то, что быстрая минимизация роли предприятий госсектора в экономике путем их количественного сокращения теоретически необходима и практически возможна. Закон же об

⁷ Истоки организационно-правовой формы государственного унитарного предприятия берут свое начало в Гражданском кодексе РСФСР от 11 июня 1964 г. В дальнейшем, в годы перестройки, в рамках курса на повышение самостоятельности основного хозяйствующего звена она была существенным образом уточнена в Законе СССР «О государственном предприятии (объединении)» (1987 г.), Законе РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» (1990 г.) и в Основах гражданского законодательства Союза ССР и республик (1991 г.).

⁸ По всей вероятности, именно по этой причине казенные предприятия не получили широкого распространения в российской экономике.

унитарных предприятиях мог стать правовой основой для сохранения большого числа государственных предприятий⁹.

В его отсутствие правительством и Минимуществом России принимались отдельные нормативные акты, посвященные некоторым аспектам функционирования государственных унитарных предприятий (ГУП).

Финансовый механизм деятельности ГУП теоретически предлагал использование как внутренних (амortизация, прибыль, доходы от участия в других предприятиях и хозяйственных обществах), так и внешних (капитальные вложения и дотации из бюджета и целевое бюджетное финансирование, заемные средства, в том числе кредиты банков и других кредитных организаций) источников финансирования. Принципиальным отличием от акционерных обществ является отсутствие в ряду внешних источников финансирования акций и облигаций, поскольку сама организационно-правовая форма унитарного предприятия не допускает возможности распределения имущества по вкладам (долям, паям), а следовательно, и выпуска ценных бумаг.

На практике финансовый механизм функционирования унитарных предприятий в 1990-е годы мало отличался от финансовых механизмов большинства предприятий негосударственных организационно-правовых форм. Их основное сходство заключалось в базировании на принципах коммерческого расчета, опоре на самофинансирование за счет внутренних источников при минимальном доступе к внешним по причинам высокой степени риска кредитования со стороны коммерческих банков и скучных возможностей бюджетного финансирования. Унитарные предприятия, подобно акционерным обществам или хозяйственным товариществам, самостоятельно распоряжались результатами своей деятельности. Это касалось и продукции, и прибыли.

Слабость государства (вследствие незаинтересованности (ненежелания) аппарата) на протяжении 1990-х годов привела к тому, что оно, как собственник, так и не воспользовалось даже теми правами в отношении унитарных предприятий, которые предоставлял ему Гражданский кодекс РФ (например, на долю в прибыли, остающейся у них после уплаты установленных законодательством

⁹ См. Федеральный закон от 30 декабря 1994 г. № 52-ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (ст. 6).

налогов и других обязательных платежей). До 1999 г. государство так и не озабочилось выстраиванием механизмов реализации своих прав через нормативные документы, регулирующие деятельность ГУПов, надлежащим учетом государственного имущества, включая унитарные предприятия.

1.2. Фактическое положение дел и формирование устойчивого сектора самостоятельных государственных предприятий

Вследствие сказанного выше правовой вакuum в отсутствие закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях реально заполнялся учредительными документами государственных предприятий, в которых на основании законодательства конца 1980-х – начала 1990-х годов получили свое воплощение принципы полного хозяйственного ведения и участия трудового коллектива в управлении предприятием.

Помимо этого, слабость позиций государства как собственника унитарных предприятий была усугублена целым рядом дополнительных обстоятельств.

Сохранение прежних норм трудового законодательства, эффективно защищающих права руководителей унитарных предприятий и делающих вероятность его увольнения очень небольшой, затрудняло использование государством своего основного (и фактически единственного) инструмента влияния на такие предприятия.

Заключение во второй половине 1990-х годов соглашений по разграничению полномочий между федеральным центром и рядом регионов, составной частью которых в отдельных случаях были вопросы управления государственной собственностью (включая согласование назначения и снятия с должности руководителей госпредприятий)¹⁰, еще более ограничило возможности федеральных органов власти по реализации своих кадровых решений.

После принятия Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) (1998 г.) унитарные предприятия стали наиболее подхо-

¹⁰ Возможность была предусмотрена в постановлении Правительства Российской Федерации от 11 октября 1994 г. № 1151 «О мерах по учету интересов субъектов Российской Федерации при управлении объектами федеральной собственности».

дящим объектом для государственных инвестиций, поскольку в отношении других юридических лиц стала требоваться передача государству части своего уставного капитала и имущества, эквивалентной объему государственных инвестиций (ст. 80 БК РФ).

Наконец, во второй половине 1990-х годов произошло закономерное и в принципе ожидаемое торможение приватизационного процесса. На этапе денежной приватизации в 1995–1998 гг. проявились объективно существующие, серьезные противоречия:

- между теоретической возможностью продажи наиболее привлекательных предприятий (или пакетов их акций) и практической неэффективностью продаж, ввиду очевидной недооценки их активов и лоббирования со стороны крупных финансовых групп, различных ведомств и органов управления под видом структурно-правовых реорганизаций;
- между необходимостью обеспечения максимизации бюджетных доходов за счет продажи государственного имущества (пакетов акций и целых предприятий) и отсутствием адекватного платежеспособного спроса (особенно по убыточным и малорентабельным предприятиям), а также прямой угрозой краха фондового рынка.

Проблема заключалась в том, что основная масса оставшейся у государства собственности представлена либо очень привлекательными объектами (например, контрольные или блокирующие пакеты акций в монополиях общегосударственного значения), продажа которых если и возможна, то только по адекватной рыночной цене при наличии определенных предпосылок, либо объектами, недостаточно привлекательными для основной массы российских частных инвесторов по причине необходимости осуществления крупных инвестиций.

Причем в силу того, что на этапе массовой приватизации переходили в негосударственный сектор прежде всего наиболее перспективные и, как правило, рентабельные предприятия, многие оставшиеся в полной собственности государства унитарные предприятия представляли собой как раз низколиквидное имущество, для приватизации которого в условиях экономического спада не было ни адекватных способов, ни подходящих покупателей. К тому же после принятия нового закона о приватизации (1997 г.) для акционирования государственных унитарных предприятий, балансо-

вая стоимость основных фондов которых на дату включения в программу приватизации превышала 5 млн МРОТ, требовалось их включение в прогнозные перечни государственной программы приватизации.

В связи с этим напомним, что стержнем упомянутого закона стало положение о том, что приоритеты в осуществлении приватизации государственного имущества в РФ (включая классификацию имущества по возможности его приватизации), ограничения при ее проведении, порядок отчуждения государственного имущества в собственность физических и юридических лиц, а также основы приватизации муниципального имущества в РФ устанавливается федеральным законом о государственной программе приватизации государственного имущества в РФ. Правительство РФ должно было ежегодно одновременно с проектом закона о федеральном бюджете на соответствующий год представлять в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в программу приватизации. На практике принятие закона 1997 г. не стало весомым стимулом для ускорения приватизации. Одним из сдерживающих факторов являлось непринятие Государственной Думой Федерального закона «Об утверждении государственной программы приватизации государственного имущества в РФ» в 1998–2001 гг.¹¹

С течением времени, по мере углубления рыночных реформ организационно-правовая форма унитарного предприятия все больше подвергалась критике, которая исходила из недостатков, присущих институту права хозяйственного ведения.

Они связаны с асимметрией полномочий субъекта такого права и титульного собственника – государства. Статья 295 ГК РФ оставляет за титульным собственником четко очерченный круг функций: 1) создание, реорганизация и ликвидация предприятия; 2) определение предмета и целей его деятельности; 3) назначение руководителя; 4) контроль над имуществом, переданным на праве хозяйствования.

¹¹ В его отсутствие действовал Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284 «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» с очень устаревшими и требовавшими кардинальной переработки положениями.

ственного ведения; 5) право на часть прибыли (без конкретных механизмов реализации этих прав).

В то же самое время унитарное предприятие на праве хозяйственного ведения самостоятельно распоряжается имуществом, кроме недвижимого, а отвечает оно по своим обязательствам в соответствии с п. 5 ст. 113 ГК РФ всем принадлежащим ему имуществом. В отсутствие закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях их руководители имеют большую свободу действий в отношении доходов и имущества, которыми они де-факто владеют, пользуются и распоряжаются. Таким образом, создается потенциальная возможность обременения ГУП долгами и риск обращения контрагентами или кредиторами взыскания на все его имущество с большой вероятностью потери его государством. Одним из каналов возникновения такого рода обязательств является участие унитарных предприятий в капитале разного рода хозяйственных обществ, связанных с руководителями ГУПов, которые не ограничены необходимостью согласовывать свои действия с собственником в рамках специальных процедур, подобно тому, как это происходит в акционерных обществах.

В материалах Госкомимущества России, подготовленных еще в 1995 г., отмечалось, что процесс заключения контрактов с руководителями унитарных предприятий проходит формальным образом и не используется для улучшения кадрового потенциала государственного сектора экономики. Указывалось, что не было случаев, когда бы отраслевое министерство или ведомство расторгло контракт с руководителем предприятия, который не справился с порученным ему делом. Данная процедура не применялась даже в отношении скомпрометировавших себя руководителей.

В докладе Минимущества России к расширенному совещанию у председателя правительства РФ в августе 1998 г. отмечалось, что многие государственные предприятия вышли из-под контроля вышестоящих органов федеральной исполнительной власти, их уставы не приведены в соответствие с Гражданским кодексом РФ, их финансово-хозяйственная деятельность должным образом не анализируется и не контролируется, а государственное имущество стало полностью подвластно руководителям унитарных предприятий. Обращалось внимание на такие проблемы, как:

- отсутствие у министерств и ведомств перечней подведомственных им предприятий;
- бесконтрольное распоряжение унитарными предприятиями государственным имуществом (передача недвижимого имущества в аренду и т.п.);
- отсутствие должного контроля со стороны органов власти за деятельностью дочерних предприятий, учреждаемых государственными предприятиями.

Характерно, что, по результатам опроса¹², в 1998 г. лишь 18% государственных предприятий были подконтрольны государственным органам власти, тогда как 68% таких предприятий полностью контролировались их директорами.

Неудовлетворительная реализация государством своих правомочий в отношении унитарных предприятий имела своим неизбежным следствием многочисленные нарушения в их деятельности, которые, в конечном счете, проявлялись в финансовой сфере. При этом необходимо отметить, что многие из этих нарушений не являются прямым следствием недостатков статуса унитарного предприятия. Они связаны с негативными сторонами российской приватизационной модели, несовершенством бюджетного, валютного и прочих видов законодательства, его неисполнением. Такие нарушения весьма распространены и в частном секторе.

В таких условиях успешность функционирования ГУПов, как и приватизированных предприятий, часто зависела от личности руководителя. В тех случаях, когда в поле их зрения реально оказывались интересы предприятия и его коллектива, унитарные предприятия являли примеры успешной адаптации к новым рыночным условиям, демонстрируя показатели эффективности, сравнимые или даже превосходящие показатели предприятий частного сектора.

Разумеется, это достигалось не только за счет усилий по использованию внутренних резервов, но и благодаря лоббированию интересов предприятий в органах власти всех уровней по получе-

¹² В 1997–1998 гг. был проведен опрос представителей 861 промышленного предприятия 11 отраслей промышленности из 28 субъектов РФ, при этом более 20% респондентов представляли государственные предприятия. См.: Неформальный сектор в российской экономике / Под ред. Т.Г. Долгопятовой. Приложение к журналу «Предпринимательство в России». М., 1998.

нию господдержки в тех или иных формах. Зачастую это приводило к формированию мотивации на личное обогащение представителей директорского корпуса и госаппарата, хотя справедливости ради стоит отметить, что рентоориентированное поведение было характерно и для многих приватизированных предприятий.

Последние, приобретя в ходе массовой приватизации статус акционерных обществ, получили нагрузку, связанную с перераспределением капитала и борьбой за корпоративный контроль, которые нередко выходили за рамки правового поля. Потенциальные преимущества своего нового акционерного статуса, связанные с возможностью привлечения дополнительного финансирования путем эмиссии ценных бумаг, до начала 2000-х годов оставались чисто теоретическими. Организационно-правовая форма корпорации в лучшем случае не мешала развитию приватизированных предприятий. Государственные же предприятия, оставаясь в своем прежнем статусе, были избавлены от необходимости нести такого рода издержки.

1.3. Выводы

Таким образом, предпринимавшиеся до 1999 г. усилия по преобразованию сектора унитарных предприятий носили эпизодический характер. Слабость государства приводила к тому, что они позволяли в лучшем случае подступиться к проблеме. Достаточно упомянуть Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (1995 г.), нормами которого устанавливалась необходимость подготовки отдельного прогноза развития государственного сектора с показателями его функционирования, оценками эффективности использования федеральной собственности. Однако комплекс мер, необходимых для получения, систематизации и обобщения информации о структуре и состоянии дел в государственном секторе экономики, был определен лишь спустя примерно 3,5 года¹³. Только летом 1998 г. российское правительство приняло решение о детализации учета федерального имущества при ведении соответ-

¹³ Постановление Правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 «О прогнозе развития государственного сектора экономики Российской Федерации».

ствующего реестра¹⁴. При этом был расширен перечень данных по федеральному имуществу, закрепленному за унитарными предприятиями, как за одним из объектов учета.

Периодически высказывавшаяся органами государственной власти озабоченность эффективностью распоряжения государственной собственностью, переданной в хозяйственное ведение унитарных предприятий, почти не сказывалась на взаимоотношениях этих предприятий с государством. Весьма показательным в данном отношении является тот факт, что в ежегодных отчетных документах Госкомимущества России по итогам приватизации в 1996–1999 гг. среди источников бюджетных доходов от имущества, находящегося в федеральной собственности, даже не упоминался такой, как получение государством части прибыли унитарных предприятий.

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 3 июля 1998 г. № 696 «Об организации учета федерального имущества и ведении реестра федерального имущества».

2. Реформирование унитарных предприятий в период между одобрением «Концепции управления государственным имуществом и приватизации» и принятием закона об унитарных предприятиях

В конце 1990-х годов произошла определенная смена вех в содержании имущественной политики государства. Начало новому этапу реформирования отношений собственности в России положило одобрение постановлением Правительства РФ № 1024 от 9 сентября 1999 г. «Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» (далее – «Концепция»). Весьма симптоматичным можно считать уже тот факт, что, пожалуй, впервые с 1992 г. проблеме управления государственным имуществом был отдан приоритет перед формальным изменением формы собственности. Резкое удешевление стоимости предприятий и пакетов их акций после девальвации рубля закономерно обусловило перенос акцента в действиях федерального центра в 1998–1999 гг. на увеличение неналоговых доходов бюджета за счет использования государственного имущества, что автоматически требовало внесения четкости и ясности во взаимоотношения между различными уровнями власти.

В качестве основных объектов имущественной политики государства в части управления своим имуществом в «Концепции» в числе прочих выделялись унитарные предприятия. В документе была заложена ориентация на постепенное количественное сокращение этих объектов при параллельной реализации комплекса мер по улучшению управления ими.

Основные проблемы, выделенные в «Концепции 1999 г.» и последующих документах по ее реализации применительно к хозяйствующим субъектам данной организационно-правовой формы и их взаимоотношениям с государством, состояли в следующем:

- количество унитарных предприятий не соответствует возможностям государства по управлению ими и контролю за их деятельностью;

- деятельность унитарных предприятий, как правило, неэффективна, что приводит к недополучению доходов в федеральный бюджет;
- основная деятельность унитарных предприятий не всегда находится в сфере публичных задач;
- юридическая конструкция унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, имеет ряд существенных недостатков;
- нормативно-правовая база, определяющая цели и задачи создания унитарных предприятий, а также порядок их функционирования, недостаточна;
- отсутствует практика получения собственником части прибыли унитарного предприятия;
- трудовое законодательство, эффективно защищая права руководителей, создает значительные трудности для применения к ним мер ответственности за результаты деятельности предприятия;
- с большинством руководителей унитарных предприятий не заключены контракты, а имеющиеся контракты не предусматривают ответственность руководителей за результаты деятельности;
- отсутствует надлежащая регламентация порядка взаимодействия и четкое разделение функций между различными федеральными органами исполнительной власти при осуществлении ими управления унитарными предприятиями;
- отсутствуют полный реестр унитарных предприятий, содержащий информацию об их активах и основных результатах финансово-хозяйственной деятельности.

2.1. Подход к реформированию унитарных предприятий в «Концепции управления государственным имуществом и приватизации» 1999 г. и начало его практической реализации

Исходя из того что в ближайшем будущем государственные унитарные предприятия останутся составной частью экономики России, в «Концепции» предусматривалась разработка целого комплекса мер по регламентации государством реализации права хозяйств

венного ведения и учету интересов государства как собственника этих хозяйствующих субъектов на основе построения системы взаимоотношений с их руководителями, стимулирующей эффективную деятельность последних в интересах собственника и непосредственное управление государственными органами соответствующим имуществом. Эти мероприятия включают:

1. Определение:

- круга и количества унитарных предприятий, необходимых для выполнения государственных функций;
- целей государства применительно к каждому предприятию и учреждению.

2. Установление:

- порядка отчетности руководителей унитарных предприятий и учреждений о ходе выполнения утвержденной программы (плана);
- порядка принятия управленческих решений при недостижении цели государства, невыполнении программы (плана);
- критериев и порядка перечисления части прибыли предприятия в бюджет.

3. Ужесточение контроля над деятельностью самих предприятий, учреждений и их руководителей.

Принятие «Концепции 1999 г.» ознаменовало начало следующего этапа эволюции государственного сектора экономики в целом и унитарных предприятий в частности. В этот период содержащиеся в программных документах установки стали подкрепляться практическими шагами, что демонстрировало серьезность намерений российского правительства по решению проблемы реформирования государственных предприятий.

Принципиально важным в этот период было принятие уже вскоре после появления «Концепции» правительского постановления по реформированию ФГУПов, основанных на праве хозяйственного ведения¹⁵, которое определило основания (критерии) для сохранения государственных предприятий и основные пути их преобразования.

¹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 декабря 1999 г. № 1348 «О федеральных государственных унитарных предприятиях, основанных на праве хозяйственного ведения».

Этим документом предусмотрены следующие ситуации, при которых допускается сохранение организационно-правовой формы унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения (равно как и их преобразование в казенные):

- использование имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, необходимого для обеспечения национальной безопасности, функционирования воздушного и водного транспорта, реализации иных стратегических интересов Российской Федерации;
- осуществление деятельности, направленной на решение социальных задач, включая реализацию определенных товаров и услуг по минимальным ценам, а также на организацию и проведение закупочных и товарных интервенций с целью обеспечения продовольственной безопасности государства;
- разработка и изготовление отдельных видов продукции, находящихся в сфере национальных интересов Российской Федерации и обеспечивающих национальную безопасность;
- производство отдельных видов продукции, которые изъяты из гражданского оборота или применение которых в гражданском обороте ограничено;
- осуществление деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий;
- осуществление отдельных дотируемых видов деятельности, ведение убыточных производств;
- осуществление научной и научно-технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением национальной безопасности.

Помимо сохранения предприятий в форме унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, были определены следующие варианты преобразования организационно-правовой структуры таких предприятий: 1) реорганизация предприятий, включая их преобразование в открытые акционерные общества; 2) создание на базе имущества предприятий федеральных казенных предприятий; 3) продажа предприятий как имущественных комплексов; 4) ликвидация предприятий.

Те же самые подходы к реформированию государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, содержались и в программе «Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу» (2000 г.).

Следует заметить, что к началу 2000 г. учредительные документы более чем 80% федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) не соответствовали Гражданскому кодексу РФ, а с руководителями более чем половины ФГУПов не были заключены контракты, в которых бы устанавливались требования к управлению. Поэтому наиболее интенсивная работа была связана с разработкой типового устава государственного предприятия и примерного контракта с его руководителем, организацией аудита государственных предприятий, созданием системы отчетности и аттестации их руководителей.

Во исполнение намеченных в «Концепции» подходов были приняты *Примерные устав* федерального государственного унитарного предприятия и *контракт* с его руководителем¹⁶, введены процедуры их согласования в Министерстве имущественных отношений РФ, новые формы отчетности ФГУПов, стали утверждаться показатели экономической эффективности их деятельности, начал создаваться Реестр утверждаемых и фактически достигнутых величин показателей эффективности.

Развернулась работа по аудиту ФГУПов¹⁷. В 2000 г. обязательный аудит прошли 1526 предприятий, в 2001 г. – 1605 и еще 83 – инициативный аудит с элементами финансового консультирования. Анализ результатов обязательного аудита ФГУПов за 2001 г. показал значительное снижение чистой прибыли. Только по 15 железным дорогам (без Южно-Уральской и Дальневосточной, где в нарушение законодательства аудит не был организован) она уменьшилась на

¹⁶ В связи с принятием Трудового кодекса РФ распоряжением Минимущества России от 11 декабря 2003 г. № 6946 был утвержден Примерный трудовой договор с руководителем ФГУП, зарегистрированный в Минюсте РФ 8 января 2004 г. № 5385.

¹⁷ В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 января 2000 г. № 81 «Об аудиторских проверках ФГУПов» предприятие подвергается аудиту, если оно имеет годовой объем выручки более 500 тыс. МРОТ или если валюта его баланса на конец года превышает 200 тыс. МРОТ.

15,2 млрд руб.¹⁸ Полученные аудиторские отчеты использовали все заинтересованные федеральные органы исполнительной власти.

В ходе работы по проведению аудита выявились проблемы, касающиеся самого этого процесса. К маю 2001 г. было отобрано около 400 аудиторских компаний для проверки результатов деятельности ФГУПов за 2000 г. При проведении контроля за соответствием содержания отчетов по аудиту федеральных государственных унитарных предприятий за 2000 г. требованиям Примерного технического задания¹⁹ и требованиям правил (стандартов) аудиторской деятельности, одобренным Комиссией по аудиторской деятельности при Президенте Российской Федерации, были получены следующие результаты:

- установлена необходимость регулярного контроля за аудитом государственных предприятий;
- многие отобранные компании фактически не предоставили ни одного отчета о проведении аудиторских проверок;
- большая часть информации получена компаниями в собственных целях без выполнения реальной работы, связанной с аудитом государственной собственности, вследствие наличия факта полномоченности по аудиту.

Из 400 отобранных организаций лишь 149 (37,5% общего числа) аудиторов представили отчеты в удовлетворительной форме и показали успешные результат работы. Остальные компании – их 251 (62,5% общего числа) – либо не представили ни одного отчета, либо представили отчет с существенными замечаниями или единственный отчет, на основании которого невозможно сделать вывод о качестве их работы. При том, что на аудит ФГУПов и ОАО с долей государства в капитале затрачивается около 10 млрд руб. в год, зачастую результатом являются расплывчатые выводы об условной достоверности финансовой отчетности аудируемых структур.

Обозначилась тенденция к сокращению численности ФГУП (табл. 1).

¹⁸ Торопов С.В. Проблемы контроля за эффективностью использования государственной собственности // Вестник Минимущества России. 2003. № 2. С. 39.

¹⁹ Утверждено распоряжением Минимущества России от 26 мая 2000 г. № 9-р., но в апреле 2002 г. отменено в связи с отказом в регистрации Министром РФ (Письмо Министра РФ от 30 октября 2001 г. № 07/10578-ЮД).

Таблица 1

**Динамика количества организаций,
использующих федеральное имущество и ценные бумаги которых
находятся в казне РФ, в 1999–2003 гг. (ед.)**

Дата	Федеральные государственные унитарные пред- приятия (ФГУП)	Федеральные государст- венные учреждения (ФГУ)	Хозяйственные общества с долей государства
1999 г. (по «Концепции»)	13 786	23 099	3 896
На 1 января 2001 г.	11 154 (11 128+26*)	34 209	3 524**+48***
На 1 января 2002 г.	9 394 (9 361+33*)	34 926	4 407
На 1 ноября 2002 г.	10 362	38 065	н/д
На 1 января 2003 г.	9 846	37 081	4 421****
На 1 июня 2003 г.	9 860	н/д	4 205**
На 1 октября 2003 г.	8 820*****	н/д	4 035*****

* Унитарные предприятия на праве оперативного управления (казенные).

** Только акционерные общества.

*** Доли и пакеты акций в зарубежных компаниях.

**** Только акционерные общества без учета пакетов акций 102 АО, переданных в оперативное управление ФГУПом «Росспиртпром».

***** Без учета казенных предприятий, дочерних унитарных предприятий, в отношении которых принято решение о реорганизации, и ФГУПов железнодорожного транспорта, имущество которых внесено в уставный капитал ОАО «Российские железные дороги».

***** Только открытые акционерные общества (ОАО).

Источник: Ведомственный сайт Министерства имущественных отношений РФ www.mgi.ru; Медведев Ю.М. Итоги деятельности Минимущества России и его территориальных органов за 2002 г. и задачи на 2003 г. // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 30–31; Проект «Концепции управления недвижимостью в Российской Федерации» // Управление собственностью. 2003. № 1. С. 13; Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики Российской Федерации // Вестник Минимущества России. 2003. № 4. С. 6, 12.

За 2000–2001 гг. численность федеральных государственных унитарных предприятий сократилась примерно на 1/3: с 13 786, как указывалось в «Концепции 1999 г.», до 9394 по состоянию на 1 января 2002 г. Для сравнения укажем на то, что численность федеральных государственных учреждений (ФГУ) за тот же период выросла с 23 099 до 34 926 (т.е. более чем в 1,5 раза). Увеличилось, хотя и не в такой степени, количество хозяйственных обществ с государственным участием в капитале. Таким образом, доля уни-

тарных предприятий в структуре пользователей федерального имущества²⁰, составлявшая около 1/3 в 1999 г., уменьшилась до менее 1/5. Используя расширительную трактовку, можно было бы назвать массив всех этих юридических лиц государственным сектором экономики. Однако и по фактическому положению вещей, и по формальным признакам это было бы неверно.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 4 января 1999 г. № 1 «О прогнозе развития государственного сектора экономики Российской Федерации» к государственному сектору экономики Российской Федерации относят государственные унитарные предприятия, государственные учреждения, хозяйствственные общества с долей государственного участия более 50% уставного капитала, а также хозяйствственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики. При таком определении из объектов федерального имущества в состав госсектора не войдут хозяйственные общества с долей государственного участия менее 50%.

Государственные (федеральные и субъектов РФ) унитарные предприятия являются одним из основных элементов госсектора.

В государственном секторе экономики, по данным Госкомстата РФ, к 1 января 2000 г., т.е. вскоре после принятия Концепции 1999 г., насчитывалось около 72 тыс. предприятий и организаций, среди которых государственных унитарных предприятий (федеральных и субъектов Российской Федерации) – 21 574, государственных учреждений – примерно 45 тыс., хозяйственных обществ с долей государственного участия более 50% уставного капитала – около 5 тыс. Государственные унитарные предприятия составляли более 70% числа предприятий и организаций госсектора в таких отраслях, как жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ), торговля, транспорт, строительство. Если же исключить из рассмотрения учреждения и рассматривать только коммерческие организации в государствен-

²⁰ Представленные в табл. 1 данные о динамике юридических лиц, у которых имелось федеральное имущество, не полны, поскольку в них не отражены сведения о юридических лицах, которым такое имущество передавалось в аренду, пользование, залог и по иным основаниям (на 1 ноября 2002 г. – 1677 организаций, на 1 января 2003 г. – 2450 (по другим данным – 2442) организаций).

ном секторе российской экономики, то они представлены в основном унитарными предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения.

В то же время в статистической отчетности Госкомстата РФ содержатся данные о вкладе в результаты хозяйственной деятельности в промышленности, строительстве, торговле и на транспорте предприятий государственной и муниципальной форм собственности, а не госсектора²¹.

По данным за 2002 г., на долю государственной и муниципальной форм собственности (в совокупности) приходилось 9,5% объема промышленного производства и 15% численности промышленно-производственного персонала, тогда как по результатам 1999 г.²² эти показатели составляли 9,3 и 15,8%. Среди отраслей промышленности наибольший удельный вес этих форм собственности в 2002 г. имели электроэнергетика (более 21% объемов производства и около 31% занятых), машиностроение и металлообработка (около 20% объемов производства и около 21% занятых), в остальных отраслях вклад государственных и муниципальных предприятий не превышал 10%. В строительстве в 2002 г. на их долю пришлось 9,3% объема работ по договорам строительного подряда (против 12,8% в 1999 г.) и 29,4% проектно-изыскательских работ (против 1/3 в 1999 г.), а также 18% ввода жилья (против 19,3% в 1999 г.). Удельный вес государственной и муниципальной форм собственности в розничной торговле составил 3,5% (против 5% в 1999 г.), а в оптовой – 1,2% (против 3,5% в 1999 г.).²³

²¹ С большой долей уверенности можно говорить о том, что эти данные относятся именно к унитарным предприятиям, поскольку организации государственной и муниципальной форм собственности, действующие в форме учреждений, характерны в основном для отраслей социальной сферы, оказывающих услуги (образование, здравоохранение и т. п.). Порядок учета результатов деятельности хозяйственных обществ с долей государственного (муниципального) участия в капитале к госсектору или соответствующей форме собственности остается не вполне ясным.

²² В этот период к госсектору относили только государственные предприятия, государственные учреждения и хозяйствственные общества с долей государственного участия более 50% уставного капитала.

²³ Российский статистический ежегодник. 2003. Стат. сб. М.: Госкомстат России, 2003. С. 347, 440–441, 444, 484–485, 494. В статистике также отмечается деятельность организаций, выполняющих исследования и разработки, по затратам на эти

На транспорте тенденция сокращения доли государственной и муниципальной форм собственности была не столь однозначна. В области грузоперевозок в 2002 г. они (в совокупности) обеспечили перевозку 14,4% грузов промышленным железнодорожным (в 1998 г. – 16,0%) и 6,5% внутренним водным транспортом (в 1998 г. – 22,0%). При этом вырос их удельный вес в грузоперевозках морским (до 14,3% против 1,0% в 1998 г.) и автомобильным (до 13,5% против 11,0% в 1998 г.) транспортом. На автомобильном транспорте общего пользования также выросла до 87,8% в 2002 г. (против 85% в 1998 г.) и без того преобладающая доля государственной и муниципальной собственности в перевозках пассажиров. В то же время на морском транспорте за этот период данный показатель уменьшился с 11 до 5,8%, а на внутреннем водном транспорте – с 21 до 7,5%. На воздушном транспорте доля государственной и муниципальной собственности в 2002 г. составляла 18,6% в перевозках грузов и почты (20% – годом ранее), 27,6% – в перевозках пассажиров (27% – годом ранее). Сопоставление с концом 1990-х годов по этому виду транспорта не представляется возможным, поскольку до последнего времени давалась раздельная статистика по регулярным и нерегулярным перевозчикам. Государственные и муниципальные предприятия в 2000 г. обеспечили также предоставление 14,4% услуг связи против 37% в 1998 г.²⁴

Таким образом, при относительно небольшом вкладе в результаты хозяйственной деятельности в отдельных отраслях промышленности роль государственных унитарных предприятий была более значительной в электроэнергетике, атомной промышленности, в машиностроении, оборонно-промышленном комплексе, поли-

цели (по секторам экономики) и в торговле технологиями с зарубежными странами (экспорт и импорт по секторам экономики и формам собственности). Очевидно, однако, что в отличие от промышленности, строительства, транспорта и связи, торговли в науке большая роль принадлежит организациям, имеющим статус не унитарных предприятий, а учреждений (включая высшего образования), что выходит за пределы рассматриваемой тематики. К тому же применительно к данным по торговле технологиями Госкомстата сообщал об отсутствии информации Минимущества РФ о разграничении государственной собственности по формам.

²⁴ Транспорт и связь в России. Стат. сб. М.: Госкомстат России, 1999. С. 222; Транспорт и связь в России. Стат. сб. М.: Госкомстат России, 2001. С. 18; Транспорт в России. Стат. сб. М.: Госкомстат России, 2003. С. 15, 16.

графии. Они играли доминирующую роль в перевозках железнодорожным (общего пользования) и городским пассажирским транспортом, в проведении лесовосстановительных работ, в предоставлении жилищно-коммунальных услуг.

В качестве иллюстрации значимости роли унитарных предприятий на отдельных рынках товаров и услуг можно привести следующие примеры.

На рынке продукции железнодорожного машиностроения по итогам 11 месяцев 2003 г. ФГУП «Уралвагонзавод» (г. Нижний Тагил, Свердловская область) выпустило товарной продукции²⁵ на 21,6 млрд руб. (723 млн долл.), что больше суммарного годового оборота 11 предприятий отрасли (492,5 млн долл.), входящих в состав 4 бизнес-групп («Трансмашхолдинг», «Ист-Лайн», «Северсталтранс», «Галлс»)²⁶.

В 2003 г. возник серьезный конфликт между государственным авиапредприятием «Пермские авиалинии» (ГУАП «ПАЛ») и московской авиакомпанией «КНГ-Трансавиа», приглашенной в Пермь для реконструкции основной взлетно-посадочной полосы и перехода на использование временной, вследствие чего возникла нехватка самолетов соответствующих новой ситуации типов у местных авиаторов. В основе конфликта – обвинения в адрес столичной авиакомпании по поводу установленных ею демпинговых цен на пассажирские авиаперевозки и серьезных нарушений по технике безопасности полетов, продления своей лицензии на эту линию после окончания реконструкции основной взлетно-посадочной полосы. В свою очередь, «КНГ-Трансавиа» обвиняла ГУАП «ПАЛ» в отказе от технического обслуживания своих самолетов, запрете продажи билетов на рейсы «КНГ-Трансавиа», снятии из расписания соответствующих рейсов. Конфликт завершился в конце 2003 г. приостановлением Государственной службой гражданской авиации (ГСГА) России свидетельства эксплуатанта «КНГ-Трансавиа» вследствие выявленных нарушений по содержанию самолетов московской авиакомпании. При этом «КНГ-Трансавиа» собирается вернуться на эту линию.

²⁵ Необходимо отметить, что в номенклатуру выпускаемой предприятием продукции входят не только вагоны и цистерны, но и боевая, и дорожно-строительная техника.

²⁶ Краснопольский К. Вагоновожатые // Прямые инвестиции. 2004. № 2. С. 52–57.

Данная ситуация характеризуется острой конкурентной борьбой, в которой «ПАЛ» использовали свое монопольное положение, поскольку в их состав входит пермский аэропорт «Большое Савино»²⁷.

Еще один вид деятельности, в значительной сфере монополизированный унитарными предприятиями, – землеустроительные, геодезические, картографические работы. Среди них более 130 федеральных предприятий²⁸.

Далее на примере конкретных отраслей рассматриваются различные аспекты усилий государственных органов по регулированию деятельности унитарных предприятий федеральной собственности.

2.2. Деятельность министерств и ведомств по управлению, реорганизации, ликвидации и приватизации федеральных государственных унитарных предприятий в 2000–2001 гг.

На протяжении 2000–2001 гг. в рамках реализации мероприятий, предусмотренных Концепцией управления государственным имуществом и приватизации, в России происходили заметные количественные и качественные сдвиги в секторе федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов).

Наиболее масштабными с количественной точки зрения они были на железнодорожном транспорте, что было связано с подготовкой к реформированию отрасли и созданию РАО «Российские железные дороги». В 2001 г. Министерством путей сообщения (МПС) РФ было реорганизовано 396 предприятий с лишением их статуса юридического лица, подавляющая часть которых (395 предприятий) относилась к основной деятельности, т.е. входила в состав железных дорог.

Не менее интенсивные изменения происходили в составе унитарных предприятий, подведомственных Министерству промышленности, науки и технологий. Из их состава выбыло 20 ФГУПов, половина из которых (10 предприятий) была ликвидирована в ходе

²⁷ Астарцева Д., Абакумова М. Воздушный бой // Прямые инвестиции. 2004. № 2. С. 50–51.

²⁸ Проект «Концепции управления недвижимостью в Российской Федерации» // Управление собственностью. 2003. № 1. С. 15.

конкурсного производства, еще 6 – преобразованы в АО, а 4 – переданы субъектам РФ. На 38 предприятиях введены процедуры банкротства, еще 12 фактически прекратили деятельность (а потому являются кандидатами на ликвидацию), а в отношении 5 также не работающих предприятий нефтехимического машиностроения, расположенных на территории Чечни, рассматривался вопрос о передаче их в республиканскую собственность. Более подробно в отраслевом разрезе изменения в структуре подведомственных Минпромнауки предприятий представлены в табл. 2.

По данным этой таблицы хорошо видно, что 60–70% выбывших, обанкротившихся и прекративших деятельность унитарных предприятий относятся к машиностроению и лесопромышленному комплексу.

В то же время изменения, произошедшие в составе ФГУПов, подтвердили тезис о том, что по мере проведения работы по совершенствованию системы управления будут выявляться новые, ранее не учтенные предприятия, которые в дальнейшем должны пополнять список подведомственных предприятий. Так, по линии Госстроя РФ в 2001 г. выявлено 41 унитарное предприятие, по линии Минпромнауки – 28.

Таблица 2

**Изменения в отраслевой структуре
федеральных унитарных предприятий, находящихся
в ведении Минпромнауки в 2000–2001 гг.**

Отрасль	Количество федеральных государственных унитарных предприятий					на конец 2001 г.
	по постановлению Правительства РФ от 12 октября 2000 г. № 813	выбывшие	предприятия банкро- ты и предприятия, фактически прекра- тившие деятельность	готовые для передачи Чеченской Республи- ке		
Министерство про- мышленности, науки и технологий (Мин- промнауки):	400	19	50	5	326	
машиностроение	153	7	21	5	120	
металлургия	40	–	5	–	35	
химическая про- мышленность	43	2	4	–	37	
медицинская и био- технологическая промышленность	51	2	4	–	45	
лесопромышлен- ный комплекс	55	7	10	–	38	
оборонная про- мышленность	28	2	3	–	23	
легкая промышлен- ность	14	–	3	–	11	
межотраслевые предприятия	16	–1*	–	–	17	

* 1 федеральное учреждение было преобразовано в унитарное предприятие.

2.2.1. Работа по приведению уставов унитарных предприятий в соответствие с новыми требованиями

Первоочередной задачей органов отраслевого управления в реализации комплекса мер по совершенствованию управления унитарными предприятиями, предусмотренного Концепцией управления государственной собственностью и приватизации, стала работа по исполнению постановления Правительства РФ от 3 февраля 2000 г. № 104 в части приведения уставов подведомственных ФГУПов в соответствие с действующим законодательством. Ниже представлены данные, характеризующие состояние этой работы на начало 2002 г. (табл. 3).

Таблица 3

Ход работы по приведению уставов федеральных унитарных предприятий в соответствие с новыми требованиями

Министерство (ведомство)	Общее ко- личество ФГУПов на конец 2001 г. начало 2002 г., ед.	Количество ФГУПов, где новые уставы					
		утверждены	находятся на стадии со- гласования	прочее состояние (доработка и т.п.)			
1	2	3	4	5	6	7	8
Министерство транспорта (Минтранс):							
дорожное хозяйство	834	134	16,1	176	21,1	524	62,8
автомобильный транспорт	396*	30	7,6	97	24,5	269	67,9
гражданская авиация	236	70	29,7	10	4,2	156	66,1
морской транспорт	146	8	5,5	57	39,0	81	55,5
речной транспорт	36	14	38,9	9	25,0	13	36,1
авиапарк	15	12	80,0	3	20,0	–	–
Министерство путей сообщения (МПС)	459	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д
Министерство промышленности, науки и технологий (Минпромнауки)	326	180	55,2	87	26,7	59	18,1

Продолжение таблицы 3

1	2	3	4	5	6	7	8
Министерство природных ресурсов (МПР):	290	113	39,0	89	30,7	88	30,3
геологическая служба	193	83	43,0	53	27,5	57	29,5
лесная служба	83	29	34,9	25	30,1	29	34,9
служба охраны окружающей природной среды	8	–	–	7	87,7	1	12,5
водная служба	6	1	16,7	4	66,6	1	16,7
Государственный комитет по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Госстрой)	174	103	59,2	46	26,4	25	14,4
Государственный комитет по рыболовству (Госкомрыболовство)	40	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д
Государственный комитет по стандартизации и метрологии (Госстандарт)	39	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д
Управление драгоценных металлов и драгоценных камней Минфина РФ	33	–	–	23	69,7	10	30,3
Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет)	6	6	100,0	–	–	–	–

*В документах Государственной службы дорожного хозяйства (Росавтодора) имеются и другие оценки количества ФГУПов дорожной службы (314, 368 и 433 ед.).

Из приведенных данных следует, что наиболее успешно работа по приведению уставов ФГУПов в соответствие с новыми требованиями велась в Росгидромете, где все 6 подведомственных предприятий к началу 2002 г. имели согласованные с Минимуществом РФ и утвержденные отраслевым органом управления обновленные

уставы. Близка к завершению этой работы и Федеральная служба речного флота (в составе Минтранса РФ), где уставы были перерегистрированы 12 из 15 подведомственных предприятий. В лучшую сторону выделялись также Госстрой и Минпромнауки, где уставы были перерегистрированы у 50–60% ФГУПов. Завершена эта работа была в Минсвязи и, по всей видимости, в Госстандарте.

На этом фоне резко контрастирует ситуация в большинстве структурных подразделений Минтранса, где от 50 до 70% предприятий и не начинали работу по переоформлению уставов. Большой объем работы в этом отношении предстояло выполнить и большинству служб МПР, но в отличие от структурных подразделений Минтранса в них уставы большой части предприятий уже находились в процессе согласования. Министерство РФ по атомной энергии (Минатом) должно было завершить работу по утверждению уставов находящихся в его ведении унитарных предприятий к концу первого полугодия 2001 г. Продолжалась работа по приведению уставов ФГУП в соответствие с новыми требованиями в МПР, Управлении драгоценных металлов и драгоценных камней Минфина РФ и Федеральной службе геодезии и картографии (Роскартографии). Полностью отсутствовала информация о ходе работы по приведению уставов подведомственных федеральных унитарных предприятий по МПС, Министерству сельского хозяйства РФ (Минсельхозу) и Госкомрыболовству.

2.2.2. Работа с кадрами

Во исполнение решений правительства России по совершенствованию управления ГУП (постановление от 16 марта 2000 г. № 234) во многих министерствах и ведомствах были созданы комиссии по проведению конкурсов на замещение должности руководителей ФГУПов и по проведению их аттестации. Такие органы появились, в частности, в МПР (приказ от 9 октября 2000 г. № 367), Госстрое (приказ от 16 апреля 2001 г. № 79). Параллельно определялся порядок этих мероприятий, перечень вопросов и тестов для их реализации. Так, приказом Минсельхоза от 27 декабря 2000 г. № 1075 были утверждены «Порядок проведения конкурсов на замещение должности руководителя ФГУПа» и «Порядок проведения их аттестации».

Таблица 4

**Ход работы по аттестации руководителей федеральных
унитарных предприятий в соответствии с новыми требованиями**

Министерство (ведомство)	Общее количество ФГУПов на конец 2001 г. – начало 2002 г., ед.	Количество ФГУПов, где руководители			
		под- лежали ат- теста- ции, ед.	были реаль- но за- слу- шаны, ед.	принято решений о соответствии ими занимаемой должности	в % от заслу- шанных
Министерство транспорта (Минтранс): – дорожное хозяйство	433*	419	361**	354	98,1
Министерство промышленности, науки и технологий (Минпромнауки)	326	230	221	212	95,9
Министерство природных ресурсов (МПР)	290	н/д	147	144	98,0
Государственный комитет по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Госстрой)	174	н/д	13	н/д	н/д
Государственный комитет по стандартизации и метрологии (Госстандарт)	39	н/д	н/д	н/д	н/д
Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет)	6	5	5

* По данным Управления труда, заработной платы и персонала в дорожном хозяйстве Росавтодора.

** Без учета 58 директоров, для которых аттестация перенесена на 2002 г.

Ход аттестации директоров в 2001 г. дает основания говорить о формальном характере процесса. Максимальная доля руководителей унитарных предприятий, в отношении которых принято решение о несоответствии занимаемой должности, составило около 4% (по Минпромнауки). В то же время по состоянию на начало 2002 г. отсутствовала информация о создании аттестационных ко-

миссий и проведении аттестации в большинстве отраслевых служб Минтранса, МПС, Минатома, Минсвязи, Госкомрыболовства.

Говоря о реализации кадрового аспекта процесса совершенствования управления федеральными унитарными предприятиями, необходимо дополнительно упомянуть о ходе конкурсов на замещение вакантных должностей руководителей ФГУП и заключения контрактов.

Подробная информация имелась только по двум ведомствам: Минпромнауки и Госстрою.

Первым из них к началу 2002 г. проведено 19 конкурсов, по результатам которых признаны победителями 18 руководителей (т.е. ими было охвачено около 5,5% всех подведомственных предприятий по состоянию на конец 2001 г., планировалось проведение еще 7 конкурсов). Вторым проведено 11 конкурсов за 2001 г. (т.е. ими было охвачено около 6% всех подведомственных предприятий или 8%, если исключить 41 предприятие, перешедшее под эгиду ведомства в конце 2001 г.). Среди них – Московский эндокринный завод, Томский электротехнический завод, Уральский НИИ по переработке древесины (г. Екатеринбург), Нижегородский завод лекарственных препаратов «Фитофарм-НН», Всероссийский научно-технический информационный центр (г. Москва) и др.

Помимо этого, Минпромнауки было оформлено 205 дополнительных соглашений к контрактам с действующими руководителями ФГУПов, включая 147 соглашений, предусматривающих повышение их ответственности в соответствии с требованиями, установленными постановлением Правительства РФ от 16 марта 2000 г. № 234.

Госстроем было заключено 15 контрактов с руководителями ФГУПов, еще 7 находились на согласовании в Минимуществе РФ. С учетом этого доля подведомственных унитарных предприятий, где с руководителями заключены контракты на новых условиях, должна была составить 12,6%.

2.2.3. Финансово-экономическое состояние федеральных унитарных предприятий и воздействие на него со стороны министерств и ведомств

Финансово-экономическое состояние ФГУПов неоднозначно. Ниже (в табл. 5) приведены данные, характеризующие финансово-экономическое состояние унитарных предприятий, подведомственных ряду отраслевых органов.

Таблица 5

Финансовое и экономическое состояние федеральных унитарных предприятий, подведомственных некоторым органам отраслевого управления

Министерство (ведомство)	Общее количество ФГУП на конец 2001 г. – начало 2002 г., ед.	Количество ФГУПов, где					
		отсутствует хозяйственная деятельность		отрицательные чистые активы или их небольшая величина		введено внешнее управление или открыто конкурсное производство	
		ед.	%	ед.	%	ед.	%
Министерство промышленности, науки и технологий (Минпромнауки)	400*	12*	3,0	8**	2,0	38*	9,5
Государственный комитет по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Госстрой)	174	18	10,3	12	6,9	6	3,4
Государственный комитет по стандартизации и метрологии (Госстандарт)	39	н/д	н/д	н/д	н/д	3	7,7
Управление драгоценных металлов и драгоценных камней Минфина РФ	33	н/д	н/д	н/д	н/д	10	30,3

* Количество ФГУПов, находящихся в ведении Минпромнауки по постановлению Правительства РФ от 26 октября 2000 г. № 812, количество предприятий-банкротов и предприятий, фактически прекративших свою деятельность из перечня, содержащегося в данном документе.

** Предприятия с размером уставного фонда менее минимально установленного законодательством.

Представленные в табл. 5 данные показывают, что определенная часть федеральных унитарных предприятий находится в кризисном состоянии, однако, если верить отчетам министерств и ведомств, эта доля относительна невелика. Во всяком случае, она существенно меньше показателя в 40% убыточных предприятий и организаций по итогам 2000 г. в экономике в целом.

Значительным финансовым неблагополучием выделялись предприятия Управления драгоценных металлов и драгоценных камней Минфина РФ. Напротив, в качестве позитивных примеров хозяйствования по итогам 2001 г. можно привести Росгидромет, где все подведомственные унитарные предприятия работали с прибылью, и МВД, где по итогам деятельности за 2000 г. убыточными было менее 8% их общего числа.

Несмотря на удовлетворительное финансовоэкономическое состояние многих ФГУПов вопрос о перечислении части прибыли в федеральный бюджет находился в самом начале своего решения. Так, Минатом должен был разработать и ввести в действие нормативы отчислений от прибыли подведомственных унитарных предприятий в федеральный бюджет только в IV квартале 2001 г. Отсутствовали перечисления прибыли от предприятий Росгидромета и Роскартографии.

В 2001 г. лишь несколько министерств и ведомств приняли нормативные акты по этому вопросу.

В первую очередь, необходимо отметить МПР РФ, которое своими приказами от 24 апреля 2001 г. № 351 и 353 установило следующие нормативы прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет в виде дохода собственника в 2001 г.:

- для предприятий, направляющих не менее половины прибыли, остающейся в их распоряжении, на финансирование капитальных вложений производственного назначения – 10%;
- для предприятий, направляющих не менее 40% прибыли, остающейся в их распоряжении, на финансирование капитальных вложений производственного назначения – 20%;
- для предприятий, направляющих не менее 30% прибыли, остающейся в их распоряжении, на финансирование капитальных вложений производственного назначения – 30%;

- для предприятий, направляющих менее 30% прибыли, остающейся в их распоряжении, на финансирование капитальных вложений производственного назначения – 60%.

При этом предприятия, направляющие не менее 90% нераспределенной прибыли, остающейся в их распоряжении, на финансирование капитальных вложений производственного назначения, от перечислений средств в федеральный бюджет в виде дохода собственника освобождались полностью.

По итогам хозяйственной деятельности ФГУПов, находящихся в ведении МПР, за 2000 г. также было определено, что предприятия, направляющие не менее 90% нераспределенной прибыли, в том числе нераспределенной прибыли прошлых лет, остающейся в их распоряжении, на финансирование капитальных вложений производственного назначения, от перечислений средств в федеральный бюджет в виде дохода собственника освобождались.

В целом же доля прибыли, подлежащая перечислению в федеральный бюджет в виде дохода собственника, включая нераспределенную прибыль прошлых лет, устанавливалась в размере 50%. В случае если нераспределенная прибыль является финансовым обеспечением развития предприятия в соответствии с программой капитальных вложений производственного назначения, утвержденной МПР России, указанная доля прибыли, подлежащая перечислению в федеральный бюджет, определялась в размере 10% нераспределенной прибыли, включая нераспределенную прибыль прошлых лет.

Было установлено, что департаменты природных ресурсов по регионам обеспечивают:

- утверждение программ капитальных вложений производственного назначения;
- контроль за перечислением средств, направляемых предприятиями в федеральный бюджет в виде дохода собственника;
- контроль за эффективностью использования средств, направляемых предприятиями на капитальные вложения производственного назначения.

В Госстрое письмом от 19 апреля 2001 г. № ИЗ-2025/14 был определен норматив отчислений подведомственных унитарных предпри-

ятий части (доли) прибыли в федеральный бюджет по итогам 2000 г. с учетом отраслевой специфики и основных видов деятельности.

Спустя год приказом от 26 апреля 2002 г. № 65 по итогам работы за 2001 г. устанавливался следующий размер (доля) прибыли, подлежащей перечислению ФГУПами Госстроя России, в федеральный бюджет от чистой прибыли, остающейся в распоряжении предприятия (строка 190 формы № 2 «Отчета о прибылях и убытках» за 2001 г.):

- для строительно-монтажных организаций, организаций научного обслуживания, предприятий, обслуживающих ЖКХ, для совхозов – 15%;
- для промышленных предприятий, изыскательских организаций и прочих предприятий – 10%;
- для научно-исследовательских и проектных организаций, организаций по инженерной защите территорий – 7%.

Для предприятий, направляющих не менее 40% прибыли, остающейся в их распоряжении, на финансирование капитальных вложений производственного назначения, на покрытие убытков прошлых лет, а также для специальных комбинатов радиационной безопасности «Радон» вводился нулевой процент перечисления части (доли) прибыли в федеральный бюджет по итогам работы за 2001 г.

Крайним сроком для перечисления части (доли) прибыли в федеральный бюджет в полном объеме было определено 15 июня 2002 г.

Управление государственной собственности Госстроя должно было обеспечить:

- контроль за перечислением средств, направляемых предприятиями в федеральный бюджет по итогам работы за 2001 г.;
- контроль за использованием принадлежащего предприятию имущества, а также анализ эффективности деятельности предприятий;
- рассмотрение программ капитальных вложений производственного назначения;
- рассмотрение оснований для изменения размера (доли) прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет по итогам работы за 2001 г.

Минсвязь совместно с Минимуществом на 2001 г. был установлен соответствующий норматив в 10%.

Таким образом, можно говорить о том, что в подходе органов отраслевого управления к определению доли прибыли, перечисляемой в федеральный бюджет, превалировали соображения учета специфики конкретных видов деятельности.

Из этого неизбежно следовал тот факт, что на практике нормативы перечисления прибыли в федеральный бюджет устанавливались для ограниченного круга предприятий. Так, по результатам финансово-хозяйственной деятельности предприятий Минпромнауки в 2000 г. коэффициент определения доли прибыли, подлежащей перечислению бюджет в 2001 г., был установлен только для 170 ФГУПов (или примерно для 52% всех реально подконтрольных ведомству предприятий).

По мнению министерства, причины, которые препятствуют перечислению чистой прибыли в федеральный бюджет, заключаются в ее отсутствии либо в малой величине, что обусловлено направлением части прибыли, остающейся в распоряжении предприятия, на увеличение уставного фонда до требуемого законодательством минимума, техническое перевооружение и модернизацию производства, на освоение новых видов продукции.

Еще в меньшей степени данная процедура коснулась предприятий Минтранса. Из 36 предприятий морского транспорта для 3 ФГУПов был определен норматив отчислений в бюджет в 10% чистой прибыли, для 1 ФГУПа – в 20%, из 15 предприятий речного транспорта для 4 ФГУПов был определен норматив отчислений в бюджет в 10% чистой прибыли, для 2 ФГУПов – 5%. Для предприятий автомобильного и воздушного транспорта (включая Управление воздушным движением) нормативы доли прибыли, подлежащей перечислению, не устанавливались.

Причины этого заключались в сильной изношенности основных производственных фондов, что в условиях мизерного бюджетного финансирования требовало направления доходов на инвестиционные цели для поддержания в эксплуатационной готовности инфраструктуры воздушного (аэропорты) и речного (порты, каналы и т.п.) транспорта, мобилизационной готовности автомобильного транспорта (формирование номерных колонн войскового типа). Не располагают свободной прибылью и организации, обслуживающие водный транспорт и центральный аппарат соответствующих ве-

домств (предприятия рекламы и связи, вычислительные центры, отраслевые журналы, ремонтно-эксплуатационные и лечебно-оздоровительные организации). Схожая ситуация имеет место в организациях гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды. Росгидромет, констатируя отсутствие отчислений от прибыли предприятий в качестве компенсации за пользование федеральным имуществом по итогам хозяйственной деятельности за 2001 г., указывает на то, что оставшаяся в распоряжении предприятий прибыль направлена на поддержание материально-технической базы.

В то же время необходимо подчеркнуть, что отраслевая специализация тех или иных унитарных предприятий, например, на научно-исследовательской деятельности, не является однозначным индикатором того, что они не имеют достаточной прибыли для отчислений в бюджет. Так, из 6 ФГУПов речного транспорта, для которых в 2001 г. был определен такой норматив, 3 предприятия являлись НИИ и конструкторскими бюро, еще 3 относились к материально-техническому снабжению, внешнеэкономической деятельности.

В планах ряда ведомств (Управление драгоценных металлов и драгоценных камней Минфина РФ и Росгидромет) на 2002 г. наряду с утверждением показателей экономической эффективности деятельности значилось установление нормативов и сумм прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет, чего не было в предыдущие годы.

Важнейшей составной частью работы органов отраслевого управления по исполнению решений правительства России о совершенствовании управления унитарными предприятиями стало создание балансовых комиссий или комиссий по рассмотрению результатов деятельности и отчетов руководителей, задачами которых являются:

- определение экономического состояния подведомственных предприятий;
- оценка эффективности использования федерального имущества;
- определение и утверждение показателей экономической эффективности подведомственных предприятий, включая определение нормативов прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет.

В качестве примера утверждения показателей экономической эффективности деятельности ФГУПов можно привести следующие их конкретные величины, утвержденные МПР на 2002 г.:

1) выручка от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом налога на добавленную стоимость, акцизов и иных обязательных платежей) – не ниже показателей 2001 г., увеличенных на коэффициент 1,12;

2) чистая прибыль – исходя из показателей общей рентабельности:

- для предприятий, занимающихся геологоразведочными работами, – не менее 12%;
- для остальных предприятий – не менее 9%;

3) сумма чистой прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет, определяется как сумма чистой прибыли за минусом части чистой прибыли, направленной на финансирование капитальных вложений производственного назначения, увеличенной в 1,5 раза, при условии использования амортизационных отчислений отчетного периода на финансирование капитальных вложений производственного назначения в полном объеме; при этом минимальное значение суммы чистой прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет, установить в размере 10%, максимальное – 90%;

4) чистые активы – не менее размера, определенного уставом предприятия.

На Управление МПР по работе с подведомственными предприятиями возлагались обязанности по:

- ведению отраслевой базы данных утверждаемых и фактически достигнутых показателей экономической эффективности деятельности ФГУПов;
- предоставлению на утверждение их программ капиталовложений производственного назначения, которые должны анализироваться в МПР наряду с годовой отчетностью, и своих заключений на такие программы;
- определению части прибыли, подлежащей перечислению в бюджет, и абсолютных величин показателей экономической эффективности деятельности по каждому предприятию.

Параллельно происходило утверждение и доведение до предприятий порядка отчетности их руководителей, методических ре-

комендаций по организации и проведению анализа эффективности деятельности ФГУПов.

Так, в Минпромнауки приказом от 2 ноября 2000 г. № 88 был утвержден «Порядок определения показателей экономической эффективности деятельности подведомственных предприятий». Достигнутые ими величины этих показателей являются ориентиром для установления балансовыми комиссиями контрольных цифр на период, следующий за отчетным, и используются для формирования при ведении реестра показателей экономической эффективности деятельности ФГУПов. Контрольные цифры используются предприятиями в качестве ориентиров при разработке программ перспективного развития. Ведомством направлены в Минэкономразвития РФ предложения по мониторингу финансово-хозяйственной деятельности подведомственных предприятий в рамках разрабатываемой Программы мониторинга и планирования их деятельности. В эти предложения включены, в частности, специальные критерии оценки деятельности организаций научно-технической сферы, составляющих около половины подведомственных унитарных предприятий (отраслевая наука и научное обеспечение).

На заседаниях балансовых комиссий в 2001 г. заслушаны руководители 262 предприятий, что составляет около 80% реально находящихся в ведении Минпромнауки унитарных предприятий. Деятельность 232 из 262 ФГУПов (или 88,5%) была признана удовлетворительной. Эта величина примерно соответствует доле предприятий, регулярно представляющих отчеты в ведомство: 277 из 326 реально находящихся в ведении Минпромнауки унитарных предприятий. Представляемые отчеты являлись предметом анализа и обобщения и используются в работе балансовых комиссий.

При этом необходимо отметить, что углубленный анализ финансово-хозяйственной деятельности предприятий во многих случаях требует проведения аудиторских проверок. К сожалению, в отчетах министерств и ведомств о ходе работы по совершенствованию управления федеральными унитарными предприятиями практически отсутствовала информация о фактически выполненных аудиторских проверках подведомственных ФГУПов. Единственное исключение – Минпромнауки, которое сообщило о том, что по итогам 2000 г. провели обязательный аудит и имели заключение

аудиторской организации 57 предприятий из 72, подлежащих такой проверке по постановлению Правительства РФ от 29 января 2000 г. № 81. Еще 15 предприятий машиностроения и лесопромышленного комплекса в связи с высокой стоимостью аудиторских услуг перенесли ее проведение на конец 2001 г.

Составной частью работы министерств и ведомств по совершенствованию управления федеральными унитарными предприятиями является урегулирование блока имущественных вопросов. Прежде всего, речь идет об инвентаризации федерального имущества, его юридическом оформлении (включение в Реестр собственности РФ), а также о работе с объектами незавершенного строительства.

Данные табл. 6 показывают, что работа по инвентаризации в большинстве крупных федеральных ведомств была далека от завершения. В МПС, МПР, Госстрое от 20 до 30% ФГУПов еще не получили свидетельства о внесении закрепленного за ними имущества в реестр. В лучшую сторону выделялись Госстандарт, Минпромнауки (при учете только реально находящихся в его ведении предприятий) и Росгидромет. Отсутствует информация о внесении в реестр имущества ФГУПов Минтранса, Минсвязи, Минатома, Управления драгоценных металлов и драгоценных камней Минфина, Минсельхоза, Госкомрыболовства.

При этом необходимо отметить, что отсутствие определенности в отношении имущественного комплекса унитарных предприятий тормозило и работу по приведению уставов в соответствие с новыми требованиями. Так, уставы 13 подведомственных Госстрою ФГУПов находились на доработке в связи с необходимостью предоставления приложений к ним, что требует от предприятий решения вопросов по получению правоустанавливающих документов на имущество или судебного разрешения имущественных споров. В отдельных случаях встают вопросы о ранее проведенной незаконной приватизации или о передаче в собственность субъектов РФ или муниципальных образований. Аналогичным образом велось урегулирование имущественных вопросов в территориальных органах по 19 ФГУПам, подведомственным Минпромнауки.

Таблица 6

**Промежуточные результаты работы отраслевого управления
по инвентаризации имущества подведомственных федеральных
унитарных предприятий**

Министерство (ведомство)	Общее количе- ство ФГУПов на конец 2001 г. – начало 2002 г., ед.	Количество ФГУПов, иму- щество которых внесено в реестр федерального иму- щества	
		ед.	в % от имеющихся
Министерство транспорта (Минтранс):	834	н/д	н/д
дорожное хозяйство	396	н/д	н/д
автомобильный транс- порт	236	н/д	н/д
гражданская авиация	146	н/д	н/д
морской транспорт	36	н/д	н/д
речной транспорт	15	н/д	н/д
Министерство путей сооб- щения (МПС)	459	361	78,6
Министерство промышлен- ности, науки и технологий (Минпромнауки)	326	311	95,4
Министерство природных ресурсов (МПР)	290	200	69,0
Государственный комитет по строительству и жилищ- но-коммунальному хозяйст- ву (Госстрой)	174	132	75,9
Государственный комитет по рыболовству (Госкомры- боловство)	40	н/д	н/д
Государственный комитет по стандартизации и мет- рологии (Госстандарт)	39	39	100,0
Управление драгоценных металлов и драгоценных камней Минфина РФ	33	н/д	н/д
Федеральная служба по гидрометеорологии и мони- торингу окружающей среды (Росгидромет)	12*	11	91,7

* С учетом 6 предприятий, учрежденных в первой половине 1990-х годов без согласования с Росгидрометом путем выделения из состава НИИ их опытных производств.

На протяжении 2001 г. во многих министерствах и ведомствах велась работа по инвентаризации объектов незавершенного строительства и принадлежащих предприятиям и учреждениям, находящимся в ведении органов отраслевого управления. Готовились предложения по их вовлечению в хозяйственный оборот, которые, как правило, включали следующие варианты:

- завершение строительства с указанием источников финансирования (собственные и заемные средства, средства федерального бюджета);
- приватизация (акционирование, продажа по коммерческому конкурсу с инвестиционными условиями, аукцион с условиями дальнейшего использования);
- передача в собственность субъектам РФ и муниципалитетам;
- сдача в аренду.

В результате проведенной работы было учтено в МПР 185 объектов (по 99 организациям), в Минпромнауки – 97 ед. (по 46 организациям), в Росгидромете – 12 ед., в Госстандарте – 8 ед., в Минсвязи – 5 ед. (только наиболее крупные).

Следует отметить, что основная масса организаций, имеющих объекты незавершенного строительства, является не унитарными предприятиями, а учреждениями, действующими преимущественно вне рамок коммерческого расчета. Это во многом предопределяет характер предложений по вовлечению этих объектов в хозяйственный оборот, главное место в которых занимает завершение строительства, в основном за счет средств федерального бюджета.

В частности, из 185 объектов в подведомственных организациях МПР предлагало: списать – 12 ед. (в том числе 10 ед. – по унитарным предприятиям), передать регионам и муниципалитетам – 8 ед. (в том числе 2 ед. – по унитарным предприятиям), продать – 7 ед. (в том числе 4 ед. – по унитарным предприятиям), сдать в аренду – 2 ед. (в том числе 1 ед. – по унитарным предприятиям). Таким образом, даже без учета объектов, по которым предложения об их будущем не сформулированы, около 80% объектов незавершенного строительства нуждались в инвестициях для достройки. Причем только в двух случаях ставился вопрос о завершении строительства при наличии собственных средств предприятия.

В Росгидромете из 12 объектов незавершенного строительства предлагалось: по 2 ед. достроить за счет внебюджетных средств и частичной продажи по конкурсу с инвестиционными условиями, 1 ед. – за счет бюджетных средств, по остальным – предложения не сформулированы.

В Госстандарте из 8 объектов незавершенного строительства предлагалось: 5 ед. (в том числе 3 ед. – по унитарным предприятиям) достроить за счет бюджетных средств, 2 ед. – за счет средств учреждений (центров стандартизации и метрологии), получаемых за счет разрешенной хозяйственной деятельности, 1 ед. списать (с передачей участка местным властям).

Госстроем была проведена работа по формированию базы данных об объектах незавершенного строительства, находящихся на балансе у подведомственных предприятий. В соответствии с фактическими изменениями в структуре их имущества приводились правоустанавливающие документы и балансы предприятий. В результате предпринятых мер количество объектов незавершенного строительства существенно сократилось.

2.2.4. Подходы министерств и ведомств к дальнейшему реформированию федеральных унитарных предприятий в различных отраслях

Исходя из требований постановления Правительства РФ от 6 декабря 1999 г. № 1348 органы отраслевого управления на протяжении 2000–2001 гг. вели работу по разработке предложений о реорганизации ФГУПов. Ниже приведены данные, характеризующие количественную сторону этого вопроса (табл. 7).

В качестве дополнения можно упомянуть о запланированных на 2002–2003 гг. Министерством связи РФ приватизации 4–5 ФГУПов, реорганизации 3 предприятий путем присоединения, 2 – путем слияния. Сохранение всех подведомственных ФГУПов в прежней организационно-правовой форме планируется Роскартографией.

Как следует из табл. 7, работа по разработке планов реорганизации подведомственных унитарных предприятий была в самом разгаре. Лишь МПР, Госстандарт и Росгидромет имели в законченном виде представление об их будущем.

Таблица 7

**Предварительные предложения
органов отраслевого управления
по реорганизации подведомственных федеральных
унитарных предприятий**

Министерство (ведомство)	Общее количество ФГУПов на конец 2001 г. – начало 2002 г., ед.	Предлагаемые варианты реорганизации							
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Министерство транспорта (Минтранс): дорожное хозяйство	396	н/д	н/д	30	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д
Министерство промышленности, науки и технологий (Минпромнауки)	326	12	н/д	60	н/д	8	н/д	н/д	н/д
Министерство природных ресурсов (МПР):	290	1	68	48	15	39	1	49	87
геологическая служба	193	1	68	29	15	8	1	37	52
лесная служба	83	0	0	17	0	30	0	11	25
служба охраны окружающей природной среды	8	0	0	0	0	0	0	1	7
водная служба	6	0	0	2	0	1	0	0	3

Продолжение таблицы 7

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Государствен- ный комитет по строительству и жилищно- коммунальному хозяйству (Гос- строй)	174	8	9	16	1	н/д	н/д	н/д	н/д
Государствен- ный комитет по стандартизации и метрологии (Госстандарт)	39	3	–	–	3	1	–	–	32
Федеральная служба поги- дрометеороло- гии и монито- рингу окружаю- щей среды (Рос- гидромет)	6	–	2	–	–	–	–	–	4

Примечание. Цифрами обозначены следующие способы реорганизации ФГУПов: I – присоединение; II – слияние; III – акционирование и приватизация; IV – передача в собственность субъектов РФ; V – ликвидация (включая предприятия, имеющие отрицательные чистые активы, по которым решение еще не принято); VI – преобразование в федеральные государственные учреждения; VII – исключение из реестра подведомственных предприятий; VIII – сохранение организационно-правовой формы унитарного предприятия.

При всех отличиях в подходах к ситуации в различных ведомствах можно отметить, что возможность приватизации ФГУПов через их акционирование допускалось лишь в отношении не более 15–20% их общего количества: в Минпромнауки – 18,4%, в МПР – 16,5%, в Госстрое – около 9%. Еще более слабой выглядит вероятность передачи федеральных ГУПов в собственность субъектов РФ. МПР предполагало реорганизовать таким образом около 5% предприятий, Госстандарт – около 8%.

В целом можно утверждать, что разрабатываемые органами отраслевого управления планы реорганизации подведомственных унитарных предприятий были ориентированы на сохранение их основной массы в имеющейся организационно-правовой форме в прежнем или измененном (после присоединения или слияния) виде.

В качестве обоснования сохранения ФГУПов в организационно-правовой форме унитарного предприятия обычно использовалась следующая аргументация:

- отнесение объекта или вида деятельности исключительно к федеральной собственности;
- запрет на приватизацию;
- выпуск продукции и оказание услуг, относящихся к сфере национальной безопасности, изъятых или ограниченных в гражданском обороте;
- участие в федеральных программах и обеспечение уникальных технологических процессов;
- статус государственного научного учреждения;
- внесение в реестр федерального имущества.

В стадии проработки или pilotных проектов находились процедуры преобразования унитарных предприятий через реструктуризацию их имущественного комплекса путем выделения отдельных подразделений с последующим обособлением и интеграции с образовательными учреждениями (создание научно-образовательных комплексов).

2.3. Выводы

Подводя итог проделанной за 2000–2001 гг. федеральными органами исполнительной власти работы по совершенствованию управления государственными унитарными предприятиями, прежде всего можно отметить создание новой нормативно-правовой базы.

Произошли некоторые сдвиги по одному из главных направлений – сокращению сектора ФГУПов. За 2000–2001 гг. их численность сократилась примерно на треть. Хотя достижение в рамках оптимизации количественного и структурного составов государственного сектора экономики, а также с учетом предполагавшегося принятия нового закона о приватизации, содержащего новые подходы и способы приватизации, намеченного масштаба реорганизации и приватизации федеральных государственных унитарных предприятий в течение 2001 г. (около 3,5 тыс. ед.) оказалось невозможным. Реально за 2001 г. общее сокращение количества ФГУПов составило чуть более 1700 ед.

По большинству министерств и ведомств наблюдался заметный прогресс в отношении инвентаризации имущества и приведения уставов ФГУПов в соответствие с новыми требованиями.

В то же время отсутствие информации по целому ряду органов отраслевого управления (Минатом, Минсельхоз, Госкомрыболовство), а также данные по большинству структурных подразделений Минтранса дают основания предположить, что эти ведомства находятся на начальном этапе реализации комплекса мероприятий, предусмотренных «Концепцией управления государственной собственностью и приватизации».

Наряду с этим приходится констатировать, что формальный характер аттестации руководителей, слабое распространение практики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей и заключения контрактов ограничивают позитивный эффект мер, заложенный в «Концепции». Определенный положительный опыт накоплен в Минпромнауки и в Госстрое.

Много усилий предстояло приложить для решения вопросов перечисления части прибыли в федеральный бюджет (в лучшую сторону выделялись МПР и Госстрой) и формулирования разумных предложений по будущей реорганизации унитарных предприятий. В целом они носили достаточно консервативный характер, имея ориентацию на сохранение их в прежней организационно-правовой форме и преимущественное использование бюджетного финансирования для ввода в строй объектов незавершенного строительства.

Необходимо принимать во внимание и тот факт, что проведенный анализ, конечно, далеко не полон. Представленная министерствами и ведомствами информация охватывает менее 1/4 от всех 9,4 тыс. ФГУПов по состоянию на начало 2002 г. В частности, вне поля анализа остался почти весь оборонно-промышленный комплекс, находящийся в ведении специализированных правительственные агентств по управлению предприятиями определенного профиля, а также предприятия блока силовых ведомств (ГТК, МВД, МЧС, Минюст, ФАПСИ, ФПС, ФСБ), деятельность которых имеет очень большую специфику. Это хорошо иллюстрирует пример МВД, где имеются, например, специализированные монтажно-эксплуатационные предприятия для осуществления работ, связанных с установкой,

эксплуатацией и внедрением технических средств регулирования дорожного движения (светофоры, дорожные знаки и т.п.), в отношении которых рассматривался вариант передачи в ведение органов исполнительной власти субъектов РФ.

Реально совершенствование системы отношений «государство – государственные предприятия» в этот период затронуло лишь часть государственных предприятий, прежде всего наиболее значимых и крупных. Практическая реализация многих положений «Концепции 1999 г.» и принятых в ее развитие нормативных документов на отраслевом и ведомственном уровне явно «пробуксовывала».

В 2000–2001 гг. все более отчетливыми становились трудности по существенному сокращению числа ФГУПов.

Особенно заметными стали следующие проблемы:

- невозможность обеспечить качественное государственное администрирование по отношению ко всем существующим ФГУПов;
- принципиальные трудности в определении «узких» критериев сохранения ФГУПов, которые бы работали на практике;
- «регенерация» ФГУПов, когда процессы их преобразования и ликвидации компенсируются процессами создания новых унитарных предприятий.

Отдельно стоит выделить фактор противодействия реформированию унитарных предприятий со стороны отдельных отраслевых органов управления, которых беспокоила вероятность утраты влияния на ситуацию в подведомственной сфере в условиях, когда обилие возложенных на них функций никто не отменял, а возможности привлечь к их выполнению иных субъектов хозяйствования были ограничены ввиду низких объемов бюджетного финансирования. В материалах Минимущества России к заседанию Правительства Российской Федерации 6 февраля 2003 г. «О мерах по повышению эффективности управления государственной собственностью и о критериях ее оценки» прямо указывалось на то, что подавляющее большинство имеющихся федеральных государственных предприятий были заявлены отраслевыми министерствами и ведомствами как необходимые для выполнения стоящих перед министерствами задач.

В этих условиях все более стал доминировать следующий взгляд на реформирование государственных унитарных предприятий: административный контроль – слишком долгий путь приближения ФГУПов к корпоративным нормам. Такой взгляд стал основой всего дальнейшего содержания этапа «вытеснения» государственных предприятий.

3. Этап создания стимулов к «вытеснению» унитарных предприятий

На протяжении 2002–2003 гг. в рамках реализации мероприятий, предусмотренных Концепцией управления государственной собственностью и приватизации, в России произошли новые качественные и количественные сдвиги в секторе федеральных государственных унитарных предприятий.

3.1. Законодательные новации, влияющие на функционирование унитарных предприятий

Сначала были предприняты усилия по усовершенствованию приватизационного законодательства: был принят новый Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ.

Данный закон существенно расширил инструментарий продажи государственного имущества. В документе предусматриваются 10 возможных методов приватизации в зависимости от размеров предприятия, ликвидности или результатов первичных продаж:

1. Преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество.
2. Продажа государственного или муниципального имущества на аукционе.
3. Продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе.
4. Продажа государственного или муниципального имущества на конкурсе.
5. Продажа за пределами территории Российской Федерации находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ (предоставляет возможность продажи акций российских акционерных обществ посредством выпуска и размещения депозитарных расписок).
6. Продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг.
7. Продажа государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения (используется только в

случае, если аукцион в связи с отсутствием покупателя не состоялся; начальная цена через определенный и указанный в объявлении период снижается на определенную величину до минимально установленной цены отсечения, которая не может быть менее 50% начальной; покупателем становится обратившийся первым покупатель).

8. Продажа государственного или муниципального имущества без объявления цены (используется только в случае, если даже продажа путем публичного предложения в связи с отсутствием покупателя не состоялась; начальная цена не объявляется; покупателем становится либо предложивший большую цену, либо обратившийся первым при равных предложениях по цене).
9. Внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ.
10. Продажа акций открытых акционерных обществ по результатам доверительного управления.

Среди новых способов, позволяющих реализовать низколиквидные объекты (которыми часто являются унитарные предприятия), следует выделить продажу имущества путем публичного предложения и продажу имущества без объявления цены.

Новый закон о приватизации²⁹ устранил одно из важнейших ограничений – необходимость утверждения Государственной Думой прогнозного перечня приватизируемых предприятий, однако решить при этом задачу существенного упрощения процедур акционирования государственных предприятий не удалось. Так, до начала непосредственного акционирования государственного унитарного предприятия должен пройти весьма длительный цикл согласований: если требуется акционировать предприятие в определенном году, то соответствующие предложения должны быть поданы в правительство РФ федеральными органами исполнительной власти уже

²⁹ Закон вступил в силу с 27 апреля 2002 г. и реально стал работать только к концу 2002 г., когда были приняты основные нормативные акты для реализации его положений. Достаточно сказать, что только 19 августа 2002 г. было принято постановление Правительства Российской Федерации № 617 «Об утверждении правил разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества».

до 1 мая предшествующего года³⁰. В дополнение к этому собственно процедура акционирования, по оценкам Минимущества России, занимает от 7 до 10 месяцев³¹.

Важнейшим событием недавнего времени в области реформирования имущественных отношений в России без всякого преувеличения можно считать принятие Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ. Вступивший в силу 3 декабря 2002 г. закон конкретизирует нормы Гражданского кодекса РФ о правовом положении государственных и муниципальных унитарных предприятий, порядке их создания, реорганизации и ликвидации, статусе собственников имущества этих хозяйствующих субъектов, а в отдельных случаях – вносит в правила Кодекса соответствующие изменения и дополнения.

Как и Гражданский кодекс, закон подтверждает возможность функционирования в стране унитарных предприятий двух видов: на праве хозяйственного ведения и на праве оперативного управления (также – казенное предприятие). При этом субъекты РФ и муниципальные образования наделяются возможностью создания казенных предприятий, чего ранее не допускал Гражданский кодекс РФ. Закон устанавливает перечень обстоятельств, при которых могут учреждаться государственные и муниципальные унитарные предприятия (ст. 8). При этом перечни ситуаций, при которых создаются унитарные предприятия обоих видов, во многом пересекаются.

Среди многих прочих новаций следует особо отметить те, которые усиливают регламентацию со стороны государства деятель-

³⁰ В соответствии с Законом о приватизации №178-ФЗ для того, чтобы акционировать ФГУПы, его необходимо включить в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества, который утверждается правительством РФ (если государственное унитарное предприятие является стратегическим предприятием, то оно может быть включено в этот план только после принятия президентом РФ решения о его исключении из числа стратегических предприятий). Прогнозный план утверждается ежегодно правительством РФ и вносится в Государственную Думу одновременно с проектом закона о федеральном бюджете, при этом федеральные органы исполнительной власти не позднее чем за 8 месяцев до начала финансового года должны направить в правительство РФ предложения об акционировании федеральных государственных унитарных предприятий.

³¹ Медведев Ю.М. Итоги деятельности Минимущества России и его территориальных органов за 2002 г. и задачи на 2003 г. // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 37.

ности унитарных предприятий, дополнительные ограничения, призванные усилить финансовый контроль за ними. Теперь унитарному предприятию требуется согласие собственника для совершения следующих действий:

- создание филиалов и открытие представительств;
- участие в коммерческой или некоммерческой организации;
- распоряжение вкладом (долей) в уставном (складочном) капитале хозяйственного общества или товарищества, а также принадлежащими унитарному предприятию акциями;
- совершение сделок, связанных с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, с иными обременениями, уступкой требований, переводом долга, а также заключение договоров простого товарищества;
- совершение сделок, в которых имеется заинтересованность руководителя унитарного предприятия, и крупных сделок³²;
- осуществление заимствований.

Унитарным предприятиям запрещается создавать дочерние предприятия; выступать учредителями (участниками) кредитных организаций; средства, зачисленные в создаваемые предприятием фонды, могут быть использованы только на цели, определенные федеральными законами, иными нормативными правовыми актами и уставом унитарного предприятия. Движимым и недвижимым имуществом государственное или муниципальное предприятие распоряжается только в пределах, не лишающих его возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены уставом такого предприятия. Сделки, совершенные с нарушением этого требования, являются ничтожными. Ранее созданные унитарными предприятиями дочерние предприятия подлежат реорганизации в форме присоединения к создавшим их унитарным предприятиям в течение 6 месяцев со дня вступления в силу рассмотренного закона.

Появились ограничения для текущей деятельности руководителей унитарных предприятий. Они лишаются права быть учредителем (участником) юридического лица, занимать должности и заниматься другой оплачиваемой деятельностью в государственных органах, органах местного самоуправления, коммерческих и некоммерче-

³² В законе содержатся критерии отнесения сделок к данным категориям.

ских организациях, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, заниматься предпринимательской деятельностью, быть единоличным исполнительным органом или членом коллегиального исполнительного органа коммерческой организации, за исключением случаев, если участие в органах коммерческой организации входит в должностные обязанности данного руководителя, а также принимать участие в забастовках. Руководитель унитарного предприятия подлежит аттестации в порядке, установленном собственником имущества унитарного предприятия.

Принципиально важным является и то, что нормы нового закона действуют в отношении не только ФГУПов, но и региональных и муниципальных унитарных предприятий. До этого момента объектом применения практически всей новой нормативно-правовой базы, появившейся в 1999–2002 гг., о которой было сказано выше, являлись только ГУПы федеральной собственности.

Очевидно, что в настоящее время внедрение норм закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях является важнейшим приоритетом в деятельности государственных органов по регулированию имущественных отношений. Последовательная реализация норм закона, вероятно, приведет к дополнительной регламентации деятельности таких предприятий, что может оказаться новым стимулом для их менеджмента встать на путь поиска иной организационно-правовой формы. Во многом именно на это рассчитывает руководство Минимущества России. По его мнению, закон об унитарных предприятиях вводит жесткую форму управления субъектами данной организационно-правовой формы, что «приведет к ситуации, при которой руководители государственных и муниципальных унитарных предприятий пойдут на «акционирование» – первый и основной способ приватизации в соответствии с действующим федеральным законом о приватизации государственного и муниципального имущества»³³. Однако при этом осталось множество вопросов о том, каким образом распределены полномочия собственника (государства) между ведомствами³⁴.

³³ Потапов П.А., Букреев В.В. Управление унитарными предприятиями: особенности реформирования // Вестник Минимущества России. 2003. № 1.

³⁴ Принятое вскоре после принятия закона об унитарных предприятиях постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2002 г. № 940 «О полномочи-

Другая трудность в реализации закона об унитарных предприятиях оказалась связана с его переходными положениями: уставы унитарных предприятий следовало привести в соответствие с законом в очень сжатые сроки, до 1 июля 2003 г., дочерние предприятия должны были быть реорганизованы в течение 6 месяцев со дня вступления в силу закона³⁵.

С одной стороны, многочисленные факты конкуренции дочерних предприятий с головными являются стимулом для руководителей унитарных предприятий к выполнению норм закона, с другой, по мнению генерального директора ФГУПа «Станкоимпорт» С. Хабирова, «директор головного предприятия может столкнуться с ситуацией, когда ему придется отягощать свой бизнес долгами дочерних структур, за которые он отвечать не должен». Потеря самостоятельности дочерних предприятий грозит сокращениями доходов региональных бюджетов, поскольку они снимаются с налогового учета. Остаются лишь поступления от подоходного налога, которые также могут сократиться при сокращении штатов реорганизуемых дочерних предприятий.

В выступлении председателя клуба директоров ГУПов Минатома Б.А. Габараева на совещании руководителей ГУПов системы Минатома России, состоявшемся 13 марта 2003 г., претензии к закону об унитарных предприятиях сводились к следующему³⁶:

- документ не учитывает неоднородность ГУПов;
- статус казенных предприятий неприемлем для многих организаций Минатома из-за опасений потерять высококвалифицированные кадры, если оплата их труда приблизится к заработкам работникам бюджетной сферы;
- чрезмерно ограничены права руководителя;

ях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия» недостаточно прояснило эти вопросы.

³⁵ На момент принятия закона об унитарных предприятиях насчитывалось свыше 1 тыс. дочерних ФГУПов, причем иногда дочернее государственное предприятие и учредившее его предприятие имели разную ведомственную принадлежность.

³⁶ Медведев А.А., Виноградов В.Г. О реформировании государственных унитарных предприятий и переходе на новую модель управления государственной собственностью в Министерстве Российской Федерации по атомной энергии // Управление собственностью. 2003. № 2. С. 45.

- необходим дифференцированный подход к дочерним предприятиям, большинство из которых в системе Минатома при объединении могут потерять много времени и средств по причине потери их договорами и лицензиями юридической силы.

Уже весной 2003 г. в парламент поступили поправки к документу, внесенные президентом РФ. По мнению его представителя в Государственной Думе, эти новации «фактически сохраняют институт дочерних предприятий, но предписывают им до 1 января 2004 г. привести уставы в соответствие с законодательством». Помимо этого, предлагается ликвидировать институт казенных предприятий на уровне регионов и муниципалитетов, т.е. вернуться к прежним нормам Гражданского кодекса РФ, допускавшим их создание только на федеральном уровне. В отношении хозяйственных обществ, в которых унитарные предприятия владеют акциями, при голосовании по этим акциям предлагается оставить процедуру согласования с собственником предприятия только для тех обществ, где доля ГУПов превышает 25%³⁷.

Соответствующий законопроект «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О государственных и муниципальных унитарных предприятиях”» был принят Государственной Думой в первом чтении 25 апреля 2003 г., однако дальнейшего развития не получил. По состоянию на начало 2004 г. единственными изменениями в закон об унитарных предприятиях стали специальное упоминание об их государственной регистрации подобно другим юридическим лицам в контексте принятия соответствующего закона, требование доказательств уведомления кредиторов при государственной регистрации вновь возникших в результате реорганизации унитарных предприятий, внесение записи о прекращении деятельности унитарных предприятий, а также государственная регистрация внесенных в устав изменений и дополнений, как того требует порядок, установленный Законом о регистрации юридических лиц (редакция Закона об унитарных предприятиях от 8 декабря 2003 г. № 169-ФЗ).

В период между принятием упомянутых законов о приватизации (декабрь 2001 г.) и об унитарных предприятиях (ноябрь 2002 г.) весной 2002 г. было принято очень важное постановление Прави-

³⁷ Горбунов И. Дочки-матери // Известия. 4 апреля 2003 г. С. 5.

тельства Российской Федерации (от 10 апреля № 228) «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий», которое утвердило Правила разработки и утверждения программ деятельности ФГУПов, а также порядок определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части их прибыли. Отметим, что с учетом уже имеющегося отрицательного опыта в данном постановлении были сразу оговорены механизмы определения перечисляемой в бюджет части прибыли тех ФГУПов, у которых не будет утвержденной программы деятельности на текущий год.

Данным постановлением установлено, что федеральными органами исполнительной власти, на которые возложены координация и регулирование деятельности в соответствующих отраслях (сферах) управления, ежегодно утверждаются программы деятельности подведомственных им ФГУПов. При этом часть прибыли, подлежащая перечислению в федеральный бюджет, рассчитывается путем уменьшения суммы чистой прибыли ФГУПов за прошедший год на сумму утвержденных в составе программы деятельности предприятия на текущий год расходов на реализацию мероприятий по развитию предприятия, осуществляемых за счет чистой прибыли. Таким образом, программа деятельности ФГУПов стала являться основным источником информации и инструментом планирования деятельности и оценки ее результативности.

3.2. Деятельность министерств и ведомств по управлению, реорганизации, ликвидации и приватизации федеральных государственных унитарных предприятий в 2002–2003 гг.

Параллельно с разработкой законодательных актов, нацеленных на кардинальное сужение поля функционирования государственных предприятий, шел процесс совершенствования государственного контроля за их деятельностью.

Во-первых, продолжались инвентаризация объектов и мониторинг их состояния. Эта длительная и трудоемкая работа начала приносить свои плоды. В 2002–2003 гг. наконец были получены данные, характеризующие распределение унитарных предприятий феде-

ральной собственности в отраслевом и территориальном разрезах, а также исходя из среднесписочной численности работающих и величины чистых активов, распределения недвижимого имущества по видам объектов, по субъектам распоряжения ими (закрепленное за ФГУПами, ФГУ, находящееся в государственной казне).

Детальный анализ отраслевой структуры ФГУПов на начало 2002 г., начало и середину 2003 г. представлен ниже (табл. 8).

Как видно из табл. 8, структура ФГУПов неоднородна, на начало 2003 г. существовали 4 отрасли (сельское и лесное хозяйство, наука и научное обслуживание, транспорт и связь, строительство), на долю каждой из которых приходится не менее 10% всех предприятий. При стабилизации количества ФГУПов в большинстве отраслей за 2002 г. значительно выросла численность унитарных предприятий сельского и лесного хозяйства (на 14,6%), материально-технического снабжения и сбыта (на 29%).

Таблица 8

Динамика и отраслевая структура федеральных государственных унитарных предприятий в 2002–2003 гг.

Отрасль 1	На 1 января 2002г. 2		На 1 января 2003г. 4		На 1 июня 2003г. 6	
	ед. 2	% 3	ед. 4	% 5	ед. 6	% 7
Промышленность						
В том числе:	н/д	н/д	н/д	н/д	2224	22,6
машиностроение и металло- обработка (без промышленности медицинской техники)	879	9,4	879	8,9	908*	9,2
лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	229	2,4	229	2,3	н/д	н/д
полиграфическая промышленность	219	2,3	219	2,2	н/д	н/д
легкая промышленность	н/д	н/д	н/д	н/д	193	2,0
промышленность строительных материалов	н/д	н/д	н/д	н/д	81	0,8
пищевая промышленность	н/д	н/д	н/д	н/д	60	0,6

Продолжение таблицы 8

1	2	3	4	5	6	7
металлургия	н/д	н/д	н/д	н/д	49	0,5
химическая промышленность	н/д	н/д	н/д	н/д	46	0,5
прочие отрасли	н/д	н/д	н/д	н/д	887	9,0
Сельское и лесное хозяйство**	1368	14,6	1568	16,0	1393	14,1
Строительство	988	10,5	988	10,05	1035	10,5
Транспорт и связь	1033	11,0	1033	10,5	851	8,6
Непроизводственная сфера						
В том числе:						
наука и научное обслуживание	1431	15,2	1431	14,5	н/д	н/д
торговля и общественное питание	909	9,7	909	9,25	н/д	н/д
материально-техническое снабжение и сбыт	692	7,4	892	9,1	н/д	н/д
здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	226	2,4	226	2,3	н/д	н/д
геология и разведка недр, геодезическая и гидрометеорологическая службы	218	2,3	218	2,2	н/д	н/д
Прочие отрасли	1202	12,8	1254	12,7	–	–
Всего	9394	100,0	9846	100,0	9860	100,0

* Машиностроение.

** В ходе проводимой с 1991 г. аграрной реформы на базе колхозов и совхозов было создано в числе хозяйствующих субъектов других организационно-правовых форм 3,2 тыс. государственных и муниципальных унитарных предприятий; по данным на 1 июня 2003 г. – сельское хозяйство (1329 предприятий) и лесное хозяйство (64 предприятия).

Источник: Данные ведомственного сайта www.mgi.ru; Браверман А.А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 15; Пашня на выданье (материалы к заседанию Госсовета) // Известия. 23 апреля 2002 г.; Программа приватизации федерального имущества на 2004 г. (Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 года) // Вестник Минимущества России. 2003. № 3. С. 4–5.

Данные по отраслевой структуре ФГУПов на 1 июня 2003 г., даваемые в несколько ином разрезе по сравнению с предыдущими датами, позволяют заключить, что за 5 месяцев с начала этого года увеличилось количество унитарных предприятий в строительстве (на 4,8%), в машиностроении и металлообработке (на 3,3%), а уменьшилось в таких отраслях, как транспорт и связь (на 17,6%), сельское и лесное хозяйство (на 11,2%). В результате транспорт и связь (в совокупности) перестали относиться к числу отраслей, на

долю которых приходится более 10% всех ФГУПов, а их численность в сельском и лесном хозяйстве (в совокупности) приблизилась к той, что имела место на начало 2002 г.

Впервые обнародованная информация о распределении ФГУПов в региональном разрезе дает следующую картину (табл. 9).

Таблица 9

Территориальная структура федеральных государственных унитарных предприятий на 1 января 2003 г.

Регион	Количество предприятий	% к итогу
г. Москва	1311	13,3
Московская область	526	5,3
Санкт-Петербург	417	4,2
Краснодарский край	353	3,6
Красноярский край	289	2,9
Свердловская область	282	2,9
Саратовская область	243	2,5
Ростовская область	241	2,4
Новосибирская область	228	2,3
Кемеровская область	219	2,2
Прочие регионы	5737	58,3
Итого	9846	100,0

Источник: Браверман А.А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 15.

Согласно данным табл. 9 более 40% всех унитарных предприятий федеральной собственности на начало 2003 г. находилось в 10 регионах страны. Абсолютным лидером являлась Москва, где их численность превышала 1 тыс. ед. (более 10% всех ФГУПов).

Унитарные предприятия федеральной собственности являются основными пользователями федерального недвижимого имущества по всем категориям объектов, за исключением жилых помещений (табл. 10).

При этом необходимо отметить, что в видовой структуре объектов, закрепленных за федеральными унитарными предприятиями, доминировали объекты, которые не относятся к производственным и административным, жилым, социально-культурным и быто-

вым, составляя около 3/4 всей массы используемых унитарными предприятиями объектов.

Таблица 10

Роль федеральных государственных унитарных предприятий на 1 января 2003 г. как пользователей федерального недвижимого имущества

Виды объектов	Количество, ед.	Доля в закрепленном федеральном недвижимом имуществе, %
Производственные и административные	98 501	73,2
Жилые помещения	67 919	47,9
Объекты соцкультбыта	46 643	75,0
Иные	623 196	76,7
Итого	836 259	72,7

Источник: Браверман А.А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 19.

Таблица 11

Динамика и структура федеральных государственных унитарных предприятий за 2003 г. по величине чистых активов

Количество ФГУПов со стоимостью чистых активов, тыс. руб.	На 1 января 2003 г.		На 1 октября 2003 г.	
	ед.	%	ед.	%
Менее 10	2566	26,1	1906	21,5
10–49	284	2,9	199	2,3
50–99	256	2,6	175	2,0
100–499	846	8,6	705	8,0
500 и более	5894	59,8	5835	66,2
<i>Всего</i>	<i>9846</i>	<i>100,0</i>	<i>8820</i>	<i>100,0</i>

Источник: Браверман А.А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 16; Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики Российской Федерации // Вестник Минимущества России. 2003. № 4. С. 6.

По более свежим данным Реестра федерального имущества, на 1 октября 2003 г. в нем значилось 8820 унитарных предприятий, ос-

нованных на праве хозяйственного ведения³⁸, что дает возможность оценить тенденции в их структуре с точки зрения размеров чистых активов и занятости.

Таблица 12
Динамика и структура федеральных государственных унитарных предприятий за 2003 г. по численности занятых

Количество ФГУПов со среднесписочной численностью работающих, чел.	На 1 января 2003г.		На 1 октября 2003г.	
	ед.	%	ед.	%
Менее 10	1688	17,1	1353	15,3
10–19	971	9,9	868	9,8
20–49	1568	15,9	1409	16,0
50–99	1459	14,8	1303	14,8
100 и более	4160	42,3	3887	44,1
<i>Всего</i>	<i>9846</i>	<i>100,0</i>	<i>8820*</i>	<i>100,0</i>

* По данным Реестра федерального имущества, только предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения без учета дочерних унитарных предприятий, в отношении которых принято решение о реорганизации, и ФГУПов железнодорожного транспорта, имущество которых внесено в уставный капитал ОАО «Российские железные дороги».

Источник: Браверман А.А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 19; Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики Российской Федерации // Вестник Минимущества России. 2003. № 4. С. 6.

Данные табл. 11 и 12 свидетельствуют о том, что происходит процесс уменьшения доли небольших унитарных предприятий федеральной собственности (с величиной чистых активов до 500 млн руб. и численностью персонала до 100 чел.). В принципе это можно расценивать как позитивное явление, поскольку большое количество небольших унитарных предприятий делало весьма трудоемкими и затратными усилия органов власти по совершенствованию управления ими. Именно эти предприятия во многих случаях представляют собой наиболее удобное поле для менеджмента по использованию государственного имущества в личных целях, вплоть до вывода активов. Более крупные унитарные предприятия являются более удобным

³⁸ Без учета дочерних унитарных предприятий, в отношении которых принято решение о реорганизации, и ФГУПов железнодорожного транспорта, имущество которых внесено в уставный капитал ОАО «Российские железные дороги».

объектом управляющего воздействия в смысле привлекательности как для их возможной приватизации, так и регулирования их деятельности в случае, если они останутся в составе госсектора (включая потенциальную интеграцию в холдинговые структуры).

Во-вторых, большие усилия предпринимались в части анализа деятельности ФГУПов. За 9 месяцев 2002 г. в Минимущество России представлено 4147 отчетов руководителей ФГУПов (более 42% всех предприятий). С лучшей стороны можно отметить руководителей ФГУПов, подведомственных Министерству по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций (МПТР), МВД, МИД, Минсвязи, Госкомспорту, Госкомрыболовству, Федеральной службе железнодорожных войск (ФСЖВ), Агентствам по судостроению (Россудостроению), по боеприпасам (Росбоеприпасам), по обычным вооружениям (РАВ), по системам управления (РАСУ), Росавиакосмосу, Росземкадастру, МПР, Минатому, представивших в Минимущество России более 50% отчетов.

Анализ деятельности ФГУПов также проводился в ходе работы балансовых комиссий, организацию которых осуществляют отраслевые ведомства во взаимодействии с Минимуществом России и его территориальными органами. Всего за 2002 г. во взаимодействии с федеральными органами власти проведено 1816 балансовых комиссий. Кроме того, по состоянию на 1 января 2003 г. было обеспечено проведение 978 региональных межрегиональных балансовых комиссий, на которых была рассмотрена деятельность 4259 ФГУПов (на 128% больше по сравнению с предыдущим годом)³⁹.

Еще одним источником информации о состоянии дел на унитарных предприятиях явился аудит отчетности ФГУПов. По состоянию на 1 октября 2002 г. 1557 ФГУПов из 2330 (около 2/3), подлежащих обязательной аудиторской проверке за 2001 г., представили в Минимущество России отчеты о проведении аудиторских проверок. За 2002 г. получены отчеты по результатам обязательного аудита 1546 ФГУПов, или около 3/4 плана в 2079 предприятий. Еще 69 предприятий прошли инициативный аудит с элементами финансового консультирования, а на 334 предприятиях прошел аудит

³⁹ Медведев Ю.М. Итоги деятельности Минимущества России и его территориальных органов за 2002 г. и задачи на 2003 г. // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 33.

промежуточных балансов⁴⁰. В наиболее полном объеме представили аудиторские отчеты за 2001 г. ФГУПы, подведомственные Минобороны, Россудостроению, Росбоеприпасам, Росавиакосмосу, РАСУ, РАВ, Спецстрою, Росземкадастру.

В 2002 г. при формировании перечня объектов, подлежащих инициативному аудиту, помимо предложений отраслевых структурных подразделений были отобраны крупные ФГУПы, не прошедшие аудит за 2001 г. На практике руководство ряда железных дорог, сельскохозяйственных предприятий Российской академии сельскохозяйственных наук, Краснодарского края и Рязанской области препятствовало проведению таких мероприятий, что вызвало необходимость обращения Минимущества РФ в прокуратуру. Прямой экономический эффект для бюджета, который мог быть получен в случае реализации рекомендаций аудиторов, составлял доначисление чистой прибыли по 11 ФГУПов в размере 346,124 млн руб. (почти 92% этой суммы приходилось на ФГУП «Технопромэкспорт»). Ожидаемый эффект от аудита железных дорог ожидался в размере не менее 5 млрд руб., на что указывало падение их чистой прибыли при росте тарифов на перевозки. Аудит промежуточных балансов также вскрывает большое количество нарушений. По его результатам на 16 предприятиях введены процедуры внешнего управления или конкурсного производства, 2 предприятия ликвидированы, 5 – прекратили хозяйственную деятельность. Планом на 2003 г. был предусмотрен обязательный аудит 3204 ФГУП, инициативный – 50 предприятий и аудит промежуточных балансов 1500 ФГУПов⁴¹.

В-третьих, продолжалось приведение уставов ФГУПов и контрактов с их руководителями в соответствие с новыми требованиями, появившимися в 1999–2000 гг. По обобщенным данным, в 2002 г. по согласованию с Минимуществом были зарегистрированы 2734 устава и заключено 925 контрактов с руководителями унитарных предприятий, 2611 их руководителей прошли аттестацию (в отношении 380 руководителей ФГУПов, подлежащих этой процес-

⁴⁰ Медведев Ю.М. Итоги деятельности Минимущества России и его территориальных органов за 2002 г. и задачи на 2003 г. // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 32; Торопов С.В. Проблемы контроля за эффективностью использования государственной собственности // Вестник Минимущества России. 2003. № 2. С. 39.

⁴¹ Торопов С.В. Проблемы контроля за эффективностью использования государственной собственности // Вестник Минимущества России. 2003. № 2. С. 43–45.

дуре, аттестация не проводилась⁴². Сопоставляя эти данные с количеством ФГУПов на начало 2003 г. (9846 ед.), можно констатировать, что приведены в соответствие с новыми требованиями уставы около 28% предприятий, заключены контракты с руководителями примерно 9,5% предприятий, около 26,5% всех директоров прошли аттестацию⁴³.

В работе по приведению в соответствие с новыми требованиями уставов унитарных предприятий в худшую сторону выделялись МПТР, МНС, Минздрав, Минобороны, Минобразование, МПР, Минпромнауки, Минсельхоз, Минэнерго, Минкультуры, МПС, у которых менее половины подведомственных федеральных государственных унитарных предприятий согласовало свои уставы. Из 77 ФГУПов, подведомственных МВД, только уставы 2 ФГУПов приведены в соответствие с действующим законодательством. Ни один из уставов ФГУПов, подведомственных Госкомстатау, не был приведен в соответствие с действующим законодательством.

Было согласовано более 50% уставов ФГУПов, подведомственных Минатому, Минтруду, Госстандарту, Роскартографии, ФСБ, Россудостроению, Росбоеприпасам, РАСУ, Росавиакосмосу, РАВ, Росземкадастру, Спецстрою, Минсвязи, МПР. МИД, ФСЖВ, ФАПСИ, Госкомспорт обеспечили согласование уставов всех подведомственных им ФГУПов.

В кадровой работе с лучшей стороны можно отметить Госкомспорт и Роскартографию, где была проведена аттестация руководителей всех подведомственных ФГУПов. МИД, Минтруд, Россудостроение, Росбоеприпасы, РАСУ, Росавиакосмос, Росземкадстр провели аттестацию более 50% руководителей ФГУПов. В то же самое время Минатом, МНС, Минобразование, МПР, Минпромнауки, Минсвязи, Минтранс, Госкомрыболовство,

⁴² Медведев Ю.М. Итоги деятельности Минимущества России и его территориальных органов за 2002 г. и задачи на 2003 г. // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 32.

⁴³ Без учета деятельности Минимущества РФ и отраслевых органов управления в 2000–2001 гг. эти оценки, по-видимому, несколько занижены, однако представляется маловероятным, чтобы указанным инструментарием администрирования (за исключением аттестации) было охвачено более 1/3 унитарных предприятий федеральной собственности. Процедурой аттестации всего могло быть охвачено до 40% руководителей ФГУПов.

Госстандарт, Госстрой, РАВ провели аттестацию менее 50% руководителей ФГУПов.

В-четвертых, был запущен механизм перспективного планирования ФГУПов путем утверждения программ их деятельности.

Напомним, что Программа деятельности ФГУПов должна утверждаться соответствующим отраслевым федеральным органом исполнительной власти до 1 ноября года, предшествующего планируемому. После утверждения в 7-дневный срок программа представляется отраслевым ведомством в Минимущество России. Оно своевременно довело до каждого федерального органа исполнительной власти планируемые и учтенные при подготовке проекта федерального бюджета на 2003 г. суммы доходов федерального бюджета за счет части прибыли подведомственных ему ФГУПов.

В целом на 2003 г. федеральными органами исполнительной власти были утверждены программы деятельности 2659 ФГУПов (или около 30% общего числа). В наиболее полном объеме были представлены программы ФГУПов, подведомственных ФСБ, ФСЖВ, ФАПСИ, ГТК, ФПС, Росрезерву, Гостехкомиссии, Россудостроению, РАСУ, Минфину (полностью), Спецстрою и Минтруду (98%), Минатому (97%), Минюсту (81%), Минсвязи (69%). По другим ведомствам этот показатель был существенно ниже: Минкультуры – 53%, МПР – 52, МВД – 47, Росбоеприпасы – 44, Минэнерго – 41, МПТР – 35, Минобороны – 34, Минтранс – 31, Росавиакосмос – 28, Минпромнауки – 27, Минздрав – 19%. Крайне неудовлетворительной в этом отношении являлась работа комиссий по анализу эффективности деятельности ФГУП Минсельхоза (4%) и Минобразования (в Минимущество России не поступило ни одной утвержденной ими программы деятельности предприятий).

Утверждение программ на 2004 г. проходило сложнее. По состоянию на 1 ноября 2003 г. проекты программ на очередной год были представлены руководителями только 1096 предприятий⁴⁴.

Более благополучно обстояли дела с утверждением показателей экономической эффективности деятельности унитарных предприятий федеральной собственности. Так, например, Департамен-

⁴⁴ Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики Российской Федерации // Вестник Минимущества России. 2003. № 4. С. 6–7.

том имущества топливно-энергетического комплекса (ТЭК) Минимущества РФ на 2003 г. они были утверждены для 494 ФГУПов, или почти для 3/4 подведомственных предприятий, каковых насчитывалось 676 ед.⁴⁵

В-пятых, Минимуществом России проводится постоянная работа по контролю за деятельностью федеральных предприятий и за использованием ими находящегося в их ведении имущества на всей территории Российской Федерации.

Так, по итогам работы за 2002 г. проведены проверки 1000 организаций федеральной собственности (включая 477 предприятий, остальные – учреждения и АО), расположенных по всей территории Российской Федерации⁴⁶.

В ходе проверок были выявлены следующие наиболее крупные нарушения: 249 организаций (24,9% проверенных) не внесли имущество в Реестр федерального имущества в полном объеме, в 214 (21,4%) – отмечено несоблюдение действующего законодательства при организации бухгалтерского учета, проведении инвентаризации, переоценке и постановке на учет, в 119 (11,9%) – отсутствовала техническая документация на объекты недвижимости.

В 143 организациях (14,3%) было выявлено отчуждение объектов недвижимости без согласования с территориальными органами Минимущества России, в 37 (3,7%) – предоставление площадей по договорам о совместной деятельности, оказании услуг и сотрудничестве, не предусматривающим арендную плату. В 59 случаях (5,9%) арендная плата не перечислялась в федеральный бюджет, а неправомерно оставлялась балансодержателю. В 78 случаях (7,8%) площади сдавались в аренду, субаренду и безвозмездное пользование без согласования с территориальными органами Минимущества России. Были вскрыты факты предоставления площадей сторонним организациям без документального оформления и сохранения прежней величины

⁴⁵ Тихонов А.В. Департамент имущества топливно-энергетического комплекса // Вестник Минимущества России. 2003. № 2. С. 34–35.

⁴⁶ Торопов С.В. Проблемы контроля за эффективностью использования государственной собственности // Вестник Минимущества России. 2003. № 2. С. 46.

арендной платы после изменения методик расчета и ставок арендной платы.

По 310 организациям (31%) учредительные документы не соответствовали действующему законодательству. С руководителями 214 организаций (21,3%) контракт не был заключен или не соответствовал действующему законодательству. К сожалению, имеющаяся информация не позволяет определить типичный профиль нарушений в деятельности унитарных предприятий по сравнению с учреждениями и АО с участием государства.

В результате выполнения проверенными организациями предписаний территориальных органов Минимущества России по устранению выявленных нарушений в 1-м полугодии 2002 г. было осуществлено следующее:

- учредительные документы 100 организаций приведены в соответствие с действующим законодательством (38% числа проверенных организаций, где учредительные документы не соответствовали требованиям законодательству), руководителями 52 предприятий контракты оформлены надлежащим образом (23% государственных предприятий, с руководителями которых не были заключены контракты, либо контракты не соответствовали требованиям действующего законодательства);
- 571 объект недвижимого имущества внесен в реестр федерального имущества;
- в ходе проверок арендаторам направлено 4563 претензии по погашению задолженности по арендной плате на общую сумму 2383 млн руб. Наибольшее количество претензий направлено территориальными органами следующих субъектов Российской Федерации: Ростовской, Кемеровской, Тульской, Саратовской областей, Хабаровского края. По результатам претензионной работы в арбитражные суды подано 694 исковых заявления, связанных с арендой федерального имущества, на общую сумму 624,9 млн руб.

Помимо вопросов аренды в защиту имущественных интересов Российской Федерации, по различным основаниям в арбитражные суды подано 488 исковых заявлений (против 285 в

2001 г.)⁴⁷. Из числа поданных исков судом удовлетворено 122 иска (25%), отказано в удовлетворении – 158, а в 117 случаях судебные решения находятся в стадии обжалования. В 1-м полугодии 2002 г. по результатам удовлетворенных исков поступило в бюджет денежных средств на сумму 352 тыс. руб. По результатам контрольных мероприятий 50 дел передано в прокуратуру. Всего за 2000–2002 гг. Минимуществом РФ заявлено более 700 исков в защиту имущественных интересов Российской Федерации.

В качестве примера взаимодействия органов исполнительной власти можно привести следующее. 20 мая 2002 г. решением Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области на ФГУП «Государственный Обуховский завод» (г. Санкт-Петербург) введено внешнее управление. Минимущество России обратилось в Генеральную прокуратуру России и Федеральную службу по финансовому оздоровлению и банкротству (ФСФО) России с предложением осуществить меры прокурорского реагирования и провести необходимую работу по защите государственных интересов. Данные обращения были вызваны тем, что при проведении балансовой комиссии 24 сентября 2001 г. в Росавиакосмосе финансово-экономическое состояние предприятия было стабильным. В результате совместно проведенной Минимуществом России, ФСФО России, Генеральной прокуратурой РФ работы прокуратурой Санкт-Петербурга было опротестовано определение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области о введении на заводе внешнего управления, выявлено преднамеренное (умышленное) банкротство завода и возбуждено уголовное дело.

В качестве другого примера действий органов власти по усилению регулирования деятельности унитарных предприятий в качестве реакции на негативные результаты их функционирования можно привести изданное 29 октября 2002 г. распоряжение Правительства РФ № 1512-р «О внесении изменений в устав ФГУП “Росспиртпром”». Согласно этому документу холдинг лишается права самостоятельно

⁴⁷ Всего же Минимущество РФ в 2002 г. выступало в защиту имущественных интересов государства по 1740 судебным делам: по 488 (28%) – в качестве истца, по 484 (27,8%) – в качестве ответчика, по 768 (44,2%) – в качестве третьего лица.

кредитоваться, включать в повестку дня собраний акционеров вопросы избрания советов директоров и исполнительных органов АО, акции которых переданы в уставный капитал ФГУП, прекращать полномочия руководства дочерних предприятий. Теперь все эти действия могут осуществляться только с согласия правительства, которое будет рекомендовать собраниям акционеров вышеуказанных АО размер дивидендов и принимать решения об изменении в их уставах и уставных капиталах. Назначение генеральных директоров 18 филиалов, заместителей генерального директора и главного бухгалтера самого холдинга будет согласовываться с Министерством сельского хозяйства РФ. Ранее «Росспиртпром» был ограничен лишь в вопросах проведения дополнительной эмиссии акций или конвертации акций в облигации⁴⁸.

Основная мотивировка, приводимая правительством в пользу таких действий, – необходимость сокращения числа преднамеренных банкротств предприятий алкогольной отрасли, а также выявленные Счетной палатой РФ и новым руководством предприятия многочисленные финансовые нарушения, принесшие бюджету убытки почти в 200 млн руб.⁴⁹

Аудиторы Счетной палаты пришли к выводу, что созданное весной 2000 г. ФГУП «Росспиртпром» неэффективно управляло алкогольной отраслью и не смогло увеличить доходы федерального бюджета. Из 154 млн руб. прибыли, полученной ФГУП в 2001 г., в бюджет было перечислено только 4,6 млн (или 3%). Не попали в казну дивиденды по акциям винно-водочных АО, переданных холдингу в оперативное управление (17,5 млн руб.). «Росспиртпром» активно учреждал новые юридические лица, на которые были замкнуты основные товарные потоки при реализации продукции. Прежнее руководство предприятия, ставшее обладателем ценных водочных активов, вывело торговый дом «Росспиртпрома» из состава государственного имущества, продав 75% его акций за 7,5 млн руб. Аналогичным образом еще ряд предприятий был введен в торговую структуру «Град». Без согласия собственника было продано имущество филиала «Липецкспиртпрома» за 56 млн руб. с рассрочкой до 2010 г.

⁴⁸ Смовж М. За бутылку // Известия. 1 ноября 2002 г. С. 6.

⁴⁹ Смовж М. «Росспиртпрому» не засчитали // Известия. 30 ноября 2002 г. С. 5.

В 2001 г. ОАО «Симбирск-Спирт», объединявшее 7 спиртовых и ликероводочных заводов в Ульяновской области, было разделено на «Симбирск-Спиртпром» (2 ликероводочных завода и Ульяновский спиртзавод) и «Ульяновск-Спирт» (4 сельских спиртзавода). Реорганизация была инициирована компанией, близкой к прежнему руководству ФГУПа «Росспиртпром», которое управляло 51% акций ОАО «Симбирск-Спирт», принадлежавших государству. В результате оба вновь образованных предприятия попали под процедуру банкротства. По утверждению акционеров-миноритариев оно было организовано путем искусственного наращивания кредиторской задолженности и реализации привозного алкоголя в фирменной торговой сети при затоваривании собственной продукции. После принятия решения арбитражным судом Ульяновской области о признании «Симбирск-Спиртпрома» банкротом (май 2003 г.) последовали прекращение производства и арест имущества. При его оценке в 140 млн руб. компания была приобретена в начале 2004 г. за 160 млн руб. московской фирмой «ИнДел» (всего в торгах участвовали две фирмы)⁵⁰.

На заседании Коллегии Счетной палаты (СП) РФ 12 марта 2004 г. отмечалось, что «Росспиртпром» с 2001 г. не перечисляет в федеральный бюджет дивиденды по госпакетам акций, переданных ему в оперативное управление. Проверка выполнения решений Коллегии СП, принятых по итогам контрольного мероприятия в 2002 г., показала, что Минимущество, Минсельхоз, «Росспиртпром» не устранили выявленные нарушения. Не перечислены в полном объеме в бюджет дивиденды по находящимся в оперативном управлении «Росспиртпрома» пакетам акций в размере 36 млн руб. В ряде АО, пакеты акций которых были переданы ему в оперативное управление, ухудшились финансово-экономические показатели. Одной из причин этого является сбытовая политика ОАО «Московский завод “Кристалл”» и ОАО «Самарский комбинат “Родник”», ведущая к перераспределению доходов в пользу оптовой и розничной торговли, причем доля дохода производителя в розничной цене продукции составляет не более 3% против 40% доли дохода от продаж. Коллегия СП решила направить: предписание во ФГУП «Росспиртпром» с требованием зачислить в бюджет дивиденды по госпакетам акций, представления – в Минэкономразвития, Минсельхоз и «Росспиртпром»,

⁵⁰ Прибыльное дело // Прямые инвестиции. 2004. № 2 (22). С. 58.

информационное письмо – в Минэкономразвития, отчет о проверке – в обе палаты Федерального Собрания РФ⁵¹.

Широкую огласку приобрел выявленный Счетной палатой факт «зависания» 5 тонн золота при акционировании ФГУП «Приокский завод цветных металлов» (г. Касимов Рязанской области), которые не были ни переданы Минфину РФ, ни включены в уставный капитал создаваемого АО⁵².

Довольно динамично и результативно были проведены мероприятия по обеспечению передачи государственными предприятиями находящихся у них акций (долей) в уставных капиталах в казну Российской Федерации⁵³. По результатам проведенной инвентаризации к июлю 2002 г. было установлено, что 548 ФГУПов имеют 642 пакета акций в банках. А к ноябрю того же года была собрана информация уже о 551 предприятии, которые являются держателями 730 пакетов акций кредитных организаций. В целом к январю 2003 г. Минимущество располагало информацией о 574 ФГУПах (включая казенные) и учреждениях, являющихся держателями 772 пакетов акций в 156 кредитных организациях.

По состоянию на 23 октября 2002 г. Российская Федерация в лице Минимущества России вступила в права акционера в отношении акций 139 кредитных организаций, акции которых переданы 359 предприятиями, что подтверждается 424 выписками из реестра акционеров.

⁵¹ Дайджест заседаний Коллегии Счетной палаты РФ // Финансовый контроль. 2004. № 4 (29). С. 91.

⁵² Помимо указанных предприятий, в материалах Счетной палаты за 2003 г. в качестве нарушителей законодательства или объектов нарушений со стороны других хозяйствующих субъектов, органов управления фигурировали ФГУП «Чеченгазпром», «Рособоронэкспорт», «Адмиралтейские верфи», «Сибирский химический комбинат», ГУЭП «Эфес», ГУП «Главный центр магистральных перевозок почты Минсвязи», «Астрофизика», «Военно-строительное объединение МВД», ФГУП «Мосхимфармпрепараты» им. Н.А. Семашко.

⁵³ В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 454-р федеральным органам исполнительной власти, на которые возложены координация и регулирование деятельности в соответствующих отраслях, поручалось обеспечить совместно с Минимуществом России передачу подведомственными им федеральными государственными предприятиями находящихся в их хозяйственном ведении акций, долей в уставных капиталах кредитных организаций в казну РФ, при этом завершение такой передачи требовалось обеспечить не позднее 1 июля 2002 г.

В рамках выполнения названного распоряжения предполагается осуществить приватизацию вышеуказанных пакетов акций, от реализации которых планируется получить более 2,5 млрд руб. На 2003 г. была запланирована приватизация примерно 160 пакетов акций банков, переданных в казну Российской Федерации.

Продолжалась работа по вовлечению в хозяйственный оборот объектов незавершенного строительства. Так, предметом рассмотрения на постоянно действующей комиссии Минимущества РФ по этому вопросу стали 99 объектов, подведомственных Департаменту имущества топливно-энергетического комплекса (ТЭК). По большинству из них (53 ед.) принято решение завершить строительство с привлечением инвестиционных средств, около 1/4 (25 ед.) должны быть достроены за счет бюджетных средств (в основном объекты Минатома России, включенные в федеральные целевые программы), 13 объектов подлежат продаже в установленном порядке, а 2 объекта передано в уставный капитал ОАО «Специализированная отраслевая инвестиционно-строительная компания»⁵⁴.

В-шестых, определенные плоды принесла отработка финансового аспекта взаимоотношений ФГУПов с бюджетной системой.

Напомним, что на основе представляемых данных Минимущество России осуществляет ведение реестра показателей эффективности деятельности унитарных предприятий федеральной собственности.

В связи с этим закономерен вопрос о том, насколько хозяйственная деятельность ГУП способна приносить прибыль и как обстоят дела на практике. Официальные данные по результатам деятельности унитарных предприятий достаточно ограничены и во многом противоречивы, о чем свидетельствует их постоянное уточнение в последние годы.

С одной стороны, существует устоявшееся мнение о хронической убыточности основной массы госпредприятий. Так, по данным Минимущества России, по результатам 2002 г. 40% ФГУПов являются убыточными, а 20% функционируют с примерно нулевой рен-

⁵⁴ Тихонов А.В. Департамент имущества топливно-энергетического комплекса // Вестник Минимущества России. 2003. № 2. С. 35.

табельностью⁵⁵. Оценки Счетной палаты Российской Федерации⁵⁶ еще более пессимистичны: убыточны примерно 67% государственных унитарных предприятий, 13% – работают с прибылью, еще около 20% – рентабельны⁵⁷.

В то же время имеются данные, идущие вразрез с точкой зрения о финансово-экономической неэффективности унитарных предприятий, априорно вытекающей из их принадлежности к госсектору и организационно-правовой формы (табл. 13).

Так, в 1998 г. прибыль получили 5530 из 10 284 ФГУПов (53,8%), в 1999 г. – 6323 из 9868 ФГУПов (64,1%), в 2000 г. – 6165 из 9312 ФГУПов (66,2%), в 2001 г. – 5456 из 8236 ФГУПов (66,2%)⁵⁸, что стабильно превышало долю прибыльных предприятий и организаций в экономике в целом. Однако надо иметь в виду, что при этом не учитывались данные по некоторой части ФГУПов по причине отсутствия информации (в 1998 г. – около 37%, в 1999 г. – 28%, в 2000 г. – 16%, в 2001 г. – 12%), а также то, как учитываются результаты хозяйственной деятельности, когда доходы равны издержкам (относятся ли они к прибыльным предприятиям или убыточным). Поэтому, возможно, доля убыточных предприятий среди ФГУПов несколько выше. С другой стороны, в российских реалиях специфика их хозяйственной деятельности (зависимость от госзаказа, бюджетного финансирования потребителей их продукции, регулируемое ценообразование и т. п.) является априорным фактором, противодействующим достижению результатов, сопоставимых с остальной экономикой.

⁵⁵ www.strana.ru. Брифинг первого заместителя министра имущественных отношений РФ А. Бравермана после заседания Правительства РФ 6 февраля 2003 г.

⁵⁶ www.strana.ru. Интервью председателя Счетной палаты РФ С. Степашина в Санкт-Петербурге 9 февраля 2003 г.

⁵⁷ Имеется ли в виду состояние примерного равенства доходов и издержек или что-либо еще, остается неясным.

⁵⁸ По-видимому, речь идет только о ФГУПах, представивших отчетность, поскольку в других источниках приводятся иные данные об их общей численности в соответствующие периоды.

Таблица 13

**Динамика показателей финансовых результатов деятельности
федеральных государственных унитарных предприятий
и в экономике в целом в 1998–2001 гг.**

Год	Федеральные государственные унитарные предприятия			Доля убыточных организаций в экономике в целом
	Общее количество ФГУПов, получивших прибыль	% от общего количества	величина прибыли, млрд руб.	
годо- вое, ед.	ед.			
1998	10284*	5530	53,8	47,0**
1999	9868*	6323	64,1	71,0**
2000	9312*	6165	66,2	100,4
2001	8236*	5456	66,2	47,4/163,5***
2002	н/д	н/д	н/д	н/д

* По-видимому, речь идет только о ФГУП, по которым имеется информация и отчетность, поскольку в других источниках приводятся иные данные об их общей численности в соответствующие периоды.

** В соответствующем источнике (Управление государственной собственностью / Под ред. д.э.н., проф. В.И. Кошкина. Изд. расшир. и доп. М.: ЭКМОС, 2002. С. 647) говорится о миллионах рублей, что, вероятно, является неточностью, поскольку применительно к 2000 г. там же говорится о миллиардах рублей;

*** В знаменателе данные из следующего источника (Управление государственной собственностью / Под ред. д.э.н., проф. В.И. Кошкина. Изд. расшир. и доп. М.: ЭКМОС, 2002. С. 647). По-видимому, расхождения объясняются использованием данных о различных видах прибыли (балансовой и чистой за вычетом налогов и обязательных платежей).

Источник: Управление государственной собственностью / Под ред. д.э.н., проф. В.И. Кошкина. Изд. расшир. и доп. М.: ЭКМОС, 2002. С. 647; В. Игнатов. Может ли государственная собственность обеспечить социальную защиту граждан России // Известия. 18 марта 2002 г. С. 4; Материалы Всероссийского совещания «О реализации задач в сфере имущественных отношений, поставленных Президентом РФ в посланиях Федеральному Собранию РФ “Россия должна быть сильной и конкурентоспособной” и “О бюджете на 2003 г.”» (Москва, 26–27 ноября 2002 г.). Российский статистический ежегодник. 2003. Стат. сб. М.: Госкомстат России, 2003. С. 571; расчеты автора.

Тем не менее можно констатировать, что унитарные предприятия федеральной собственности располагают значительными возможностями как для пополнения бюджетной системы за счет неналоговых источников, так и для участия в инвестиционном процессе за счет внутренних источников, не требуя дополнительного бюджетного финансирования. Так, по результатам 2001 г. суммарная чистая прибыль прибыльно работающих ФГУПов соста-

вила 47,4 млрд руб., что в 2,9 раза превысило величину суммарного убытка убыточно работавших ФГУПов (16,2 млрд руб.). Вопрос заключался лишь в наличии политической воли и соответствующего инструментария, способного предотвратить полное «проедание» прибыли и обеспечить ее направление на цели расширенного воспроизводства. Вопрос участия унитарных предприятий в инвестиционном процессе и воспроизводстве основных фондов тесно связан с финансовыми взаимоотношениями унитарных предприятий и бюджетной системы по поводу распределения прибыли.

Системная работа Минимущества России и других федеральных органов исполнительной власти в ходе реализации Концепции в отношении ФГУПов дала результаты и в части поступлений части чистой прибыли ФГУПов в бюджет (табл. 14).

По итогам 2001 г. Минимущество РФ впервые с начала 1990-х годов в числе прочих бюджетных поступлений от использования федерального имущества отметило перечисление прибыли ФГУПов в размере около 210 млн руб. (0,2% ее совокупного объема), из которых 107 млн руб. (51%) поступили от ФГУПов, подведомственных Департаменту имущества топливно-энергетического комплекса (ТЭК) Минимущества РФ⁵⁹.

В законе о федеральном бюджете на 2002 г. впервые появилось упоминание о части прибыли функционирующих внутри страны ФГУПов, остающейся после уплаты налогов, обязательных платежей и сборов, как одной из статей неналоговых доходов бюджета (с присвоением соответствующего кода бюджетной классификации). Ее количественная величина была определена в 500 млн руб. По итогам 2002 г. Минимущество РФ отметило перечисление в бюджет части прибыли ФГУПов в размере около 914,2 млн руб. ФГУПы ТЭК перечислили 129,97 млн руб. (14,2%). Таким образом, можно говорить о том, что бюджетное задание перевыполнено в 1,8 раза. Количество ФГУП, перечисливших прибыль в бюджет, выросло в 6,2 раза (813 ед. против 131 ед. в 2001 г.), превысив количество АО, от которых государство добилось выплаты дивидендов на свою долю в капитале (749 ед.). Однако число таких пред-

⁵⁹ Тихонов А.В. Департамент имущества топливно-энергетического комплекса // Вестник Минимущества России. 2003. № 2. С. 35.

приятий составило всего 8,7% общего количества ФГУПов на 1 января 2002 г. Иначе говоря, в среднем из 100 ФГУПов, которые прибыльны, лишь примерно 22 отчислили государству часть своей прибыли⁶⁰.

Таблица 14

Динамика показателей перечисления прибыли в бюджет федеральными государственными унитарными предприятиями в 2001–2004 гг.

Год	Количество ФГУПов, перечисливших часть прибыли в бюджет, ед.	Абсолютная величина перечислений, млн руб.	Степень выполнения бюджетного задания, %	Доля прибыли, перечисленной в бюджет ФГУПов, %		
				в доходах из возобновляемых источников имущественного характера, фиксируемых Минимуществом РФ	в совокупных доходах имущественного характера, фиксируемых Минимуществом РФ	в доходах федерального бюджета от использования имущества, находящегося в государственной собственности, или от деятельности
2001	131	209,6	–	0,7	0,5	0,4
2002	813	914,2	182,8	2,5	1,8	1,1
2003	н/д	2387,6	95,5	5,8	1,75	2,2

Источник: Медведев Ю.М.. Итоги деятельности Минимущества России и его территориальных органов за 2002 г. и задачи на 2003 г. // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 31–32; Российский статистический ежегодник. 2003. Стат. сб. М.: Госкомстат России 2003. С. 549; Социально-экономическое положение России. Январь 2004 г. М.: Госкомстат РФ. С. 169; расчеты автора.

⁶⁰ Обзор экономической политики в России за 2002 год // Авдашева С.Б., Андреева Е.И., Андрианов В.Д. и др. Бюро экономического анализа. М.: ТЕИС, 2003, с. 234–235. Приятие соответствующих нормативных актов не было прямо предусмотрено планом нормативной работы по реализации положений «Концепции», в результате только 10 апреля 2002 г. правительством Российской Федерации было принято постановление № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий».

В законе о федеральном бюджете на 2003 г. размер отчислений от прибыли ФГУПов был определен в 2,5 млрд руб. Фактически в виде перечисления из этого источника составили 2387,6 млн руб. (95,5% плана) (для сравнения: дивидендные выплаты в бюджет – 12 395,2 млн руб., или в 5,2 раза больше). Таким образом, доля прибыли федеральных государственных унитарных предприятий в совокупных доходах федерального бюджета от приватизации и использования федерального имущества увеличилась с 0,4% в 2001 г. до 2,2% в 2003 г. Тем не менее, несмотря на впечатляющий более чем 11-кратный абсолютный и 5-кратный относительный рост, величина неналоговых доходов государства из этого источника составила в 2003 г. менее 0,01% доходов федерального бюджета и всего около 0,018% ВВП, хотя в работе в этом направлении, по-видимому, еще имеются резервы. Согласно закону о федеральном бюджете на 2004 г. перечисление части прибыли унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, должно составить в текущем году 3200 млн руб.

В-седьмых, во исполнение постановления Правительства РФ от 6 декабря 1999 г. № 1348 «О федеральных государственных унитарных предприятиях, основанных на праве хозяйственного ведения» на основании комплексного анализа деятельности ФГУПов и предложений отраслевых ведомств Минимущество России собирало информацию и формулировало предложения о возможности реструктуризации и реформирования ФГУПов. К началу 2002 г. по 66% ФГУПов были сформированы предложения о способе их реструктуризации (в том числе по реорганизации 1669 ФГУПов и по ликвидации 531 ФГУПа)⁶¹.

В настоящее время приходится констатировать, что количество ФГУПов после принятия новых законов о приватизации (2001 г.) и об унитарных предприятиях (2002 г.) не сократилось. Более того, в отличие от периода 2000–2001 гг., за 2002 г. количество ФГУПов, напротив, выросло примерно на 5%, не превысив, однако, величины в 10 тыс. ед., что соответствует уровню осени 2001 г. На 1 октября 2003 г. в Реестре федерального имущества значилось 8820 унитар-

⁶¹ Об итогах приватизации государственного имущества в 2001 г. и программе приватизации в 2002 г. Материал Минимущества России к заседанию Правительства Российской Федерации.

ных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, что примерно на 10% меньше, чем на начало 2003 г. Однако в это количество не входят дочерние унитарные предприятия, в отношении которых принято решение о реорганизации, ФГУПы железнодорожного транспорта, имущество которых внесено в уставный капитал ОАО «Российские железные дороги», а также унитарные предприятия на праве оперативного управления (т.е. казенные⁶²).

Активно проводившаяся инвентаризация государственной собственности приводила к выявлению большого количества объектов, ранее не учтенных в Реестре собственности РФ (включая унитарные предприятия). Однако не стоит думать, что это должно было автоматически привести к увеличению массива федерального имущества, поскольку параллельно должны были происходить приватизационные, оптимизационные (слияние, присоединение) и ликвидационные процедуры.

Исходя из классификации способов преобразования организационно-правовой формы ФГУПов, содержащейся в постановлении Правительства РФ от 6 декабря 1999 г. № 1348, можно констатировать, что из примерно 6200 предприятий, в отношении которых были сформулированы предложения по их реструктуризации, около 27% будут реорганизованы, что включает и создание на их базе ОАО⁶³, а 8,6% – ликвидированы. Соответственно, в отношении прочих примерно 4 тыс. ФГУПов спектр вариантов преобразования состоял из продажи предприятий как имущественных комплексов, создания на базе их имущества федеральных казенных предприятий и сохранения предприятий в форме унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения. Достаточно очевид-

⁶² Напомним: по состоянию на начало 2001 г. насчитывалось всего 26 таких предприятий (0,2% общего количества унитарных), на начало 2002 г. – 33 (0,35%). Наибольшую известность из них в последние годы приобрело федеральное казенное предприятие (ФКП) «Плодоимпорт», контролируемое Минсельхозом РФ, которое через это предприятие проводит кампанию по возвращению государству брендов известных в советское время алкогольных напитков (например, водки «Столичная» и «Московская»), перешедших в 1990-е годы в руки частных структур.

⁶³ В постановлении Правительства РФ от 6 декабря 1999 г. № 1348 ничего не говорится о каких-либо других вариантах реорганизации ФГУПов, помимо создания ОАО, хотя формулировка «в том числе» подразумевает их наличие.

на полярность этих вариантов, однако о более детальных проработках Минимущества РФ не сообщало.

Изначально предполагалось, что приватизация унитарных предприятий (путем акционирования и продажи имущественных комплексов) станет основным направлением их реорганизации. Однако на практике этот процесс шел крайне медленно (табл. 15).

Таблица 15

Сравнительные данные по динамике приватизации федеральных государственных унитарных предприятий в 2000–2003 гг.

Год	Количество ФГУПов (по данным Минимущества РФ)		Количество приватизированных предприятий (объектов) федеральной собственности (по данным Госкомстата РФ)	
	включенных в программу приватизации, ед.	реально приватизиро- ванных, ед.	всего, ед.	создано открытых акционерных обществ (ОАО), ед.
2000	н/д	2	170	36
2001	н/д	5	125	11
2002	152/576*	78	86	10
2003	435/825/911/970*	571	188	161/159**

* Все величины, кроме первой, означают количество ФГУПов, включенных в прогнозный план (программу) приватизации, после ее корректировок в течение того или иного года.

** В числителе – общее число приватизированных имущественных комплексов унитарных предприятий, из которых в знаменателе – число унитарных предприятий, преобразованных в ОАО, еще 2 имущественных комплекса унитарных предприятий было продано на аукционе.

Источник: Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики Российской Федерации // Вестник Минимущества России. 2003. № 4. С. 8; Сведения о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (государственного и муниципального имущества) в Российской Федерации: за январь–декабрь 2000 г. (с. 64); за 2001 г. (с. 63); за 2002 г. (с. 63); за 2003 г. (с. 198). М.: Госкомстат России; Экономические обзоры ОЭСР. Российская Федерация. Экономика. ОЭСР, 2004. С. 90.

Оценка его темпов и результативности, несмотря на кажущуюся простоту, представляется весьма сложным действием, поскольку планы, неоднократно менявшиеся в сторону увеличения количеств-

ва приватизируемых предприятий, как правило, не выполнялись. К тому же наблюдалось значительное расхождение данных Минимущества и отчетности Госкомстата РФ (о примерном совпадении можно говорить только в 2002 г.). Объяснение этому появилось совсем недавно, когда Госкомстат РФ уточнил, что публикуемые им данные о приватизации унитарных предприятий не включают сведения об имущественных комплексах федеральных государственных унитарных предприятий, приватизация которых осуществлена Минимуществом России⁶⁴.

Так, изначально в плане на 2002 г. предполагалось иметь в качестве объектов приватизации примерно 1200–1500 государственных предприятий, однако было согласовано и одобрено акционирование (с сохранением 100% акций в федеральной собственности) только 576 ФГУПов. Более того, по состоянию на 1 января 2003 г. успели акционировать чуть более 100 предприятий⁶⁵: только 30 акционерных обществ полностью зарегистрированы, документы еще 71 созданного акционерного общества находились на государственной регистрации, тогда как по 36 ФГУПов был проведен аудит промежуточного баланса, а по 363 ФГУПам была только собрана информация для формирования промежуточного баланса. Приватизация 76 ФГУПов была приостановлена (или прекращена) по следующим причинам: в отношении 64 предприятий введены процедуры несостоятельности, 10 – ликвидированы, в отношении 2 – проходят судебные разбирательства, еще 2 предприятия – переданы в собственность субъекта РФ⁶⁶.

⁶⁴ Социально-экономическое положение России. Январь 2004 года. М.: Госкомстат РФ. С. 131.

⁶⁵ Процедура акционирования ФГУП включает проведение инвентаризации имущества, в том числе прав на результаты научно-технической деятельности, и обязательств предприятия; составление промежуточного баланса по результатам инвентаризации; оформление документов о земельных участках, предоставленных предприятию; формирование перечня не подлежащего приватизации имущества (в том числе исключительных прав) и предложений по дальнейшему их использованию; формирование сведений об имеющихся обременениях имущества (в том числе публичных сервитутов); проведение аудиторской проверки промежуточного баланса; утверждение устава нового открытого акционерного общества и формирование его органов управления.

⁶⁶ Медведев Ю.М. Итоги деятельности Минимущества России и его территориальных органов за 2002 г. и задачи на 2003 г. // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 36–37.

Это было обусловлено и тем, что сам перечень объектов для приватизации в 2002 г. был сформирован в полном объеме только к середине года, и тем, что многие нормативные акты по реализации положений нового закона о приватизации были приняты уже во второй половине 2002 г.

Ярким примером субъективизма в условиях действия нового закона о приватизации, который не требует утверждения программы приватизации парламентом, может служить практика 2003 г., когда правительство без особых обоснований дважды корректировало утвержденный в августе 2002 г. прогнозный план приватизации. Если первоначально была запланирована приватизация 435 ФГУПов, то в феврале 2003 г. их количество выросло до 825, а в апреле – до 911 ФГУПов. С учетом тех ФГУПов, которые не успели акционировать в 2002 г., количество ФГУПов, намеченных к приватизации, составляло около 1300 ед. Возникают сомнения в реальности таких планов. Так, среди ФГУПов, подведомственных Департаменту имущества топливно-энергетического комплекса (ТЭК) Минимущества РФ, в 2002 г. было преобразовано в ОАО 6 предприятий, прогнозный план приватизации на 2003 г. включал 63 предприятия (из 676 ед. по состоянию на начало года), а на 2004 г. – уже 246⁶⁷.

В 2003 г. темпы приватизации все же заметно ускорились. По данным Минимущества, за январь–сентябрь 2003 г. было приватизировано 400 ФГУПов. При этом в нарушение законодательства о приватизации руководителями 68 ФГУПов не было обеспечено проведение ее начального этапа – инвентаризации, а руководителями 334 ФГУПов нарушился график приватизации. Наиболее серьезное отклонение от графика наблюдалось по предприятиям, подведомственным Минкультуры (82,1% предприятий, включенных в программу приватизации), Минсельхозу (57,2%), Минэнерго (57,1%), РАСУ (55,6%), Минтрансу (52,2%), МПР (50,0%), Росавиакосмосу (42,9%), Минобороны (33,3%), Минобразованию (17,2%) (для сравнения: по прочим ведомствам этот показатель составил 8,6%).

Всего же в 2003 г. было приватизировано 571 ФГУП (или 59% от включенных в расширенный перечень годового прогнозного плана

⁶⁷ Тихонов А.В. Департамент имущества топливно-энергетического комплекса // Вестник Минимущества России. 2003. № 2. С. 34–35.

(программы) приватизации 970 предприятий)⁶⁸, в 2002 г. этот показатель составил 13,5%. Тем не менее даже по итогам 2003 г. приходится констатировать, что неоднократные корректировки перечня приватизируемых предприятий оказались малообоснованными, и реально удалось добиться перевыполнения программы приватизации только в первоначальном варианте (435 ед.).

Одним из способов сопротивления менеджмента унитарных предприятий их приватизации является инициирование процедуры банкротства, а также совершение сделок, направленных на увод активов предприятий. Если в 2001 г. были начаты процедуры конкурсного производства в отношении примерно 40 ФГУПов (например, в отношении ФГУП «Алтайский киномеханический завод»), в 2002 г. – в отношении 60 ФГУПов (например, в отношении упоминавшегося ФГУПа «Государственный Обуховский завод»), то в 2003 г. только из числа включенных в прогнозный план (программу) приватизации на этот год по 77 ФГУПов (т.е. примерно по 8%) после включения предприятий в соответствующий перечень были приняты судебные решения о введении процедур наблюдения, внешнего управления и конкурсного производства. Наиболее неблагополучными в этом отношении являются Россудостроение (на 75% включенных в программу приватизации подведомственных предприятий введены процедуры банкротства), Росбоеприпасы (44,4%), Минатом (25%), Минсельхоз (18,5%), РАСУ (13,9%). Для сравнения: по Минтрансу этот показатель составил 8,7%, по Минэнерго – 7,1%, по Минобороны – 3,7%, по Минкультуры – 2,6%, по МПС – 1,6%⁶⁹. Всего к началу 2003 г. около 1 тыс. ФГУПов находились в стадии внешнего управления и конкурсного производства, хотя на практике возможны ситуации, когда такие предприятия не смогут нести реальной материальной ответственности перед кредиторами (около 1 тыс. ФГУПов, или примерно 10% не имели недвижимости)⁷⁰.

⁶⁸ Экономические обзоры ОЭСР. Российская Федерация. Экономика. ОЭСР, 2004. С. 90.

⁶⁹ Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики Российской Федерации // Вестник Минимущества России. 2003. № 4. С. 9–10. При этом необходимо иметь в виду, что по всем вышеуказанным ведомствам, за исключением Минсельхоза, речь идет о введении процедур банкротства не более чем по 5 предприятиям.

⁷⁰ Из выступления первого заместителя министра имущественных отношений Ю.М. Медведева на совещании руководителей ГУП системы Минатома России,

Другим магистральным направлением сокращения количества ФГУПов является реорганизация путем слияния, присоединения и ликвидации. Предполагалось, что в 2002–2003 гг. число предприятий, прошедших через эти процедуры сократится на 1500 ед. В этом отношении за истекшие годы продвижение было более существенным, чем в направлении приватизации. Об этом можно судить, например, по реформированию ФГУПов, подведомственных Департаменту имущества топливно-энергетического комплекса (ТЭК) Минимущества РФ. В 2002 г. было преобразовано в ОАО 6 предприятий, ликвидировано – 2, а реорганизовано – 46⁷¹.

В стадии реализации и разработки находятся проекты слияния и укрупнения унитарных предприятий, их интеграции в холдинговые структуры в целом ряде отраслей (атомная энергетика, железнодорожный транспорт, оборонная и алкогольная промышленность, обеспечение функционирования воздушного и морского транспорта, почтовая связь).

Первым подобным примером можно считать создание 22 мая 2000 г. упомянутое выше ФГУП «Росспиртпром» (для централизации управления принадлежащими государству активами в алкогольной промышленности). По состоянию на осень 2000 г. в холдинг входили на правах филиалов 18 ГУПов (в основном региональные ГУПы, призванные руководить деятельностью спиртовых и ликероводочных заводов в масштабе региона) и пакеты акций значительного числа предприятий алкогольной отрасли. Процесс консолидации государственной собственности в отрасли продолжался, и к началу 2003 г. холдинг объединял уже более 100 предприятий (считая также и пакеты акций государства в капитале 102 АО ликероводочной промышленности, переданные ему в оперативное управление без права отчуждения, где он осуществлял права акционера от имени РФ).

состоявшегося 13 марта 2003 г. (Медведев А.А., Виноградов В.Г. О реформировании государственных унитарных предприятий и переходе на новую модель управления государственной собственностью в Министерстве Российской Федерации по атомной энергии // Управление собственностью. 2003. № 2. С. 45).

⁷¹ Тихонов А.В. Департамент имущества топливно-энергетического комплекса // Вестник Минимущества России. 2003. № 2. С. 34.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 4 апреля 2001 г. № 389 «О реорганизации федеральных государственных киностудий» проводится реорганизация федеральных государственных унитарных предприятий (киностудий) путем выделения из них новых федеральных государственных унитарных предприятий, подлежащих последующему преобразованию в открытые акционерные общества. За предприятиями, остающимися в форме ФГУПов и не подлежащими акционированию, будут сохранены лишь исключительные права на использование аудиовизуальных произведений, что позволит обеспечить сохранность культурных произведений в этой области и их использование в интересах всего общества. Предполагается, что реорганизация киностудий позволит увеличить объем производства отечественных фильмов, а также обеспечить защиту авторских прав Российской Федерации на кинопроизведения.

В рамках вышеуказанного и последующего президентских указов создано открытое акционерное общество «Российский кинопрокат» на базе 18 федеральных государственных предприятий, осуществляющих показ, прокат и распространение кинофильмов, включая ФГУП «Опытно-экспериментальный завод (центр театрального светотехнического оборудования)». Затем последовали мероприятия по выполнению Указа Президента РФ от 13 августа 2001 г. № 1031 «О создании федерального государственного унитарного предприятия «Российская телевизионная и радиовещательная сеть».

Большое значение процессы интеграции имеют для предприятий и организаций оборонной промышленности, которые к 2001 г. были объединены в 51 интегрированную структуру. По Федеральной целевой программе реструктуризации и конверсии оборонной промышленности на 1998–2000 гг. планировалось создание 82 таких структур. Из них действовали 35 интегрированных структур, включая 20 финансово-промышленных групп (ФПГ), 8 холдингов, 7 концернов⁷². Как известно, официально регистрируемые ФПГ исходя из принятой в 1990-е годы нормативно-правовой базы не отличались высокой степенью имущественной интеграции. На основе реаль-

⁷² Управление государственной собственностью / Под ред. д.э.н., проф. В.И. Кошкина. Изд. расшир. и доп. М.: ЭКМОС, 2002. С. 514.

ного экономического обоснования было создано не более 4–5 структур (например, АВПК «Сухой»). Поэтому можно предположить, что преобладание среди интегрированных структур оборонной промышленности ФПГ к концу 1990-х годов перестало удовлетворять возросшим требованиям экономической эффективности, вытекающим из Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ (1999 г.).

Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 713 утверждена федеральная целевая программа «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002–2006 гг.)». В рамках названной программы предполагается создание ряда интегрированных структур, которые являются одной из наиболее эффективных форм управления государственной собственностью в оборонно-промышленном комплексе (ОПК). Уже из названия документа видно, что временной горизонт охватывает 5 лет. С организационно-правовой точки зрения важно то, что речь идет о создании структур, призванных консолидировать, как ФГУПы, так и доли государства в АО.

При этом необходимо отметить, что по состоянию на конец 2001 г. в военно-промышленном комплексе количество федеральных государственных унитарных предприятий (664 ед.) было меньшим, чем количество открытых акционерных обществ, созданных при преобразовании федеральных государственных унитарных предприятий (982 ед.). По состоянию на конец 2002 г. из 915 предприятий, включенных в проект «Реестра предприятий ОПК», имеющих лицензию на разработку и создание оборонной продукции (около 55% всех предприятий комплекса), статус унитарных предприятий имели около половины. Они составляли большинство в ракетно-космической промышленности, промышленности боеприпасов и спецхимии, средств связи и в судостроении. К 2003 г. в оборонно-промышленном комплексе насчитывалось 675 ФГУПов. Для оборонно-промышленного комплекса, предприятия которого составляют основную часть государственного сектора экономики, выработаны четкие критерии для принятия решения о приватизации: минимальное наличие на предприятии мобилизационных мощностей или их отсутствие, доля государственного оборонного заказа в общем объеме выпускаемой продукции, не превышающая

30%, а также наличие в федеральной собственности пакета акций размером не менее 25% от общего количества акций.

По состоянию на начало 2003 г. созданы или находятся в процессе создания следующие интегрированные структуры: «ТВЭЛ», «Спецстройматериалы» (атомная промышленность), АВПК «Сухой», РСК «МИГ», ОАО «Авиастроительная холдинговая компания “Туполев”», «Авиаприбор-Холдинг», «Корпорация “Аэрокосмическое оборудование”», «Межгосударственная авиастроительная компания “Ильюшин”» (авиационная промышленность), «Вымпел», «Российская электроника» (электронная промышленность), «Корпорация “Компомаш”» (ракетно-космическая техника), «Тактическое ракетное вооружение», «Алмаз-Антей» (производство средств ПВО). На очереди создание концернов «Авионика» (создание бортового оборудования для военной и гражданской авиации, наземных систем обеспечения работы этих комплексов) на базе предприятий научно-производственного центра «Технокомплекс» и «Оптико-электронное приборостроение и оптические технологии». В судостроении проводится работа по созданию 12 структур, в том числе 8 холдингов, включающих 32 предприятия. В авиационной промышленности на протяжении последних лет активно обсуждались вопросы интеграции производителей военной и гражданской продукции путем создания единой Национальной авиапромышленной компании или двух самолетовертолетостроительных комплексов (объединения структур «Туполев», «МиГ», «Камов» с одной стороны, и «Ильюшин», «Сухой», «Миль» – с другой). Окончательное решение пока не принято.

При этом стоит подчеркнуть, что процесс создания интегрированных структур идет медленно. К числу реализованных и реально работающих проектов в оборонной промышленности⁷³ можно отнести лишь АВПК «Сухой», «Тактическое ракетное вооружение», «Алмаз-Антей» (производство средств ПВО), хотя изначально предполагалось создать 74 холдинга и концерна, а в 2002 г. эта цифра уменьшилась до 42.

⁷³ Помимо структур Мината РФ, где и на протяжении 1990-х годов сохранялась достаточно высокая степень интеграции предприятий.

Далеко не все представители директорского корпуса разделяют официальную точку зрения на холдинги как на оптимальную структуру управления оборонной промышленностью. Так, по мнению гендиректора Федерального научно-производственного центра «Московское машиностроительное производственное предприятие «Салют» (авиационное моторостроение) Ю. Елисеева, «нынешний процесс реструктуризации чем-то напоминает коллективизацию 30-х годов. ...Не думаю, что административный путь объединения оборонных предприятий в условиях рыночной экономики даст ожидаемый эффект. Аргумент, что только таким образом можно аккумулировать средства на создание новой техники, является слабым прикрытием. Это можно сделать гораздо проще, например, отчислять на разработку новой техники 6–7% прибыли от экспортных продаж»⁷⁴.

В машиностроении проведено укрупнение ФГУПа «Центральный ордена Трудового Красного Знамени научно-исследовательский автомобильный и автомоторный институт» за счет присоединения к нему ряда предприятий автомобильной промышленности.

По линии Минатома РФ происходила консолидация действующих АЭС, которая привела к созданию в 2002 г. единой генерирующей компании «Росэнергоатом» на базе одноименного государственного концерна, ранее только координировавшего работу АЭС.

На основе консолидации не подлежащего приватизации имущества московских гражданских аэропортов («Быково», «Внуково», «Шереметьево») и морского транспорта созданы новые ФГУПы «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)» (по распоряжению Правительства РФ от 8 октября 2001 г. № 2551-р) и «Росморпорт» (по постановлению Правительства РФ от 25 сентября 2002 г. № 705). Аналогичным образом в 2003 г. предполагалось объединение имеющихся в настоящее время 10 предприятий и более 80 учреждений почтовой связи в одно ФГУП «Почта России» в соответствии с Концепцией реструктуризации организаций федеральной почтовой связи, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 28 июня 2002 г. № 885-р.

⁷⁴ Елисеев Ю.: Хочешь не хочешь – записывайся в колхоз // Известия. 23 апреля 2002 г. С. 5.

На воздушном транспорте количество государственных предприятий в системе Государственной службы гражданской авиации (ГСГА) в 2003 г. должно было сократиться со 160 до 86. По заявлению первого заместителя министра транспорта, руководителя ГСГА А. Нерадько, в Минимущество были направлены предложения о приватизации 74 ФГУПа (в основном небольших), которые не имеют стратегического значения для страны. В то же время Минтранс предложил отнести ряд структур к объектам стратегического значения, не подлежащим приватизации (например, авиа-предприятие «Пулково», «Кавминводыавиа», «Аэропорт Сочи»)⁷⁵. Более чем через год, в феврале 2004 г., было объявлено о решении правительства РФ объединить к концу года ФГУПы «Пулково» и Государственную транспортную компанию «Россия» в одно унитарное предприятие, занимающееся воздушными перевозками, что может привести к появлению второго по величине после ОАО «Аэрофлот–Российские авиалинии» авиаперевозчика. В перспективе к объединению могут подключиться «Кавминводыавиа», «Дальавиа» и другие унитарные авиапредприятия.

Важным структурным мероприятием, касающимся реформирования всей системы воздушных перевозок, станет планируемое ГСГА на 2004–2005 гг. принудительное разделение авиакомпаний и аэропортов. Завершается работа по интеграции не подлежащего приватизации федерального имущества единой системы организации воздушного движения на базе ФГУПа «Госкорпорация по ОВД».

На основании постановления Правительства РФ от 18 мая 2001 г. № 384 «О программе структурной реформы на железнодорожном транспорте» и ряда федеральных законов вследствие разделения хозяйственной и управленических функций Министерства путей сообщения РФ на базе федерального железнодорожного транспорта в 2003 г. создано крупнейшее в стране ОАО «Российские железные дороги» (ОАО «РЖД»). На основании Закона «Об особенностях управления и распоряжения имуществом на железнодорожном транспорте» ведется подготовка к приватизации 320 ФГУПов железнодорожного транспорта с передачей их имущества ОАО «Рос-

⁷⁵ Минтранс приватизирует 74 предприятия гражданской авиации // Известия. 6 декабря 2002 г. С. 5.

сийские железные дороги». В рамках этой работы 6 ноября 2002 г. были утверждены результаты инвентаризации имущества и обязательств предприятий и учреждений федерального железнодорожного транспорта. Количество объектов инвентаризации определено на уровне 1 млрд ед., в том числе основных средств – 78 млн ед., товарно-материальных ценностей – 746 млн ед.

Параллельно с этим готовилась приватизация имущества предприятий, утративших ведомственную принадлежность и не связанных непосредственно с обеспечением процесса перевозок. При этом необходимо отметить, что в состав ОАО «РЖД» планировалось включить большинство имевшихся промышленных предприятий по производству отдельных видов продукции, ремонту подвижного состава и обеспечения безопасности движения (60 из 78 ед., или 76,9%), рабочего снабжения, торговли и общественного питания (109 из 142, или 76,8%), более половины объектов научно-технического комплекса (14 из 25, или 56%) (не считая учреждений образования, здравоохранения, культуры). Основная аргументация по сохранению большинства таких организаций: классификация их как относящихся к естественно-монопольным видам деятельности, обслуживание и обеспечение персонала, создание мобилизационных запасов для нужд гражданской обороны. Таким образом, потенциальное поле приватизации в ходе реорганизации железнодорожного транспорта невелико: среди промышленных предприятий к конкурентному сектору отнесены всего 18⁷⁶.

Между тем на первом этапе реформирования отрасли предусматривался вывод из ее состава 65 предприятий (36 предприятий по ремонту подвижного состава и производству запчастей, 6 предприятий по производству электротехнической продукции, 23 строительных и иных предприятий) с последующей приватизацией, но к началу 2001 г. были приватизированы лишь 2 предприятия (Московский электромеханический ремонтный завод и Саратовский электротехнический завод), 7 предприятий готовились к этой процедуре. Стоит подчеркнуть, что в 1997–2000 гг. из состава железных дорог было уже выведено более 540 предприятий сельского хозяйст-

⁷⁶ Белова А.Г. Какой объем имущественного комплекса перейдет в ОАО «РЖД» и почему? // Известия. 1 ноября 2002 г. С. 5.

ва, свыше 400 предприятий торговли, общественного питания и множество учреждений социально-культурной сферы. В сфере реформирования грузоперевозок в конце 1990-х годов на базе рефрижераторного хозяйства железных дорог было создано ГУП «Рефсервис», обсуждался вопрос о создании аналогичного предприятия по контейнерным перевозкам⁷⁷.

Ведется работа по созданию концерна по производству твердых сплавов и материалов, в который войдет ряд металлургических предприятий, занимающихся научной, проектной и производственной деятельностью, а также подготовка к реорганизации государственных полиграфических предприятий путем их слияния в три многопрофильных концерна в форме ОАО со 100%-м участием государства в капитале.

Особо следует сказать о процедурах ликвидации. Ликвидировать ФГУПы можно только по решению Правительства Российской Федерации⁷⁸, именно поэтому Минимущество России стремилось идти путем реорганизации государственных предприятий.

Ярким примером масштабной ликвидации государственного предприятия, потребовавшей принятия решения на самом верхнем уровне власти, в последнее время стало упразднение Государственной инвестиционной корпорации (Госинкора) по Указу Президента РФ от 6 февраля 2003 г. с передачей всей его собственности Минимуществу РФ.

Напомним, что Госинкор, как Российская финансовая корпорация, была создана в 1993 г. для осуществления экспертизы, конкурсного отбора и реализации инвестиционных проектов за счет централизованных капитальных вложений, выделяемых целевым назначением правительством России, кредитов ЦБ РФ, привлеченных и собственных средств, для того, чтобы выступать гарантом иностранным и отечественным инвесторам, в том числе за счет осуществления залоговых операций с иностранными банками, а также для участия в подготовке федеральных, региональных и дру-

⁷⁷ Железнодорожный транспорт // Авдашева С.Б., Астапович А.З., Аузан А.А. и др. Обзор экономической политики в России за 2000 год. М.: ТЕИС, 2001. С. 346–348.

⁷⁸ Разумеется, если не считать ликвидацию унитарных предприятий на основе процедур банкротства, что, вообще говоря, не связано с реформаторскими усилиями органов власти.

гих программ, проектов и для подготовки специалистов соответствующего профиля.

В настоящее время является очевидным, что обе эти структуры не сыграли значительной роли в инвестиционных процессах в России. В 1990-е годы «Госинкору» удалось привлечь всего 250 млн долл. инвестиций. Основная часть инвестиционного потенциала была использована на создание дочерних структур (Гута-банка, Инкорбанка и «Госинкор-холдинга», в состав которого вошли десятки компаний самых различных отраслей – от туризма до деревообработки). По результатам проверок деятельности «Госинкора» были выявлены факты размывания его доли в капитале дочерних структур, размещения в них денежных средств под низкие проценты, включая покупку векселей, продажи драгметаллов и камней, внесенных в уставный капитал «Госинкора» при его создании, без разрешения вышестоящих органов. Возможные финансовые потери оценивались в 500 млн долл. при начальной величине уставного капитала в 1,25 млрд долл.⁷⁹

Параллельно с приватизацией и ликвидацией продолжалась практика учреждения дочерних государственных предприятий (до вступления в силу закона об унитарных предприятиях), а также создания новых государственных предприятий отраслевыми министерствами и ведомствами. Так, в 2002 г., по данным Минимущества России, возникло вновь 365 ФГУПов, а было ликвидировано только 283 ФГУПа⁸⁰. Всего же за 2000–2002 гг. было учреждено около 2,5 тыс. ГУПов⁸¹. Среди них можно назвать, например, ФГУП по управлению российской собственностью за рубежом (2000 г.), дочернее ГУП «Национальный центр качества и

⁷⁹ Беккер А., Лысова Т. «Госинкор» умер. Да здравствует «Госинкор-холдинг» // Ведомости. 7 февраля 2003 г.

⁸⁰ Идеальное разделение имущества невозможно. Интервью А.А. Бравермана // Ведомости. 18 февраля 2003 г.

⁸¹ Из выступления первого заместителя министра имущественных отношений Ю.М. Медведева на совещании руководителей ГУПов системы Минатома России, состоявшемся 13 марта 2003 г. (Медведев А.А., Виноградов В.Г. О реформировании государственных унитарных предприятий и переходе на новую модель управления государственной собственностью в Министерстве Российской Федерации по атомной энергии // Управление собственностью. 2003. № 2. С. 45).

безопасности рыбной продукции» («Нацрыбкачество»)⁸² (2002 г.), призванное контролировать качество реализуемой рыбы и морепродуктов. В последнем случае можно говорить о классическом примере новых административных барьеров, да еще в статусе коммерческой организации, имеющей право зарабатывать деньги, что в целом нехарактерно для контролирующих инстанций⁸³.

Не случайно в апреле 2003 г. было установлено, что решения не только о ликвидации, но и о создании и реорганизации федеральных государственных предприятий принимаются правительством Российской Федерации⁸⁴. Более жесткий контроль за процессом «регенерации» ФГУПов на самом верхнем уровне исполнительной власти делает вполне реальным стабилизацию, а затем и сокращение их численности.

3.3. Выводы

В 2002–2003 гг. нормативно-правовая база, влияющая на деятельность унитарных предприятий и их перспективы, обогатилась двумя важными законами: об унитарных предприятиях (2002 г.) и о приватизации (2001 г.). Первый из них, вводя более жесткие правила функционирования унитарных предприятий и контроля за ними со стороны государства, призван, по мнению руководства Минимущества России, стать мощным стимулом для постепенного отказа от использования этой организационно-правовой формы. В то же время закон о приватизации должен дать возможность для «предложения» государственного имущества, включая унитарные предприятия, рынку. Именно поэтому в настоящее время на первый план вышли уже не столько нормативные проблемы, сколько сопротивление отраслевых министерств и ведомств планируемому существенному сокращению подведомственных им государственных предприятий в условиях начавшейся административной реформы, когда процесс определения функций тех или иных органов в новых условиях только недавно стартовал.

⁸² Данное предприятие учреждено при ФГУПе «Нацрыбресурс».

⁸³ Театр рыбного абсурда // Финансовые известия. 24 января 2002 г. С. 1.

⁸⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2003 г. № 217 «О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения».

Значительные сдвиги были достигнуты в совершенствовании государственного администрирования применительно к ФГУП, однако такого рода процедурами охвачено не более 30% предприятий (по отдельным процедурам – около 40%). Если по предприятиям министерств и ведомств, занятых преимущественно выполнением публичных функций и инфраструктурной деятельностью, имеет место довольно большая степень подконтрольности процедурам государственного администрирования, то этого нельзя сказать про предприятия, занятые чисто хозяйственной деятельностью (например, подведомственные Минсельхозу РФ). Промежуточное положение занимает оборонная промышленность: при том, что согласование уставов и аттестация руководителей проведена соответствующими ведомствами по большинству предприятий, наблюдаются серьезные проблемы в части утверждения программ их текущей деятельности, соблюдения сроков реорганизации и предотвращения финансовой нестабильности. Такая ситуация неизбежно связана с сопротивлением менеджмента реформированию унитарных предприятий, в ее основе могут лежать финансово-экономические сложности, возникшие еще в 1990-е годы и особенно значимые именно для предприятий ОПК, а также отсутствие ясных перспектив для них в ходе грядущей интеграции в более крупные структуры.

В апреле 2002 г. был исправлен серьезный недостаток в регулировании деятельности государственных предприятий: был принят порядок утверждения программ деятельности ФГУПов и определения их части прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет. Определенные плоды принесли усилия государственных органов по реализации права государства на часть прибыли унитарных предприятий. Однако уже сейчас можно сделать вывод о том, что получение части прибыли от государственных унитарных предприятий вряд ли можно рассматривать в качестве весомого и перспективного источника бюджетных доходов (в отличие, например, от дивидендов по долям государства в капитале хозяйственных обществ).

Что касается динамики численности унитарных предприятий на федеральном уровне, то реально органы власти стремились сократить их число не столько за счет изменения их организационно-

правовой формы, сколько путем укрупнения государственных предприятий на основе слияний и присоединений, а также за счет консолидации не подлежащих приватизации объектов федерального имущества в хозяйственном ведении ограниченного числа ФГУПов. Однако пример «Росспиртпрома» и предприятий ОПК ясно показывает, что далеко не всегда укрупненные интегрированные структуры являются панацеей в плане эффективности производства и управляемости со стороны государства.

4. Унитарные предприятия, находящиеся в собственности субъектов РФ и местных органов власти: региональный аспект проблемы

Помимо федеральных государственных унитарных предприятий, активными субъектами хозяйствования в российской экономике являются муниципальные унитарные предприятия и унитарные предприятия, находящиеся в собственности субъектов РФ (регионов).

4.1. Региональные и муниципальные унитарные предприятия в экономике страны

Оценка масштабов сектора этих хозяйствующих субъектов была дана Рейтинговой службой EA-Ratings в ходе работы по проекту TACIS «Повышение эффективности управления государственными и муниципальными унитарными предприятиями»⁸⁵.

Эта работа проводилась на основе выборки Госкомстата РФ, по данным которого на 1 января 2000 г. в России было зарегистрировано 79,02 тыс. унитарных предприятий, включая 65 тыс. региональных и муниципальных. Реально же выборка включала примерно 37 тыс. предприятий, которые были «живыми», т.е. подававшими отчетность в Госкомстат РФ в 1996 и в 1999 гг. В нее не попали предприятия, находящиеся в процессе реорганизации, ликвидации и банкротства, а также ведущие отчетность по упрощенной системе по причине своего размера (малые унитарные предприятия), а также, по-видимому, созданные после 1996 г. В целом дисциплина подачи статотчетности среди региональных и муниципальных предприятий была на уровне федеральных ГУПов, отчетность подавали 56–58% всех предприятий.

Какова же была производственная специализация региональных и муниципальных унитарных предприятий? Ответ на этот вопрос дает табл. 16.

⁸⁵ TACIS. Европейская экспертная служба. Проект RF-40. Проект «Повышение эффективности управления государственными и муниципальными унитарными предприятиями». Москва. 17 декабря 2001 г. GBRW, EA-Ratings.

Таблица 16
Отраслевая структура региональных и муниципальных
унитарных предприятий на конец 1996 и 1999 гг.

Отрасли	Государственные (региональные) унитарные предприятия				Муниципальные унитарные предприятия			
	1996 г.		1999 г.		1996 г.		1999 г.	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Промышленность	2347	23,4	2342	22,0	3788	14,1	3702	14,15
Сельское хозяйство	989	9,8	1085	10,2	550	2,05	915	3,5
Транспорт и связь	853	8,5	981	9,2	755	2,8	837	3,2
Строительство	1509	15,0	1405	13,2	1537	5,7	1394	5,3
Торговля и общественное питание	1754	17,5	1951	18,3	9184	34,15	7316	28,0
Финансы, маркетинг, аудит	51	0,5	87	0,8	101	0,4	148	0,55
Жилищно-коммунальное хозяйство	577	5,8	952	8,95	8419	31,3	9203	35,2
Прочие	1954	19,5	1838	17,35	2563	9,5	2639	10,1
<i>Всего</i>	<i>10034</i>	<i>100,0</i>	<i>10641</i>	<i>100,0</i>	<i>26897</i>	<i>100,0</i>	<i>26154</i>	<i>100,0</i>

Источник: Кордюкова Т., Галкин М., Эйгель Ф. Унитарные предприятия – потенциальный доход или потенциальные риски для региональных и местных администраций? // Кредит Russia. Аналитический бюллетень Рейтинговой службы EA-Ratings, стратегического партнера Standard&Poor's. № 19–20 (46–47). Октябрь 2001 г. С. 2; TACIS. Европейская экспертная служба. Проект RF-40. Проект «Повышение эффективности управления государственными и муниципальными унитарными предприятиями». Москва. 17 декабря 2001 г. GBRW, EA-Ratings. Ч. 1. С. 7; расчеты автора.

Согласно данным табл. 16 становятся очевидными различия между региональными, с одной стороны, и муниципальными, с другой, унитарными предприятиями по их отраслевой структуре.

Они самым тесным образом связаны с уровнями их полномочий и пределами ответственности соответствующего уровня власти.

В конце 1999 г. в структуре муниципальных унитарных предприятий наибольший удельный вес занимали жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) (35,2%), торговля и общественное питание (28,0%), на которые в совокупности приходилось около 63% всех хозяйствующих субъектов этой организационно-правовой формы. Напротив, в составе региональных унитарных предприятий эти отрасли занимали только 27,3%. В то же время в структуре региональных унитарных предприятий заметно большой удельный вес имели предприятия сельского хозяйства (10,2% против 3,5% в составе муниципальных унитарных предприятий), транспорта и связи (9,2% против 3,2%), промышленности и строительства (более 35% в совокупности против менее 20%). Удельный вес прочих отраслей в структуре региональных унитарных предприятий (более 17%) также заметно больше, чем среди муниципальных (10%).

Отметим, что за трехлетний период (1996–1999 гг.) в структуре региональных предприятий выросла доля сельского хозяйства (рост абсолютной численности на 9,7%), транспорта и связи (на 15%), торговли и общественного питания (на 11,2%), но особенно – финансовых, маркетинга и аудита (на 70,6%), ЖКХ (на 65%). Среди МУПов вырос удельный вес предприятий ЖКХ (рост абсолютной численности на 9%), транспорта и связи (на 10,9%), но особенно – сельского хозяйства (рост абсолютной численности на 66%), финансовых, маркетинга и аудита (на 46,5%). Наибольшими изменениями по абсолютной численности стали увеличение количества региональных и муниципальных предприятий ЖКХ (на 375 и 784 ед. соответственно), МУПов в сельском хозяйстве (на 365 ед.) и уменьшение числа МУПов торговли и общепита (на 1868 ед.).

Наиболее высокой по сравнению со среднероссийскими показателями была доля муниципальных и региональных предприятий в общей массе хозяйствующих субъектов в ЖКХ (13,5% муниципальных и 1,4% региональных), в строительстве (по 1,9% каждого уровня собственности) и в промышленности (1,0 и 0,6% соответственно).

Разумеется, значимость унитарных предприятий следует определять не по количеству предприятий (организаций), а по их вкладу

в итоговые результаты функционирования экономики региона (или отдельных отраслей) и занятость (табл. 17).

В конце 1999 г. в структуре занятости на муниципальных унитарных предприятиях наибольший удельный вес занимали жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) (64%), транспорт и связь (около 12%), на которые в совокупности приходилось более 3/4 всего персонала хозяйствующих субъектов этой организационно-правовой формы. Среди региональных унитарных предприятий наибольшей была занятость также в транспорте и связи (около 22%) и в промышленности (20,5%). Третье место занимало ЖКХ (15,1%), немножко уступало сельское хозяйство (14,4%).

За 1997–1999 гг. в структуре занятости на региональных предприятиях выросла доля сельского хозяйства (рост абсолютной численности на 31,5%), ЖКХ (на 18,6%), но особенно финансов, маркетинга и аудита (в 2,8 раза). Среди занятости на МУПах также вырос удельный вес ЖКХ (рост абсолютной численности на 21,2%), финансов, маркетинга и аудита (на 56%), сельского хозяйства (более чем в 1,9 раза). Отметим также, что еще в 2 отраслях, несмотря на сокращение их доли в структуре занятости на муниципальных предприятиях, выросла абсолютная численность занятых: в промышленности – на 8,3%, в транспорте и связи – на 3,3%. При этом, если в целом занятость на региональных предприятиях сократилась на 7,5%, то в МУПах она выросла на 9,8%.

Наибольшими изменениями по абсолютной численности стали увеличение занятости на муниципальных и региональных предприятиях ЖКХ (на 317 тыс. и 27,7 тыс. чел. соответственно) и в сельском хозяйстве (на 42,5 тыс. и 40,2 тыс. чел. соответственно) и уменьшение занятости в МУПах торговли и общепита (на 110 тыс. чел.), строительства (на 34 тыс. чел.) и в региональных предприятиях промышленности (на 70 тыс. чел.), транспорта и связи (на 39,5 тыс. чел.).

Таблица 17

**Отраслевая структура занятости
на региональных и муниципальных унитарных предприятиях
на конец 1996 и 1999 гг.**

Отрасли	Государственные (региональные) унитарные предприятия				Муниципальные унитарные предприятия			
	1996 г.		1999 г.		1996 г.		1999 г.	
	чел.	%	чел.	%	чел.	%	чел.	%
Промышленность	309641	24,55	239619	20,55	232003	9,0	251299	8,9
Сельское хозяйство	127624	10,1	167830	14,4	45106	1,75	87655	3,1
Транспорт и связь	294286	23,3	254824	21,85	325142	12,6	336000	11,85
Строительство	158145	12,55	140338	12,0	98025	3,8	64111	2,25
Торговля и обществоенное питание	94477	7,5	83959	7,2	319577	12,4	209727	7,4
Финансы, маркетинг, аудит	1067	0,1	2937	0,3	1851	0,1	2896	0,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	148568	11,8	176227	15,1	1494499	57,9	1811449	64,0
Прочие	127024	10,1	100050	8,6	63161	2,45	68503	2,4
Всего	1260382	100,0	1165784	100,0	2579364	100,0	2831640	100,0

Источник: Кордюкова Т., Галкин М., Эйгель Ф. Унитарные предприятия – потенциальный доход или потенциальные риски для региональных и местных администраций? // Кредит Russia. Аналитический бюллетень Рейтинговой службы EA-Ratings, стратегического партнера Standard&Poor's. № 19–20 (46–47). Октябрь 2001 г. С. 2; TACIS. Европейская экспертная служба. Проект RF-40. Проект «Повышение эффективности управления государственными и муниципальными унитарными предприятиями». Москва. 17 декабря 2001 г. GBRW, EA-Ratings. Ч. 1. С. 7; расчеты автора.

Всего же совокупная занятость на региональных и муниципальных унитарных предприятиях составляла около 4 млн чел., или 6,2% всех занятых в экономике (4,4% – на муниципальных предприятиях и 1,8% – на региональных). Выше среднего был этот показатель в ЖКХ (59,1, 53,9 и 5,2% соответственно) и на транспорте (14,6, 8,3 и 6,3%). В остальных отраслях занятость в МУПах повсеместно уступала занятости в региональных предприятиях, за исключением торговли и общественного питания.

По отчетности за 1999 г. около 37 тыс. унитарных предприятий (26 тыс. муниципальных и 11 тыс. региональных), образовавших массив данных при работе по проекту TACIS «Повышение эффективности управления государственными и муниципальными унитарными предприятиями», на их долю приходилось менее 5% выпуска товаров, работ и услуг в стране (2,9% – на муниципальные предприятия и 2% – на региональные). Выше среднего был этот показатель в ЖКХ (42,1, 34,2 и 7,9% соответственно), в торговле и общественном питании (8,8, 6,4 и 2,4%) и на транспорте (5,2, 2,1 и 3,1%). Во всех остальных отраслях вклад региональных предприятий превосходил вклад МУПов. По сравнению с 1996 г. уровень выручки в сопоставимых ценах упал на 15,8%.

Интересно соотношение производительности труда сектора унитарных предприятий с общими показателями в различных отраслях в целом. Если в целом унитарные предприятия по показателю годовой выручки на 1 работника уступали совокупной российской экономике (78,1% к среднему по экономике показателю), то сектор унитарных предприятий лидировал в торговле и общественном питании (280% к среднему по экономике показателю), здравоохранении, физической культуре, социальном обеспечении (137%), строительстве (114%). Напротив, в транспорте (36%), промышленности (55%) образовании (71,1%) и сельском хозяйстве (90%) показатели унитарных предприятий были хуже, чем в экономике в целом.

Если говорить о финансовых результатах деятельности региональных и муниципальных унитарных предприятий в 1999 г., то убыточными были 54% из них против 41% в экономике в целом. В основном они функционировали на муниципальном уровне. Убытки имели все отрасли, кроме образования. Наиболее тяжелой финансовая ситуация была в ЖКХ (прибыльна только 1/3 предприятий,

отношение чистой прибыли к выручке составило –13,2%) и на транспорте (прибыльны 28% предприятий, отношение чистой прибыли к выручке составило –14,3%), т.е. в отраслях, где наиболее острыми являются проблемы исполнения государством своих социальных обязательств.

Завершая анализ сектора региональных и муниципальных унитарных предприятий на уровне экономики в целом, отметим, что внутри этого сектора преобладали МУПы. В 1999 г. на них приходилось 71,1% всех предприятий, 70,8% всех занятых, 78,2% совокупных активов, но только 57,1% всей выручки и 31,2% совокупных обязательств. По сравнению с 1996 г. удельный вес МУПов увеличился по занятости на 3,6 процентных пункта (п. п.), по активам – на 2 п. п., а доля региональных предприятий – по совокупным обязательствам – на 5,6 п. п.

Переходя к анализу функционирования региональных и муниципальных унитарных предприятий в территориальном разрезе, можно обратиться к табл. 18, отражающей их роль в экономике на уровне отдельных регионов страны.

Из табл. 18 становится очевидным, что наибольшую роль региональные унитарные предприятия и МУПы играют в экономике республик в составе РФ (Чувашия, Северная Осетия, Кабардино-Балкария, Башкортостан, Татарстан, Марий Эл), а также двух регионов с тяжелыми природно-климатическими особенностями (Чукотка и Магаданская область). Из прочих субъектов РФ только Ульяновская область выделяется повышенной совокупной долей этих хозяйствующих субъектов в общей численности зарегистрированных организаций. Справедливости ради необходимо отметить, что при раздельном рассмотрении региональных и муниципальных предприятий в группе регионов с наименьшими значениями анализируемых показателей также встречаются бывшие национальные автономии (Республика Алтай, Бурятия, Калмыкия, Дагестан).

Таблица 18

**Значимость региональных и муниципальных
унитарных предприятий среди
субъектов РФ в 1999 г.**

Показатель	Субъекты РФ с наибольши- ми значениями показателей (названия регионов и вели- чины показателей)	Субъекты РФ с наимень- шими значениями пока- зателей (названия регионов и величины показателей)
<i>Доля унитарных предприятий в общей численности зарегистрированных организаций</i>		
Муниципальные (МУП) (в среднем по России – 0,8%)	Чукотский автономный округ – 3,1%, Чувашская Республика – 2,7%, Кабардино-Балкарская Республика – 2,6%, Республика Башкортостан – 2,2%	Москва и Санкт-Петербург – по 0,1%, Республика Алтай и Республика Калмыкия – по 0,4%, Новосибирская область – 0,5%
Региональные (ГУП) (в среднем по России – 0,3%)	Республика Саха (Якутия) – 1,9%, Республика Северная Осетия-Алания и Республика Татарстан – по 1,7%, Республика Тыва – 1,6%, Республика Марий Эл и Чувашская Республика – по 1,5%, Ульяновская область – 1,4%, Республика Мордовия – 1,3%, Пензенская область – 1,2%, Еврейская автономная область – 1,0%	Иркутская, Калининградская, Рязанская, Московская области, Москва, Чукотский автономный округ – по 0,1%
МУПы и ГУПы в сово- купности (в среднем по России – 1,1%)	Чувашская Республика – 4,2%, Республика Северная Осетия-Алания – 3,9%, Республика Башкортостан и Республика Саха (Якутия) – по 3,8%, Кабардино-Балкарская Республика – 3,5%, Чукотский автономный округ – 3,2%, Ульяновская область – 3,0%	Москва – 0,2%, Санкт-Петербург – 0,3%, Новосибирская область – 0,7%, Республика Алтай – 0,8%, Краснодарский край, Омская, Оренбургская, Ростовская, Самарская области – по 0,9%

*Доля среднесписочной численности работников унитарных предприятий
в общей численности занятых*

Муниципальные (МУП) (в среднем по России – 4,4%)	Чукотский автономный округ – 16,4%, Республика Карелия – 7,6%, Кемеровская область – 7,2%, Камчатская и Сахалинская области – по 7,1%	Санкт-Петербург – 0,2%, Москва – 1,1%, Республика Дагестан – 2,0%, Карачаево-Черкесская Республика – 2,2%, Ставропольский край – 2,4%, Республика Алтай – 2,5%
Региональные (ГУП)(в среднем по России – 1,8%)	Республика Саха (Якутия) – 9,0%, Республика Северная Осетия-Алания и Республика Татарстан – по 6,5%, Республика Башкортостан – 6,4%	Читинская область – 0,1%, Рязанская и Тульская области – по 0,2%, Челябинская область и Чукотский автономный округ – по 0,4%, Иркутская область – 0,5%
МУПы и ГУПы в совокупности(в среднем по России – 6,2%)	Чукотский автономный округ – 16,8%, Республика Саха (Якутия) – 14,9%, Республика Башкортостан – 12,7%, Республика Северная Осетия-Алания – 11%, Республика Татарстан – 10,4%, Магаданская область – 10,1%	Москва – 3,7%, Санкт-Петербург – 3,8%, Оренбургская и Читинская области – по 4,0%

Доля выручки унитарных предприятий в региональном выпуске

Муниципальные (МУП) (в среднем по России – 2,9%)	Чукотский автономный округ – 10,3%, Чувашская Республика – 5,9%, Магаданская область – 5,0%	Санкт-Петербург – 0,2%, Москва – 1,4%, Республика Татарстан и Самарская область – по 1,6%, Карачаево-Черкесская Республика, Липецкая, Оренбургская, Ростовская области – по 1,9%
---	---	--

Региональные (ГУП) (в среднем по России – 2,0%)	Республика Саха (Якутия) – 8,8%, Республика Башкортостан – 6,5%, Республика Северная Осетия-Алания – 6,3%, Республика Марий Эл – 5,9%, Республика Татарстан – 5,5%, Чувашская Республика и Удмуртская Республика – по 5,2%	Рязанская область – 0,2%, Иркутская область – 0,3%, Пермская и Читинская области – по 0,4%, Республика Бурятия и Чукотский автономный округ – по 0,5%, Калининградская область – 0,6%, Нижегородская и Челябинская области – по 0,7%, Воронежская и Московская области – по 0,8%, Волгоградская и Тульская области, Красноярский и Приморский края – по 0,9%
МУПы и ГУПы в совокупности (в среднем по России – 4,9%)	Республика Саха (Якутия) – 11,7%, Чувашская Республика – 11,1%, Республика Северная Осетия-Алания – 11,0%, Чукотский автономный округ – 10,8%, Республика Марий Эл – 10,6%, Республика Башкортостан – 10,0%	Читинская область – 2,4%, Тюменская область – 2,7%, Оренбургская область – 2,9%

Источник: Кордюкова Т., Галкин М., Эйгель Ф. Унитарные предприятия – потенциальный доход или потенциальные риски для региональных и местных администраций? // Кредит Russia. Аналитический бюллетень Рейтинговой службы EA-Ratings, стратегического партнера Standard&Poor's, № 19–20 (46–47). Октябрь 2001 г. С. 3–9; TACIS. Европейская экспертная служба. Проект RF-40. Проект «Повышение эффективности управления государственными и муниципальными унитарными предприятиями». Москва. 17 декабря 2001 г. GBRW, EA-Ratings. Ч. 1. С. 8.

Наибольшее количество региональных и муниципальных унитарных предприятий (более 1 тыс. ед. в совокупности) располагалось в Республике Башкортостан (2014 ед.), Московской области (1430 ед.), Республике Татарстан (1296 ед.), Свердловской области (1225 ед.) и Москве (1163 ед.). По абсолютному показателю занятости лидировала Москва (217 тыс. чел.), за которой следовали Республики Башкортостан, Татарстан, Московская и Ростовская области. Наибольший объем выручки также имел место в Москве (38 млрд руб.) и в Республике Башкортостан (20 млрд руб.).

При анализе финансовых результатов деятельности региональных и муниципальных унитарных предприятий в разрезе субъектов РФ было установлено, что только в 3 из них (Москва, Карачаево-

Черкесская Республика и Удмуртская Республика) суммарный финансовый результат был положительным. По показателю доли общего объема чистой прибыли в общем объеме доходов наихудшие показатели имели Чукотский АО, Камчатская, Магаданская области, Республика Тыва. По абсолютному объему убытков лидировали Чукотский АО, Кемеровская и Тюменская области. На эти 3 региона в совокупности приходилось 21,7% всех убытков сектора при наличии в них 4,6% всех унитарных предприятий. Среди 5 регионов с наибольшим абсолютным количеством унитарных предприятий по показателю доли общего объема чистой прибыли в общем объеме доходов наихудшие показатели имели Свердловская (-6,3%) и Московская (-6,2%) области.

Роль унитарных предприятий для региональных бюджетов в исследовании, проведенном Рейтинговой службой EA-Ratings, оценивалась по соотношению суммарной чистой прибыли муниципальных и субфедеральных предприятий с доходами муниципальных и региональных бюджетов. Показатель суммарной прибыли по этому сектору предприятий по отношению к доходам консолидированных региональных бюджетов в целом России составил в 1999 г. 1,1%, т.е. потенциально в случае перечисления всей прибыли соответствующих предприятий бюджетная система на локальном уровне могла получить 8,2 млрд руб., что сопоставимо с платежами по земельному налогу.

Этот показатель, как и другие показатели финансового состояния унитарных предприятий, характеризуется довольно сильной межрегиональной дифференциацией (табл. 19).

Таблица 19

Финансовое состояние региональных и муниципальных унитарных предприятий среди субъектов РФ в 1999 г.

Показатель	Субъекты РФ с наибольшими значениями показателей (названия регионов и величины показателей)	Субъекты РФ с наименьшими значениями показателей (названия регионов и величины показателей)
<i>Доля кредиторской задолженности унитарных предприятий суммарной кредиторской задолженности</i>		
Муниципальные (МУП) (в среднем по России – 7,4%)	Чукотский автономный округ – 65,6%, Республика Северная Осетия -Алания – 44,7%, Республика Тыва – 29,0%, Магаданская область – 28,9%, Еврейская автономная область – 25,1%, Республика Алтай – 22,7%, Камчатская область – 21,2%, Республика Марий Эл – 20,2%, Республика Калмыкия – 20,0%	Санкт-Петербург – 0,1%, Москва – 1,5%, Самарская область – 2,4%, Оренбургская область – 3,9%, Удмуртская Республика – 4,0%, Карачаево-Черкесская Республика – 4,1%, Тюменская область – 4,3%
Региональные (ГУП) (в среднем по России – 3,2%)	Республика Северная Осетия-Алания – 29,9%, Республика Алтай – 22,9%, Республика Саха (Якутия) – 21,6%, Республика Дагестан – 17,6%, Карачаево-Черкесская Республика – 14,7%, Брянская область – 13,1%, Республика Тыва – 13,0%, Республика Марий Эл – 10,0%	Самарская и Рязанская области – по 0,2%, Пермская область – 0,3%, Иркутская и Читинская области – по 0,5%, Свердловская область – 0,7%, Тюменская и Челябинская области, Приморский край – по 0,8%, Волгоградская, Калининградская и Нижегородская области – по 1,0%
МУПы и ГУПы в совокупности (в среднем по России – 10,7%)	Республика Северная Осетия-Алания – 74,7%, Чукотский автономный округ – 67,1%, Республика Алтай – 45,6, Республика Тыва – 41,9%, Республика Саха (Якутия) – по 37,2%, Республика Дагестан – 35,2%, Магаданская область – 31,9%, Еврейская автономная область – 31,5%, Республика Марий Эл – 30,2%, Республика Калмыкия – 29,3%, Камчатская область – 28,3%, Псковская область – 24,1%, Сахалинская область – 22,9%, Чувашская Республика – 22,7%	Самарская область – по 2,6%, Москва – 4,2%, Тюменская область – 5,1%, Оренбургская область – 5,3%, Пермская область – 6,1%, Санкт-Петербург и Нижегородская область – 6,4%, Удмуртская Республика – 6,9%, Кировская область – 7,0%, Челябинская область – 7,2%, Орловская область и Красноярский край – 7,3%, Томская область – 8,0%, Свердловская область – 8,2%, Ярославская область – 8,5%, Республика Хакасия – 8,7%, Иркутская область – 9,1%, Кемеровская область – 9,4%

Продолжение таблицы 19

<i>Доля положительной чистой прибыли унитарных предприятий в доходах бюджета соответствующего уровня</i>		
Муниципальные (МУП) (в среднем по России – 0,9%)	Ивановская область – 4,5%, Санкт-Петербург – 4,1%, Республика Марий Эл – 3,7%, Республика Северная Осетия-Алания – 3,1%, Ульяновская и Ярославская области – по 2,1%	Карачаево-Черкесская Республика и Республика Тыва – 0,0%, Республика Адыгея, Республика Дагестан и Республика Бурятия – по 0,1%, Астраханская, Новгородская, Смоленская области, Республика Татарстан и Республика Хакасия, Чукотский автономный округ – по 0,2%, Иркутская, Калининградская, Нижегородская, Орловская, Ростовская, Тюменская области, Ставропольский край – по 0,3%, Архангельская, Воронежская, Кемеровская, Мурманская, Тверская области – по 0,4%, Алтайский и Красноярский края, Владимирская область, Республика Мордовия – по 0,5%
Региональные (ГУП) (в среднем по России – 1,3%)	Удмуртская Республика – 8,4%, Карачаево-Черкесская Республика – 7,4%, Республика Мордовия – 5,9%, Свердловская область – 3,8%, Вологодская область – 3,7%, Пензенская область – 3,3%, Республика Башкортостан – 3,1%, Республика Саха (Якутия) – 3,0%, Алтайский край – 2,9%, Республика Татарстан – 2,4%, Чувашская Республика – 2,3%	Иркутская, Калужская и Рязанская области – 0,0%, Республика Бурятия, Омская, Самарская, Тюменская области – по 0,1%, Республика Адыгея, Астраханская, Нижегородская области – по 0,2%, Воронежская, Костромская, Орловская, Челябинская области, Республика Хакасия, Еврейская автономная область – по 0,3%, Амурская, Калининградская, Кемеровская, Мурманская, Новгородская, Читинская области – по 0,4%, Республика Дагестан, Оренбургская, Пермская, Саратовская, Томская области, Чукотский автономный округ – по 0,5%

Продолжение таблицы 19

МУПы и ГУПы в совокупности(в среднем по России – 1,1%)	Удмуртская Республика – 4,1%, Республика Мордовия – 4,0%, Карачаево-Черкесская Республика – 3,7%, Ивановская область – 3,0%, Республика Марий Эл – 2,8%, Республика Башкортостан – 2,7%, Тульская область – 2,3%, Вологодская область – 2,2%, Республика Саха (Якутия) и Пензенская область – 2,1%	Республика Бурятия – 0,1%, Республика Адыгея, Астраханская, Иркутская, Омская, Тюменская области, Республика Хакасия – по 0,2%, Калининградская, Костромская, Нижегородская, Новгородская, Орловская, Самарская области – по 0,3%, Республика Дагестан, Воронежская, Кемеровская, Мурманская области, Чукотский автономный округ – по 0,4%, Калужская, Липецкая, Смоленская, Читинская области, Красноярский край – по 0,5%
<i>Отношение суммарных обязательств унитарных предприятий доходам бюджета соответствующего уровня</i>		
Муниципальные (МУП) (в среднем по России – 71,1%)	Чукотский автономный округ – 751,4%, Ульяновская область – 215,3%, Магаданская область – 199,6%, Тверская область – 182,0%, Камчатская область – 180,8%, Республика Марий Эл – 162,0%, Республика Северная Осетия-Алания – 155,6%, Омская область – 153,4%, Республика Калмыкия – 143,1%, Коми – 135,9%, Амурская область – 124,8%, Ленинградская область – 123,8%, Пензенская область – 122,9%, Ивановская область – 117,8%, Волгоградская область – 114,3%, Сахалинская область – 113,1%, Еврейская автономная область – 110,2%, Хабаровский край – 109,2%, Московская область – 106,2%, Тульская область – 103,4%	Москва – 8,8%, Карачаево-Черкесская Республика – 21,5%, Астраханская область – 25,0%, Республика Дагестан – 26,0%, Удмуртская Республика – 28,9%

Продолжение таблицы 19

Региональные (ГУП)(в среднем по России – 29,5%)	Брянская область – 133,3%, Белгородская область – 126,3%, Республика Саха (Якутия) – 90,9%, Камчатская область – 89,3%, Республика Марий Эл – 86,3%	Читинская область – 2,9%, Рязанская область – 3,5%, Самарская область – 3,8%, Пермская область – 4,4%, Республика Бурятия – 5,6%, Иркутская область – 5,7%, Чукотский автономный округ – 6,3%, Калининградская область – 7,6%, Тюменская область – 6,8%, Приморский край – 9,5%, Астраханская область – 8,0%, Вологодская область – 11,7%, Ярославская область – 12,6%, Волгоградская область – 13,8%, Челябинская область – 14,6%, Оренбургская область и Хабаровский край – по 15,8%, Москва – 16,1%, Республика Адыгея – 16,3%, Тамбовская область – 16,4%, Томская область – 16,8%, Кировская область – 17,0%, Нижегородская область – 18,2%, Ленинградская область – 19,1%, Тверская область – 19,3%, Республика Карелия – 19,7%, Краснодарский и Красноярский края – по 20,8%
МУПы и ГУПы в совокупности(в среднем по Рос- сии – 48,9%)	Чукотский автономный округ – 288,7%, Камчатская область – 138,6%, Ульяновская область – 126,8%, Республика Марий Эл – 125,0%, Магаданская область – 116,0%, Тверская область – 115,4%, Республика Северная Осетия-Алания – 102,9%, Пензенская область – 101,0%	Астраханская область – 17,6%, Самарская область – 19,9%, Тюменская область – 20,7%, Республика Дагестан – 23,9%, Вологодская область – 24,1%, Москва – 24,9%, Читинская область – 25,9%, Кировская область – 26,3%, Оренбургская область – 27,3%

Источник: Кордюкова Т., Галкин М., Эйгель Ф. Унитарные предприятия – потенциальный доход или потенциальные риски для региональных и местных администраций? // Кредит Russia. Аналитический бюллетень Рейтинговой службы EA-Ratings, стратегического партнера Standard&Poor's. № 19–20 (46–47). Октябрь 2001 г. С. 4–9; TACIS. Европейская экспертная служба. Проект RF-40. Проект «Повышение эффективности управления государственными и муниципальными унитарными предприятиями». Москва. 17 декабря.2001 г. GBRW. EA-Ratings. Ч. 1. С. 9–18.

Наиболее значимым этот потенциальный источник является для ряда республик в составе РФ: Удмуртии (4,1% к доходам бюджета), Мордовии (4%), Карабаево-Черкесии (3,7%), Марий Эл (2,8%), Башкортостана (2,7%), Саха (Якутия) (2,1%). Среди прочих субъектов РФ с ними сопоставимы только Ивановская (3,0%), Тульская (2,3%), Вологодская (2,2%) и Пензенская (2,1%) области.

Отметим, что даже в указанных регионах-лидерах (помимо Тульской, Вологодской и Пензенской областей, где абсолютный размер прибыли был небольшим) суммарный результат хозяйственной деятельности унитарных предприятий был почти повсеместно отрицательным, за счет МУПов, где их чистая прибыль не превышала половины чистого убытка (в целом по стране – 12,5%). Исключениями были Ивановская область (покрытие прибылью около 3/4 убытков) и Санкт-Петербург, где прибыль вдвое превышала размер убытков. В секторе региональных предприятий, напротив, только в Санкт-Петербурге, Ивановской области и Республике Саха (Якутия) убытки превышали величину прибыли, в остальных размер прибыли превышал величину убытков, максимально – в Удмуртской Республике в 4,9 раза (в целом по России это соотношение составляло 69,6%). Тем не менее в совокупности региональные и муниципальные предприятия были в этих регионах убыточными (исключение – Удмуртская и Карабаево-Черкесская Республики), хотя в Ивановской области, в Республиках Мордовия, Башкортостан и Марий Эл прибыль составляла более 60% величины убытков (в целом по стране – 25%).

Еще в 22 регионах анализировавшийся показатель составил от 1 до 2% доходов бюджета. В их числе находятся 5 республик (Чувашия, Татарстан, Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкарская, Алтай), 2 края (Алтайский и Приморский), 14 областей (Амурская, Белгородская, Волгоградская, Камчатская, Кировская, Курганская, Курская, Московская, Новосибирская, Ростовская, Саратовская, Свердловская, Ульяновская, Ярославская) и Москва.

Столица России являлась однозначным лидером по абсолютной величине суммарной чистой прибыли унитарных предприятий (934,7 млн руб.), но при сопоставлении этой величины с доходами своего бюджета оказалась в самом начале второй десятки лидеров. Вслед за Москвой по абсолютной величине прибыли унитар-

ных предприятий шли Республика Башкортостан (765,5 млн руб.), Свердловская область (542,6 млн руб.), Республика Саха (Якутия) (486,6 млн руб.), Удмуртская Республика (278,5 млн руб.), Санкт-Петербург (207,3 млн руб.), Республика Мордовия (127,2 млн руб.). Разумеется, из всего этого нельзя делать какие-либо далеки идущие выводы, поскольку объектом исследования были именно потенциальные перечисления прибыли от УП в локальные бюджеты. Информация же о реальных поступлениях из этого источника в бюджеты отсутствует. Если таковые и имеют место, то они учитываются в статье «Доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности».

Доля общего объема чистой прибыли в объеме доходов унитарных предприятий составляла в Удмуртии 2,6%, в Москве – 2,5% и в Карачаево-Черкесии – 0,5%, а доля чистой прибыли в чистых активах – 0,6, 0,2, 0,1% соответственно. Москва и Удмуртская Республика лидировали по показателю отношения чистых активов во всех активах предприятий: 94,1 и 88,3%. При этом столица России вместе с Московской областью были лидерами по абсолютной величине чистых активов унитарных предприятий (более 100 млрд руб.). В совокупности на них приходилось более 26% всех активов сектора по России (на Москву – более 19%) при том, что в данных субъектах РФ располагалось 7% всех региональных и муниципальных унитарных предприятий.

Если оценивать итоги хозяйственной деятельности унитарных предприятий с точки зрения потенциальной нагрузки на соответствующий бюджет как соотношение суммарных обязательств к бюджетным доходам, то на Чукотке, Камчатке, в Марий Эл, Северной Осетии-Алании, Ульяновской, Магаданской, Тверской, Пензенской областях такие обязательства превышали годовые доходы консолидированных бюджетов территорий (на Чукотке приближались к доходам бюджета за 3 года). При рассмотрении ситуации только на муниципальном уровне список таких регионов увеличивался многократно, а обязательства чукотских МУПов составляли величину доходов бюджета за 7,5 года. На другом полюсе находились Астраханская, Самарская, Тюменская, Вологодская области, Республика Дагестан и Москва, где суммарные обязательства унитарных предприятий не превышали квартальных доходов бюджета.

Наибольший абсолютный размер обязательств унитарных предприятий был в виде:

- долгосрочных обязательств (более 1 млрд руб.): в Свердловской области, в Республике Саха (Якутия), в Челябинской области, в Республике Татарстан и на Чукотке (68,4% всех обязательств такого типа среди унитарных предприятий по стране);
- краткосрочных обязательств (более 10 млрд руб.): в Московской области, в Москве, в Республике Башкортостан, в Республике Саха (Якутия), в Тюменской области, в Республике Татарстан (31,6% всех обязательств такого типа среди унитарных предприятий по стране);
- кредиторской задолженности (более 10 млрд руб.): в Московской области, в Москве, в Республике Башкортостан, в Республике Саха (Якутия), в Тюменской области, в Республике Татарстан (31,3% всех обязательств такого типа среди унитарных предприятий по стране);
- суммарных обязательств (более 20 млрд руб.): в Московской области, в Москве, в Республике Башкортостан, в Республике Саха (Якутия), в Тюменской области, в Республике Татарстан, в Свердловской области (35% всех обязательств такого типа среди унитарных предприятий по стране);
- суммарных обязательств на 1 предприятие (более 30 млн руб.): на Чукотке, в Республике Саха (Якутия), в Москве, в Тюменской и Московской областях.

Говоря о доле совокупной кредиторской задолженности региональных и муниципальных унитарных предприятий в суммарной величине этого показателя по регионам можно отметить, что в наибольшей степени эти субъекты хозяйствования отягощают финансовое состояние экономики многих республик в составе РФ (Северная Осетия-Алания, Алтай, Тыва, Саха (Якутия), Дагестан, Марий Эл, Калмыкия, Чувашия), а также ряда дальневосточных территорий (Чукотский автономный округ, Камчатская, Магаданская, Сахалинская, Еврейская автономная области). Среди остальных регионов в эту группу попадает только Псковская область. В целом же по России доля региональных и муниципальных унитарных предприятий в совокупной кредиторской задолженно-

сти всех предприятий за 1996–1999 гг. уменьшилась с 14,7 до 10,1%.

Стоит также отметить, что региональные унитарные предприятия входят в состав государственного сектора экономики РФ наряду с федеральными организациями (ФГУПы, ФГУ, хозяйственными обществами с долей федеральной собственности, превышающей половину уставного капитала), а также государственными учреждениями субъектов РФ и хозяйственными обществами с долей региональной собственности, превышающей половину уставного капитала.

Роль госсектора в экономике различных регионов страны неодинакова. Более поздние данные Госкомстата РФ (табл. 20) подтверждают сделанные выше выводы о наибольшем его распространении в тех субъектах РФ, которые в 1990-е годы существенным образом отклонились от реализованной в масштабах всей страны приватизационной модели. В первую очередь речь идет о Москве и некоторых республиках в составе РФ (Дагестан, Башкортостан, Татарстан, Саха (Якутия)).

Так, по данным Госкомстата России, на 1 апреля 2001 г. в этих субъектах РФ численность предприятий (организаций) госсектора превышала 1 тыс. ед. При этом количество унитарных предприятий превышало 1 тыс. ед. только в Москве, Республиках Дагестан и Башкортостан.

Для иллюстрации значимости предприятий госсектора в итоговых результатах функционирования экономики регионов можно привести данные об их доле в производстве промышленной продукции за I квартал 2001 г. С этой точки зрения, наибольшее участие предприятий госсектора в экономике региона наблюдалось в Республике Саха (Якутия). Эти предприятия обеспечивают 76% объема промышленного производства республики и наибольший абсолютный объем промышленного производства по сравнению с другими регионами. Очевидно, что такая ситуация сложилась благодаря предприятиям алмазодобывающей отрасли. Существенно выше среднероссийской (9,2%) была величина этого показателя в Башкортостане (23,3%), в Дагестане (18,4%), в Москве (14%) и в Татарстане (12,5%), где госсектор продолжал играть большую роль в газо- и нефтепереработке, оборонной и пищевой промышленности. К сожалению, в статистической отчетности нет данных

по вкладу в объем промышленного производства (как и по результатам деятельности других отраслей) той или иной категории организаций госсектора, включая и унитарные предприятия⁸⁶.

Таблица 20
Количество предприятий (организаций) государственного сектора экономики на 1 апреля 2001 г.

	Всего	ГУПы	Из них	
			государственные учреждения	хозяйственные общества с долей государственной собственности, превышающей 50% уставного капитала
Российская Федерация	78409	22134	51318	4957
В том числе:				
г. Москва	8489	2435	5979	75
Республика Дагестан	2775	1229	938	608
Республика Башкортостан	2590	1049	1368	173
Республика Татарстан	2525	839	806	880
Республика Саха (Якутия)	1085	402	605	78
Другие субъекты РФ	60945	16180	41622	3143

Сопоставляя данные табл. 20 о количестве государственных унитарных предприятий в первой половине 2001 г. с их численностью на 1 января 2000 г., можно сделать вывод о том, что за неполные полтора года количество региональных ГУПов выросла примерно в 1,4 раза (или более чем на 3200 ед.). Эти данные основаны на разнице между динамикой численности всех ГУПов (прирост 560 ед.) и ФГУПов, число которых с осени 1999 г. и до начала 2001 г. уменьшилось почти на 2700 ед.

Пионером увеличения количества региональных ГУПов считают Псковскую область, где пришедшая к власти в конце 1996 г. новая

⁸⁶ Логично предположить, что по этому показателю внутри госсектора доминируют унитарные предприятия и хозяйственные общества, поскольку учреждения действуют в основном в непроизводственной сфере экономики региона.

администрация ввела монополию на производство и оптовую торговлю алкоголем, для чего было создано ГУП «Псковалко». Вслед за ним появились еще 8 новых ГУПов, включая «Псковобллеспром», «Эколес», «Псковторф», «Псковвторма». Появилась практика передачи активов приватизированных предприятий в пользу ГУПов и МУПов в счет налоговой недоимки⁸⁷, которая также имела место, например, в Томской области в 1997–2000 гг. (включая хлебобулочные и ликероводочные предприятия)⁸⁸.

Отметим, что имеются и примеры субъектов РФ, где региональные администрации с начала 2000-х гг. взяли курс на радикальное сокращение численности унитарных предприятий. Так, в Санкт-Петербурге приняли решение до конца 2001 г. оставить 10% от числа имевшихся ГУПов. Их количество, по подсчетам различных комитетов городской администрации, сильно колеблется – от 550 до 747 предприятий. Сложность точного подсчета состоит в том, что руководители ГУПов, предвидя возможные серьезные перемены, создали большое число дочерних предприятий. Создание таких предприятий сопровождалось передачей имущества, производственных фондов материнских ГУПов. Исходя из законодательных документов, получалось, что вновь образованные предприятия теряли свою подведомственность, в результате чего городские власти потеряли над ними имущественный и финансовый контроль. Параллельно с этим дочерние предприятия, оставаясь государственными, сохраняли за собой право на льготы.

После серьезной борьбы внутри органов власти Санкт-Петербурга и вокруг губернатора В.А. Яковleva было признано, что деятельность 90% унитарных предприятий является невыгодной городу, и возобладала точка зрения о необходимости их реорганизовать или ликвидировать⁸⁹.

Такое решение было принято в первую очередь из-за неэффективной и даже приносящей убытки городу деятельности государ-

⁸⁷ Крыштановская О.В. Посткризисный этап развития бизнес-элиты // Модернизация экономики России: Социальный контекст. В 4 кн. / Отв. ред. Е.Г. Ясин. Кн. 3. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2004. С. 140.

⁸⁸ Радыгин А.Д., Энтов Р.М. Корпоративное управление и защита прав собственности: эмпирический анализ и актуальные направления реформ. Научные труды № 36Р. М.: ИЭПП, 2001. С. 162.

⁸⁹ Архипов И. ГУПам конец // Эксперт Северо-Запад. 2001. № 20. С. 13–15.

ственных предприятий. Периодически проводимый анализ деятельности ГУПов, показывал, что большинство из них не делают положенных перечислений в бюджет, многие работают с отрицательной рентабельностью. Официальная заработка руководителей и сотрудников колеблется в пределах от 200 до 900 руб.

Базовым предлагаемым вариантом преобразований является акционирование унитарных предприятий либо с закреплением 100% акций в собственности города, либо с их продажей на инвестиционных условиях. Городская Контрольно-счетная палата предлагает также передавать остающимся унитарным предприятиям имущество не в хозяйственное ведение, а на основании договоров аренды, что может принести бюджету северной столицы не менее 7 млрд руб.⁹⁰

Реформирование унитарных предприятий продолжилось и после избрания осенью 2003 г. губернатором Санкт-Петербурга В.И. Матвиенко, которая в конце января 2004 г. дала указание Комитету экономического развития, промышленной политики и торговли городской администрации подготовить проект реформирования крупнейших инфраструктурных предприятий города, включая ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга», ГУП «ТЭК СПб». По оценкам представителей администрации, затраты на реформирование только этих двух унитарных предприятий до 2008–2010 гг. могут составить 98 млрд и 40 млрд руб. соответственно⁹¹.

В разработанной в 2003 г. правительством Мурманской области «Концепции управления государственной собственности на территории Мурманской области» предусматривается ликвидация государственных унитарных предприятий, которые должны быть преобразованы, как правило, в ОАО со 100%-м государственным участием. Сохранение таких предприятий в собственности региона (на 1 января 2003 г. – 48 ед., на балансе которых находилось 17 836 объектов недвижимости) допустимо лишь в случаях, когда цели и

⁹⁰ Доходный бюджет: идеи и прогнозы. Интервью с Председателем Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга Д. Бурениным // Финансовый контроль. 2004. № 3 (28). С. 57.

⁹¹ Наступает время больших дел. Интервью с вице-губернатором Санкт-Петербурга М. Овсеевским // Финансовый контроль. 2004. № 3 (28). С. 66.

задачи их деятельности не могут быть реализованы хозяйствующими субъектами иных организационно-правовых форм⁹².

Далее в данной главе рассматриваются нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность государственных унитарных предприятий в регионах.

4.2. Законодательство, регулирующее деятельность унитарных предприятий на местах

Поскольку нормативно-правовая база субъектов РФ достаточно однообразна, то различные положения и формулировки обычно приведены по тексту только одного из документов. В случае если положение является уникальным (т.е. упоминается только в одном документе), об этом сообщается дополнительно.

Текст разбит на несколько разделов, в каждом из которых анализируется определенный аспект регионального законодательства о ГУПах. Отдельные разделы посвящены «Концепциям управления государственной собственностью субъектов РФ», которые, в частности, касаются положения ГУПов в регионах, и нормативных актов, которые были приняты в регионах как реакция на вступление в силу Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Определение унитарного предприятия

В региональном законодательстве встречается несколько определений ГУПа. Наиболее распространенным является следующее:

«Областное государственное унитарное предприятие – коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней имущество, создаваемая областными государственными органами» (Закон Иркутской области «Об управлении ГУПами...»⁹³). Как правило, затем следует положение о том, что

⁹² Евдокимов Ю.А. Актуальные проблемы управления госсобственностью на территории субъекта РФ // Управление собственностью. 2004. № 1. С. 5, 8.

⁹³ Закон Иркутской области «Об управлении государственными унитарными предприятиями, учреждениями, государственными пакетами акций (паями, долями), иным имуществом, составляющим областную государственную казну» от 3 января 1996 г. № 351 (в ред. Законов Иркутской области от 16 июля 1997 г. № 37-ОЗ; от 14 декабря

ГУП обладает в отношении имущества области правом хозяйственного ведения либо дается определение права хозяйственного ведения. Например, в Законе Кировской области: «Право хозяйственного ведения – право владения, пользования и распоряжения государственным имуществом, закрепленным за государственными унитарными предприятиями, осуществляемое ими в соответствии с целями деятельности, предусмотренными уставом предприятия в пределах, установленных законом»⁹⁴.

Возможны и другие определения ГУПа, например:

1. «Юридическое лицо, имеющее самостоятельный баланс и осуществляющее свою коммерческую деятельность на базе государственного имущества, переданного ему на праве хозяйственного ведения»⁹⁵.

2. «Коммерческая организация, созданная уполномоченным на то республиканским или местным органом государственного управления и наделенная правом хозяйственного ведения в отношении закрепленного за ним собственником имущества»⁹⁶.

Однако все эти определения не сильно отличаются друг от друга.

Когда и для чего создается унитарное предприятие

В некоторых регионах в законах об управлении госсобственностью перечисляются цели и случаи создания ГУПов, но в целом это нехарактерно. Самая краткая формулировка встречается в Законе Ленинградской области, но она же является и наименее определенной: «Создание предприятий осуществляется в случаях, когда социально значимые цели и задачи, ради которых они создаются, не могут быть реализованы хозяйствующими субъектами иных ор-

1999 г. № 61-ОЗ; от 8 февраля 2000 г. № 9-ОЗ; от 11 июля 2002 г. № 34-ОЗ; от 11 декабря 2003 г. № 70-ОЗ).

⁹⁴ Закон Кировской области «Об управлении государственным имуществом Кировской области» от 3 июля 2001 г. № 5-30 (в ред. Закона Кировской области от 29 июня 2003 г. № 188-ЗО).

⁹⁵ Концепция формирования и развития государственной собственности в Омской области до 2000 г., утверждена постановлением главы администрации (губернатора) Омской области от 19 февраля 1997 г. № 72-п.

⁹⁶ Закон Республики Татарстан «О государственной собственности и собственности местного самоуправления» от 15 сентября 1999 г. № 2353 (в ред. Закона РТ от 21 ноября 2001 г. № 1189).

ганизационно-правовых форм»⁹⁷. В других случаях этот вопрос рассмотрен более подробно. Итак, ГУП создается для выполнения следующих функций (перечислены в порядке убывания количества упоминаний в законодательстве регионов):

- 1) осуществление деятельности, допускаемой законодательством, исключительно для ГУПов (например, Чувашская Республика⁹⁸);
- 2) использование имущества, запрещенного к приватизации, в том числе имущества, необходимого для обеспечения национальной безопасности, реализации иных стратегических интересов региона (например, Кировская область⁹⁹);
- 3) осуществление деятельности, направленной на решение социальной задачи реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам путем ограничения прибыльности (например, Республика Бурятия¹⁰⁰);
- 4) производство отдельных видов продукции, изъятых или ограниченных в гражданском обороте (например, Республика Бурятия¹⁰¹);
- 5) осуществление отдельных дотируемых видов деятельности, ведение убыточных социально и экономически значимых производств (например, Чувашская Республика¹⁰²);
- 6) участие в производстве продукции, работ, услуг, если основным потребителем продукции, работ, услуг (свыше 50%) является государство (например, Республика Коми¹⁰³);

⁹⁷ Закон Ленинградской области «Об управлении имуществом Ленинградской области» от 19 января 2001 г. № 4-ОЗ.

⁹⁸ Закон Чувашской Республики «Об управлении государственной собственностью Чувашской Республики» от 3 мая 2001 г. № 12.

⁹⁹ Закон Кировской области «Об управлении государственным имуществом Кировской области» от 3 июля 2001 г. № 5-30 (в ред. Закона Кировской области от 29 июня 2003 г. № 188-ЗО).

¹⁰⁰ Закон Республики Бурятия «Об общих принципах управления государственной собственностью Республики Бурятия» от 28 января 2000 г. № 343-II (в ред. Закона Республики Бурятия от 24 ноября 2003 г. № 510-III).

¹⁰¹ Там же.

¹⁰² Закон Чувашской Республики «Об управлении государственной собственностью Чувашской Республики» от 3 мая 2001 г. № 12.

¹⁰³ Закон Республики Коми «Об управлении государственной собственностью Республики Коми» от 4 декабря 2000 г. № 76-РЗ.

- 7) участие в реализации региональных целевых программ (например, Республика Коми¹⁰⁴);
- 8) производство продукции, работ, услуг, цены на которые регулируются государством (например, Республика Мордовия¹⁰⁵);
- 9) предотвращение негативных последствий, вызываемых наличием естественных монополий в определенной области деятельности (например, Республика Мордовия¹⁰⁶);
- 10) осуществление деятельности в сфере обеспечения государственной поддержки развития села (только Республика Мордовия¹⁰⁷);
- 11) осуществление деятельности, направленной на обеспечение населения продовольствием и продвижение продукции предприятий области (только Кировская область¹⁰⁸).

*Создание, реорганизация и ликвидация
унитарных предприятий*

Решения о создании ГУПов принимают, как правило, органы исполнительной власти региона (исключения: решение законодательного органа по представлению главы региона встречается крайне редко – например, Амурская область¹⁰⁹): администрация (например, Свердловская область¹¹⁰) или глава администрации ре-

¹⁰⁴ Там же.

¹⁰⁵ Закон Республики Мордовия «Об управлении государственной собственностью Республики Мордовия» от 22 июля 1996 г. № 25-З (в ред. Закона РМ от 28 марта 2001 г. № 20-З).

¹⁰⁶ Закон Республики Мордовия «Об управлении государственной собственностью Республики Мордовия» от 22 июля 1996 г. № 25-З (в ред. Закона РМ от 28 марта 2001 г. № 20-З).

¹⁰⁷ Там же.

¹⁰⁸ Закон Кировской области «Об управлении государственным имуществом Кировской области» от 3 июля 2001 г. № 5-З0 (в ред. Закона Кировской области от 29 июня 2003 г. № 188-ЗО).

¹⁰⁹ Закон Амурской области «Об управлении государственной собственностью Амурской области» от 6 ноября 1998 г. № 107-ОЗ (в ред. Закона Амурской области от 4 ноября 2000 г. № 267-ОЗ).

¹¹⁰ Закон Свердловской области «Об управлении государственной собственностью Свердловской области» от 10 апреля 1995 г. № 9-ОЗ (в ред. Областного закона от 12 февраля 1998 г. № 5-ОЗ).

гиона (например, Республике Саха (Якутия)¹¹¹). Часто оговариваются следующие случаи:

- представление отраслевого органа (например, Архангельская область¹¹²);
- получение согласия законодательного органа региона (например, Сахалинская область¹¹³);
- согласование с органом по управлению имуществом региона и комитетом администрации региона по экономике (например, Алтайский край¹¹⁴);
- согласование в предусмотренных законом случаях с антиимонопольным органом (например, Ивановская область¹¹⁵).

В решении о создании ГУПа устанавливается его ведомственная принадлежность¹¹⁶.

В качестве учредителя ГУПа выступает орган по управлению государственным имуществом (например, Архангельская область¹¹⁷).

Как правило, ГУП реорганизуется и ликвидируется учредителем или по решению суда (например, Республика Бурятия¹¹⁸). Встречаются оговорки о том, что для этого необходимо согласование с от-

¹¹¹ Закон Республики Саха (Якутия) «Об управлении государственной и муниципальной собственностью в Республике Саха (Якутия)» от 20 июня 2000 г. № 209-II (в ред. Закона Республики Саха (Якутия) от 24 апреля 2003 г.).

¹¹² Закон Архангельской области «Об основах управления объектами государственной собственности Архангельской области» от 22 января 1998 г. № 55-13-ОЗ (в ред. Областного закона от 25 марта 1999 г. № 115-внеоч.-ОЗ).

¹¹³ Закон Сахалинской области «Об управлении областной государственной собственностью» от 20 июля 1999 г. № 8а.

¹¹⁴ Закон Алтайского края «О порядке управления объектами права собственности Алтайского края» от 29 июня 1995 г. № 6-ЗС (в ред. Законов Алтайского края от 10 ноября 1996 г. № 50-ЗС; от 9 июня 1997 г. № 28-ЗС; от 4 декабря 2000 г. № 75-ЗС; от 8 мая 2001 г. № 25-ЗС).

¹¹⁵ Закон Ивановской области «Об управлении государственной собственностью Ивановской области» от 11 ноября 1996 г. № 49-ОЗ (в ред. Закона Ивановской области от 13 июня 1997 г. № 15-ОЗ).

¹¹⁶ Закон Ленинградской области «Об управлении имуществом Ленинградской области» от 19 января 2001 г. № 4-ОЗ.

¹¹⁷ Закон Архангельской области «Об основах управления объектами государственной собственности Архангельской области» от 22 января 1998 г. № 55-13-ОЗ (в ред. Областного закона от 25 марта 1999 г. № 115-внеоч.-ОЗ).

¹¹⁸ Закон Республики Бурятия «Об общих принципах управления государственной собственностью Республики Бурятия» от 28 января 2000 г. № 343-II (в ред. Закона Республики Бурятия от 24 ноября 2003 г. № 510-III).

раслевым органом и комитетом экономики, а в необходимых случаях – и с другими органами исполнительной власти, в том числе территориальным органом по антимонопольной политике (например, Астраханская область¹¹⁹). Часто встречаются также формулировки о том, что реорганизацию и ликвидацию ГУПов осуществляет администрация региона, если в законодательстве и уставе ГУПа не указан иной орган, принимающий решение о его реорганизации и ликвидации (Свердловская область¹²⁰ и др.).

В ряде случаев встречается прямое указание на то, что это делает непосредственно глава администрации региона (Новосибирская область¹²¹ и др.). В Амурской области для этого нужно постановление законодательного органа¹²².

В Сахалинской области подробно оговариваются случаи, когда для реорганизации (ликвидации) ГУПа требуется согласование органа местного самоуправления: для ГУПа, «обеспечивающего занятость не менее 5 тысяч человек либо занятость более 30% жителей населенного пункта (включая членов семей, работающих на предприятии), а также предприятия, имеющего на своем балансе объекты социально-коммунальной сферы и инженерной инфраструктуры, обслуживающие не менее 30% населения населенного пункта» (Сахалинская область¹²³).

ГУПы могут быть реорганизованы в случае признания их деятельности неэффективной. Реорганизация областных государственных предприятий и учреждений может осуществляться путем их преобразования (в том числе изменения их организационно-

¹¹⁹ Закон Астраханской области «Об управлении государственной собственностью Астраханской области» от 27 ноября 1996 г. рег. № 34.

¹²⁰ Закон Свердловской области «Об управлении государственной собственностью Свердловской области» от 10 апреля 1995 г. № 9-ОЗ (в ред. Областного закона от 12 февраля 1998 г. № 5-ОЗ).

¹²¹ Закон Новосибирской области «О собственности Новосибирской области» от 5 мая 1995 г. № 18-ОЗ (в ред. Законов Новосибирской области от 28 февраля 1997 г. № 58-ОЗ; от 7 февраля 2000 г. № 85-ОЗ).

¹²² Закон Амурской области «Об управлении государственной собственностью Амурской области» от 6 ноября 1998 г. № 107-ОЗ (в ред. Закона Амурской области от 4 ноября 2000 г. № 267-ОЗ).

¹²³ Закон Сахалинской области «Об управлении областной государственной собственностью» от 20 июля 1999 г. № 8а.

правовой формы), слияния, разделения, выделения и присоединения (Свердловская область¹²⁴ и др.).

ГУПы «могут быть ликвидированы при признании продолжения их деятельности нецелесообразным (в том числе невыгодным или убыточным). Направления использования имущества ликвидированных областных государственных предприятий определяются в решении об их ликвидации» (Закон Свердловской области¹²⁵). В Законе Иркутской области определяются возможные направления использования имущества ликвидированного ГУПа: продажа в соответствии с законодательством о приватизации, внесение в оплату уставного капитала хозяйственных обществ, закрепление за ГУПами и учреждениями¹²⁶.

Полномочия по управлению делами ликвидируемого ГУПа возлагаются на ликвидационную комиссию, назначаемую комитетом по управлению госимуществом региона. Эти полномочия могут быть возложены на ликвидатора, с которым заключается контракт. Условия контракта с ликвидатором, а также порядок его заключения и расторжения определяются комитетом по управлению госимуществом (Закон Костромской области¹²⁷).

В Законе Брянской области содержится положение о выделении дополнительных ассигнований из областной казны при создании, ликвидации, реорганизации ГУПов: решение об этом принимается Брянской областной думой по представлению администрации области¹²⁸.

Ликвидация предприятия считается завершенной, а ГУП как юридическое лицо – прекратившим существование «после внесе-

¹²⁴ Закон Свердловской области «Об управлении государственной собственностью Свердловской области» от 10 апреля 1995 г. № 9-ОЗ (в ред. Областного закона от 12 февраля 1998 г. № 5-ОЗ).

¹²⁵ Там же.

¹²⁶ Закон Иркутской области «Об управлении государственными унитарными предприятиями, учреждениями, государственными пакетами акций (паями, долями), иным имуществом, составляющим областную государственную казну» от 3 января 1996 г. № 351 (в ред. Законов Иркутской области от 16 июля 1997 г. № 37-ОЗ, от 14 декабря 1999 г. № 61-ОЗ, от 8 февраля 2000 г. № 9-ОЗ, от 11 июля 2002 г. № 34-ОЗ, от 11 декабря 2003 г. № 70-ОЗ).

¹²⁷ Закон Костромской области «О порядке управления государственным имуществом Костромской области» от 20 апреля 1998 г. № 24.

¹²⁸ Закон Брянской области «О государственной собственности Брянской области» от 29 декабря 1997 г. № 41-З (в ред. Закона Брянской области от 17 июля 2000 г. № 37-З).

ния об этом записи в единый государственный реестр юридических лиц»¹²⁹.

Устав и уставный фонд (капитал) унитарного предприятия

Устав ГУПа утверждается, как правило, органом по управлению госимуществом региона по согласованию с соответствующим отраслевым органом исполнительной власти (например, Красноярский край¹³⁰). В некоторых регионах имеется ссылка на типовой устав ГУПа (например, Брянская область¹³¹).

Наиболее распространенные положения, посвященные уставу ГУПа, сводятся к тому, что в уставе должен быть отражен предел права хозяйственного ведения на закрепленное за ГУПом имущество (Белгородская область¹³² и др.). Иногда указывается, что в уставе должен быть определен размер сделок, совершаемых с согласия органа по управлению имуществом региона (Хабаровский край¹³³ и др.).

Положения об уставном фонде ГУПа встречаются гораздо реже, чем положения (пусть и очень краткие) об уставе. Кратко их можно изложить следующим образом: размер уставного фонда определяется собственником ГУПа и не может быть меньше размера, требуемого федеральным законодательством. До регистрации ГУПа уставный фонд должен быть оплачен полностью. Если по окончании финансового года стоимость чистых активов ГУПа окажется меньше размеров уставного фонда, собственник обязан произвести в установленном порядке уменьшение уставного фон-

¹²⁹ Закон Орловской области «О статусе областного государственного унитарного предприятия» от 12 октября 1998 г. № 78-ОЗ.

¹³⁰ Закон Красноярского края «Об управлении государственной собственностью Красноярского края» от 17 января 1996 г. № 8-220 (в ред. Законов Красноярского края от 24 июня 1997 г. № 14-525; от 22 декабря 1998 г. № 5-239; от 25 сентября 2000 г. № 12-924, от 28 мая 2003 г. № 6-1052).

¹³¹ Закон Брянской области «О государственной собственности Брянской области» от 29 декабря 1997 г. № 41-3 (в ред. Закона Брянской области от 17 июля 2000 г. № 37-3).

¹³² Закон Белгородской области «Об осуществлении права собственности и других вещных прав Белгородской области» от 18 февраля 1997 г. № 104.

¹³³ Закон Хабаровского края «Об управлении государственной собственностью Хабаровского края» от 23 апреля 1996 года № 40 (в ред. Законов Хабаровского края от 30 июля 1998 г. № 56 (в ред. от 27 декабря 2000 г.) и от 27 июня 2001 г. № 315).

да, причем при этом он обязан «письменно уведомить об этом своих кредиторов»¹³⁴. Увеличение уставного фонда ГУПа допускается только после его оплаты в полном объеме¹³⁵.

Резервный фонд

В редчайших случаях (удалось обнаружить только три) в законах регионов имеются специальные положения, посвященные резервному фонду предприятия. Резервный фонд создается за счет прибыли, остающейся в распоряжении предприятия, в порядке и размерах, предусмотренных уставом. Средства резервного фонда используются только для покрытия убытков ГУПа (для иных фондов – на предусмотренные в уставе ГУПа цели)¹³⁶.

В Республике Саха (Якутия) оговаривается, что ГУП формирует резервный фонд в размере, «составляющем не менее 15% от его уставного фонда, направляя на эти цели не менее 5% остающейся после уплаты всех обязательных платежей в его распоряжении прибыли до достижения резервным фондом установленной величины, если иной порядок формирования резервного фонда не предусмотрен уставом»¹³⁷.

Возникновение и прекращение права хозяйственного ведения

Право хозяйственного ведения у ГУПа возникает, если иное не установлено законодательством Российской Федерации или региона, с момента:

¹³⁴ Закон Орловской области «О статусе областного государственного унитарного предприятия» от 12 октября 1998 г. № 78-ОЗ.

¹³⁵ Закон Республики Саха (Якутия) «Об управлении государственной и муниципальной собственностью в Республике Саха (Якутия)» от 20 июня 2000 г. № 209-II (в ред. Закона Республики Саха (Якутия) от 24 апреля 2003 г.).

¹³⁶ Закон Краснодарского края «Об управлении государственной собственностью Краснодарского края» от 13 мая 1999 г. № 180-КЗ (в ред. Законов Краснодарского края от 29 ноября 1999 г. № 216-КЗ, от 4 июля 2000 г. № 283-КЗ, от 17 августа 2000 г. № 317-КЗ).

¹³⁷ Закон Республики Саха (Якутия) «Об управлении государственной и муниципальной собственностью в Республике Саха (Якутия)» от 20 июня 2000 г. № 209-II (в ред. Закона Республики Саха (Якутия) от 24 апреля 2003 г.).

- 1) передачи ему имущества (наиболее популярная формулировка, например, Республика Коми¹³⁸). В Курганской области уточняется – что после подписания акта приема-передачи¹³⁹;
- 2) закрепления за ним имущества уполномоченным органом (Белгородская область¹⁴⁰);
- 3) утверждения баланса или с момента поступления имущества на баланс (Красноярский край¹⁴¹).

Право хозяйственного ведения у ГУПов прекращается «по основаниям и в порядке, предусмотренным законодательством для прекращения права собственности, а также в случаях правомерного изъятия имущества у предприятия» (например, Республика Коми¹⁴²). В Законе Ленинградской области уточняется, что право хозяйственного ведения имуществом области может быть прекращено по решению правительства области, «за исключением имущества предприятия, в отношении которого возбуждено производство по делу о несостоятельности (банкротстве), а также имущества, в отношении которого установлены ограничения судебными актами и актами других уполномоченных органов»¹⁴³.

Источники формирования имущества и финансирование деятельности унитарного предприятия

Многие законы содержат положения, посвященные источникам формирования имущества и финансирования деятельности ГУПа,

¹³⁸ Закон Республики Коми «Об управлении государственной собственностью Республики Коми» от 4 декабря 2000 г. № 76-РЗ.

¹³⁹ Закон Курганской области «Об управлении государственным имуществом Курганской области» от 4 июля 1997 г. № 55 (в ред. Законов Курганской области от 2 марта 1999 г. № 192, от 28 июня 1999 г. № 221, от 7 мая 2001 г. № 42).

¹⁴⁰ Закон Белгородской области «Об осуществлении права собственности и других вещных прав Белгородской области» от 18 февраля 1997 г. № 104.

¹⁴¹ Закон Красноярского края «Об управлении государственной собственностью Красноярского края» от 17 января 1996 г. № 8-220 (в ред. Законов Красноярского края от 24 июня 1997 г. № 14-525, от 22 декабря 1998 г. № 5-239, от 25 сентября 2000 г. № 12-924, от 28 мая 2003 г. № 6-1052).

¹⁴² Закон Республики Коми «Об управлении государственной собственностью Республики Коми» от 4 декабря 2000 г. № 76-РЗ.

¹⁴³ Закон Ленинградской области «Об управлении имуществом Ленинградской области» от 19 января 2001 г. № 4-ОЗ.

которые очень похожи друг на друга. Приведем их по текстам законов, где они изложены наиболее подробно.

Имущество ГУПа формируется за счет:

- « – средств, выделяемых целевым назначением из бюджета региона;
- имущества, передаваемого из казны региона;
- прибыли от собственной предпринимательской деятельности и иных источников, в соответствии с законодательством и уставом предприятия;
- имущества иных ГУПов»¹⁴⁴.

Это наиболее распространенная формулировка. В некоторых документах, в частности в Законе Саратовской области «О порядке управления и распоряжения государственностью», в качестве источников имущества ГУПа также называются:

- « – имущественные права и иные права, имеющие денежную оценку и принадлежащие области;
- ценные бумаги и другие объекты собственности области в денежной или натуральной форме, которые в соответствии с областным законодательством могут использоваться для формирования имущества унитарных предприятий»¹⁴⁵.

В отношении источников финансирования деятельности ГУПов формулировки еще более однообразны. В этом качестве выступают:

- « – доход от реализации товаров, работ и услуг;
- целевые субсидии, дотации, компенсации, выделяемые из областного бюджета;
- заемные денежные средства коммерческих банков, получаемые предприятием»¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Закон Астраханской области «Об управлении государственной собственностью Астраханской области» от 27 ноября 1996 г. рег. № 34.

¹⁴⁵ Закон Саратовской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Саратовской области» от 12 марта 1997 г. № 13-ЗСО (в ред. Законов Саратовской области от 23 июля 1998 г. № 39-ЗСО, от 30 сентября 1999 г. № 46-ЗСО, от 4 ноября 1999 г. № 54-ЗСО, от 28 сентября 2000 г. № 60-ЗСО).

¹⁴⁶ Закон Новосибирской области «О собственности Новосибирской области» от 5 мая 1995 г. № 18-ОЗ (в ред. Законов Новосибирской области от 28 февраля 1997 г. № 58-ОЗ; от 7 февраля 2000 г. № 85-ОЗ).

Решение о выделении средств из бюджета на эти цели принимается администрацией региона¹⁴⁷ либо главой администрации¹⁴⁸.

Имущество унитарного предприятия

Имущество ГУПа является собственностью региона и закрепляется за ГУПом на праве хозяйственного ведения. Передача объектов собственности в хозяйственное ведение может производиться при учреждении ГУПа и в процессе их деятельности (Закон Свердловской области¹⁴⁹). Имущество отражается на балансе ГУПа (Амурская область¹⁵⁰ и др.). Обязанности по оценке и переоценке этого имущества несет ГУП (Костромская область¹⁵¹). Расходы ГУПа по содержанию закрепленного за ним имущества включаются в «себестоимость продукции (работ, услуг) предприятия» (Ленинградская область¹⁵²).

Имущество передается ГУПу на основании договора о закреплении имущества, в решении о передаче имущества обязательно указываются размер (количество) имущества, его вид и целевое назначение (Омская область¹⁵³ и др.). В Законе Республики Саха (Якутия) указывается, что при оформлении договора о закреплении имущества на праве хозяйственного ведения государственный орган по управлению государственным имуществом совместно с отраслевым органом исполнительной власти и орган местного са-

¹⁴⁷ Закон Астраханской области «Об управлении государственной собственностью Астраханской области» от 27 ноября 1996 г. рег. № 34.

¹⁴⁸ Закон Ивановской области «Об управлении государственной собственностью Ивановской области» от 11 ноября 1996 г. № 49-ОЗ (в ред. Закона Ивановской области от 13 июня 1997 г. № 15-ОЗ).

¹⁴⁹ Закон Свердловской области «Об управлении государственной собственностью Свердловской области» от 10 апреля 1995 г. № 9-ОЗ (в ред. Областного закона от 12 февраля 1998 г. № 5-ОЗ).

¹⁵⁰ Закон Амурской области «Об управлении государственной собственностью Амурской области» от 6 ноября 1998 г. № 107-ОЗ (в ред. Закона Амурской области от 4 ноября 2000 г. № 267-ОЗ).

¹⁵¹ Закон Костромской области «О порядке управления государственным имуществом Костромской области» от 20 апреля 1998 г. № 24.

¹⁵² Закон Ленинградской области «Об управлении имуществом Ленинградской области» от 19 января 2001 г. № 4-ОЗ.

¹⁵³ Закон Омской области «Об управлении государственной собственностью Омской области» от 12 мая 1996 г. № 57-ОЗ (в ред. Законов Омской области от 27 октября 1997 г. № 121-ОЗ, от 2 октября 1998 г. № 155-ОЗ, от 9 июля 2001 г. № 288-ОЗ).

моуправления «могут осуществлять экспертную оценку государственного имущества с учетом степени его физического износа, эффективности использования и соответствия уставным задачам предприятия. В случае выявления по результатам проверки несоответствия оценки имущества, передаваемого в хозяйственное ведение, и его реальной стоимости, несоответствия формы передачи уставным задачам предприятия либо неэффективности передачи государственный орган по управлению государственным имуществом вправе принять решение об исключении данного имущества из перечня передаваемого предприятию»¹⁵⁴.

ГУП как имущественный комплекс является собственностью региона. Его имущество «является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между его работниками» (формулировка встречается почти во всех рассмотренных документах, приведена по тексту Закона Красноярского края¹⁵⁵).

Приобретаемое ГУПом имущество является собственностью региона и принадлежит ГУПу на праве хозяйственного ведения (Сахалинская область¹⁵⁶ и др.).

Изъятие имущества, находящегося в хозяйственном ведении, регионом без согласия ГУПа возможно только при его реорганизации и ликвидации с сохранением прав и интересов кредиторов (Красноярский край¹⁵⁷), а также в случаях «использования имущества не в соответствии с целевым назначением, нарушения по-

¹⁵⁴ Закон Республики Саха (Якутия) «Об управлении государственной и муниципальной собственностью в Республике Саха (Якутия)» от 20 июня 2000 г. № 209-II (в ред. Закона Республики Саха (Якутия) от 24 апреля 2003 г.).

¹⁵⁵ Закон Красноярского края «Об управлении государственной собственностью Красноярского края» от 17 января 1996 г. № 8-220 (в ред. Законов Красноярского края от 24 июня 1997 г. № 14-525; от 22 декабря 1998 г. № 5-239; от 25 сентября 2000 г. № 12-924; от 28 мая 2003 г. № 6-1052).

¹⁵⁶ Закон Сахалинской области «Об управлении областной государственной собственностью» от 20 июля 1999 г. № 8а.

¹⁵⁷ Закон Красноярского края «Об управлении государственной собственностью Красноярского края» от 17 января 1996 г. № 8-220 (в ред. Законов Красноярского края от 24 июня 1997 г. № 14-525; от 22 декабря 1998 г. № 5-239; от 25 сентября 2000 г. № 12-924, 28 мая 2003 г. № 6-1052).

рядка распоряжения им, предусмотренного уставом» (Волгоградская область¹⁵⁸).

Сделки с имуществом унитарного предприятия

Почти во всех законах встречается оговорка о том, что ГУП не вправе осуществлять сделки с недвижимым имуществом без предварительного согласия органа исполнительной власти по управлению имуществом региона (например, Республика Коми¹⁵⁹), в редких случаях, других органов исполнительной власти. Остальным имуществом, принадлежащим ГУПу, он распоряжается самостоятельно, за исключением случаев, установленных законом или уставом предприятия (Красноярский край¹⁶⁰ и др.).

Тем не менее иногда встречаются формулировки, отличающиеся от вышеприведенных. Так, в Вологодской области ГУП «не вправе без разрешения комитета по управлению имуществом продавать или безвозмездно передавать государственное имущество за исключением малооцененного»¹⁶¹. В Волгоградской области оговаривается, что согласие комитета по управлению государственным имуществом требуется не только на сделки с недвижимым имуществом, но и на «сделки (совокупность сделок), связанные с приобретением или отчуждением либо возможностью отчуждения в течение квартала движимого имущества, стоимость которого составляет более 10% чистых активов ГУПа на последнюю отчетную

¹⁵⁸ Закон Волгоградской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Волгоградской области» от 6 декабря 1999 г. № 335-ОД (в ред. Законов Волгоградской области от 18 сентября 2000 г. № 433-ОД, от 2 ноября 2000 г. № 452-ОД, от 29 марта 2001 г. № 527-ОД, от 11 апреля 2001 г. № 531-ОД).

¹⁵⁹ Закон Республики Коми «Об управлении государственной собственностью Республики Коми» от 4 декабря 2000 г. № 76-РЗ.

¹⁶⁰ Закон Красноярского края «Об управлении государственной собственностью Красноярского края» от 17 января 1996 г. № 8-220 (в ред. Законов Красноярского края от 24 июня 1997 г. № 14-525; от 22 декабря 1998 г. № 5-239; от 25 сентября 2000 г. № 12-924; от 28 мая 2003 г. № 6-1052).

¹⁶¹ Закон Вологодской области «Об управлении и распоряжении объектами (имуществом) государственной собственности Вологодской области» от 17 апреля 1996 г. № 73-ОЗ (в ред. Законов Вологодской области от 11 февраля 1997 г. № 129-ОЗ; от 12 января 1999 г. № 322-ОЗ; от 16 июля 1999 г. № 385-ОЗ; от 21 июля 2000 г. № 530-ОЗ).

дату, за исключением сделок, совершаемых в процессе обычной хозяйственной деятельности»¹⁶².

Конкретные сделки с имуществом региона, закрепленного за ГУПом на праве хозяйственного ведения, редко рассматриваются в законах подробно. Одним из немногих исключений является Закон Свердловской области «Об управлении госсобственностью». В этом законе рассматриваются вопросы, связанные с приобретением имущества ГУПами по договорам купли-продажи, безвозмездной передачи имущества и мены (решение ГУП принимает самостоятельно, кроме случаев с недвижимым имуществом, причем особо отмечается, что в случаях, когда «балансовая (оценочная) стоимость имущества не менее чем в 20 тысяч раз превышает установленный федеральным законом минимальный размер оплаты труда», требуется обязательное согласие правительства области). Покупателем по договору купли-продажи (и другим договорам) выступает само ГУП, а приобретенное имущество поступает ему на праве хозяйственного ведения. ГУПы также принимают решения о предоставлении поручительства «за счет движимого имущества, закрепленного за ними на праве хозяйственного ведения, и заключают договоры поручительства самостоятельно в соответствии с федеральным и областным законодательством»¹⁶³.

В этом Законе также содержатся формулировки, посвященные переменах лиц в обязательствах, в качестве стороны по которым выступало ГУП (решение принимается ГУПом, если для возникновения обязательств не требовалось согласие органов власти), договорам о передаче требования или переводе долга¹⁶⁴.

Положения, посвященные сделкам с имуществом ГУПа, содержатся также в ряде других законов, но в менее полном виде. Как правило, подробно разбираются только некоторые виды сделок, например, связанные с обменом объектов имущества и залогом

¹⁶² Закон Волгоградской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Волгоградской области» от 6 декабря 1999 г. № 335-ОД (в ред. Законов Волгоградской области от 18 сентября 2000 г. № 433-ОД; от 2 ноября 2000 г. № 452-ОД; от 29 марта 2001 г. № 527-ОД; от 11 апреля 2001 г. № 531-ОД).

¹⁶³ Закон Свердловской области «Об управлении государственной собственностью Свердловской области» от 10 апреля 1995 г. № 9-ОЗ (в ред. Областного закона от 12 февраля 1998 г. № 5-ОЗ).

¹⁶⁴ Там же.

(скажем, Пермская область¹⁶⁵). Кроме того, в некоторых регионах имеются специальные законы, посвященные залогу объектов собственности региона.

Например, в Законе Алтайского края «О передаче в залог объектов собственности края» подробно рассматривается процедура залога, его государственной регистрации и учета. В этой сделке ГУП выступает как залогодатель в отношении объектов, принадлежащих ему на праве хозяйственного управления. При этом целью залога является «обеспечение исполнения обязательств государственных унитарных предприятий». Для осуществления залога ГУПу необходимо получить «согласие уполномоченного государственного органа края, если иное не предусмотрено гражданским законодательством. Государственным органом края, уполномоченным рассматривать вопрос о залоге имущества государственным унитарным предприятием, является комитет по управлению имуществом края». Причем «комитет по управлению имуществом может дать согласие на залог имущества государственным унитарным предприятием только после получения положительного заключения отраслевого органа управления администрации края» (изменения в договоры залога также должны быть одобрены комитетом, кроме тех случаев, когда его изначальное одобрение не требовалось). Кроме того, глава администрации наделен правом определять «случаи обязательного страхования имущества, передаваемого в залог государственным унитарным предприятием, а также виды передаваемого в залог имущества, которое подлежит обязательному страхованию, с указанием событий, на случай наступления которых государственным унитарным предприятием должно быть застраховано передаваемое в залог имущество»¹⁶⁶.

Филиалы и представительства унитарного предприятия

Вопрос о создании и деятельности филиалов и представительств ГУПов в законах регионов упоминается нечасто. Более-

¹⁶⁵ Закон Пермской области «Об управлении государственной собственностью Пермской области» от 5 августа 1996 г. № 516-82 (в ред. Закона ПО от 5 ноября 1999 г. № 689-102).

¹⁶⁶ Закон Алтайского края «О порядке передачи в залог объектов права собственности Алтайского края» от 13 июня 1996 г. № 31-ЗС.

менее подробно этот вопрос разбирается только в Законе «Об управлении госсобственностью» Свердловской области. О праве ГУПа «самостоятельно учреждать свои филиалы и представительства» также кратко упоминается в Законе «Об управлении госсобственностью» Республики Мордовия¹⁶⁷.

ГУПы создают филиалы и представительства «в соответствии с их уставами» и «с предварительного письменного согласия областного комитета по управлению государственным имуществом»¹⁶⁸. Для этого они используют закрепленное за ними на праве хозяйственного ведения имущество. Положения о представительствах и филиалах утверждаются создавшим их ГУПом. Руководители представительств и филиалов назначаются создавшим их ГУПом и «действуют на основании выдаваемой ими доверенности»¹⁶⁹.

Управление представительствами и филиалами осуществляют создавшие их ГУПы, а также «руководители представительств и филиалов в порядке, предусмотренном уставами областных ГУПов и положениями о соответствующих представительствах и филиалах»¹⁷⁰.

Филиалы и представительства не являются юридическими лицами, действуют от имени предприятия (но могут быть выделены на отдельный баланс) и должны быть указаны в уставе предприятия, создавшего их. Их имущество входит «в единый имущественный комплекс предприятия-учредителя». Круг сделок и других юридических действий, которые могут совершать от имени ГУПов руководители филиалов и представительств, определяется в положениях о них. По долгам предприятия взыскание «может быть обращено на имущество филиалов и представительств»¹⁷¹.

¹⁶⁷ Закон Республики Мордовия «Об управлении государственной собственностью Республики Мордовия» от 22 июля 1996 г. № 25-З (в ред. Закона РМ от 28 марта 2001 г. № 20-З).

¹⁶⁸ Закон Свердловской области «Об управлении государственной собственностью Свердловской области» от 10 апреля 1995 г. № 9-ОЗ (в ред. Областного закона от 12 февраля 1998 г. № 5-ОЗ).

¹⁶⁹ Там же.

¹⁷⁰ Там же

¹⁷¹ Закон Орловской области «О статусе областного государственного унитарного предприятия» от 12 октября 1998 г. № 78-ОЗ.

Иные организации, в которых участвуют унитарные предприятия

В ряде законов упоминается о том, что ГУП вправе быть участником хозяйственных обществ и товариществ, а также некоммерческих организаций «в целях наиболее эффективного исполнения своих уставных задач», но «исключительно с предварительного согласия государственного органа по управлению государственным имуществом и органа местного самоуправления»¹⁷². Наиболее подробно этот вопрос рассматривается в Законе Свердловской области об управлении госсобственностью региона. В частности, там говорится, что ГУПы «не вправе использовать для создания коммерческих и некоммерческих организаций средства, выделенные им по смете, а также имущество, приобретенное за счет этих средств». Они вносят в качестве вклада в уставный капитал создаваемых обществ только «денежные средства, полученные от осуществления приносящей доходы деятельности, а также приобретенное за счет этих доходов имущество». ГУП выступает в качестве учредителя (соучредителя) создаваемого общества, участвует в управлении ими через представителей, утверждает их уставы¹⁷³.

Программа (план) финансово-экономической и хозяйственной деятельности унитарного предприятия

ГУП (в соответствии с уставом) самостоятельно организует и осуществляет свою производственно-хозяйственную деятельность. Тем не менее ГУП обязано в случаях, предусмотренных федеральным и региональным законодательством, согласовывать свои планы производственно-хозяйственной деятельности с соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления. Для этого ежегодно составляется программа

¹⁷² Закон Республики Саха (Якутия) «Об управлении государственной и муниципальной собственностью в Республике Саха (Якутия)» от 20 июня 2000 г. № 209-II (в ред. Закона Республики Саха (Якутия) от 24 апреля 2003 г.).

¹⁷³ Закон Свердловской области «Об управлении государственной собственностью Свердловской области» от 10 апреля 1995 г. № 9-ОЗ (в ред. Областного закона от 12 февраля 1998 г. № 5-ОЗ).

финансово-экономической и хозяйственной деятельности ГУПа (либо план производственно-хозяйственной деятельности).

Программа содержит: планируемые объемы производства товаров (работ, услуг), затраты, доходы и убытки предприятия, предполагаемую прибыль ГУПа. Отраслевые органы исполнительной власти могут устанавливать «дополнительные условия, подлежащие включению в программы». Программа утверждается отраслевым органом (например, Республика Бурятия)¹⁷⁴, а также уполномоченным органом исполнительной власти (например, Республика Саха (Якутия)¹⁷⁵) и представляется руководителю ГУПа не позднее чем за месяц до начала нового финансового года.

Невыполнение плана является основанием для ответственности руководителя, а в случае его систематического невыполнения «уполномоченный орган обязан (вправе) принять решение о реорганизации или ликвидации ГУПа». Условия плана можно изменить в порядке, установленном администрацией региона (Республики Саха (Якутия)¹⁷⁶).

Кроме того, ГУПы составляют так называемые «перспективные планы развития» сроком на 3–5 лет (Ивановская область¹⁷⁷ и др.). Отчет о выполнении программы представляется руководителем ГУПа в уполномоченный орган «не позднее 1 месяца по окончании текущего финансового года» (Томская область¹⁷⁸).

¹⁷⁴ Закон Республики Бурятия «Об общих принципах управления государственной собственностью Республики Бурятия» от 28 января 2000 г. № 343-II (в ред. Закона Республики Бурятия от 24 ноября 2003 г. № 510-III).

¹⁷⁵ Закон Республики Саха (Якутия) «Об управлении государственной и муниципальной собственностью в Республике Саха (Якутия)» от 20 июня 2000 г. № 209-II (в ред. Закона Республики Саха (Якутия) от 24 апреля 2003 г.).

¹⁷⁶ Там же.

¹⁷⁷ Закон Ивановской области «Об управлении государственной собственностью Ивановской области» от 11 ноября 1996 г. № 49-ОЗ (в ред. Закона Ивановской области от 13 июня 1997 г. № 15-ОЗ).

¹⁷⁸ Закон Томской области «О порядке управления объектами государственной собственности на территории Томской области», принят решением Государственной Думы Томской области от 27 августа 1997 г. № 540 (в ред. Закона Томской области от 7 июня 2001 г. № 67-ОЗ).

Плоды, продукция и доходы от использования имущества унитарного предприятия

Формулировка, касающаяся плодов, продукции и доходов от использования имущества ГУПов, встречается почти во всех законах в практически идентичной формулировке. Приведем ее текст по Закону «Об управлении госсобственностью Хабаровского края»: плоды, продукция и доходы от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении, а также имущество, приобретенное ГУПом «по договорам и иным основаниям, поступают в хозяйственное ведение предприятия в порядке, установленном законодательством для приобретения права собственности»¹⁷⁹.

Прибыль унитарного предприятия и отчисления от нее

Формулировки, посвященные отчислениям от прибыли ГУПа, встречаются гораздо чаще, чем положения, посвященные собственно прибыли. Тем не менее в Астраханской области поясняется, что прибыль – «финансовый результат областного государственного предприятия» и служит источником взимания налогов и иных обязательных платежей в бюджет и внебюджетные государственные фонды. Оставшаяся часть прибыли (после уплаты налогов) «распределяется по нормативам: в областной бюджет; на финансирование предприятием своей воспроизводственной деятельности, социальных и иных нужд по нормативам»¹⁸⁰.

Формулировки, посвященные отчислению части прибыли ГУПа в бюджет региона, достаточно однообразны и встречаются в большинстве законов. При этом существует целый набор вариантов в отношении того, каким образом устанавливается размер отчислений от прибыли:

¹⁷⁹ Закон Хабаровского края «Об управлении государственной собственностью Хабаровского края» от 23 апреля 1996 г. № 40 (в ред. Законов Хабаровского края от 30 июля 1998 г. № 56 (в ред. от 27 декабря 2000 г.) и от 27 июня 2001 г. № 315).

¹⁸⁰ Закон Астраханской области «Об управлении государственной собственностью Астраханской области» от 27 ноября 1996 г. рег. № 34.

- 1) отдельный закон (Архангельская¹⁸¹ и Белгородская области¹⁸²);
- 2) ежегодный закон о бюджете региона (наиболее распространенный вариант, например, Красноярский край¹⁸³);
- 3) устанавливается администрацией региона (например, Республика Бурятия¹⁸⁴) либо отраслевым министерством или ведомством (Республика Марий Эл¹⁸⁵). В Кировской области уточняется, что «величина чистой прибыли, перечисляемой в областной бюджет, утверждается решением Правительства области на основе предложений балансовой комиссии при ежегодном рассмотрении и утверждении годовой бухгалтерской отчетности областного государственного предприятия»¹⁸⁶;
- 4) ежегодная Программа формирования и развития областной собственности (Программа управления госсобственностью и приватизации) (например, Омская¹⁸⁷, Свердловская¹⁸⁸ области);

¹⁸¹ Закон Архангельской области «Об установлении отчислений от использования государственного имущества, находящегося в хозяйственном ведении областных унитарных предприятий», принят архангельским областным Собранием депутатов 8 июля 1998 г. № 84-17-ОЗ (в ред. Областного закона от 23 февраля 1999 г. № 171-26-ОЗ).

¹⁸² Закон Белгородской области «О направлении части прибыли унитарных предприятий, находящихся в собственности области, в доход областного бюджета» от 8 мая 2001 г. № 140.

¹⁸³ Закон Красноярского края «Об управлении государственной собственностью Красноярского края» от 17 января 1996 г. № 8-220 (в ред. Законов Красноярского края от 24 июня 1997 г. № 14-525; от 22 декабря 1998 г. № 5-239; от 25 сентября 2000 г. № 12-924; от 28 мая 2003 г. № 6-1052).

¹⁸⁴ Закон Республики Бурятия «Об общих принципах управления государственной собственностью Республики Бурятия» от 28 января 2000 г. № 343-II (в ред. Закона Республики Бурятия от 24 ноября 2003 г. № 510-III).

¹⁸⁵ Порядок определения части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, подлежащей перечислению в доход республиканского бюджета Республики Марий Эл государственными унитарными предприятиями Республики, утвержден постановлением Правительства Республики Марий Эл от 29 декабря 2001 г. № 422.

¹⁸⁶ Закон Кировской области «Об управлении государственным имуществом Кировской области» от 3 июля 2001 г. № 5-30 (в ред. Закона Кировской области от 29 июня 2003 г. № 188-ЗО).

¹⁸⁷ Закон Омской области «Об управлении государственной собственностью Омской области» от 12 мая 1996 г. № 57-ОЗ (в ред. Законов Омской области от 27 октября 1997 г. № 121-ОЗ, от 2 октября 1998 г. № 155-ОЗ, от 9 июля 2001 г. № 288-ОЗ).

¹⁸⁸ Закон Свердловской области «Об управлении государственной собственностью Свердловской области» от 10 апреля 1995 г. № 9-ОЗ (в ред. Областного закона от 12 февраля 1998 г. № 5-ОЗ).

5) Программа деятельности предприятия (только Томская область¹⁸⁹).

В Сахалинской области оговаривается, что отчисления не могут превышать 50% от полученной чистой прибыли¹⁹⁰. Только в Омской¹⁹¹ и в Рязанской¹⁹² областях оговариваются направления использования полученной прибыли: «используется в качестве источника средств для инвестиций, приобретения в областную собственность акций (долей, паев) в уставных (складочных) капиталах хозяйственных обществ (товариществ)».

В некоторых регионах показатели части отчисляемой в бюджет региона прибыли варьируют в зависимости от отрасли, которой принадлежит предприятие (например, в Новосибирской области¹⁹³), либо в зависимости от размера прибыли, оставшейся в распоряжении ГУПа после уплаты налогов и иных обязательных платежей (например, в Читинской области¹⁹⁴), либо в зависимости от процента прибыли, направленной на собственное развитие и (или) инвестиции (например, в Еврейской АО¹⁹⁵).

¹⁸⁹ Закон Томской области «О порядке управления объектами государственной собственности на территории Томской области», принят решением Государственной Думы Томской области от 27 августа 1997 г. № 540 (в редакции Закона Томской области от 7 июня 2001 г. № 67-ОЗ).

¹⁹⁰ Закон Сахалинской области «Об управлении областной государственной собственностью» от 20 июля 1999 г. № 8а.

¹⁹¹ Закон Омской области «Об управлении государственной собственностью Омской области» от 12 мая 1996 г. № 57-ОЗ (в ред. Законов Омской области от 27 октября 1997 г. № 121-ОЗ, от 2 октября 1998 г. № 155-ОЗ, от 9 июля 2001 г. № 288-ОЗ).

¹⁹² Закон Рязанской области «О государственной собственности Рязанской области» принят Рязанской областной думой 2 октября 1996 г. (в ред. Законов Рязанской области от 10 мая 2000 г. № 30-ОЗ, от 4 сентября 2000 г. № 64-ОЗ, 7 октября 2003 г. № 70-ОЗ).

¹⁹³ Постановление главы администрации Новосибирской области от 1 октября 2001 г. № 901 «Об отчислениях в областной бюджет областными государственными унитарными предприятиями за использование государственного имущества».

¹⁹⁴ Закон Читинской области «Об установлении размеров части прибыли государственных унитарных предприятий Читинской области, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет, зачисляемой в доход бюджета Читинской области» от 19 июня 2002 г. № 380-ЗЧО (в ред. Закона Читинской области от 25 декабря 2002 г. № 448-ЗЧО).

¹⁹⁵ Закон Еврейской автономной области от 30 мая 2003 г. № 172-ОЗ «Об отчислении части прибыли государственными унитарными предприятиями Еврейской автономной области в областной бюджет» (в ред. закона ЕАО от 24 декабря 2003 г. № 243-ОЗ).

Руководитель унитарного предприятия

Руководитель ГУПа является его «единоличным исполнительным органом»¹⁹⁶. Руководитель назначается и освобождается от должности либо администрацией региона (или его главой) (Республика Бурятия¹⁹⁷ и др.), либо органом по управлению имуществом региона (Рязанская область и др.¹⁹⁸), либо отраслевым органом, которому были делегированы соответствующие полномочия администрацией, и по согласованию с комитетом по управлению имуществом региона (Краснодарский край¹⁹⁹ и др.).

Руководитель ГУПа «действует от его имени без доверенности, заключает договоры, в том числе трудовые, выдает доверенности, открывает в банках расчетный и другие счета, утверждает штаты, издает приказы и дает указания, обязательные для всех работников ГУПа. Руководитель ГУПа не может работать по совместительству, заниматься предпринимательской деятельностью, в том числе быть учредителем коммерческих организаций» (Республика Мордовия²⁰⁰ и др.), а также «получать в связи с исполнением должностных полномочий денежное и иное вознаграждение, услуги, не предусмотренные контрактом» (Иркутская область²⁰¹ и др.).

В контракт с руководителем ГУПа в обязательном порядке включаются следующие пункты:

¹⁹⁶ Закон Республики Бурятия «Об общих принципах управления государственной собственностью Республики Бурятия» от 28 января 2000 г. № 343-II (в ред. Закона Республики Бурятия от 24 ноября 2003 г. № 510-III).

¹⁹⁷ Там же.

¹⁹⁸ Закон Рязанской области «О государственной собственности Рязанской области» принят Рязанской областной Думой 2 октября 1996 г. (в ред. Законов Рязанской области от 10 мая 2000 г. № 30-ОЗ; от 4 сентября 2000 г. № 64-ОЗ; от 7 октября 2003 г. № 70-ОЗ).

¹⁹⁹ Закон Краснодарского края от 13 мая 1999 г. № 180-КЗ «Об управлении государственной собственностью Краснодарского края» (в ред. Законов Краснодарского края от 29 ноября 1999 г. № 216-КЗ; от 4 июля 2000 г. № 283-КЗ; от 17 августа 2000 г. № 317-КЗ).

²⁰⁰ Закон Республики Мордовия от 22 июля 1996 г. № 25-З «Об управлении государственной собственностью Республики Мордовия» (в ред. Закона РМ от 28 марта 2001 г. № 20-З).

²⁰¹ Закон Иркутской области «Об управлении государственными унитарными предприятиями, учреждениями, государственными пакетами акций (паями, долями), иным имуществом, составляющим областную государственную казну» от 3 января 1996 г. № 351 (в ред. Законов Иркутской области от 16 июля 1997 г. № 37-ОЗ; от 14 декабря 1999 г. № 61-ОЗ; от 8 февраля 2000 г. № 9-ОЗ; от 11 июля 2002 г. № 34-ОЗ; от 11 декабря 2003 г. № 70-ОЗ).

- 1) срок договора (контракта) и порядок его досрочного расторжения – в некоторых регионах оговорено, что контракт заключается на срок до 5 лет, а затем необходимо пройти аттестацию (Краснодарский край²⁰²), либо на срок не менее 3 лет (Вологодская область²⁰³);
- 2) права и обязанности руководителя по управлению ГУПом;
- 3) размер гарантированного вознаграждения;
- 4) порядок отчетности руководителя ГУПа;
- 5) ответственность руководителя ГУПа за непредставление в установленный срок, невыполнение полностью или частично перспективного плана и программы финансово-экономической и хозяйственной деятельности ГУПа, непредставление отчета о его выполнении;
- 6) ответственность за сохранность и целевое использование имущества, за совершение сделок с имуществом в нарушение установленного законодательством порядка, неперечисление в бюджет региона части прибыли от использования имущества, находящегося в ведении ГУПа, невыполнение иных условий контракта (Архангельская область²⁰⁴ и др.).

Кроме того, некоторыми законами предусмотрено обязательное включение в контракт условий освобождения руководителя ГУПа от должности (рассмотрим на примере Закона «Об управлении госсобственностью Республики Мордовия»):

- осуществление ГУПом деятельности без лицензии в случае, если обязательное наличие лицензии на осуществление соответствующего вида деятельности предусмотрено законами Российской Федерации;
- неплатежеспособность ГУПа либо неудовлетворительная структура баланса в течение двух кварталов подряд;

²⁰² Закон Краснодарского края «Об управлении государственной собственностью Краснодарского края» от 13 мая 1999 г. № 180-КЗ (в ред. Законов Краснодарского края от 29 ноября 1999 г. № 216-КЗ; от 4 июля 2000 г. № 283-КЗ; от 17 августа 2000 г. № 317-КЗ).

²⁰³ Закон Вологодской области «Об управлении и распоряжении объектами (имуществом) государственной собственности Вологодской области» от 17 апреля 1996 г. № 73-ОЗ (в ред. Законов Вологодской области от 11 февраля 1997 г. № 129-ОЗ; от 12 января 1999 г. № 322-ОЗ; от 16 июля 1999 г. № 385-ОЗ; от 21 июля 2000 г. № 530-ОЗ).

²⁰⁴ Закон Архангельской области «Об основах управления объектами государственной собственности Архангельской области» от 22 января 1998 г. № 55-13-ОЗ (в ред. Областного закона от 25 марта 1999 г. № 115-внеоч.-ОЗ).

- нецелевое использование имущества и выделенных государством денежных средств;
- распоряжение недвижимым имуществом без необходимого согласования с органами власти либо распоряжение им в порядке, противоречащем условиям согласования;
- необеспечение проведения в установленном порядке аудиторских проверок ГУПа;
- несоответствие руководителя ГУПа занимаемой должности, установленное по результатам его аттестации;
- невыполнение решений администрации региона или уполномоченного им органа, в ведении которого находится ГУП, принятых в рамках их компетенции²⁰⁵.

В этих и других установленных законодательством случаях руководитель может быть привлечен к материальной и (или) дисциплинарной ответственности²⁰⁶.

В некоторых регионах также законодательно предусмотрено включение в контракт обязанностей руководителя ГУПа по:

- прибыльности (безубыточности) работы ГУПа;
- своевременности уплаты налогов, сборов, заработной платы и иных платежей;
- представлению в уполномоченный орган отчетности, включая бухгалтерскую;
- проведению аудиторских проверок по требованию уполномоченного органа и обязанности по возмещению убытков предприятию по требованию уполномоченного органа (по тексту Закона Краснодарского края²⁰⁷).

²⁰⁵ Закон Республики Мордовия «Об управлении государственной собственностью Республики Мордовия» от 22 июля 1996 г. № 25-З (в ред. Закона РМ от 28 марта 2001 г. № 20-З).

²⁰⁶ Закон Иркутской области «Об управлении государственными унитарными предприятиями, учреждениями, государственными пакетами акций (паями, долями), иным имуществом, составляющим областную государственную казну» от 3 января 1996 г. № 351 (в ред. Законов Иркутской области от 16 июля 1997 г. № 37-ОЗ; от 14 декабря 1999 г. № 61-ОЗ; от 8 февраля 2000 г. № 9-ОЗ; от 11 июля 2002 г. № 34-ОЗ; от 11 декабря 2003 г. № 70-ОЗ).

²⁰⁷ Закон Краснодарского края «Об управлении государственной собственностью Краснодарского края» от 13 мая 1999 г. № 180-КЗ (в ред. Законов Краснодарского края от 29 ноября 1999 г. № 216-КЗ; от 4 июля 2000 г. № 283-КЗ; от 17 августа 2000 г. № 317-КЗ).

В Брянской области предусмотрено также включение в контракт:

- доли руководителя от прибыли ГУПа, определяемой после расчетов с бюджетами всех уровней;
- размера компенсации, выплачиваемой руководителю при досрочном расторжении контракта по инициативе администрации области;
- размера компенсации руководителю и членам его семьи при переезде в другую местность, обусловленную контрактом;
- социальные гарантии²⁰⁸.

Обеспечение сохранности и страхования объектов государственной собственности

Обеспечение сохранности объектов собственности региона возлагается на сами ГУПы, а также на уполномоченные органы по управлению объектами государственной собственности (типичный текст, приведен по Закону Пензенской области²⁰⁹).

Объекты областной собственности в случаях, предусмотренных федеральным законом, подлежат обязательному страхованию (наиболее популярная формулировка, например, Свердловская область²¹⁰).

В Законе Костромской области уточняется, что «страхование подлежит недвижимое имущество, а также движимое имущество стоимостью свыше 100-кратного размера минимальной заработной платы». «Объектами страхования должны являться имущественные интересы, связанные с владением, пользованием и распоряжением имуществом (имущественное страхование), в том числе: риск утраты (гибели) или повреждения имущества; залог имущества

²⁰⁸ Закон Брянской области «О государственной собственности Брянской области» от 29 декабря 1997 г. № 41-З (в ред. Закона Брянской области от 17 июля 2000 г. № 37-З).

²⁰⁹ Закон Пензенской области «Об управлении государственной собственностью Пензенской области» от 30 ноября 1998 г. № 105-ЗПО (в ред. Законов Пензенской области от 12 июля 1999 г. № 161-ЗПО; от 20 декабря 1999 г. № 187-ЗПО; от 19 июля 2000 г. № 220-ЗПО).

²¹⁰ Закон Свердловской области «Об управлении государственной собственностью Свердловской области» от 10 апреля 1995 г. № 9-ОЗ (в ред. Областного закона от 12 февраля 1998 г. № 5-ОЗ).

ва; возможные убытки при внесении имущества в уставный капитал хозяйственных обществ (товариществ)»²¹¹.

Ответственность унитарного предприятия и региона по его долгам

Почти во всех законах также содержится положение о том, что администрация не отвечает по долгам ГУПов, кроме тех случаев, когда банкротство (несостоятельность) ГУПа вызвана действиями государственной власти. В этом случае регион «несет субсидиарную ответственность по обязательствам предприятия при недостаточности средств последнего для удовлетворения требований кредиторов» (Республика Хакасия²¹² и др.).

ГУП отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. ГУП не несет ответственности по обязательствам региона (Ивановская область²¹³ и др.).

Отчетность унитарного предприятия

Порядок и форма отчетности руководителей ГУПа устанавливаются администрацией региона.

Как правило, руководитель отчитывается ежеквартально, предоставляя органам исполнительной власти «отчет о целевом использовании собственных и заемных денежных средств, а также о результатах производственно-хозяйственной деятельности» (Закон Республики Мордовия²¹⁴). Это – наиболее распространенное положение. Имеются примеры отчета руководителей предприятий только в конце финансового года (например, в Астраханской области²¹⁵).

²¹¹ Закон Костромской области «О порядке управления государственным имуществом Костромской области» от 20 апреля 1998 г. № 24.

²¹² Закон Республики Хакасия «Об управлении государственной собственностью Республики Хакасия» от 25 июня 1998 г. № 34 (в ред. Закона Верховного Совета Республики Хакасия от 29 ноября 1999 г. № 70).

²¹³ Закон Ивановской области «Об управлении государственной собственностью Ивановской области» от 11 ноября 1996 г. № 49-ОЗ (в ред. Закона Ивановской области от 13 июня 1997 г. № 15-ОЗ).

²¹⁴ Закон Республики Мордовия «Об управлении государственной собственностью Республики Мордовия» от 22 июля 1996 г. № 25-З (в ред. Закона РМ от 28 марта 2001 г. № 20-З).

²¹⁵ Закон Астраханской области «Об управлении государственной собственностью Астраханской области» от 27 ноября 1996 г. рег. № 34.

В редких случаях это положениедается в более развернутом виде, например, в Краснодарском крае:

«Ежеквартальный отчет руководителя содержит:

- данные о краевом государственном унитарном предприятии;
- данные о руководителе краевого государственного унитарного предприятия и заключенном с ним контракте;
- данные о результатах финансово-хозяйственной деятельности, включая размер прибыли (убытка) и ее использование, размер кредиторской и дебиторской задолженности, данные о стоимости чистых активов и основных фондов краевого государственного унитарного предприятия;
- данные о неиспользуемых краевым государственным унитарным предприятием основных фондах, в том числе переданных в аренду»²¹⁶.

Кроме того, руководитель ГУПа «ежемесячно направляет в финансовый орган администрации Краснодарского края для ведения учета сведения об источнике, размере, сроках и условиях привлечения заемных средств». Одновременно с годовым отчетом руководитель ГУПа «направляет в уполномоченный орган бухгалтерский отчет и доклад о финансово-хозяйственной деятельности предприятия, в котором должны отражаться следующие вопросы:

- изменения в номенклатуре выпускаемой продукции;
- реализация мероприятий по улучшению качества продукции и повышению ее конкурентоспособности;
- данные об изменении численности работающих, среднемесячной оплате труда работающих, в том числе руководителя;
- выполнение инвестиционных программ;
- результаты выполнения утвержденных экономических показателей деятельности предприятия (в случае их невыполнения – с указанием причин);

²¹⁶ Закон Краснодарского края «Об управлении государственной собственностью Краснодарского края» от 13 мая 1999 г. № 180-КЗ (в ред. Законов Краснодарского края от 29 ноября 1999 г. № 216-КЗ; от 4 июля 2000 г. № 283-КЗ; от 17 августа 2000 г. № 317-КЗ).

- программа и прогнозные показатели деятельности краевого государственного унитарного предприятия на очередной финансовый год»²¹⁷.

В Законе Краснодарского края также содержатся положения о том, что руководитель ГУПа обязан доводить до сведения уполномоченного органа «информацию о сделках, совершенных с юридическими лицами, в которых он и (или) его аффилированные лица:

- а) владеют двадцатью и более процентами акций (долей, паев);
- б) занимают должности в органах управления»²¹⁸.

*Учет деятельности унитарного предприятия
в Реестре государственной собственности
и реестре государственных предприятий*

Почти во всех рассмотренных законах об управлении государственной собственностью (имуществом) содержатся положения, посвященные учету деятельности ГУПов в Реестре собственности региона (далее – Реестр), иногда называемом Единым реестром или Сводной описью, и реестре ГУПов (соответственно общий и специализированный учет государственного имущества). Как правило, в законах содержится лишь положение о том, что учет собственности области, в том числе ГУПов, отражается в Реестре и реестре ГУПов, а конкретные сведения о них рассматриваются в отдельных действующих в регионах положениях и других нормативных актах (например, Рязанская область²¹⁹). В редких случаях Реестру посвящены отдельные законы (Белгородская и Калужская²²⁰ области). Однако иногда формулировки, посвященные Реестру и

²¹⁷ Закон Краснодарского края «Об управлении государственной собственностью Краснодарского края» от 13 мая 1999 г. № 180-КЗ (в ред. Законов Краснодарского края от 29 ноября 1999 г. № 216-КЗ; от 4 июля 2000 г. № 283-КЗ; от 17 августа 2000 г. № 317-КЗ).

²¹⁸ Там же.

²¹⁹ Закон Рязанской области «О государственной собственности Рязанской области» принят Рязанской областной думой 2 октября 1996 г. (в ред. Закона Рязанской области от 10 мая 2000 г. № 30-ОЗ; от 4 сентября 2000 г. № 64-ОЗ; от 7 октября 2003 г. № 70-ОЗ).

²²⁰ Закон Калужской области «О реестре государственной собственности Калужской области» от 25 июня 1998 г. № 13-ОЗ (в ред. Закона Калужской области от 17 апреля 2000 г. № 5-ОЗ).

реестру ГУПов, даются более подробно и в законах об управлении госсобственностью.

Реестр определяется в законах как перечень юридических лиц, зарегистрированных на территории региона, «и комплекс показателей, характеризующих их деятельность»²²¹, либо как «краевая информационная система, представляющая совокупность построенных на единых методологических началах и программно-технических принципах государственных баз данных, содержащих перечни учета объектов и данные о них»²²² (встречаются и другие определения, но по своим формулировкам они не сильно отличаются от вышеуказанных).

Для обеспечения ведения Реестра (и реестра ГУПов) и собственной регистрации предприятия должны предоставлять свои учредительные документы, балансы предприятий и другую финансовую отчетность, данные о размере имущества предприятия и его денежных средствах (например, закон Астраханской области²²³).

Реестр (и реестр ГУПов) должен содержать следующие сведения: наименование объектов государственной собственности; их местонахождение с указанием занимаемой площади земельного участка; их балансовую (оценочную) стоимость; сведения о правах иных лиц на объекты государственной собственности; сведения обо всех видах лицензий и разрешений, выданных третьим лицам в отношении объектов государственной собственности (например, Закон Республики Бурятия²²⁴). В реестр ГУПов включаются также

²²¹ Закон Ставропольского края «Об управлении и распоряжении имущественными объектами государственной (краевой) и муниципальной собственности в Ставропольском крае» от 12 августа 1997 г. № 23-кз.

²²² Закон Краснодарского края «Об управлении государственной собственностью Краснодарского края» от 13 мая 1999 г. № 180-КЗ (в ред. Законов Краснодарского края от 29 ноября 1999 г. № 216-КЗ; от 4 июля 2000 г. № 283-КЗ; от 17 августа 2000 г. № 317-КЗ).

²²³ Закон Астраханской области «Об управлении государственной собственностью Астраханской области» от 27 ноября 1996 г. рег. № 34.

²²⁴ Закон Республики Бурятия «Об общих принципах управления государственной собственностью Республики Бурятия» от 28 января 2000 г. № 343-II (в ред. Закона Республики Бурятия от 24 ноября 2003 г. № 510-III).

сведения об изменении статуса объекта областной государственной собственности (Закон Сахалинской области²²⁵).

Информация об объектах учета, содержащаяся в Реестре, предоставляется бесплатно федеральным и региональным органам государственной власти, «органам местного самоуправления, учреждениям юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и юридическим лицам, имеющим документ, подтверждающий внесение имущества в реестр, по их запросу (юридическим лицам – только по их объектам учета и о лицах, получивших сведения об их объектах учета)», а за плату и иным лицам «по их письменному заявлению при предъявлении физическим лицом документа, удостоверяющего личность, а уполномоченным представителем юридического лица – документов, подтверждающих его полномочия и регистрацию юридического лица». Размер платы устанавливается органом, осуществляющим ведение реестра (но «не должен превышать половины установленного федеральным законом МРОТа») (Закон Республики Карелия²²⁶).

Ведение Реестра возложено на Комитет по управлению государственным имуществом региона. В некоторых законах (например, в Амурской области²²⁷) особо уточняется, что реестр имущества не реже одного раза в год утверждается законодательным органом региона, но в большинстве рассмотренных законов такого уточнения нет.

Положения об учете ГУПов и о реестрах также часто содержатся в «Концепциях», например, в Омской области²²⁸.

²²⁵ Закон Сахалинской области «Об управлении областной государственной собственностью» от 20 июля 1999 г. № 8а.

²²⁶ Закон Республики Карелия «Об управлении и распоряжении государственным имуществом Республики Карелия» от 6 июня 2000 г. № 414-ЗРК.

²²⁷ Закон Амурской области «Об управлении государственной собственностью Амурской области» от 6 ноября 1998 г. № 107-ОЗ (в ред. Закона Амурской области от 4 ноября 2000 г. № 267-ОЗ).

²²⁸ «Концепция формирования и развития государственной собственности в Омской области до 2000 г.», утверждена постановлением главы администрации (губернатора) Омской области от 19 февраля 1997 г. № 72-п.

Контроль за деятельностью унитарного предприятия

Контроль за использованием по назначению и сохранностью имущества региона, в том числе находящегося у ГУПов на праве хозяйственного ведения, осуществляют органы законодательной и исполнительной власти региона, а также контрольно-счетная палата Ленинградской области и отраслевые органы (Закон Ленинградской области²²⁹).

Контрольно-ревизионные функции по анализу эффективности использования собственности ГУПами также возлагаются на комитет экологии и природных ресурсов «в соответствии с предоставленными ему действующим законодательством полномочиями» (Ивановская область)²³⁰.

В Республике Бурятия предусмотрено также создание наблюдательного совета численностью не менее 3 человек (из числа государственных и, по согласованию с местными властями, муниципальных служащих) «в целях осуществления контроля» за деятельностью ГУПа, который вправе осуществлять: контроль за деятельностью ГУПа, за выполнением программы финансово-экономической и хозяйственной деятельности; внесение предложений об определении приоритетных направлений деятельности ГУПа; за предварительным рассмотрением отчета руководителя ГУПа о результатах выполнения программы финансово-экономической и хозяйственной деятельности ГУПа; подготовку и представление учредителю ГУПа заключения по результатам рассмотрения отчета руководителя; в случае выявления фактов невыполнения либо ненадлежащего выполнения руководителем условий контракта, нарушения требований федерального и республиканского законодательства, положений устава ГУПа; представление учредителю ГУПа предложения о применении к нему мер ответственности»²³¹.

²²⁹ Закон Ленинградской области «Об управлении имуществом Ленинградской области» от 19 января 2001 г. № 4-ОЗ.

²³⁰ Закон Ивановской области «Об управлении государственной собственностью Ивановской области» от 11 ноября 1996 г. № 49-ОЗ (в ред. Закона Ивановской области от 13 июня 1997 г. № 15-ОЗ).

²³¹ Закон Республики Бурятия «Об общих принципах управления государственной собственностью Республики Бурятия» от 28 января 2000 г. № 343-II (в ред. Закона Республики Бурятия от 24 ноября 2003 г. № 510-III).

Контроль осуществляется путем (Закон Ростовской области):

- проведения проверок целевого использования государственного имущества, закрепленного на праве хозяйственного ведения;
- анализа отчетов руководителей ГУПов;
- анализа бухгалтерской отчетности ГУПов;
- проведения проверок исполнения руководителями ГУПов заключенных с ними контрактов, соблюдения учредительных документов;
- проведения обязательных аудиторских проверок финансово-хозяйственной деятельности ГУПов²³².

В Законе Ленинградской области называются также:

- инвентаризация недвижимого имущества, в том числе техническая инвентаризация;
- экспертиза проектов договоров при совершении сделок с имуществом области на их соответствие действующему законодательству²³³.

Аудит унитарного предприятия

Иногда в рассмотренных документах содержатся отдельные положения об аудите ГУПов. Положения эти значительно различаются по своим формулировкам. В разных документах сообщается, что ГУП обязано ежегодно проводить аудиторские проверки и представлять их результаты учредителю (Ивановская область²³⁴ и др.).

Обязательный ежегодный аудит осуществляют только ГУПы, отвечающие определенным требованиям по объему выручки от реализации продукции (работ, услуг) за год и сумме активов баланса

²³² Закон Ростовской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Ростовской области» от 15 января 2001 г. № 125-ЗС.

²³³ Закон Ленинградской области «Об управлении имуществом Ленинградской области» от 19 января 2001 г. № 4-ОЗ.

²³⁴ Закон Ивановской области «Об управлении государственной собственностью Ивановской области» от 11 ноября 1996 г. № 49-ОЗ (в ред. Закона Ивановской области от 13 июня 1997 г. № 15-ОЗ).

на конец отчетного года. А остальные ГУПы «проверяются с периодичностью не менее одного раза в три года» (Амурская область²³⁵).

Вышеупомянутые показатели установлены в большинстве регионов на следующем уровне (цитирование по тексту постановления Правительства Республики Башкортостан):

- объем выручки от реализации продукции (работ, услуг) за год, превышающий в 500 тысяч раз установленный законом минимальный размер оплаты труда;
- сумма активов баланса, превышающая на конец отчетного года в 200 тысяч раз установленный законом минимальный размер оплаты труда²³⁶.

Кроме того, независимый аудит бухгалтерского баланса и отчета о финансовых результатах ГУПа может быть проведен «по требованию уполномоченного органа» за счет ГУПа (Краснодарский край²³⁷), по требованию учредителя за счет бюджета региона (Республика Бурятия²³⁸).

Полномочия законодательного органа региона

О полномочиях законодательного органа региона в части создания, управления и контроля ГУПов говорится далеко не во всех рассмотренных законах. Как правило, эти полномочия целиком принадлежат исполнительной власти. Тем не менее в Амурской области законодательный орган вправе принимать решения «о создании, реорганизации, ликвидации областных государственных предприятий», выступать их учредителем и принимать решения о

²³⁵ Закон Амурской области «Об управлении государственной собственностью Амурской области» от 6 ноября 1998 г. № 107-ОЗ (в ред. Закона Амурской области от 4 ноября 2000 г. № 267-ОЗ).

²³⁶ Постановление Правительства Республики Башкортостан «О мерах по обеспечению проведения обязательного аудита государственных унитарных предприятий Республики Башкортостан» от 10 апреля 2003 г. № 95.

²³⁷ Закон Краснодарского края «Об управлении государственной собственностью Краснодарского края» от 13 мая 1999 г. № 180-КЗ (в ред. Законов Краснодарского края от 29 ноября 1999 г. № 216-КЗ; от 4 июля 2000 г. № 283-КЗ; от 17 августа 2000 г. № 317-КЗ).

²³⁸ Закон Республики Бурятия «Об общих принципах управления государственной собственностью Республики Бурятия» от 28 января 2000 г. № 343-II (в ред. Закона Республики Бурятия от 24 ноября 2003 г. № 510-III).

порядке управления ими²³⁹. В некоторых других районах (например, в Воронежской области) законодательный орган принимает решение о необходимости создания ГУПов²⁴⁰ совместным постановлением с администрацией Воронежской областной думы и администрацией Воронежской области.

Брянская областная дума утверждает (по представлению администрации области) «максимальный размер разовых сделок с государственным имуществом, заключаемых без согласия областной Думы»²⁴¹, а в Вологодской области Законодательное собрание «согласовывает выделение инвестиций, а также внесение денежных средств из областного бюджета в качестве вклада области в уставный фонд государственных предприятий на сумму свыше 1000-кратного размера минимальной оплаты труда»²⁴².

Однако в большинстве регионов полномочия законодательного органа сводятся к законотворческой деятельности по этим вопросам, а также к законодательному регулированию управления ГУПами (а также занимается их приватизацией – совместно с органами исполнительной власти), например, к установлению порядка создания, ликвидации, реорганизации ГУПов и к установлению ежегодно нормативов отчислений от прибыли и иных налогов «в бюджет области и на финансирование воспроизводственной деятельности, социальных и иных нужд областных государственных унитарных предприятий»²⁴³.

²³⁹ Закон Амурской области «Об управлении государственной собственностью Амурской области» от 6 ноября 1998 г. № 107-ОЗ (в ред. Закона Амурской области от 4 ноября 2000 г. № 267-ОЗ).

²⁴⁰ Закон Воронежской области «Об управлении государственной собственностью Воронежской области» от 17 марта 1997 г., № 86-з (в ред. Закона Воронежской области от 13 ноября 1997 г. № 18-II-ОЗ).

²⁴¹ Закон Брянской области «О государственной собственности Брянской области» от 29 декабря 1997 г. № 41-3 (в ред. Закона Брянской области от 17 июля 2000 г. № 37-3).

²⁴² Закон Вологодской области «Об управлении и распоряжении объектами (имуществом) государственной собственности Вологодской области» от 17 апреля 1996 г. № 73-ОЗ (в ред. Законов Вологодской области от 11 февраля 1997 г. № 129-ОЗ; от 12 января 1999 г. № 322-ОЗ; от 16 июля 1999 г. № 385-ОЗ; от 21 июля 2000 г. № 530-ОЗ).

²⁴³ Закон Орловской области «О государственной собственности Орловской области» от 28 апреля 1997 г. № 34-ОЗ.

Полномочия администрации региона

Администрация региона – это орган, наделенный основными полномочиями по управлению госсобственностью региона.

Эти полномочия таковы (перечислены в порядке убывания количества упоминаний в законодательстве регионов):

1. Принятие решений о создании, реорганизации и ликвидации ГУПов (например, Республика Саха (Якутия)²⁴⁴). В некоторых случаях это положение дополнено определенными оговорками: решение принимается «на основании совместно подготовленного с Комитетом по управлению госимуществом экономического обоснования» (Республика Хакасия²⁴⁵), через уполномоченные органы (Белгородская область²⁴⁶), на основании совместного решения с законодательным органом региона (Воронежская область²⁴⁷).

Кроме того, встречается упоминание о необходимости согласования решения с территориальным органом по антимонопольному регулированию (Республика Хакасия²⁴⁸). В Законе Республики Мордовия специально отмечается, что это право не может быть передано уполномоченным органам (Республика Мордовия²⁴⁹).

²⁴⁴ Закон Республики Саха (Якутия) «Об управлении государственной и муниципальной собственностью в Республике Саха (Якутия)» от 20 июня 2000 г. № 209-II (в ред. Закона Республики Саха (Якутия) от 24 апреля 2003 г.).

²⁴⁵ Закон Республики Хакасия «Об управлении государственной собственностью Республики Хакасия» от 25 июня 1998 г. № 34 (в ред. Закона Верховного Совета Республики Хакасия от 29 ноября 1999 г. № 70).

²⁴⁶ Закон Белгородской области «Об осуществлении права собственности и других вещных прав Белгородской области» от 18 февраля 1997 г. № 104.

²⁴⁷ Закон Воронежской области «Об управлении государственной собственностью Воронежской области» от 17 марта 1997 г. № 86-з (в ред. Закона Воронежской области от 13 ноября 1997 г. № 18-II-ОЗ).

²⁴⁸ Закон Республики Хакасия «Об управлении государственной собственностью Республики Хакасия» от 25 июня 1998 г. № 34 (в ред. Закона Верховного Совета Республики Хакасия от 29 ноября 1999 г. № 70).

²⁴⁹ Закон Республики Мордовия «Об управлении государственной собственностью Республики Мордовия» от 22 июля 1996 г. № 25-З (в ред. Закона РМ от 28 марта 2001 г. № 20-З).

2. Назначение и освобождение от должности руководителя ГУПа, определение порядка осуществления их полномочий (например, Свердловская область²⁵⁰).

Встречается оговорка о том, что эти полномочия могут быть переданы органам исполнительной власти (например, Саратовская область²⁵¹). Иногда говорится, что администрация просто дает согласие на назначение руководителя (Брянская область²⁵²).

3. Утверждение типового (примерного) устава ГУПа и типового контракта с его руководителем (например, Республика Мордовия²⁵³).

4. Передача имущества ГУПам в хозяйственное ведение (например, Астраханская область²⁵⁴).

Встречаются также следующие формулировки: принятие решения о передаче имущества ГУПу (Свердловская область²⁵⁵), наделение этим правом уполномоченного органа (Саратовская область²⁵⁶).

5. Установление и утверждение предельной численности работников, фондов и лимитов оплаты труда руководителей и работни-

²⁵⁰ Закон Свердловской области «Об управлении государственной собственностью Свердловской области» от 10 апреля 1995 г. № 9-ОЗ (в ред. Областного закона от 12 февраля 1998 г. № 5-ОЗ).

²⁵¹ Закон Саратовской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Саратовской области» от 12 марта 1997 г. № 13-ЗСО (в ред. Законов Саратовской области от 23 июля 1998 г. № 39-ЗСО; от 30 сентября 1999 г. № 46-ЗСО; от 4 ноября 1999 г. № 54-ЗСО; от 28 сентября 2000 г. № 60-ЗСО).

²⁵² Закон Брянской области «О государственной собственности Брянской области» от 29 декабря 1997 г. № 41-3 (в ред. Закона Брянской области от 17 июля 2000 г. № 37-3).

²⁵³ Закон Республики Мордовия «Об управлении государственной собственностью Республики Мордовия» от 22 июля 1996 г. № 25-З (в ред. Закона РМ от 28 марта 2001 г. № 20-З).

²⁵⁴ Закон Астраханской области «Об управлении государственной собственностью Астраханской области» от 27 ноября 1996 г. рег. № 34.

²⁵⁵ Закон Свердловской области «Об управлении государственной собственностью Свердловской области» от 10 апреля 1995 г. № 9-ОЗ (в ред. Областного закона № 5-ОЗ от 12 февраля 1998 г.).

²⁵⁶ Закон Саратовской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Саратовской области» от 12 марта 1997 г. № 13-ЗСО (в ред. Законов Саратовской области от 23 июля 1998 г. № 39-ЗСО; от 30 сентября 1999 г. № 46-ЗСО; от 4 ноября 1999 г. № 54-ЗСО; от 28 сентября 2000 г. № 60-ЗСО).

ков государственных унитарных предприятий и государственных учреждений (Республика Саха (Якутия)²⁵⁷).

6. Утверждение учредительных документов ГУПа (Республика Хакасия²⁵⁸).

7. Контроль работы уполномоченных органов по управлению объектами государственной собственности и ведению учета имущества региона (Краснодарский край²⁵⁹).

8. Установление порядка передачи на договорной основе государственного имущества области, находящегося на балансе ГУПов, иных организаций, другим организациям (Белгородская область²⁶⁰).

9. Утверждение Положения о Реестре государственной собственности (Белгородская область²⁶¹).

10. Установление порядка перечисления в областной бюджет ГУПами части прибыли от использования имущества области, находящегося в их хозяйственном ведении (Белгородская область²⁶²), и размера доли перечисляемой прибыли (Рязанская область²⁶³).

11. Установление особых условий деятельности ГУПов (ценовая политика, объем обязательных поставок для нужд области, план-заказ) в соответствии с действующим законодательством (Новосибирская область²⁶⁴).

²⁵⁷ Закон Республики Саха (Якутия) «Об управлении государственной и муниципальной собственностью в Республике Саха (Якутия)» от 20 июня 2000 г. № 209-II (в ред. Закона Республики Саха (Якутия) от 24 апреля 2003 г.).

²⁵⁸ Закон Республики Хакасия «Об управлении государственной собственностью Республики Хакасия» (в ред. Законов Верховного Совета Республики Хакасия от 29 ноября 1999 г. № 70; от 25 июня 1998 г. № 34).

²⁵⁹ Закон Краснодарского края «Об управлении государственной собственностью Краснодарского края» от 13 мая 1999 г. № 180-КЗ (в ред. Законов Краснодарского края от 29 ноября 1999 г. № 216-КЗ; от 4 июля 2000 г. № 283-КЗ; от 17 августа 2000 г. № 317-КЗ).

²⁶⁰ Закон Белгородской области «Об осуществлении права собственности и других вещных прав Белгородской области» от 18 февраля 1997 г. № 104.

²⁶¹ Там же.

²⁶² Закон Белгородской области «Об осуществлении права собственности и других вещных прав Белгородской области» от 18 февраля 1997 г. № 104.

²⁶³ Закон Рязанской области «О государственной собственности Рязанской области», принят Рязанской областной думой 2 октября 1996 г. (в ред. Закона Рязанской области от 10 мая 2000 г. № 30-ОЗ; от 4 сентября 2000 г. № 64-ОЗ; от 7 октября 2003 г. № 70-ОЗ).

²⁶⁴ Закон Новосибирской области «О собственности Новосибирской области» от 5 мая 1995 г. № 18-ОЗ (в ред. Законов Новосибирской области от 28 февраля 1997 г. № 58-ОЗ; от 7 февраля 2000 г. № 85-ОЗ).

Во многих случаях отдельные статьи законов посвящены полномочиям главы администрации региона.

Глава администрации (перечислено в порядке убывания количества упоминаний в законодательстве регионов):

1. Принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации ГУПов (например, Волгоградская область²⁶⁵), а также выделяет для этих целей денежные средства (в пределах сумм, предусмотренных для этого в областном бюджете) или передает иное областное имущество (Архангельская область²⁶⁶), утверждает размер и форму имущественного вклада (Омская область²⁶⁷).

2. Назначает на должность и освобождает от должности руководителя (директора) ГУПа (например, Курганская область²⁶⁸).

3. Утверждает уставы ГУПов, созданных по его решению, либо дает соответствующее поручение администрации (Республика Саха (Якутия)²⁶⁹).

4. Принимает решение о передаче объектов областной собственности ГУПам в хозяйственное ведение (Омская область²⁷⁰).

5. Утверждает порядок проведения инвентаризации областной собственности (Омская область²⁷¹).

²⁶⁵ Закон Волгоградской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Волгоградской области» от 6 декабря 1999 г. № 335-ОД (в ред. Законов Волгоградской области от 18 сентября 2000 г. № 433-ОД; от 2 ноября 2000 г. № 452-ОД; от 29 марта 2001 г. № 527-ОД; от 11 апреля 2001 г. № 531-ОД).

²⁶⁶ Закон Архангельской области «Об основах управления объектами государственной собственности Архангельской области» от 22 января 1998 г. № 55-13-ОЗ (в ред. Областного закона от 25 марта 1999 г. № 115-внеоч.-ОЗ).

²⁶⁷ Закон Омской области «Об управлении государственной собственностью Омской области» от 12 мая 1996 г. № 57-ОЗ (в ред. Законов Омской области от 27 октября 1997 г. № 121-ОЗ; от 2 октября 1998 г. № 155-ОЗ; от 9 июля 2001 г. № 288-ОЗ).

²⁶⁸ Закон Курганской области «Об управлении государственным имуществом Курганской области» от 4 июля 1997 г. № 55 (в ред. Законов Курганской области от 2 марта 1999 г. № 192; от 28 июня 1999 г. № 221; от 7 мая 2001 г. № 42).

²⁶⁹ Закон Республики Саха (Якутия) «Об управлении государственной и муниципальной собственностью в Республике Саха (Якутия)» от 20 июня 2000 г. № 209-II (в ред. Закона Республики Саха (Якутия) от 24 апреля 2003 г.).

²⁷⁰ Закон Омской области «Об управлении государственной собственностью Омской области» от 12 мая 1996 г. № 57-ОЗ (в ред. Законов Омской области от 27 октября 1997 г. № 121-ОЗ; от 2 октября 1998 г. № 155-ОЗ; от 9 июля 2001 г. № 288-ОЗ).

²⁷¹ Там же.

Полномочия органа исполнительной власти по управлению государственным имуществом

Органом исполнительной власти, как правило, является Комитет (в редких случаях департамент, фонд) региона по управлению госимуществом. Комитет наделен следующими полномочиями (перечисляются в порядке убывания количества упоминаний в законах регионов):

1. Принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации ГУПов и исполняет их. Как правило, оговаривается, что он делает это на основании постановлений законодательного органа или администрации региона (например, Саратовская область²⁷²). В более редких случаях сообщается, что комитет подготавливает проекты таких решений (например, Новосибирская область²⁷³).
2. Выступает в качестве учредителя ГУПа, утверждает уставы ГУПов (например, Волгоградская область²⁷⁴). Часто оговаривается, что устав одобряется по согласованию с соответствующим органом исполнительной власти (например, Республика Карелия²⁷⁵).
3. Закрепляет государственное имущество в хозяйственное ведение ГУПов, заключает соответствующий договор (например, Волгоградская область²⁷⁶).

²⁷² Закон Саратовской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Саратовской области» от 12 марта 1997 г. № 13-ЗСО (в ред. Законов Саратовской области от 23 июля 1998 г. № 39-ЗСО; от 30 сентября 1999 г. № 46-ЗСО; от 4 ноября 1999 г. № 54-ЗСО; от 28 сентября 2000 г. № 60-ЗСО).

²⁷³ Закон Новосибирской области «О собственности Новосибирской области» от 5 мая 1995 г. № 18-ОЗ (в ред. Законов Новосибирской области от 28 февраля 1997 г. № 58-ОЗ; от 7 февраля 2000 г. № 85-ОЗ).

²⁷⁴ Закон Волгоградской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Волгоградской области» от 6 декабря 1999 г. № 335-ОД (в ред. Законов Волгоградской области от 18 сентября 2000 г. № 433-ОД; от 2 ноября 2000 г. № 452-ОД; от 29 марта 2001 г. № 527-ОД; от 11 апреля 2001 г. № 531-ОД).

²⁷⁵ Закон Республики Карелия «Об управлении и распоряжении государственным имуществом Республики Карелия» от 6 июня 2000 г. № 414-ЗРК.

²⁷⁶ Закон Волгоградской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Волгоградской области» от 6 декабря 1999 г. № 335-ОД (в ред. Законов Волгоградской области от 18 сентября 2000 г. № 433-ОД; от 2 ноября 2000 г. № 452-ОД; от 29 марта 2001 г. № 527-ОД; от 11 апреля 2001 г. № 531-ОД).

4. Осуществляет контроль за сохранностью и использованием по назначению имущества региона, закрепленного за ГУПами (например, Свердловская область²⁷⁷).

5. Назначает руководителя ГУПа (как правило, оговаривается, что по согласованию с соответствующим отраслевым органом исполнительной власти), а также заключает, изменяет и расторгает с ним контракт (например, Тульская область²⁷⁸).

6. Формирует имущество ГУПов, их уставный фонд (например, Новосибирская область²⁷⁹).

7. Выдает разрешения на продажу закрепленного за предприятием недвижимого имущества, сдачу его в аренду, в залог, в мену, на внесение его в качестве вклада в уставный капитал акционерных обществ и хозяйственных обществ, а также иного закрепленного за предприятием имущества в качестве вклада (пая) в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ, товариществ, а также на иные формы распоряжения имуществом, принадлежащим предприятию на праве хозяйственного ведения, предусмотренные в уставе предприятия (например, Ивановская область²⁸⁰).

8. Ведет реестр ГУПов (например, Свердловская область²⁸¹).

9. Назначает и проводит документальные и иные проверки (ревизии, инвентаризации, аудиторские проверки) деятельности ГУПов в порядке контроля за использованием по назначению и сохранностью государственного имущества (например, Иркутская область²⁸²).

²⁷⁷ Закон Свердловской области «Об управлении государственной собственностью Свердловской области» от 10 апреля 1995 г. № 9-ОЗ (в ред. Областного закона от 12 февраля 1998 г. № 5-ОЗ).

²⁷⁸ Закон Тульской области «О государственной собственности Тульской области» от 28 октября 1999 г. № 158-ЗТО.

²⁷⁹ Закон Новосибирской области «О собственности Новосибирской области» от 5 мая 1995 г. № 18-ОЗ (в ред. Законов Новосибирской области от 28 февраля 1997 г. № 58-ОЗ; от 7 февраля 2000 г. № 85-ОЗ).

²⁸⁰ Закон Ивановской области «Об управлении государственной собственностью Ивановской области» от 11 ноября 1996 г. № 49-ОЗ (в ред. Закона Ивановской области от 13 июня 1997 г. № 15-ОЗ).

²⁸¹ Закон Свердловской области «Об управлении государственной собственностью Свердловской области» от 10 апреля 1995 г. № 9-ОЗ (в ред. Областного закона от 12 февраля 1998 г. № 5-ОЗ).

²⁸² Закон Иркутской области «Об управлении государственными унитарными предприятиями, учреждениями, государственными пакетами акций (паями, долями), иным имуществом, составляющим областную государственную казну» от 3 января

10. Изымает неиспользуемое или используемое не по назначению государственное имущество, закрепленное в хозяйственном ведении ГУПов и передает его другим ГУПам и учреждениям (например, Кировская область²⁸³).

11. Требует от руководителей ГУПов ежегодных отчетов об использовании областной государственной собственности, закрепленной за предприятием (например, Амурская область²⁸⁴).

12. Контролирует обеспечение поступлений в областной бюджет ежегодных отчислений от прибыли ГУПов за использование ими имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия (например, Иркутская область²⁸⁵).

13. Регулирует отношения, связанные с несостоятельностью (банкротством) ГУПов (например, Архангельская область²⁸⁶). В Законе Республики Алтай также оговаривается, что комитет участвует в выполнении мер по предотвращению несостоятельности (банкротства) ГУПов²⁸⁷.

14. Осуществляет контроль за осуществлением полномочий по управлению областной государственной собственностью, делеги-

1996 г. № 351 (в ред. Законов Иркутской области от 16 июля 1997 г. № 37-ОЗ; от 14 декабря 1999 г. № 61-ОЗ; от 8 февраля 2000 г. № 9-ОЗ; от 11 июля 2002 г. № 34-ОЗ; от 11 декабря 2003 г. № 70-ОЗ).

²⁸³ Закон Кировской области «Об управлении государственным имуществом Кировской области» от 3 июля 2001 года № 5-30 (в ред. Закона Кировской области от 29 июля 2003 г. № 188-ЗО).

²⁸⁴ Закон Амурской области «Об управлении государственной собственностью Амурской области» от 6 ноября 1998 г. № 107-ОЗ (в ред. Закона Амурской области от 4 ноября 2000 г. № 267-ОЗ).

²⁸⁵ Закон Иркутской области «Об управлении государственными унитарными предприятиями, учреждениями, государственными пакетами акций (паями, долями), иным имуществом, составляющим областную государственную казну» от 3 января 1996 г. № 351 (в ред. Законов Иркутской области от 16 июля 1997 г. № 37-ОЗ; от 14 декабря 1999 г. № 61-ОЗ; от 8 февраля 2000 г. № 9-ОЗ; от 11 июля 2002 г. № 34-ОЗ; от 11 декабря 2003 г. № 70-ОЗ).

²⁸⁶ Закон Архангельской области «Об основах управления объектами государственной собственности Архангельской области» от 22 января 1998 г. № 55-13-ОЗ (в ред. Областного закона от 25 марта 1999 г. № 115-внеоч.-ОЗ).

²⁸⁷ Закон Республики Алтай «Об управлении государственной собственностью Республики Алтай», принят 3 февраля 1999 г. № 9-16.

рованных федеральным органам исполнительной власти и органам местного самоуправления (например, Иркутская область²⁸⁸).

15. Контролирует обоснованность списания основных средств республиканскими государственными унитарными предприятиями и республиканскими государственными учреждениями (только Кабардино-Балкарская Республика²⁸⁹).

16. Определяет совместно с органами исполнительной власти отраслевой компетенции цели и предметы деятельности ГУПов (только Кировская область²⁹⁰).

17. Осуществляет оценку имущества государственного унитарного предприятия для продажи, сдачи в аренду, под залог и т.п. (только Курганская область²⁹¹).

Полномочия иных органов исполнительной власти региона

Правомочиями в отношении подведомственных им ГУПов наделены также и другие органы исполнительной власти, которые (перечисление полномочий идет в порядке убывания количества упоминаний в законах регионов):

1. Заключают контракты с руководителями ГУПов (и назначают на должность руководителей), изменяют и расторгают их (например, Астраханская область²⁹²), либо представляют кандидатуры на должность руководителя ГУПа для заключения контракта по согла-

²⁸⁸ Закон Иркутской области «Об управлении государственными унитарными предприятиями, учреждениями, государственными пакетами акций (паями, долями), иным имуществом, составляющим областную государственную казну» от 3 января 1996 г. № 351 (в ред. Законов Иркутской области от 16 июля 1997 г. № 37-ОЗ; от 14 декабря 1999 г. № 61-ОЗ; от 8 февраля 2000 г. № 9-ОЗ; от 11 июля 2002 г. № 34-ОЗ; от 11 декабря 2003 г. № 70-ОЗ).

²⁸⁹ Закон Кабардино-Балкарской Республики «Об управлении государственной собственностью Кабардино-Балкарской Республики» от 21 июля 2001 г. № 70-РЗ.

²⁹⁰ Закон Кировской области «Об управлении государственным имуществом Кировской области» от 3 июля 2001 г. № 5-30 (в ред. Закона Кировской области от 29 июня 2003 г. № 188-ЗО).

²⁹¹ Закон Курганской области «Об управлении государственным имуществом Курганской области» от 4 июля 1997 г. № 55 (в ред. Законов Курганской области от 2 марта 1999 г. № 192; от 28 июня 1999 г. № 221; от 7 мая 2001 г. № 42).

²⁹² Закон Астраханской области «Об управлении государственной собственностью Астраханской области» от 27 ноября 1996 г. рег. № 34.

сованию с местными властями (например, Пермская область²⁹³), либо подготавливают представления о назначении на условиях согласованного ими контракта, о переводе, об отстранении от работы (должности) и об увольнении руководителей (например, Амурская область²⁹⁴).

2. Утверждают уставы ГУПов, а также изменения и дополнения к ним (например, Пермская область²⁹⁵). В Республике Карелия – только подготавливают уставы ГУПов²⁹⁶.

3. Устанавливают особые условия коммерческой деятельности ГУПов по определению ценовой политики, объемов обязательных поставок для государственных нужд, планов-заказов по иным направлениям (например, Ивановская область²⁹⁷).

4. Подготавливают и вносят предложения о создании, реорганизации и ликвидации ГУПов (например, Волгоградская область²⁹⁸).

5. Устанавливают основные технико-экономические и иные качественные показатели работы ГУПов, в соответствии с которыми оценивается эффективность их деятельности (например, Республика Адыгея²⁹⁹), а также анализируют и дают оценку результатов их деятельности (например, Кировская область³⁰⁰).

²⁹³ Закон Пермской области «Об управлении государственной собственностью Пермской области» от 5 августа 1996 г. № 516-82 (в ред. Закона ПО от 5 ноября 1999 г. № 689-102).

²⁹⁴ Закон Амурской области «Об управлении государственной собственностью Амурской области» от 6 ноября 1998 г. № 107-ОЗ (в ред. Закона Амурской области от 4 ноября 2000 г. № 267-ОЗ).

²⁹⁵ Закон Пермской области «Об управлении государственной собственностью Пермской области» от 5 августа 1996 г. № 516-82 (в ред. Закона ПО от 5 ноября 1999 г. № 689-102).

²⁹⁶ «Концепция управления государственным имуществом Республики Карелия», утверждена постановлением Правительства Республики Карелия от 3 ноября 1999 г. № 133-П.

²⁹⁷ Закон Ивановской области «Об управлении государственной собственностью Ивановской области» от 11 ноября 1996 г. № 49-ОЗ (в ред. Закона Ивановской области от 13 июня 1997 г. № 15-ОЗ).

²⁹⁸ Закон Волгоградской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Волгоградской области» от 6 декабря 1999 г. № 335-ОД (в ред. Законов Волгоградской области от 18 сентября 2000 г. № 433-ОД; от 2 ноября 2000 г. № 452-ОД; от 29 марта 2001 г. № 527-ОД; от 11 апреля 2001 г. № 531-ОД).

²⁹⁹ Закон Республики Адыгея «Об управлении государственной собственностью Республики Адыгея» от 28 декабря 1999 г. № 157.

³⁰⁰ Закон Кировской области «Об управлении государственным имуществом Кировской области» от 3 июля 2001 г. № 5-30 (в ред. Закона Кировской области от 29 июля 2003 г. № 188-ЗО).

6. Осуществляют контроль за сохранностью и использованием государственного имущества по целевому назначению (например, Республика Мордовия³⁰¹).

7. Периодически проводят анализ финансово-хозяйственной деятельности ГУПов по результатам их отчетов, иных контрольных мероприятий (Республика Адыгея³⁰²).

8. Назначают и проводят документальные и фактические проверки (ревизии, инвентаризации) (Республика Мордовия³⁰³), а также обязательные ежегодные аудиторские проверки ГУПов (Республика Адыгея³⁰⁴).

9. Определяют часть прибыли ГУПов, подлежащую зачислению в бюджет региона, и порядок такого перечисления (Республика Адыгея³⁰⁵).

10. Выдают разрешения на распоряжение недвижимым имуществом, закрепленным за ГУПами (Республика Мордовия³⁰⁶), либо согласовывают эти сделки с комитетом (Пермская область³⁰⁷).

11. Координируют деятельность ГУПов и анализируют результаты их хозяйственной деятельности (совместно с комитетом) (Белгородская область³⁰⁸).

12. Проводят организационно-методическую работу с руководителями ГУПов (Кировская область³⁰⁹).

13. Осуществляют контроль за деятельностью руководителей ГУПов (Кировская область³¹⁰).

³⁰¹ Закон Республики Мордовия «Об управлении государственной собственностью Республики Мордовия» от 22 июля 1996 г. № 25-З (в ред. Закона РМ от 28 марта 2001 г. № 20-З).

³⁰² Закон Республики Адыгея «Об управлении государственной собственностью Республики Адыгея» от 28 декабря 1999 г. № 157.

³⁰³ Закон Республики Мордовия «Об управлении государственной собственностью Республики Мордовия» от 22 июля 1996 г. № 25-З (в ред. Закона РМ от 28 марта 2001 г. № 20-З).

³⁰⁴ Закон Республики Адыгея «Об управлении государственной собственностью Республики Адыгея» от 28 декабря 1999 г. № 157.

³⁰⁵ Там же.

³⁰⁶ Закон Республики Мордовия «Об управлении государственной собственностью Республики Мордовия» от 22 июля 1996 г. № 25-З (в ред. Закона РМ от 28 марта 2001 г. № 20-З).

³⁰⁷ Закон Пермской области «Об управлении государственной собственностью Пермской области» от 5 августа 1996 г. № 516-82 (в ред. Закона ПО от 5 ноября 1999 г. № 689-102).

³⁰⁸ Закон Белгородской области «Об осуществлении права собственности и других вещных прав Белгородской области» от 18 февраля 1997 г. № 104.

³⁰⁹ Закон Кировской области «Об управлении государственным имуществом Кировской области» от 3 июля 2001 г. № 5-З0 (в ред. Закона Кировской области от 29 июля 2003 г. № 188-З0).

³¹⁰ Там же.

14. Утверждают приоритетные направления деятельности ГУПов (Курганская область³¹¹).

15. Согласовывают выдачу ГУПам государственного заказа по производству и по реализации основных видов продукции и контролируют его исполнение (Курганская область³¹²).

16. Контролируют реализацию инвестиционных проектов ГУПов (Курганская область³¹³).

17. Разрабатывают и осуществляют меры по экономической поддержке ГУПов, в том числе по взаиморасчетам и взаимозачетам, по обеспечению энергией, топливом и другими ресурсами (Курганская область³¹⁴).

18. Согласовывают размер оплаты труда и премирование руководителя (директора) ГУПа (Курганская область³¹⁵).

19. Осуществляют общее регулирование хозяйственной и иной деятельностью ГУПов (Пермская область³¹⁶).

В Законе Краснодарского края подробно перечисляются показатели экономической эффективности деятельности ГУПа, которые разрабатывает уполномоченный орган по управлению ГУПом: «размер части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, подлежащей зачислению в краевой бюджет; размер отчислений в резервный фонд и иные фонды по перечню, установленному уставом ГУПа; стоимость чистых активов; оплата труда руководителя и ее зависимость от результатов деятельности предприятия; объем и направления инвестиционных вложений; движение основных фондов; норматив обеспеченности

³¹¹ Закон Курганской области «Об управлении государственным имуществом Курганской области» от 4 июля 1997 г. № 55 (в ред. Законов Курганской области № 192 от 2 марта 1999 г., № 221 от 28 июня 1999 г., № 42 от 7 мая 2001 г.).

³¹² Закон Курганской области «Об управлении государственным имуществом Курганской области» от 4 июля 1997 г. № 55 (в ред. Законов Курганской области от 2 марта 1999 г. № 192; от 28 июня 1999 г. № 221; от 7 мая 2001 г. № 42).

³¹³ Там же.

³¹⁴ Там же.

³¹⁵ Там же.

³¹⁶ Закон Пермской области «Об управлении государственной собственностью Пермской области» от 5 августа 1996 г. № 516-82 (в ред. Закона ПО от 5 ноября 1999 г. № 689-102).

собственными оборотными средствами; предельный объем привлекаемых заемных средств»³¹⁷.

В Законе Курганской области также определены полномочия департамента экономики и финансов области, который «устанавливает, исходя из прогноза социально-экономического развития народного хозяйства области, государственный заказ ГУПу по производству и реализации основных видов продукции с гарантией оплаты из областного и местных бюджетов; вносит предложения по освоению новых и прекращению производства устаревших видов продукции». Определены также и полномочия финансового управления администрации области, которое «согласовывает объем государственного заказа ГУПу, обеспечивает его финансирование из областного бюджета; согласовывает предложения отраслевых департаментов, управлений по финансированию инвестиционных проектов ГУПов и мер по экономической поддержке из областного бюджета; согласовывает предложения комитета по управлению государственным имуществом администрации области по финансированию из областного бюджета мероприятий по созданию и ликвидации ГУПа»³¹⁸.

Кроме того, в Омской и Саратовской областях в законах об управлении госсобственностью установлены полномочия в отношении ГУПов Комитета финансов и контроля (Министерства финансов) (цитата из текста Закона Саратовской области): «предоставляет в соответствии с решениями правительства области ссуды из областного бюджета ГУПам; ограничивает, а в необходимых случаях приостанавливает финансирование из областного бюджета ГУПов при наличии фактов незаконного расходования ими бюджетных средств, а также в случае непредставления отчетности по установленной форме о расходовании ранее отпущенных средств»³¹⁹.

³¹⁷ Закон Краснодарского края «Об управлении государственной собственностью Краснодарского края» от 13 мая 1999 г. № 180-КЗ (в ред. Законов Краснодарского края от 29 ноября 1999 г. № 216-КЗ; от 4 июля 2000 г. № 283-КЗ; от 17 августа 2000 г. № 317-КЗ).

³¹⁸ Закон Курганской области «Об управлении государственным имуществом Курганской области» от 4 июля 1997 г. № 55 (в ред. Законов Курганской области от 2 марта 1999 г. № 192; от 28 июня 1999 г. № 221; от 7 мая 2001 г. № 42).

³¹⁹ Закон Саратовской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Саратовской области» от 12 марта 1997 г. № 13-ЗСО (в ред.

Банкротство унитарных предприятий

Вопросы, посвященные банкротству ГУПов, также рассматриваются во многих, хотя и далеко не во всех рассмотренных документах. Согласно «Концепции формирования и развития госсобственности Омской области», дело о банкротстве ГУПа может быть возбуждено в арбитражном суде только тогда, когда оказалось бесполезным целый ряд мероприятий:

- сдача в аренду имущественного комплекса на конкурсной основе;
- реорганизация и реструктуризация предприятия;
- смена руководителя предприятия;
- назначение антикризисного управляющего;
- оказание государственной финансовой поддержки;
- изменение формы собственности (приватизация);
- продажа предприятия-должника, его активов, а также находящихся в государственной собственности долей (паев, акций) в уставном (складочном) капитале предприятия-должника;
- добровольная ликвидация предприятия³²⁰.

Вопросами о банкротстве ГУПов от имени региона, как правило, занимается орган по управлению государственным имуществом региона. Однако возможны и исключения. Например, в Нижегородской области «органом, уполномоченным представлять в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требования по денежным обязательствам Нижегородской области, а также представлять законные интересы Нижегородской области при проведении процедур банкротства в отношении государственных унитарных предприятий Нижегородской области, является министерство государственно-правового обеспечения Нижегородской области»³²¹. А в Мурманской области не только на областной комитет имущест-

Законов Саратовской области от 23 июля 1998 г. № 39-ЗСО; от 30 сентября 1999 г. № 46-ЗСО; от 4 ноября 1999 г. № 54-ЗСО; от 28 сентября 2000 г. № 60-ЗСО).

³²⁰ «Концепция формирования и развития государственной собственности в Омской области до 2000 г.», утверждена постановлением главы администрации (губернатора) Омской области от 19 февраля 1997 г. № 72-п.

³²¹ Распоряжение Правительства Нижегородской области от 27 ноября 2002 г. № 607-р «Об уполномоченном органе Нижегородской области по делам о банкротстве» (в ред. распоряжения Правительства области от 14 января 2003 г. № 10-р).

венных отношений, но и на «орган исполнительной власти области, осуществляющий координацию и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (сфере деятельности)»³²².

До принятия нового Федерального закона «О банкротстве» был популярен вариант, при котором, если было заключено соответствующее соглашение между администрацией региона и ФСФО Российской Федерации, соответствующие полномочия передавались к территориальному агентству ФСФО. Однако затем в большинстве регионов были приняты нормативные акты, отменяющие ранее изданные документы и передающие полномочия по представлению региона при банкротстве ГУПов от ФСФО органу по управлению государственным имуществом (например, Камчатская область³²³).

Средства, полученные от продажи арестованного государственного имущества, направляются в основном на финансирование мероприятий, «способствующих повышению эффективности управления государственным имуществом»³²⁴, либо распределяются по нормативам, утверждаемым главой администрации региона (более распространенная формулировка, например, Астраханская область³²⁵).

Особые случаи

Рассмотренные документы, как правило, неоригинальны – их формулировки часто дословно повторяют друг друга. Тем не менее иногда встречаются положения, зафиксированные только в законе одного региона, некоторые из них уже были рассмотрены выше. Здесь же анализируются только те положения, которые не попали ни в один из прочих разделов документа. Так, в Костромской области сообщается, что «предприятие не вправе производить пере-

³²² Постановление Правительства Мурманской области от 4 августа 2003 г. № 223-ПП «О представителе собственника имущества должника – государственного областного унитарного предприятия при проведении процедуры банкротства».

³²³ Постановление администрации Камчатской области от 28 октября 2003 г. № 434 «Об органе, уполномоченном представлять интересы Камчатской области в деле о банкротстве и в процедурах банкротства».

³²⁴ «Концепция формирования и развития государственной собственности в Омской области до 2000 г.», утверждена постановлением главы администрации (губернатора) Омской области от 19 февраля 1997 г. № 72-п.

³²⁵ Закон Астраханской области «Об управлении государственной собственностью Астраханской области» от 27 ноября 1996 г. рег. № 34.

вод производственных помещений в непроизводственные без согласия собственника», а также что «списание полностью проамортизованных основных средств производится предприятием в соответствии с действующей нормативной базой. Ежегодно предприятие представляет реестр или список основных фондов в комитет по управлению государственным имуществом администрации области для проведения выборочного контроля»³²⁶. А в Ленинградской области уточняется, что расходы ГУПа по содержанию закрепленного за ним на праве хозяйственного ведения имущества области «включаются в установленном порядке в себестоимость продукции (работ, услуг) предприятия»³²⁷.

В Республике Адыгея действует закон, определяющий «порядок установления цен (тарифов) на платные услуги, оказываемые государственными учреждениями Республики Адыгея, государственными унитарными предприятиями Республики Адыгея, органами исполнительной власти Республики Адыгея, ответственность за их несогласованное введение и необоснованное превышение»³²⁸.

Только в Ивановской области удалось обнаружить действующий Закон «О порядке консервации имущества предприятий и организаций всех форм собственности», в котором подробно рассматривается порядок консервации имущества и необходимая для этого документация. Так, решение о консервации имущества ГУПа принимает его руководитель, но только после подготовки подробного технико-экономического обоснования³²⁹.

³²⁶ Закон Костромской области «О порядке управления государственным имуществом Костромской области» от 20 апреля 1998 г. № 24.

³²⁷ Закон Ленинградской области «Об управлении имуществом Ленинградской области» от 19 января 2001 г. № 4-ОЗ.

³²⁸ Закон Республики Адыгея от 7 июля 2003 г. № 153 «О порядке установления цен (тарифов) на платные услуги, оказываемые государственными учреждениями Республики Адыгея, государственными унитарными предприятиями Республики Адыгея, органами исполнительной власти Республики Адыгея».

³²⁹ Закон Ивановской области «О порядке консервации имущества предприятий и организаций всех форм собственности, расположенных на территории Ивановской области» от 4 августа 1997 г. № 23-ОЗ (в ред. Закона Ивановской области от 19 июля 1999 г. № 32-ОЗ).

Унитарные предприятия в «Концепциях управления государственной собственностью»

«Концепции управления госсобственностью» почти всех регионов также чрезвычайно похожи между собой – вплоть до одинаковых формулировок целей, проблем, задач, принципов управления и др. Поэтому рассмотрим основные положения «Концепций» на примере нескольких регионов.

В настоящий момент количество ГУПов весьма значительно, однако «основная их деятельность не всегда отвечает интересам государства». Часто в число ГУПов входят предприятия, которые не были приватизированы только в силу низкой ликвидности своего имущества. Самое слабое место ГУПов – право хозяйственного ведения, которое «предоставляет его субъекту широкий круг полномочий по владению, пользованию и распоряжению имуществом собственника», хотя реально эти полномочия осуществляются единолично руководителем ГУПа. В то же время, круг полномочий собственника в отношении имущества, находящегося в хозяйственном ведении, определен «исчерпывающим образом», а вмешательство государственных органов в деятельность ГУПов (и их руководителей) «вне установленного круга полномочий является неправомерным». Во многом именно поэтому руководители ГУПов бесконтрольно управляют финансовыми потоками предприятий, в том числе самостоятельно принимают решение о направлениях использования прибыли, при этом они не связаны необходимостью согласовывать свои решения с собственником имущества (за исключением некоторых рассмотренных выше вопросов). Кроме того, права руководителей эффективно защищает трудовое законодательство, что создает значительные трудности для применения к ним мер ответственности за результаты деятельности ГУПов. В ряде случаев «полномочия собственника, предусмотренные действующим законодательством, не дают ему возможности не только требовать от руководителей ГУПов достижения определенных по-

казателей в деятельности предприятий, но даже и определять эти показатели³³⁰.

По поводу эффективности ГУПов как формы предприятия во всех регионах придерживаются одинаковой точки зрения – она крайне низка. Кроме упомянутых выше причин, к этому приводит еще и то, что определенные ограничения на правомочия ГУПа: в отношении распоряжения недвижимым имуществом, с одной стороны, и «ограничения на права собственника изымать, передавать в аренду либо иным образом самостоятельно распоряжаться имуществом, находящимся в хозяйственном ведении, с другой стороны, лишают возможности быстрого экономического маневра, как собственника имущества, так и руководителя государственного предприятия, служат препятствием для структурной перестройки, концентрации промышленного капитала, горизонтальной и вертикальной интеграции предприятий»³³¹.

Отсюда следует совершенно однозначный вывод. Для изменения ситуации необходимо:

- ограничить создание ГУПов, основанных на праве хозяйственного ведения;
- шире использовать практику преобразования унитарных предприятий в открытые АО со 100%-й долей собственности региона в уставном капитале, что позволит постепенно перестроить поведение предприятий, приблизив его к рыночному;
- совершенствовать контрактные отношения органов управления имуществом с руководителями государственных унитарных предприятий путем жесткой увязки размера вознаграждения с финансово-экономическими показателями деятельности предприятия и усиления ответственности руководителей предприятий за последствия принимаемых решений³³².

Для повышения эффективности ГУПов необходимо четко определить «круг и количество государственных унитарных предпри-

³³⁰ «Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Республике Башкортостан», одобрена постановлением Кабинета министров Республики Башкортостан от 8 сентября 2000 г. № 264.

³³¹ «Концепция управления собственностью в Нижегородской области», утверждена распоряжением губернатора области от 23 февраля 1999 № 241-р.

³³² Там же.

ятий, необходимых для выполнения государственных функций» (создание организаций в форме ГУПа должно осуществляться «исключительно в тех случаях, когда цели и задачи, ради которых оно создается, не могут быть реализованы хозяйствующими субъектами иных организационно-правовых форм»), а также добиться «погашения имеющейся у предприятий и учреждений кредиторской задолженности, прежде всего по налогам, обязательным платежам и по заработной плате»³³³.

Цель управления ГУПами приведем по тексту концепции Омской области: «создание условий для развития материально-технической базы государственного сектора и на этой основе получение максимальной прибыли»³³⁴. В большинстве концепций среди указанных целей прежде всего указывается «увеличение доходов бюджета (региона) на основе эффективного управления государственной собственностью» и «оптимизация структуры собственности (с точки зрения пропорций на макро- и микроуровне) в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста»³³⁵, а главным принципом управления является «определение цели управления» применительно к каждому объекту управления (в том числе каждому ГУПу), все остальное – выбор способа достижения цели, построение системы управления, обеспечение эффективности управления (как достижение поставленной цели), обеспечение профессионализма управления следует за этим и прямо вытекает из него³³⁶.

Цели и задачи управления ГУПами заключаются в:

- « – оптимизации количества государственных унитарных предприятий и государственных учреждений;

³³³ «Концепция управления государственной собственностью Пермской области», приложение к решению Законодательного собрания Пермской области от 18 февраля 1999 г. № 401.

³³⁴ «Концепция формирования и развития государственной собственности в Омской области до 2000 г.», утверждена постановлением главы администрации (губернатора) Омской области от 19 февраля 1997 г. № 72-п.

³³⁵ «Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Республике Башкортостан», одобрена постановлением Кабинета министров Республики Башкортостан от 8 сентября 2000 г. № 264.

³³⁶ Там же.

- повышении эффективности деятельности государственных унитарных предприятий и государственных учреждений и использования закрепленного за ними имущества;
- погашении имеющейся у государственных унитарных предприятий и государственных учреждений кредиторской задолженности, задолженности по налогам, обязательным платежам и заработной плате;
- снижении расходов республиканского бюджета Республики Коми на содержание государственных унитарных предприятий и государственных учреждений;
- обеспечении получения собственником части прибыли предприятия от использования государственного имущества, находящегося в хозяйственном ведении;
- обеспечении воспроизводства материально-технической базы (в отдельных отраслях – расширенного воспроизводства) государственных унитарных предприятий»³³⁷.

Слабостями отечественного законодательства, по мнению авторов концепций, являются:

1) плохо регламентированный «порядок взаимодействия различных органов исполнительной власти между собой при осуществлении полномочий собственника в отношении имущества ГУПов», а также «порядок согласования кандидатур руководителей ГУПов органами исполнительной власти»;

2) не предусмотренное законодательством «обязательное проведение периодических аудиторских проверок» (как было видно выше, обязательный периодический аудит предусмотрен во многих регионах, но положения это не меняет);

3) организационно-правовая форма ряда ГУПов, созданных до вступления в силу Гражданского кодекса Российской Федерации, «не предусмотрена действующим законодательством»;

4) недостаточность нормативно-правовой базы, определяющей цели и задачи создания ГУПов, а также порядок их функционирования. Кроме того, «отсутствует полный реестр ГУПов, содержа-

³³⁷ «Концепция управления государственной собственностью Республики Коми», утверждена Указом главы Республики Коми от 27 августа 1999 г. № 343.

щий информацию об их активах и основных результатах финансово-хозяйственной деятельности»³³⁸.

В результате руководители ГУПов имеют возможность (и пользуются ею) для «перевода части финансовых потоков ГУПов в фирмы-спутники», в которых оседает вся прибыль, для «заключения сделок, в которых заинтересовано руководство ГУПа, что приводит к искусственно завышению себестоимости продукции, а в ряде случаев – к хищению государственного имущества. Кроме того, постоянно растет число неплатежеспособных ГУПов»³³⁹.

Более того, «не со всеми руководителями ГУПов заключены контракты, а из заключенных большинство не предусматривает ответственности руководителей за результаты финансово-хозяйственной деятельности и нецелевое использование государственного имущества»³⁴⁰. Руководители ГУПов часто отказываются «от выполнения правомерных требований государственных органов, например, требований о регулярном предоставлении отчетов о финансово-экономических результатах деятельности предприятий, что становится возможным вследствие несовершенства законодательства о труде и правовой конструкции института права хозяйственного ведения»³⁴¹.

В результате большинство ГУПов «имеют неудовлетворительную структуру баланса, работают с убытками, допускают задолженности по перечислению обязательных платежей в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды, значительные долги по выплате заработной платы», даже при том, «что значительная часть ГУПов при производстве продукции и оказании услуг получают фи-

³³⁸ «Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Республике Башкортостан», одобрена постановлением Кабинета министров Республики Башкортостан от 8 сентября 2000 г. № 264.

³³⁹ Там же.

³⁴⁰ «Концепция управления государственным имуществом Чувашской Республики», утвержденна постановлением Кабинета министров Чувашской Республики от 31 августа 1999 г. № 196.

³⁴¹ «Концепция управления государственными предприятиями, учреждениями и реализацией прав Санкт-Петербурга как участника в коммерческих и некоммерческих организациях (Основные принципы участия Санкт-Петербурга в коммерческих и некоммерческих организациях)», приложение к постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 12 ноября 1998 г. № 34.

нансирование из регионального и местных бюджетов в виде дотаций», впрочем, незначительное и непериодическое³⁴².

При управлении ГУПами государство «несет управленческие расходы как собственник имущества, но имеет незначительные доходы». Причина этого – «отсутствие практики получения государством как собственником имущества государственных предприятий части прибыли от их деятельности». Это – бесспорное свидетельство неэффективности управляющего воздействия на ГУПы государства.

Во многом эта неэффективность вытекает из того, что «полномочия государства как собственника имущества осуществляются различными органами государственной власти и управления, деятельность которых не взаимоувязана едиными принципами и установленным порядком. Отсутствует необходимая координация в работе этих органов, обеспечивающая безусловное проведение в жизнь государственной политики в сфере управления организациями»³⁴³.

Для исправления сложившейся ситуации необходимо реализовать так называемую систему управления, включающую:

- 1) определение круга и количества ГУПов, необходимых для выполнения государственных функций;
- 2) определение целей государства применительно к каждому ГУПу;
- 3) установление порядка периодической отчетности руководителей ГУПов о ходе выполнения утвержденной программы (план, бизнес-план);
- 4) установление порядка принятия управленческих решений при недостижении цели государства, невыполнении программы (план, бизнес-план);
- 5) ужесточение контроля за деятельностью руководителей ГУПов и самих ГУПов;

³⁴² «Концепция управления государственным имуществом Республики Карелия», утверждена постановлением Правительства Республики Карелия от 3 ноября 1999 г. № 133-П.

³⁴³ «Концепция управления государственными предприятиями, учреждениями и реализацией прав Санкт-Петербурга как участника в коммерческих и некоммерческих организациях (Основные принципы участия Санкт-Петербурга в коммерческих и некоммерческих организациях)», приложение к постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 12 ноября 1998 г. № 34.

6) установление принципов определения части прибыли ГУПа, «подлежащей перечислению в бюджет в виде дохода собственника от использования имущества, и порядка такого перечисления»³⁴⁴.

Выводы «Концепций» подтверждаются и другими документами, содержащимися в нормативной базе регионов.

Так, например, в Республике Дагестан «по состоянию на 1 апреля 2001 г. количество ГУП составило 173 против 248 на начало 2000 г., из них прошли перерегистрацию 140 предприятий с установлением ведомственной подчиненности».

«Анализ деятельности государственных унитарных предприятий показывает, что в управлении ими продолжают иметь место существенные недостатки.

Принятые правительством Республики Дагестан (РД) решения и определенные им задачи по управлению государственным имуществом, совершенствованию управления государственными унитарными предприятиями и государственными пакетами акций все еще не стали для отраслевых министерств и ведомств РД руководством в их деятельности.

Министерствам и ведомствам РД все еще не удается восстановить утраченные позиции по руководству предприятиями. Факты разбазаривания имущества руководителями предприятий, необеспечения ими выполнения не только установленных заданий и уставных задач, но даже полное бездействие предприятий не становятся для министерств и ведомств РД основанием для освобождения их руководителей от занимаемых должностей или привлечения к иной ответственности.

В министерствах и ведомствах РД нет системы создания резерва кадров и подбора руководителей государственных унитарных предприятий на конкурсной основе, не практикуется проведение аттестации руководителей государственных унитарных предприятий.

В Положениях о некоторых министерствах и ведомствах РД не предусмотрены проведение анализа, контроль за деятельностью и другие вопросы, связанные с управлением государственными уни-

³⁴⁴ «Концепция управления государственным имуществом Вологодской области», утверждена постановлением губернатора области от 6 августа 1999 г. № 510.

тарными предприятиями и учреждениями. Соответственно эта работа и не ведется.

Как следствие, из общего количества государственных унитарных предприятий, представивших отчеты за 2000 г., только 40 работают прибыльно, а 27 – убыточно. При незначительных объемах производства предприятия не в состоянии возместить физический и моральный износ основных средств. Происходит обесценивание государственного имущества»³⁴⁵.

В Калмыкии по состоянию на 1 мая 2002 г. в собственности республики находилось 90 государственных унитарных предприятий, причем к июню 2002 г. в отношении 15 ГУПов была введена процедура банкротства, было ликвидировано 5 предприятий, на 2 предприятиях проводилась процедура добровольной ликвидации. При этом, «несмотря на то, что рассматриваемым постановлением были установлены критерии сохранения предприятий в форме государственных, направленные на сокращение государственного сектора экономики, количество государственных унитарных предприятий за период действия постановления (т.е. с мая 2000 г.) не только не сократилось, но и возросло на 20 единиц, или на 26%». Причем из 20 вновь созданных государственных унитарных предприятий только одно «подготовило и согласовало в установленном порядке технико-экономическое обоснование необходимости создания и функционирования предприятия». По итогам финансово-хозяйственной деятельности за 2001 г. из 20 созданных предприятий 3 завершили год с убытком, 3 предприятия практически не осуществляли производственной деятельности»³⁴⁶.

В Хабаровском крае по состоянию на 1 января 2001 г. было зарегистрировано 117 краевых государственных унитарных предприятий, из них работающих – 99. Из работающих краевых унитарных предприятий обязательный аудит должны были провести 50

³⁴⁵ Постановление Правительства Республики Дагестан «О совершенствовании управления государственными унитарными предприятиями и находящимися в собственности Республики Дагестан пакетами акций открытых акционерных обществ» от 25 июня 2001 г. № 132.

³⁴⁶ Постановление Правительства Республики Калмыкия от 3 июля 2002 г. № 193 «О ходе выполнения постановления Правительства Республики Калмыкия от 17 мая 2000 г. № 133 «О республиканских государственных унитарных предприятиях, основанных на праве хозяйственного ведения»».

предприятий, провели – 25 предприятий, причем на одном из них аудит провела неуполномоченная фирма³⁴⁷.

Реакция на принятие нового федерального закона об унитарных предприятиях

После принятия нового федерального закона об унитарных предприятиях в законодательной базе регионов произошли некоторые вполне ожидаемые изменения.

Прежде всего было выпущено значительное количество нормативных актов, разъясняющих положения Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», в том числе в Сахалинской³⁴⁸, Пермской областях³⁴⁹, а также других положений федерального законодательства (например, в Москве³⁵⁰).

Затем было издано большое количество документов, посвященных приведению в соответствие с новым законом либо отдельных нормативных актов (например, в Москве³⁵¹, в Кабардино-Балкарской Республике³⁵²), либо законодательства региона в це-

³⁴⁷ Постановление губернатора Хабаровского края от 12 марта 2002 г. № 143 «Об итогах аудиторских проверок государственных унитарных предприятий и предприятий с долей участия края свыше 50 процентов уставного капитала за 2000 год».

³⁴⁸ Информация Управления Министерства РФ по налогам и сборам по Сахалинской области от 1 января 2003 г. «Разъяснения положений Федерального закона “О государственных и муниципальных унитарных предприятиях” от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ».

³⁴⁹ Письмо Главного управления финансов и налоговой политики администрации Пермской области от 16 декабря 2002 г. № 39-10-01/4095 «Об отдельных нормах Федерального закона “О государственных и муниципальных унитарных предприятиях”».

³⁵⁰ Письмо Управления Министерства РФ по налогам и сборам от 17 июня 2002 г. № 26-12/27599, письмо Управления Министерства РФ по налогам и сборам по г. Москве от 3 июня 2003 г. № 34-06/29476 «О приведении учредительных документов государственных и муниципальных унитарных предприятий в соответствие с частью первой ГК РФ».

³⁵¹ Распоряжение Правительства Москвы от 25 марта 2003 г. № 437-РП «О приведении распоряжения правительства Москвы от 13 июня 2002 г. № 835-РП в соответствие Федеральному закону “О государственных и муниципальных унитарных предприятиях” от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ».

³⁵² Закон Кабардино-Балкарской Республики от 29 октября 2003 г. № 91-РЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кабардино-Балкарской Респ-

лом (например, в Санкт-Петербурге³⁵³, в Республике Саха (Якутия)³⁵⁴). Следует отметить, что последние документы чаще появлялись на муниципальном уровне (например, в Архангельске³⁵⁵, Орле³⁵⁶, Екатеринбурге³⁵⁷, Тюмени³⁵⁸, Рыбинске³⁵⁹ и др.).

Два положения нового федерального закона вызвали наиболее активную реакцию в регионах. Во-первых, ГУПы потеряли право участвовать в уставных капиталах кредитных организаций, и в большом количестве регионов вышли соответствующие постановления администрации (Республика Марий Эл³⁶⁰, Хабаровский край³⁶¹, Брянская область³⁶² и др.).

публики в связи с принятием Федерального закона “О государственных и муниципальных унитарных предприятиях”».

³⁵³ Распоряжение администрации Санкт-Петербурга от 4 апреля 2003 г. № 600-ра «О мерах по реализации Федерального закона “О государственных и муниципальных унитарных предприятиях”».

³⁵⁴ Распоряжение Правительства Республики Саха (Якутия) от 28 марта 2003 г. № 298-р «О мероприятиях по реализации Федерального закона “О государственных и муниципальных унитарных предприятиях” от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ».

³⁵⁵ Постановление главы муниципального образования, мэра города Архангельска от 14 февраля 2003 г. № 38 «О мерах по выполнению Федерального закона “О государственных и муниципальных унитарных предприятиях”».

³⁵⁶ Постановление администрации города Орла от 27 января 2003 г. № 178 «О мерах по выполнению Федерального закона “О государственных и муниципальных унитарных предприятиях”».

³⁵⁷ Постановление главы города Екатеринбурга от 24 сентября 2003 г. № 1063 «О мерах по реализации требований Федерального закона “О государственных и муниципальных унитарных предприятиях”».

³⁵⁸ Распоряжение Администрации города Тюмени от 25 февраля 2003 г. № 656 «О проведении мероприятий по исполнению Федерального закона “О государственных и муниципальных унитарных предприятиях”».

³⁵⁹ Постановление главы Рыбинского муниципального округа от 6 марта 2003 г. № 460 «О мерах в связи с принятием Федерального закона “О государственных и муниципальных унитарных предприятиях”».

³⁶⁰ Постановление Правительства Республики Марий Эл от 27 июня 2003 г. № 200 «О прекращении участия государственных унитарных предприятий Республики Марий Эл в уставных капиталах кредитных организаций».

³⁶¹ Постановление губернатора Хабаровского края от 20 мая 2003 г. № 163 «О прекращении участия краевых государственных унитарных предприятий в уставных капиталах кредитных организаций».

³⁶² Распоряжение администрации Брянской области от 28 февраля 2003 г. № 150-р «О прекращении участия областных государственных унитарных предприятий в уставных капиталах кредитных организаций».

Во-вторых, согласно тексту закона ГУПы потеряли право создавать в качестве юридического лица другое унитарное предприятие путем передачи ему части своего имущества (дочернее предприятие), причем все созданные ГУПами до вступления в силу настоящего Федерального закона дочерние предприятия подлежали реорганизации в форме присоединения к создавшим их унитарным предприятиям в течение 6 месяцев со дня вступления в силу Федерального закона. В результате в регионах вышло много соответствующих нормативных актов (типичный пример: постановление губернатора Владимирской области³⁶³).

Кроме того, после принятия нового федерального закона и вступления в силу Трудового кодекса в большом числе регионов вышли нормативные акты, утверждающие новые типовые (примерные) уставы ГУПов (например, в Республиках Башкортостан³⁶⁴ и Хакасия³⁶⁵, Брянской³⁶⁶, Ивановской³⁶⁷, Ярославской³⁶⁸ областях и др.) и типовые (примерные) трудовые договоры с их руководителями (например, в Республике Карелия³⁶⁹, Удмуртской Республи-

³⁶³ Постановление губернатора Владимирской области от 6 марта 2003 г. № 95 «О присоединении дочерних государственных предприятий Владимирской области».

³⁶⁴ Постановление Правительства Республики Башкортостан от 17 июня 2003 г. № 144 «Об утверждении типового устава государственного унитарного предприятия Республики Башкортостан, основанного на праве хозяйственного ведения».

³⁶⁵ Постановление Правительства Республики Хакасия от 26 июня 2003 г. № 158 «Об утверждении типового устава государственного унитарного предприятия Республики Хакасия в новой редакции».

³⁶⁶ Постановление администрации Брянской области от 15 апреля 2003 г. № 169 «Об утверждении типового устава государственного унитарного предприятия областной собственности».

³⁶⁷ Постановление администрации Ивановской области от 31 октября 2003 г. № 92-па «О примерном уставе государственного унитарного предприятия Ивановской области».

³⁶⁸ Постановление администрации Ярославской области от 30 июня 2003 г. № 131 «Об утверждении формы типового областного государственного унитарного предприятия Ярославской области» (в ред. постановления администрации ЯО от 17 декабря 2003 г. № 249).

³⁶⁹ Приказ Министерства государственной собственности Республики Карелия от 20 мая 2003 г. № 175 «Об утверждении примерного трудового договора с руководителем государственного унитарного предприятия Республики Карелия (для предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения)».

ке³⁷⁰, Приморском крае³⁷¹, Вологодской³⁷², Новосибирской³⁷³ областях и др.).

4.3. Выводы

Сектор региональных и муниципальных унитарных предприятий играет важную роль в экономике страны, особенно в обеспечении населения общественными благами (коммунальные и транспортные услуги). Прежде всего это касается муниципальных предприятий, активность региональных предприятий в большей мере затрагивает отрасли материального производства (промышленность, сельское хозяйство, строительство). Финансово-экономическое состояние этих субъектов хозяйствования весьма непростое, что связано с целым рядом проблем (низкий уровень жизни населения, большой износ основных фондов, неисполнение государством своих социальных обязательств на местном уровне и слабый менеджмент).

Основными сдвигами в структуре региональных и муниципальных унитарных предприятий во второй половине 1990-х годов стало увеличение доли сельского и жилищно-коммунального хозяйства по числу предприятий и численности занятых. Если в отношении ЖКХ это в какой-то степени может объясняться актуализацией задачи жилищно-коммунальной реформы в 1997 г., то применительно к сельскому хозяйству можно говорить об активизации прямого вовлечения местных властей в функционирование отраслей, работающих на коммерческих началах. В этом же русле лежит и значи-

³⁷⁰ Постановление правительства Удмуртской Республики от 9 июня 2003 г. № 190 «Об утверждении примерного трудового договора с руководителем государственного унитарного предприятия Удмуртской Республики».

³⁷¹ Распоряжение губернатора Приморского края от 11 октября 2002 г. № 541-р «Об утверждении форм типового трудового договора с руководителем государственного унитарного предприятия Приморского края и руководителя государственного учреждения Приморского края».

³⁷² Постановление Правительства Вологодской области от 3 июня 2002 г. № 330 «Об утверждении примерного трудового договора с руководителем государственного унитарного предприятия Вологодской области».

³⁷³ Постановление главы администрации Новосибирской области от 5 апреля 2002 г. № 343 «Об утверждении типовых трудовых договоров с руководителями областного государственного унитарного предприятия и областного государственного учреждения».

тельный численный рост таких предприятий, занятых финансами, маркетингом и аудитом.

Более весомую, чем в среднем по стране, роль региональные и муниципальные унитарные предприятия играют в экономике республик в составе Российской Федерации и ряда других территорий с тяжелыми природно-климатическими условиями, что отражает большую самостоятельность бывших национальных автономий в ходе социально-экономического развития России в 1990-е годы и объективные препятствия на пути развития частного бизнеса в ряде северных и восточных регионов страны.

Что касается нормативного регулирования деятельности региональных и муниципальных унитарных предприятий, то по результатам проделанной работы можно сделать следующие выводы.

Законы, в которых содержатся положения, посвященные ГУПам, есть во всех субъектах Российской Федерации (как правило, эти положения изложены в законе региона, посвященном управлению государственной собственностью), «Концепции управления государственным имуществом» – почти во всех.

Положения этих законов и концепций, как правило, очень похожи, а часто дублируют друг друга дословно. Скорее всего, это связано с тем, что принятый в отдельном регионе удачный закон или утвержденная концепция являются основой для законотворчества в других регионах.

Законы, посвященные отдельным аспектам деятельности ГУПов, крайне немногочисленны. Это связано с тем, что основные положения изложены в законах «Об управлении госсобственностью», а более детальным положениям посвящены подзаконные акты, не проанализированные в данной работе (в тексте многих законов имеются прямые ссылки на соответствующие подзаконные акты).

Эффективность законов низка. Например, в них очень подробно разбираются такие вопросы, как полномочия различных органов власти. Во многих концепциях отмечается, что в действительности полномочия распределены очень плохо, ясности в этом вопросе нет, что и приводит к низкой эффективности контроля и управления ГУПами. Другие примеры: положения, посвященные регулярному аудиту ГУПов, очень популярны, но в концепциях констатируется, что ГУПы не проводят периодические аудиторские проверки;

права и обязанности руководителей, а также контроль за их деятельностью расписаны очень подробно, однако на самом деле руководители действуют по собственному усмотрению почти без всякого контроля со стороны органов власти; и др.

ГУП на праве хозяйственного ведения – в принципе неэффективная форма собственности. В концепциях регионов этот вопрос разбирается очень подробно (основные аргументы в пользу этого утверждения изложены в данной работе – в разделе, посвященном концепциям). Поэтому совершенно необходимо определение нужного региону числа ГУПов, сфер и целей их деятельности, все не нужные региону ГУПы должны быть преобразованы в АО со 100%-м государственным участием, а затем – приватизированы. Однако для реализации этих мер имеется серьезное препятствие – большинство ГУПов имеют низкую рентабельность и тяжелое финансово положение, что часто является следствием именно неэффективности этой формы собственности. Таким образом, приватизировать большую часть ГУПов с выгодой для регионального бюджета проблематично.

Несмотря на вышесказанное, процедура банкротства ГУПов проводится крайне редко, что также приводит к тому, что большинство их неэффективно.

Очевидно, что проблема неэффективности унитарных предприятий может быть решена быстро только нерыночными методами, поскольку они во многом находятся вне рынка и работают не по рыночным правилам.

5. Вопросы управления государственными (муниципальными) унитарными предприятиями субъекта РФ (на примере г. Москвы)

Как уже отмечалось выше, г. Москва является лидером среди всех субъектов РФ по числу унитарных предприятий не только федеральной, но также городской и муниципальной форм собственности.

Московский регион отличается наиболее высоким уровнем благосостояния населения (благодаря самым высоким доходам в России), относительно хорошим качеством жилищно-коммунальных услуг, исправным функционированием городской инженерной инфраструктуры, благоустройством улиц, дорог, мостов.

Москва выполняет функции не только самого крупного мегаполиса в стране, но и исторического, и культурного центра России. Выполняя столичные функции, г. Москва является визитной карточкой государства.

Несмотря на глубокий системный кризис всех отраслей и регионов России в условиях экономики переходного периода, город стремительно преобразился и стал одной из красивейших мировых столиц. Поддержание и развитие города на этом уровне обеспечивается сложившейся системой управления городским хозяйством, ключевая роль в которой отводится ГУПам различных сфер городской экономики.

5.1. Сектор унитарных предприятий в столице и основные направления совершенствования управления ими

Работа по повышению эффективности деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий и качества управления ими была начата столичным правительством еще осенью 1998 г., когда для этого была создана временная рабочая группа.

В документах правительства Москвы³⁷⁴ отмечалось, что по состоянию на 1 января 2000 г. в собственности города Москвы наход-

³⁷⁴ Постановление Правительства Москвы от 22 февраля 2000 г. № 143 (с изменениями от 19 декабря 2000 г. и от 3 июня 2003 г.).

дилось 1565 государственных и казенных³⁷⁵ предприятий³⁷⁶. Управление указанными предприятиями осуществлялось отраслевыми органами городской администрации и префектами административных округов города. Так, в ведении департаментов, комитетов и управлений Комплекса социальной сферы находилось 493 предприятия (32% их общего количества), в ведении управлений Комплекса городского хозяйства – 262 предприятия (17%), в ведении структурных подразделений Комплекса перспективного развития – 70 предприятий (5%). 683 предприятия (43%) были подведомственны префектам административных округов (более чем по 100 предприятий имелось в Центральном и Восточном административных округах), остальные 57 (3%) – другим органам городской администрации.

В результате проведенной в 1999 г. Департаментом государственного и муниципального имущества (ДГМИ) г. Москвы проверки государственных и казенных предприятий города выявлено отсутствие эффективного контроля за их деятельностью со стороны отраслевых органов городской администрации, а также префектов административных округов. Только 965 предприятий (61,7%) представили в органы статистики бухгалтерскую отчетность за 1998 г., 80 предприятий (по другим данным – 83) – не представили. Из 1565 принадлежащих городу предприятий на момент проведения проверки лишь у 511 предприятий (32,7%) учредительные документы были приведены в соответствие с Гражданским кодексом Российской Федерации. Остальные 1054 предприятия, созданные различными органами власти в период с 1990 по 1995 г., имели организационно-правовые формы, не предусмотренные ныне действующим законодательством. Установлено, что 136 предприятий неэффективно используют государственное имущество.

В ходе реализации постановления Правительства Москвы от 15 июня 1999 г. № 542 «О создании, реорганизации, ликвидации государственных и муниципальных унитарных предприятий и уч-

³⁷⁵ Упоминание казенных предприятий, находящихся в собственности г. Москвы, в документах 2000 г. вызывает вопросы, поскольку данная организационно-правовая форма для собственности субъектов РФ и муниципальных образований была разрешена только после вступления в силу закона об унитарных предприятиях в конце 2002 г.

³⁷⁶ Напомним, что, по приведенным выше данным исследования EA-Ratings, за 1999 г. в Москве насчитывалось 1163 унитарных предприятия (не считая федеральных).

реждений города Москвы и об участии города Москвы в хозяйственных обществах» ДГМИ г. Москвы совместно с отраслевыми органами городской администрации и префектами административных округов были приведены в соответствие действующему законодательству учредительные документы 171 предприятия. В результате этих мероприятий общее число государственных унитарных предприятий с приведенными в соответствие с требованиями законодательства учредительными документами г. Москвы на 1 января 2000 г. составило 682.

В результате анализа юридического и экономического состояния предприятий, принадлежащих г. Москве, было установлено, что:

- наличие необоснованно большого количества государственных и казенных предприятий не позволяет в полной мере осуществлять координацию и контроль за их деятельностью;
- эффективность имущественных и денежных вложений в государственные и казенные предприятия в целом остается низкой;
- имеют место случаи дублирования государственными и казенными предприятиями функций органов исполнительной власти города;
- руководители государственных и казенных предприятий имеют неоправданно широкие полномочия в части распоряжения имуществом при недостаточной ответственности перед собственником за реализацию возложенных при создании предприятий функций и эффективное использование закрепленного за ними имущества;
- отсутствует единая система контроля со стороны отраслевых органов городской администрации, а также префектов административных округов за результатами деятельности и эффективностью использования подведомственными им предприятиями городского имущества.

В целях повышения эффективности использования государственного имущества государственными и казенными предприятиями г. Москвы было признано необходимым проведение реструктуризации государственного сектора хозяйства города, нацеленной на сокращение общего количества принадлежащих г. Москве государственных и казенных предприятий путем:

- ликвидации предприятий, дублирующих функции органов исполнительной власти, с последующим использованием в установленном порядке высвобождаемого имущества;
- сохранения предприятий в форме государственных унитарных предприятий г. Москвы только при выполнении условий, установленных постановлением Правительства Москвы от 1 февраля 2000 г. № 79 «Об итогах работы Комплекса по экономической политике и имущественно-земельным отношениям по привлечению ресурсов на финансирование городских программ в 1999 году и о задачах на 2000 год»³⁷⁷;
- реорганизации предприятий, включая их преобразование в открытые акционерные общества с закреплением 100% акций в собственности г. Москвы, а также в государственные учреждения;
- приватизации остальных предприятий в соответствии с программой приватизации государственной и муниципальной собственности в Москве.

В последующие годы в городе проводилась большая работа по совершенствованию управления унитарными предприятиями. Она была составной частью подходов, определенных в «Концепции управления собственностью Москвы и взаимодействия с иными собственниками на территории города до 2005 г.», утвержденной постановлением Московской городской думы от 18 октября 2000 г. № 108 в качестве базового документа по регулированию отношений собственности в столице.

В качестве конкретных примеров деятельности по улучшению управления унитарными предприятиями можно привести:

- утверждение Положения о Реестре государственных унитарных, казенных предприятий г. Москвы и форм их финансово-экономической отчетности (постановление Правительства Москвы от 19 декабря 2000 г. № 991);
- утверждение «Основных показателей развития государственных (муниципальных) унитарных предприятий города Москвы на 2002 г. (включая объемы промышленной продукции, раз-

³⁷⁷ Перечень условий практически полностью дублирует основания для сохранения организационно-правовой формы федерального государственного унитарного предприятия по постановлению Правительства РФ от 6 декабря 1999 г. № 1348.

- ничного товарооборота, платных услуг, инвестирования в основной капитал (с выделением бюджетных средств), численность работников, фонд зарплаты, суммы отчислений чистой прибыли в городской бюджет, число приватизируемых предприятий и поступления в бюджет от приватизации» (постановление Правительства Москвы от 25 декабря 2001 г. № 1171-ПП);
- решение об усилении контроля за участием унитарных предприятий в капитале хозяйственных обществ (распоряжение Правительства Москвы от 3 июня 2002 г. № 773-РП).

По оценке столичного правительства³⁷⁸, первый этап реструктуризации государственных и муниципальных унитарных предприятий г. Москвы был завершен в 2001 г., после того как были определены перечни предприятий, подлежащих ликвидации, реорганизации, приватизации, был разработан порядок определения и отчисления в бюджет г. Москвы части чистой прибыли государственных (муниципальных) унитарных предприятий.

При регистрации имущественных прав города в 2001 г. было оформлено 1030 контрактов и свидетельств на право хозяйственного ведения (это имеет прямое отношение к сектору унитарных предприятий) на общую площадь 919 320 кв. м площади объектов нежилого фонда, что по количеству оформленных документов в 1,6 раза уступало реализации права оперативного управления и практически равнялось суммарной реализации прав аренды, субаренды и безвозмездного пользования. Если исходить из размеров площадей, то на праве хозяйственного ведения их было оформлено в 1,6 раза больше, чем на правах аренды, субаренды и безвозмездного пользования (вместе взятых), но в 2,8 раза меньше, чем на праве оперативного управления.

В 2001 г. были приведены в соответствие с законодательством учредительные документы гостиниц «Восход», «Ленинградская», «Орехово», «Алтай». В 2002 г. было реорганизовано ГУП «Медпроектремстрой», которое после утверждения новой редакции устава стало именоваться «Управление капитального ремонта

³⁷⁸ Официальный сервер правительства Москвы: Программы и проекты Правительства Москвы – как выполняются программы Правительства Москвы. Информационно-аналитический сборник «Правительство–Город–Люди». 2002. № 3 (152).

и строительства» Комитета здравоохранения Москвы с наделением функций единого заказчика по строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов здравоохранения. Было ликвидировано 4 унитарных предприятия в Юго-Восточном административном округе, планировалось к ликвидации ГУП «Дирекция по реставрации Лефортовского парка».

В постановлении Правительства Москвы от 8 апреля 2003 г. № 236-ПП по отчету о выполнении плана мероприятий на 2002 г. по реализации «Концепции управления собственностью Москвы и взаимодействия с иными собственниками на территории города до 2005 г.» отмечалось, что за год проведено 1303 проверки нежилых помещений общей площадью 1 млн 611 тыс. кв. м, занимаемых городскими унитарными предприятиями, и 430 проверок нежилых помещений общей площадью 242 тыс. кв. м, занимаемых федеральными унитарными предприятиями. Было выявлено 283 факта нарушений порядка учета и использования объектов, наложено штрафов на сумму 1 млн 871 тыс. руб.

На отраслевых и окружных балансовых комиссиях рассматривалась и анализировалась деятельность унитарных предприятий. Осуществлялся контроль за перечислением ими чистой прибыли в городской бюджет. Были разработаны показатели оценки деятельности управляющих жилищным фондом организаций независимо от ее организационно-правовой формы, подготовлены предложения по сокращению численности унитарных предприятий, оптимизация их состава и структуры.

Эти же направления содержались в плане мероприятий по сектору унитарных предприятий на 2003 г. Помимо этого, предусматривалась реорганизация городского ГУПа «Зеленоградский автокомбинат» путем выделения унитарного предприятия «Зеленоградский автокомбинат пассажирских перевозок».

Можно ожидать, что дальнейшие мероприятия в области совершенствования управления городскими унитарными предприятиями будут разработаны в ходе подготовки Программы повышения эффективности работы государственного сектора экономики города Департаментом имущества столичного правительства³⁷⁹.

³⁷⁹ Постановление Правительства Москвы от 3 июня 2003 г. № 413-ПП «О прогнозе социально-экономического развития города Москвы на 2004 год и на 3-летний пе-

На нынешнем этапе экономического развития России созрели предпосылки для решения задач институционального реформирования и отраслевой реструктуризации не за счет увеличения государственных ассигнований, а путем привлечения частного капитала в городское хозяйство, развития конкуренции, что, в принципе, требует акционирования унитарных предприятий. Вместе с тем в ряде отраслей немаловажное значение имеют противодействующие этому факторы социально-экономического характера.

Так, деятельность в сфере ЖКХ сопряжена с высокими рисками и низкой платежеспособностью потребителей, что снижает ее инвестиционную привлекательность. Как и в других регионах России, она требует привлечения инвестиций в инженерную инфраструктуру и обновления управленческого звена, внедрения современных методов управления предприятиями, в том числе методов управления экономикой и финансами.

Применительно к аптечной торговле в последнее время стало вызывать серьезную озабоченность спонтанное разрастание частных предприятий (весной 2004 г. – 3,4 тыс. против 2,7 тыс. в начале 2003 г.), которые регулярно нарушают нормы предельных ценовых надбавок на лекарственные препараты, условия хранения лекарств, весьма неравномерно распространены по городу, часто меняют профиль изначальной специализации, сводя к минимуму площади, занятые реализацией медицинской продукции, как правило, не оказывают тех же услуг, что и государственные аптеки³⁸⁰.

Только аптеки, подчиненные городскому Департаменту здравоохранения, имеют рецептурно-производственные отделы, осуществляют прокат инвентаря, располагают наркотическими отделами, работая в большинстве своем в круглосуточном режиме, что важно для отдаленных районов. В настоящее время их насчитывается всего 263 ед. (с учетом ведомственных аптек – около 500) из общего количества (около 4 тыс.) аптечных предприятий. Между тем двумя годами ранее (весной 2002 г.) в подчинении

риод, проекте адресной инвестиционной программы города Москвы и перечне городских целевых программ, предлагаемых к бюджетному финансированию в 2004 году» (с изменениями от 30 декабря 2003 г.).

³⁸⁰ Мартынкина Д. Аптекам вставили клизму // Аргументы и факты, Москва, 14 апреля 2004 г., с. 5.

Москомздрава находилось 315 аптек. С 2000 г. новых государственных аптечных предприятий в столице не открывалось. В планы органа управления столичным здравоохранением входило сохранение не более 180 аптек, занимающихся продажей наркотических веществ, имеющих рецептурно-производственные отделы или «окружной» статус. Основная аргументация в пользу сокращения госаптек заключается, по мнению руководителей отрасли, в непрозрачности их финансовой структуры и в большом объеме задолженности перед городским и федеральным бюджетами³⁸¹.

Давая обобщенную оценку нормативно-правового регулирования хозяйственных процессов в столице России, можно отметить, что за редким исключением московские законодатели стараются разрабатывать и принимать законы в фарватере федерального законодательства и экономической политики, хотя в ряде случаев вопросы регулирования экономической деятельности региона прорабатываются даже лучше, чем заложено в нормах федерального уровня. Вместе с тем недостатки и проблемы в управлении государственным сектором являются общими для всей страны. Однако московские власти имеют и положительный опыт, который мог бы быть использован на федеральном уровне и на уровне других регионов.

Далее более подробно рассматриваются некоторые аспекты управления унитарными предприятиями в г. Москве.

5.2. Анализ системы действующей отчетности унитарных предприятий города, включая специфические (отраслевые) формы отчетности

5.2.1. Характеристика управления унитарными предприятиями

Создание, ликвидация, реорганизация унитарных предприятий как на общегородском уровне, так и на уровне муниципальных образований (управ) осуществляется органами правительства г. Москвы – субъекта РФ.

³⁸¹ Анисимов Г. Столичным аптекам прописали сокращение // Известия. 17 апреля 2002 г. С. 2.

Необходимо отметить, что г. Москва разделен на административные округа – префектуры. В состав округа входят районы. Руководитель административного округа – префект – является должностным лицом городской администрации, назначается и освобождается от должности мэром г. Москвы³⁸².

Руководящим органом муниципального образования – района г. Москвы – является управа. Лицо, занимающее должность главы управы, выбирается районным собранием.

Вопросы создания и ликвидации ГУПов на муниципальном уровне лежат в компетенции территориальных органов Департамента государственного и муниципального имущества правительства Москвы. Управа лишь вносит предложения о создании того или иного предприятия либо согласовывает решение о создании, если инициатива создания ГУПа исходит от префектуры³⁸³.

Вместе с тем в сферу прямого управления глав муниципалитетов входят следующие унитарные предприятия³⁸⁴:

- жилищно-эксплуатационные и ремонтные предприятия;
- предприятия социально-бытового назначения;
- предприятия по уборке и благоустройству территории;
- унитарные предприятия сферы культуры и спорта.

Таким образом, управление значительной частью унитарных предприятий делегировано на уровень муниципальных образований. Однако наиболее крупные, общегородские предприятия, занимающие доминирующее положение на рынке услуг по обслуживанию городской инженерной инфраструктуры, управляются органами правительства города.

5.2.2. Отраслевая структура унитарных предприятий

Большая часть государственных (муниципальных) предприятий г. Москвы занята обслуживанием сферы жилищно-коммунального хо-

³⁸² Положение об административном округе города Москвы (утверждено распоряжением мэра Москвы от 6 апреля 2001 г. № 316-РМ).

³⁸³ Закон г. Москвы от 11 сентября 1996 г. № 28-91 «О районной управе в г. Москве» (с изменениями от 10 марта, от 1 декабря 1999 г., от 14 июля 2000 г., от 21 февраля, от 27 июня, от 24 октября 2001 г.).

³⁸⁴ Закон г. Москвы от 28 октября 1998 г. № 27 «О порядке передачи району города Москвы полномочий по управлению объектами собственности города Москвы».

зяйства, благоустройством города (лесопарковое хозяйство, дорожные службы), осуществлением перевозки пассажиров и эксплуатацией городского общественного транспорта, производством тепловой энергии, эксплуатацией городской инженерной инфраструктуры (мостовые сооружения, набережные, коллекторы, объекты водоотведения и канализации и пр.), выполнением функций заказчика на ведение работ по эксплуатации ЖКХ (Дирекции единого заказчика) и инженерной инфраструктуры (см. табл. 1 и 2 приложения)³⁸⁵.

Эта группа предприятий, как правило, получает дотации из городского бюджета на покрытие убытков от основной деятельности.

Для многих предприятий этой группы правительство города выступает монопсонией, рынок услуг этих предприятий локален и предприятия реализуют продукцию по регулируемым ценам (тарифам).

Одна группа предприятий, стремясь снизить условно-постоянные издержки и повысить ликвидность и рентабельность бизнеса, оказывает услуги сторонним организациям, диверсифицирует свою деятельность, развивая на своих производственных мощностях дополнительные виды бизнеса.

Другая группа предприятий осуществляет коммерческую деятельность на конкурентных рынках. Это торговые предприятия, агентства по размещению рекламы и иные предприятия, большая часть которых создана при деятельном участии руководителей округов г. Москвы (см. табл. 1 и 2 приложения). К этой категории можно отнести и научные организации, выполняющие научные исследования и консультационные услуги.

Отраслевая структура ГУПов г. Москвы может претерпеть существенные изменения в случае начала преобразований ГУПов в акционерные общества. Согласно одобренному законопроекту о Программе приватизации государственной и муниципальной собственности в г. Москве только 8,7% всех предприятий предполагается оставить в форме унитарного предприятия³⁸⁶.

³⁸⁵ Постановление Правительства Москвы от 19 декабря 2000 г. № 991 (с изменениями от 19 апреля 2001 г.).

³⁸⁶ Постановление Правительства Москвы от 20 апреля 1999 г. № 350 «О проектах законов города Москвы “О приватизации государственной и муниципальной собственности в Москве” и “О программе приватизации государственной и муниципальной собственности в Москве”» (с изменениями от 28 сентября 1999 г.).

Их число определяется на основе положений, закрепленных в «Концепции управления собственностью Москвы и взаимодействия с иными собственниками на территории города до 2005 г.»³⁸⁷.

Критерии нахождения предприятия в форме унитарного предприятия отличаются от положений Федеральной «Концепции по управлению имуществом». В ней четко указано на необходимость оставить в этой форме только те предприятия, которые обслуживают оборонную сферу, сферу безопасности, выполняют социальные задачи, включая реализацию товаров по минимальным ценам, осуществляют убыточные и дотируемые виды деятельности.

Московские органы власти считают, что предприятие должно подвергнуться реструктуризации в случае:

- достижения целей, для решения которых создавалось это предприятие;
- несоответствия уставных целей, видов выпускаемой продукции (оказываемых услуг) и/или технологических процессов изменившимся социально-экономическим условиям и/или экологическим требованиям;
- снижения эффективности функционирования организации;
- антимонопольных мероприятий;
- изменения приоритетов в социально-экономическом развитии города и т.п.

Таким образом, московские власти оставляют за собой широкое поле для принятия решений о реорганизации госпредприятий, которые утверждаются правительством города в программе приватизации на очередной финансовый год.

Сокращение госсектора в городской экономике тесно связано с институциональными изменениями в системе управления ЖКХ: например, установление конкурентной среды в системе финансирования работ по эксплуатации жилого фонда (акционирование ДЕЗа), реструктуризация ремонтно-эксплуатационных управлений (предприятий) (РЭУ, РЭП) при ДЕЗе.

Необходимо также решение сложных вопросов арендных отношений. Так, например, кинотеатры столицы являются ГУПами, хо-

³⁸⁷ Постановление Московской городской думы от 18 октября 2000 г. № 108 «О «Концепции управления собственностью Москвы и взаимодействия с иными собственниками на территории города до 2005 г.»».

тя, собственно, эти предприятия кинопоказ не осуществляют. Основным доходом этих организаций является арендная плата от частных компаний, осуществляющих кинопоказ, открывших шикарные казино и рестораны на площадях кинотеатров.

Решение этих вопросов возможно в рамках Гражданского кодекса с учетом положений заключенных договоров с конкретными юридическими лицами. Это накладывает ограничения на быстрое проведение необходимых преобразований.

5.2.3. Основные положения по определению видов деятельности (отраслевой принадлежности) предприятий

Основной методической проблемой в классификации предприятий является своевременное присвоение ему соответствующего кода – идентификатора, который позволял бы выявить текущие виды экономической деятельности, осуществляющей данным предприятием.

Основной вид деятельности для решения задач статистического учета определяется на базе годовых данных о деятельности организации. Критерием для установления основного вида деятельности является наибольший удельный вес в годовом объеме выпущенной продукции или оказанных услуг, а для субъектов малого предпринимательства – наибольший удельный вес в годовом объеме оборота или годовом объеме прибыли³⁸⁸.

Соответствующие коды присваиваются предприятию при государственной регистрации его уставных документов.

Однако в ходе производственного процесса и изменения конъюнктуры предприятия могут перейти с одного вида продукции (работ, услуг) на другой. При этом законодательство позволяет осуществлять предприятию довольно широкий спектр деятельности, изначально указав их в учредительных документах. Иными словами, при создании ГУПов предприятия указывают в ОКДП или ОКОНХ основной вид деятельности, а затем этот вид деятельности перестает быть основным, и большую часть выручки предприятия

³⁸⁸ Письмо Департамента налоговой политики Минфина РФ от 13 сентября 1999 г. № 04-02-05/1.

начинает давать не основная деятельность, а побочная, зачастую чисто коммерческого характера.

Так многие научные организации, формально оставаясь научными, большую часть выручки формируют за счет арендной платы от сдаваемых помещений.

Вместе с тем несоответствие отраслевого кода и реальной деятельности на практике выявляется только по тем видам деятельности, которые либо лицензируемые, либо результатом которых является выпуск подакцизной продукции.

Классификация предприятий и организаций находится в компетенции Госкомстата России. Основными действующими классификаторами предприятий, характеризующими их экономическую деятельность, являются:

- Общесоюзный классификатор отраслей народного хозяйства (ОКОНХ)³⁸⁹;
- Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продукции и услуг (ОКДП) ОК 004-93³⁹⁰.

ОКОНХ прекратил свое действие с 1 января 2003 г. Взамен него вступил в действие утвержденный Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД) ОК 029-2001. Разработчиком ОКВЭД является Минэкономразвития России. Отменяются также I и IV части ОКДП, характеризующие виды экономической деятельности предприятий³⁹¹.

В ОКДП ОК 004-93 экономическая деятельность определяется как процесс, приводящий к получению определенного перечня продукции. Это достигается тогда, когда объединяются ресурсы (оборудование, рабочая сила, технологии, сырье и материалы) и производственный процесс для создания конкретных товаров и услуг (см. стр. 9 Методических рекомендаций Статистической комиссии ООН). Отрасль экономики определяется ОКДП как совокупность всех производственных единиц, осуществляющих преимущественно одинаковый или сходный вид производственной деятельности (см. стр. 7 Методических рекомендаций Статистической комиссии ООН).

³⁸⁹ Утвержден Госкомстаратом СССР и Госпланом СССР 1 января 1976 г.

³⁹⁰ Утвержден постановлением Госстандарта РФ от 6 августа 1993 г. № 17.

³⁹¹ Постановление Госстандарта РФ от 6 ноября 2001 г. № 454-ст.

Таким образом, классификатор нацелен на учет тех или иных видов продукции (работ, услуг), которые производятся предприятием (организацией). При этом своевременное обновление кодов экономической деятельности приобретает все большую актуальность.

Помимо классификатора видов деятельности имеются классификаторы организационно-правовых форм (ОКОПФ) ОК 028-99³⁹² и форм собственности (ОКФС)³⁹³.

Что особенно важно, классификатор ОКОПФ позволяет выявить дочерние унитарные предприятия, которые тоже попадают в сферу регулирования законодательства об унитарных предприятиях. Однако регулирование их деятельности должно быть более четко определено законодательными актами в связи с возможными коллизиями в сфере управления этими предприятиями (материнской компании и собственником имущества как «матери», так и «дочки»), контроля за их деятельностью и сохранностью государственной собственности дочерних предприятий.

ОКОПФ выделяет следующие группы унитарных предприятий:

- унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления (казенные) (код ОКОПФ 41);
- унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения (код ОКОПФ 42);
- дочерние унитарные предприятия (код ОКОПФ 68).

Предприятия, созданные правительством г. Москвы, в том числе префектурами, являются предприятиями субъекта РФ (код ОКФС 13). Предприятия, созданные управами районов, являются собственностью муниципальных образований (код ОКФС 14).

В разделе 4.1 (табл. 20) были приведены данные Госкомстата России о количестве унитарных предприятий в субъектах РФ. По данным Госкомстата России, на 1 апреля 2001 г. на основе приведенной выше классификации количество ГУПов г. Москвы составило 2435, что превышает данные правительства г. Москвы на 52%. При этом в статистическую сводку не попали государственные и муниципальные предприятия, которые, однако, содержатся в перечне ГУПов, утвержденном правительством Москвы. Указанный

³⁹² Утвержден постановлением Госстандарта РФ от 30 марта 1999 г. № 97 (с изменениями № 1/99, 2/2001).

³⁹³ Утвержден постановлением Госстандарта РФ от 30 марта 1999 г. № 97.

факт свидетельствует скорее о слабом учете предприятий в г. Москве, чем о завышенных статистических показателях или резком росте числа предприятий за последнее время работы правительства города³⁹⁴.

5.2.4. Структура отчетности государственных (муниципальных) предприятий и ее характеристика

Отчетность ГУПов г. Москвы включает все группы отчетности предприятий, функционирующих на территории РФ, а также специфические формы отчетности, разработанные только для унитарных предприятий города.

ГУПы г. Москвы представляют следующие группы обязательной государственной отчетности:

- 1) отчетность, утверждаемая на федеральном уровне:
 - финансовая и налоговая отчетность;
 - общая статистическая финансово-экономическая отчетность;
 - отраслевая статистическая финансово-экономическая отчетность;
 - отчетность получателя бюджетных средств;
- 2) отчетность, утверждаемая на региональном уровне:
 - отчетность руководителя ГУПа;
 - отчетность, характеризующая имущество, переданное в управление ГУПу;
 - отраслевая отчетность отраслевого органа управления правительства г. Москвы см. стр. 203.

Рассмотрим одну из форм финансовой и налоговой отчетности предприятий – форму № 2 «Отчет о прибылях и убытках», предусматривающую отражение результатов финансово-хозяйственной деятельности предприятия по видам деятельности.

Форма № 2 «Отчет о прибылях и убытках» предусматривает разделение *видов деятельности* предприятия на обычные виды деятельности в соответствии с учетной политикой организации, операционные доходы и расходы, внереализационные доходы и расходы, чрезвычайные доходы и расходы. При заполнении формы

³⁹⁴ Возможное объяснение этому состоит в том, что в Москве имеются унитарные предприятия федеральной собственности, число которых, по данным Минимущества РФ, на 1 января 2003 г. составило 1311.

необходимо указывать раздельно доходы по видам и соответствующие этим видам величины расходов.

Схематичное содержание указанной отчетности приведено в табл. 21.

Таблица 21

Структура обязательной отчетности унитарных предприятий г. Москвы

Стороны финансово-хозяйственной деятельности	Группы отчетности					
	финансовая и налоговая	общая статистическая	получателя бюджетных средств	руководителя ГУПа	имущественная	отраслевая
Виды деятельности	X	—	—	X	—	X
Прибыли/убытки	X	—	X	X	—	—
Доходы/расходы	X	—	X	X	—	—
Себестоимость	X	X	X	X	—	X
Задолженность	X	X	X	—	—	—
Имущество/инвестиции	X	X	X	X	X	X

Каждый вид доходов от обычной деятельности указывается в случае, если сумма доходов по ним составляет 5% и более от общей суммы доходов организации за отчетный период³⁹⁵.

Необходимо отметить, что доходы от сдачи в аренду занимаемых помещений целесообразно отражать в выручке по обычным видам деятельности. Это позволит оперативно выявить величину доходов унитарных предприятий, предоставляющих свое имущество в аренду, что в большинстве случаев противоречит стратегическим задачам этих организаций. Вместе с тем положения по бух-

³⁹⁵ Приказ Минфина РФ от 28 июня 2000 г. № 60н «О Методических рекомендациях о порядке формирования показателей бухгалтерской отчетности организаций».

галтерскому учету³⁹⁶ предусматривают учет этих доходов в разделе «Операционные доходы», причем сама величина арендной платы в форме № 2 отдельно не выделяется.

Таким образом, важный критерий по оценке эффективности управления имуществом унитарных предприятий – величина выручки от аренды в общей выручке от реализации в данной форме не отражается.

5.2.5. Периодическая отчетность руководителя государственного (муниципального) предприятия

Периодическая отчетность руководителя ГУПа восполняет недостатки общей бухгалтерской отчетности, расшифровывая статьи затрат предприятия и представляя более содержательную характеристику финансово-экономической деятельности. Отчетность руководителя состоит из следующих документов:

- Типовая форма отчета руководителя государственного (муниципального) унитарного предприятия г. Москвы³⁹⁷;
- Отчет о составе и количестве имущества государственного унитарного предприятия и Отчет о финансово-хозяйственном состоянии государственного унитарного предприятия³⁹⁸;
- Программа финансовой деятельности унитарного предприятия и Смета его содержания³⁹⁹.

Отчет руководителя ГУПа содержит также доклад по следующим вопросам:

- структурные изменения в номенклатуре выпускаемой продукции;
- структурные изменения в долях товарных рынков, которые имеет предприятие;
- выполнение городских инвестиционных программ и городского заказа;

³⁹⁶ Приказ Минфина РФ от 6 мая 1999 г. № 32н «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету “Доходы организации” ПБУ 9/99» (с изменениями от 30 декабря 1999 г., от 30 марта 2001 г.).

³⁹⁷ Утверждена постановлением Правительства Москвы от 1 февраля 2000 г. № 79.

³⁹⁸ Формы № 1А ГУП-си, 1Б ГУП-си, 2А ГУП-фэ, 2Б ГУП-фэ утверждены постановлением Правительства Москвы от 19 декабря 2000 г. № 991.

³⁹⁹ Программа и смета утверждены распоряжением премьера Правительства Москвы от 6 октября 2000 г. № 994-РП. Действие указанных форм отчетности продлевается ежегодно соответствующим распоряжением.

- при наличии *программы деятельности предприятия* – обобщенные данные о ходе ее выполнения за отчетный период;
- возможные события, которые могут нарушить обычный режим функционирования предприятия или угрожают его финансово-му положению;
- реализация мероприятий по недопущению банкротства единичного предприятия;
- изменения численности персонала, среднемесячной оплаты труда работников предприятия, в том числе руководителя, за отчетный период;
- штатное расписание предприятия;
- использование прибыли предприятия, остающейся в распоряжении предприятия;
- программы деятельности предприятия на очередной год.

Помимо доклада, к отчету прилагаются данные типовой формы отчета, содержащие:

- данные о прибыли (убытках), в том числе суммы перечисленной и подлежащей перечислению прибыли, а также задолженности по перечисляемой прибыли в соответствии с нормативом, утверждаемым правительством города;
- направления использования прибыли предприятия (нераспределенной прибыли прошлых лет и отчетного периода);
- данные о кредиторской и дебиторской задолженности с характеристикой состояния расчетов между городом и предприятием;
- производные аналитические показатели, рассчитываемые по данным бухгалтерской отчетности (ликвидность, рентабельность, финансовая устойчивость и т.д.);
- характеристику использования имущества, закрепленного за государственным предприятием, в том числе доходов от имущества, переданного в аренду, реализованного имущества и величины доходов, перечисленных от использования имущества в городской бюджет.

Таким образом, отчет руководителя предприятия позволяет провести экспресс-диагностику состояния предприятия, охарактеризовать финансовые взаимоотношения между собственником имущества и предприятием. При этом сам отчет почти не отлича-

ется от формы отчета для федеральных государственных унитарных предприятий.

Существенным недостатком формы отчета руководителя унитарного предприятия является отсутствие рекомендаций по анализу этой отчетности. Члены балансовой комиссии – основные пользователи этого отчета не имеют возможности провести сравнительный анализ значений указанных показателей со значениями показателей других предприятий отрасли и регионов.

Возможны только ретроспективный анализ финансового положения и формальный анализ на наличие признаков банкротства предприятий, что является недостаточным для объективного анализа эффективности управления ГУПами.

Для обеспечения деятельности балансовых комиссий необходимо создать систему регулярного мониторинга финансово-экономического положения предприятий российской экономики.

Этот мониторинг должен включать расчет определенного набора финансово-экономических коэффициентов по формам бухгалтерской и статистической отчетности по репрезентативной выборке предприятий в разрезе регионов и видов деятельности (отраслей и подотраслей российской экономики). На основе полученных данных с помощью методов статистического анализа необходимо сформировать допустимые диапазоны значений этих показателей.

Данный подход позволяет более объективно подойти к анализу эффективности управления ГУПами с учетом отраслевой специфики его деятельности.

Имеющийся опыт и методики, апробированные на международных финансовых рынках, доказали эффективность рейтинговой оценки результативности финансово-хозяйственной деятельности. Рейтинговые оценки не только включают формальный анализ бухгалтерской отчетности, но могут нести в себе анализ и нефинансовой информации о деятельности предприятия (структура управления, методы принятия решений и пр.).

Если метод оценки отчетности ГУПов на основании данных мониторинга является экспресс-методом, то рейтинговая оценка носит углубленный характер и является штучным и дорогим методом анализа деятельности предприятия.

В перспективе было бы целесообразно реализовать подход, принятый во многих холдинговых структурах, реализующих методы управления на основе раскрытия данных управленческого учета перед материнской компанией.

Указанный подход потребует установки специального программного обеспечения на предприятиях госсектора, которое будет формировать отчетную информацию и передавать ее на регулярной основе в соответствующий государственный орган управления.

Затраты на реализацию системы мониторинга данных управленческого учета, очевидно, будут перекрыты эффектом для экономики в целом за счет установления контроля за издержками предприятий госсектора, формированием объективных тарифов и цен на поставляемые услуги государству и населению, величиной выплаченных дивидендов или прибыли собственнику имущества.

Отчет о составе и количестве имущества ГУПа, а также *Отчет о финансово-хозяйственном состоянии ГУПа* предназначены для составления сводных имущественных и финансовых балансов по отраслям и территориям. Указанные формы ГУПы представляют в отраслевой орган управления и в префектуру, где проходят процедуры свода, и сводную информацию направляют уже в Департамент государственного и муниципального имущества г. Москвы. В департаменте полученная информация обрабатывается и строится сводный баланс по городу.

Метод составления этих балансов близок к методике расчета финансовых балансов территорий, утвержденных Минэкономики России. Однако составление имущественных балансов является новацией регионального уровня⁴⁰⁰.

Эти балансы и разрабатываются для обеспечения информацией по стратегическим вопросам имущественных отношений и доходов от государственной собственности.

Следует отметить, что для заполнения отчета руководителя ГУПа необходимо обратиться к аналогичным формам, разработанным для руководителя федерального государственного предприятия. К формам имущественных и финансовых балансов прилагаются

⁴⁰⁰ Методика утверждена Приказом Минэкономики РФ от 21 апреля 1999 г. № 199 «О Методических рекомендациях по составлению финансовых балансов субъектов Российской Федерации».

подробные комментарии по их заполнению, что исключает неоднозначную трактовку показателей при их расчете.

Имущественная форма сводной отчетности обеспечивает информацией городские органы управления по следующим позициям:

- структура и движение имущества, закрепленного за ГУПом (земля, здания и сооружения, машины и оборудование, транспортные средства);
- виды доходов от использования имущества;
- виды имущественных взаимоотношений ГУПа и третьих лиц (аренда закрепленного имущества, лизинг, участие ГУПа в капитале хозяйственных обществ и т.п.).

Необходимо отметить, что доходы и расходы от финансовых операций, от участия в других организациях, внереализационные доходы и расходы также отражаются отдельно.

Финансово-хозяйственная форма сводной отчетности обеспечивает информацией городские органы управления по следующим позициям:

- структура баланса предприятия;
- доходы от аренды используемого имущества;
- себестоимость и выручка от реализации по основным видам деятельности.

Указанная форма содержит информацию о данных формы № П-1 статистического наблюдения, формы № 1 «Балансовый отчет», формы № 5 «Приложение к бухгалтерскому балансу».

Отчет о составе и количестве имущества ГУПа и *Отчет о финансово-хозяйственном состоянии ГУПа* предназначены не для информационного сопровождения принятия управленческих решений по отдельным предприятиям, а для решения вопросов стратегического управления имущественными комплексами и формирования картины состояния управления ГУПом по региону в целом.

Элементы прогнозирования финансово-экономического состояния ГУПа заложены в *Программе финансовой деятельности* и *Смете содержания унитарного предприятия*. Эти формы отчетности значительно полнее характеризуют деятельность предприятий и представляют собой фактические значения и ожидания руководителей предприятий по широкому перечню статей затрат организации, видам доходов и расходов производственно-хозяйственной деятельности.

Программа финансовой деятельности состоит из следующих разделов:

- источники финансирования по видам: бюджетные средства, заемные средства, выручка от реализации;
- себестоимость реализации;
- прибыль от различных видов деятельности;
- операционные, внереализационные доходы и расходы организации.

Указанная форма является симбиозом формы № 3 «Отчет о движении денежных средств» и формы № 2 «Отчет о прибылях и убытках». Однако если в последней форме указываются затраты на реализованную продукцию, то в формах планирования ГУПа указываются затраты, которые планируется произвести в отчетном периоде.

При заполнении этих форм необходимо прогнозировать значения показателей исходя из неких неформализованных предпосылок. Например, от руководителя ГУПа требуется оценить величину бюджетного финансирования на следующий год, при этом о предпосылках такой оценки можно только догадываться.

Величина издержек по продукции естественных монополий (теплоэнергия, электричество, газоснабжение и т.п.) является также трудно прогнозируемой величиной, поскольку тарифы на эти услуги регулируются государством, при этом в Методических указаниях по заполнению этих форм указано на необходимость представления информации в текущих ценах.

В этой связи, достоверность прогнозируемых величин весьма сомнительна. Вероятно, пользователям этой информации больше интересуют планы по изменению структуры издержек на предприятии, чем прогноз абсолютных величин тех или иных статей затрат.

Вместе с тем Программа финансовой деятельности и Смета содержания унитарного предприятия содержат значительный объем полезной информации о фактических издержках предприятия.

В разделе «Материальные затраты» сметной формы выделена величина затрат на работы и услуги, выполненные сторонними организациями, что позволяет определить долю выполняемых работ собственными силами. Это является важным для оценки выполнения ГУПами своих целевых функций. Выделены расходы на ауди-

торские и консалтинговые услуги, а также на организационно-хозяйственные расходы.

Форма *Смета содержания унитарного предприятия* дополняет Программу финансовой деятельности в части расшифровки состава следующих статей затрат:

- оплата труда, включая все выплаты и вознаграждения, осуществляемые предприятием;
- организационно-хозяйственные расходы с выделением расходов на содержание служебного транспорта;
- представительские и командировочные расходы;
- арендные платежи;
- оплата услуг связи с выделением расходов на мобильную и пейджинговую связь, информационное обслуживание, включая услуги по доступу в Интернет;
- страхование имущества;
- канцелярские и хозяйствственные расходы;
- расходы на капитальный ремонт с выделением расходов на занимаемые здания (помещения) и производственные фонды;
- расходы на арендуемое имущество с указанием величины арендуемых площадей, а также величины коммунальных услуг;
- расходы на приобретение автотранспортных средств, мебели, оборудования и оргтехники.

Таким образом, не прибегая к анализу первичной документации предприятия, в ходе ретроспективного анализа органы государственного управления могут оказывать влияние на издержки этих предприятий, а значит, повышать долю прибыли, перечисляемую в городской бюджет.

Кроме того, предприятиям, поставляющим услуги населению и городу, также труднее завышать цены и перерасходовать бюджетные средства, когда их издержки подвергаются контролю со стороны органов городской администрации.

Обращаясь к составу отчетности унитарных предприятий, утвержденной на федеральном уровне, можно отметить, что требования к раскрытию состава непроизводственных расходов содержатся в расшифровках прочих операционных и внераализационных расходов в составе документации, на основании которой проводится анализ эффективности деятельности предприятий и акцио-

нерных обществ⁴⁰¹ на федеральном уровне. Вместе с тем федеральными требованиями не предусмотрена степень детализации этой информации, а значит, затруднены ее анализ, подготовка содержательных выводов и принятие обоснованных решений.

Анализ специфических форм отчетности ГУПов показывает, что они не восполняют пробелы форм общей отчетности в части раздельного учета затрат по видам деятельности (выпускаемой продукции, работ услуг), деления расходов организации на условно-постоянные и переменные расходы.

Эти пробелы не позволяют осуществлять контроль за экономически обоснованным уровнем тарифа на услуги этих предприятий, определить источники инвестиций, найти реальные резервы снижения себестоимости и накладных расходов организации.

Факты неправомерного отнесения части непроизводственных расходов на себестоимость продукции, работ, услуг, закупаемых городом и населением, возможно выявлять только в ходе ревизионных (контролирующих) проверок деятельности предприятий, поскольку сводная отчетность не требует отдельного выделения затрат (предоставления калькуляций) по этим видам продукции, работ или услуг.

5.2.6. Имущественная отчетность государственных (муниципальных) предприятий

Имущественная отчетность ГУПов не носит периодического характера. Соответствующие формы представляются в органы городского управления по мере изменения состава имущества, закрепленного за предприятием, либо в течение срока действия данных, заносимых в эти формы. Однако некоторые изменения, которые произошли в ходе финансово-хозяйственной деятельности (получение в аренду, строительство новых объектов, приобретение в собственность), оперативно отражаются в отчете руководителя предприятия и в общей финансовой отчетности.

⁴⁰¹ См.: распоряжение Минимущества РФ от 10 июля 2000 г. № 183-р «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению анализа эффективности деятельности федеральных государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности».

Имущественная отчетность состоит из следующих форм:

- Паспорт имущественного комплекса⁴⁰²;
- Выписка из технического паспорта на здание (строение), форма № 1а⁴⁰³;
- Экспликация, форма № 22;
- Справка Бюро технической инвентаризации о состоянии здания/помещения, форма № 5.

В *Паспорте имущественного комплекса* подробно указаны перечень передаваемого имущества в оперативное управление, его стоимостные характеристики. Эти данные содержатся в актах оценки стоимости по следующим составным частям имущественного комплекса:

- здания, сооружения и передаточные устройства;
- машины, оборудование и другие основные средства;
- незавершенное капитальное строительство и неустановленное оборудование;
- нематериальные активы;
- объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения;
- арендуемые основные средства;
- основные средства, сдаваемые в аренду.

Кроме того, к *Паспорту имущественного комплекса* прилагаются справка о наделении оборотными средствами, штатное расписание, свидетельство на право аренды недвижимого имущества, выписки из паспортов БТИ (пообъектно), свидетельства на право собственности на земельные участки и план земельного участка.

Количественные характеристики имущества унитарного предприятия отражены в следующих формах учета имущества предприятия.

Выписка из технического паспорта на здание (строение) содержит следующий состав характеристик:

- функциональное назначение сооружения;
- характеристика площади самого здания и его составных частей и конструктивных элементов, а также этажность, наличие подземной части, характеристика материалов стен и год постройки.

⁴⁰² Утверждена постановлением Правительством Москвы от 15 июня 1999 г. № 542.

⁴⁰³ Утверждена постановлением Правительства Москвы от 1 декабря 1998 г. № 915.

Данные технического паспорта действительны в течение одного года. К *Паспорту имущественного комплекса* прилагается также экспликация к поэтажному плану зданий и сооружений.

Форма Экспликации содержит сведения о количестве комнат, их площади на каждом этаже занимаемых помещений, учитывает также площади вспомогательных и технических помещений задания.

Справка Бюро технической инвентаризации о состоянии здания/помещения частично повторяет сведения, содержащиеся в других формах, однако дает развернутую характеристику строительных материалов, из которых изготовлено здание, и его конструктивных элементов.

Справка БТИ характеризует уровень технического обустройства, наличие инженерной инфраструктуры (водопровод, газо-, тепло-снабжение и др.), степень износа здания.

Необходимо отметить, что государственная регистрация прав на сооружения (мосты, дебаркадеры, подземные сооружения и др.), инвентаризация которых не производится органами БТИ, осуществляется Московским комитетом по регистрации прав на недвижимое имущество в соответствии с описанием сооружения, представляемым организацией, ответственной за технический учет такого рода сооружений.

Ведение ГУПами учета имущества в соответствии с указанными формами является существенным моментом в структуре отчетности предприятия.

Правительство г. Москвы учредило Государственную городскую инспекцию по контролю за использованием объектов нежилого фонда г. Москвы⁴⁰⁴. Работа инспекции в основном заключается в контроле за соответствием фактического положения имущественного комплекса ГУПов и сведений, содержащихся в указанных документах, т.е. контролируются их наличие и своевременное обновление.

Таким образом, контроль состояния недвижимого имущества, закрепленного за ГУПами, достаточно серьезный и обеспечен необходимыми отчетными формами и соответствующими органами.

⁴⁰⁴ Положение о Государственной городской инспекции по контролю за использованием объектов нежилого фонда г. Москвы утверждено постановлением Правительства г. Москвы от 11 июня 2002 г. № 434-ПП.

5.2.7. Характеристика показателей отраслевой отчетности унитарных предприятий «Дирекции единого заказчика районов»

Дирекции единого заказчика (ДЭЗ) в г. Москве являются институтом управления и финансирования жилищно-коммунального хозяйства города: жилым и нежилым фондом, прочими объектами коммунального назначения, которое находится в хозяйственном ведении Дирекции⁴⁰⁵.

Дирекции – это своего рода управляющие компании, которые не имеют на своем балансе производственных фондов, осуществляют организацию эксплуатации, ремонта и санитарной очистки города, контроль и содержание домовладений, анализ и перспективное планирование, обеспечение поставки необходимых услуг и выполнения работ по содержанию и эксплуатации домовладений и придомовых территорий.

Привлечение организаций к финансируемым Дирекцией работам проводится на конкурсной основе, в том числе на конкурсной основе привлекаются и государственные унитарные ремонтно-эксплуатационные предприятия (РЭУ, РЭП).

Отраслевая отчетность ДЕЗа состоит из отчетности, утвержденной отраслевым органом управления, и статистической отчетности.

Отчетность отраслевого органа управления состоит из 8 форм⁴⁰⁶:

- «Свод общих сведений по жилому фонду на начало года»;
- «Проект сметы доходов и расходов жилищного фонда»;
- «Отчет о доходах и расходах служб заказчика по содержанию жилищного фонда» (форма № 5-ЖХ);
- «Смета на содержание службы заказчика»;
- «Расчет плановой потребности в дотации на покрытие разницы в тарифах на тепловую энергию»;
- «Анализ потребности в дотации из бюджета на покрытие разницы в тарифах»;

⁴⁰⁵ Распоряжением мэра Москвы от 23 ноября 1995 г. № 619-РМ «О совершенствовании управления жилищно-коммунальным хозяйством города» утверждены Типовой устав государственного унитарного предприятия «Дирекция единого заказчика района» и режим работы Дирекции.

⁴⁰⁶ Утверждены приказом Департамента инженерного обеспечения Правительства г. Москвы от 12 мая 1994 г. № 146.

- «Проект плана капитального ремонта жилищного фонда»;
- «Отчет о выполнении плана капитального и текущего ремонта» (форма № 1-кр (специальная)).

«Свод общих сведений по жилому фонду на начало года» определяет характеристики эксплуатируемого жилого фонда, включающие адресный список и характеристику строений, виды инженерного оборудования, находящегося на балансе ДЕЗа.

Указанная форма включает приложения, в которых отражаются данные по убираемой площади, численности работников ДЕЗа, занятых на уборке, техническом обслуживании и иных работах, а также расшифровка произведенных затрат по текущему ремонту и задания по текущему ремонту на следующий год. Также в качестве приложения имеется форма БТИ № 8 «Справка об уборочной площади», характеризующая в том числе площадь домовладений. Данная отчетная форма иногда фигурирует как «Хозяйственно-финансовый план по эксплуатации жилищного фонда».

«Проект сметы доходов и расходов жилищного фонда» отражает планируемые (прогнозируемые) объемы поступлений и расходов от эксплуатации жилищного фонда. На основе прогнозных значений (разница между доходами и расходами) определяется объем бюджетных ассигнований на эксплуатацию жилищного фонда.

«Отчет о доходах и расходах служб заказчика по содержанию жилищного фонда» (форма № 5-ЖХ) предназначен для отчета о фактическом использовании полученных ассигнований, платежей населения, о доходах от аренды сдаваемых помещений и о прочих доходах. В отличие от предыдущей формы в расходах указывается величина фактически уплаченного НДС.

«Смета на содержание службы заказчика» предназначена для планирования расходов на содержание аппарата ДЕЗа. Расходы на оплату труда формируются, исходя из численности по штатному расписанию и ставок окладов⁴⁰⁷.

«Расчет плановой потребности в дотации на покрытие разницы в тарифах на тепловую энергию» и *«Анализ потребности в дотации из бюджета на покрытие разницы в тарифах»* предназначены для

⁴⁰⁷ Общие расходы на содержание аппарата ДЕЗа и фондов накопления и потребления нормируются префектурой (постановление Правительства Москвы от 16 февраля 1993 г. № 135, п.1.3).

планирования объемов дотаций потребляемой теплоэнергии и фактически полученной и оплаченной населением и за счет дотаций из бюджета.

«Проект плана капитального ремонта жилищного фонда» представляется в органы префектуры вместе с титульным списком на капитальный ремонт. Расчеты производятся в ценах, действующих на период проведения работ, т.е. на следующий год. Необходимо отметить, что планово-предупредительный ремонт (ППР) начиная с 1997 г. в городе не проводится.

«Отчет о выполнении плана капитального и текущего ремонта» (форма № 1-кп (специальная)) предназначается для отчета о фактически выполненных работах по всем видам капитального ремонта. Отдельно затраты на содержание ДЕЗа, с учетом фондов потребления и накопления, при проведении капремонта в форме не выделяются. Эти затраты включаются в объем планируемых работ исходя из фактических затрат.

ДЕЗы также отчитываются по формам федерального государственного статистического наблюдения:

«Сведения о подготовке ЖКХ к работе в зимних условиях»⁴⁰⁸ (форма № 1-ЖКХ (зима) срочная) содержат натуральные показатели по выполненным работам по подготовке к зиме жилищного фонда и строений, тепловых сетей, водопроводов, газопроводов, объема капитального ремонта дорог, создания нормативов запасов топлива, объема выделенных финансовых средств на финансирование работ по подготовке к зиме и создание аварийных запасов топлива.

«Сведения о структурных преобразованиях и организационных мероприятиях в сфере ЖКХ» (форма № 22-ЖКХ (реформа) срочная) обеспечивают информацией по системе управления и эксплуатации ЖКХ (число служб заказчика на территории района), отражают количество договоров по техническому обслуживанию жилищного фонда, число проведенных конкурсов на ремонт и обслуживание жилого фонда, общее число предприятий в районе, предоставляющих услуги в сфере ЖКХ, и прочие данные.

⁴⁰⁸ Утверждена постановлением Госкомстата России от 29 мая 2000 г. № 41.

«Сведения о предоставлении гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг» (форма № 22-ЖКХ (субсидии))⁴⁰⁹ отражают число семей, получающих субсидии в регионе, общую сумму субсидий и разбивку по видам коммунальных услуг: жилье, отопление, горячее и холодное водоснабжение, канализация, газоснабжение, вывоз бытовых отходов и электроснабжение.

«Сведения о работе жилищно-коммунальных предприятий в условиях реформы» (форма № 22-ЖКХ (сводная)) являются подробной формой по экономическим и финансовым аспектам деятельности предприятий сферы ЖКХ. В форме приводятся данные о предоставлении услуг ЖКХ в натуральном выражении: водоснабжения, канализации, газоснабжения, электро- и теплоснабжения. В части доходов и расходов приводится информация о доходах, полученных от населения в счет оплаты коммунальных услуг, и о расходах по основным статьям, включая оплату услуг сторонних (подрядных) организаций, эксплуатирующих жилищный фонд, выделена также общая сумма расходов по ведению текущего ремонта. В разделе финансовой деятельности отражаются фактические объемы финансирования, выделенные из бюджетов всех уровней, на дотации жилищно-коммунальному хозяйству, в том числе предприятиям для компенсации разницы между экономически обоснованными ценами и тарифами и действующими ценами и тарифами для населения, для предоставления отдельным категориям граждан льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг. Приводится также характеристика состояния расчетов за поставленные услуги.

«Сведения о капитальном ремонте жилищного фонда» (форма № 1-кп) содержат натуральные и стоимостные характеристики объема выполненных работ по капитальному ремонту жилого фонда (общая площадь отремонтированных зданий, общие затраты на проведенные работы, стоимость незавершенного капитального ремонта).

«Расшифровка отдельных показателей по организациям жилищно-коммунального хозяйства» (форма № 1-СВ-ЖКХ)⁴¹⁰ дополняет и по некоторым показателям дублирует данные предыдущих форм статистического наблюдения. Предприятия сферы ЖКХ (службы заказчика, эксплуатационные организации, предприятия

⁴⁰⁹ Утверждена постановлением Госкомстата России от 16 августа 1999 г. № 75.

⁴¹⁰ Утверждена приказом Госстроя России от 26 февраля 1998 г. № 17-50.

социально-бытовой сферы) отражают полученные прибыли и убытки от своей деятельности, величину дотаций, состояние основных фондов. Указывается выручка от оказанных услуг ЖКХ, полученных ассигнований на возмещение разницы в тарифах. Дополнительными показателями этой формы являются данные о просроченной задолженности квартиросъемщиков.

Дирекции также отчитываются и по другим формам статистического наблюдения, указанным в следующих разделах настоящего исследования, в зависимости от видов финансируемых работ.

Дирекция представляет данные об использовании бюджетных средств по следующим формам:

- Отчет об исполнении сметы доходов и расходов учреждений и организаций, финансируемых из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов (форма № 1-мм)⁴¹¹;
- Отчет об исполнении сметы доходов и расходов по бюджетным средствам (форма № 2).

Формы отчетности Дирекции довольно полно описывают финансовую и экономическую деятельность и в некоторой степени дублируют друг друга. Вместе с тем при заполнении этих форм имеется ряд неточностей методического характера, что является предметом более углубленного исследования отчетности этих предприятий.

5.2.8. Характеристика статистической отраслевой отчетности коммунально-бытовых и других предприятий госсектора

Общим принципом построения статистической отраслевой отчетности предприятий является совмещение стоимостных и количественных показателей деятельности предприятия. В статистической отчетности отражаются факты хозяйственной деятельности, которые произошли строго в отчетном периоде. Данные отчетности позволяют дополнить представление аналитика о деятельности предприятия в части его основных видов деятельности и ее экономической эффективности.

⁴¹¹ Утверждена приказом Минфина РФ от 15 июня 2000 г. № 54н.

«Сведения о работе жилищно-коммунальных предприятий в условиях реформы» (форма № 22-ЖКХ (сводная)) заполняют все предприятия жилищно-коммунального хозяйства, такие, как:

- водопровод;
- канализация;
- газоснабжение;
- электроснабжение;
- теплоснабжение;
- по текущему ремонту жилищного фонда и техническому обслуживанию жилья (ремонтно-эксплуатационные предприятия);
- лифтового хозяйства;
- осуществляющие вывоз и утилизацию мусора.

По этой форме отчитываются предприятия наиболее крупного сегмента городских ГУПов – небольшие по размерам ремонтно-эксплуатационные предприятия (РЭП). Их деятельность связана с мелким ремонтом инженерной инфраструктуры домов и прилегающих территорий. На их балансе находится мелкий инструмент и хозяйственный инвентарь, в основном это малоценные и быстроизнашивающиеся предметы (МБП).

Помимо указанной формы, предприятия, поставляющие водопроводную воду и эксплуатирующие водопроводные сети, заполняют форму **«Сведения о работе водопровода (отдельной водопроводной сети)»** (форма № 1-водопровод)⁴¹². Она содержит подробные технологические характеристики водопроводной сети (объекта эксплуатации), работы водопровода за отчетный период (количество пропущенной и очищенной воды через систему водопровода, объем поставленной воды по категориям потребителей, объем утечек и пр.). Однако указанная форма не отражает расходы на проведение текущих и капитальных ремонтов сетей, что является существенной частью расходов организаций и покрывается за счет тарифа и субсидий города.

Для предприятий водоочистки, водоотведения и канализации разработана форма **«Сведения о работе канализации (отдельной канализационной сети)»** (форма № 1-водопровод), которая аналогичным образом характеризует параметры работы канализацион-

⁴¹² Утверждена постановлением Госкомстата России от 28 июня 2001 г. № 46.

ной сети (коллекторов) и очистных сооружений, содержит данные о числе работников предприятия.

Форма «Сведения о снабжении теплоэнергией» (форма № 1-ТЕП) предназначена для характеристики деятельности предприятий, обеспечивающих горячим теплоснабжением и водой объекты ЖКХ, видов потребляемого топлива, его фактического расхода, мощности генерирующих станций и тепловых сетей, а также балансовой стоимости инфраструктуры. Сведения о ремонте также в форме не указываются.

Стоимостные и количественные характеристики произведенных ремонтных работ, работ по эксплуатации и уборке объектов благоустройства отражаются в «Сведениях о строительстве и ремонте объектов благоустройства» (форма № 6-ЖКХ) и «Сведениях о благоустройстве городских населенных пунктов» (форма № 1-кх)⁴¹³. Заполняют эти формы предприятия:

- по благоустройству;
- эксплуатирующие мостовые и гидротехнические сооружения;
- эксплуатирующие дорожное хозяйство;
- специализированные ремонтные;
- городского водоотведения и канализации;
- по утилизации мусора и промышленных отходов;
- эксплуатирующие системы наружного освещения.

Стоимостная оценка отражает объем выполненных работ по объектам городской инфраструктуры в отчетном периоде. Это фактически произведенные затраты организаций на ремонт дорог, тротуаров, пешеходных переходов, гидротехнических сооружений, объектов санитарной уборки и озеленения.

Количественные оценки, содержащиеся в форме № 1-кх, отражают площади, протяженность и число различных по своим типам объектов эксплуатации ЖКХ города, включая набережные, мостовые, гидротехнические сооружения, тротуары, площади, объекты озеленения. Достаточно подробно отражено в форме количество вывозимого и утилизируемого мусора соответствующими предприятиями.

Приведенный обзор некоторых отраслевых статистических форм отчетности показывает, что деятельность ГУПов той или иной

⁴¹³ Утверждены постановлением Госкомстата России от 18 августа 1998 г. № 85.

сферах коммунального хозяйства возможно оценить по стоимостным и натуральным показателям. Это позволяет более объективно анализировать выполнение целевых функций этого предприятия.

Вместе с тем оценка затрат, прибыли по видам деятельности этих предприятий возможна только путем сопоставления с иными формами отчетности и требует дополнительных аналитических усилий и методики.

Разработка комплексной методики финансового и экономического анализа деятельности предприятий госсектора должна включать перечень информации о деятельности предприятий, содержащейся в формах бухгалтерского и статистического учета, а также в иных формах отчетности. Методика должна обеспечить возможность сопоставления данных бухгалтерского и статистического учета, давать варианты возможной интерпретации полученных значений.

Указанная методика должна позволить сформировать отраслевые дополнения общих финансовых форм отчетности ГУПов, по которым эти предприятия в данный момент отчитываются.

Вместе с тем при совершенствовании системы учета деятельности предприятий и включении в анализ их деятельности данных управленческого учета потребность в анализе данных статистических форм может потерять свою актуальность.

5.2.9. Предложения по конкретизации целей и задач отчетности унитарных предприятий

Стабилизация экономической и политической жизни в стране, экономический рост, продолжающийся в течение последних нескольких лет, позволяют субъектам экономической деятельности в России расширить горизонт планирования и управленческих решений. Это создает предпосылки для привлечения частного капитала в капиталоемкую и весьма рискованную сферу экономики жилищно-коммунального хозяйства городской инфраструктуры, общественного транспорта, обслуживания и эксплуатации инженерной инфраструктуры.

Если капиталоемкость этих отраслей очевидна, то риски ведения бизнеса на этих рынках не всегда ясны и обусловливаются следующими факторами:

- наличием зачастую одного покупателя на рынках этих предприятий (монопсония);
- территориальной локальностью рынков и необходимостью оказания услуг всем группам потребителей, независимо от их платежеспособности;
- необходимостью работы по фиксируемым государством ценам и тарифам;
- высокой степенью законодательного регулирования состава работ и их объема, что ограничивает возможность управления издержками (строгая регламентация работ, жесткие требования по выполнению работ на соответствие ГОСТам, ОСТам, ТУ и т.п., зачастую устаревшим регламентам и нормативам);
- наличием дополнительного контроля и проверок полученных бюджетных средств за поставленную продукцию, работы, услуги.

Вместе с тем значительное число унитарных предприятий ведут коммерческую деятельность, и необходимость сохранения их в этой особой правовой форме вызывает сомнение.

В этой связи отчетность ГУПов должна нести информацию для решения следующих задач:

- оценка выполнения уставных целей и задач этого предприятия;
- обеспечение собственника достоверной информацией об эффективности финансово-экономического управления конкретного ГУПа с учетом характера его деятельности и несения рисков;
- обеспечение своевременного контроля за его инвестиционной привлекательностью;
- обеспечение контроля за сохранностью имущества и ведение предприятием инвестиционной деятельности (реконструкция основных фондов);
- обеспечение собственника имущества соразмерным доходом на переданное в управление государственное имущество с учетом характера деятельности этого предприятия по выполнению не только уставных целей и задач, но и финансовых результатов от ведения иной коммерческой деятельности.

Указанные цели и задачи могли бы найти отражение и в федеральной концепции по управлению имуществом, и в аналогичных документах регионального уровня.

5.2.10. Системные ограничения и практические рекомендации по совершенствованию учета и отчетности государственных (муниципальных) предприятий субъектов РФ

Система учета и отчетности ГУПов должна формироваться в контексте стратегии по управлению государственным имуществом, которая состоит, с одной стороны, в обеспечении эффективного управления ГУПами собственником, с другой – в сокращении доли госсектора в экономике региона.

Реализация этих стратегических установок наталкивается на ряд ограничений, которые имеют системный характер, как на уровне регионов, так и на федеральном уровне.

Региональные ограничения включают:

- обременение ГУПов различного рода обязательствами, в том числе по предоставленному в аренду имуществу, полученному на праве хозяйственного ведения или оперативного управления;
- сложное финансовое положение;
- изношенность основных фондов.

Эти ограничения заметно снижают инвестиционную привлекательность ГУПов.

Кроме того, к системным ограничениям на уровне регионов следует отнести необходимость высокой степени административного регулирования хозяйственной деятельности в сфере ЖКХ и других сфер коммунального хозяйства региона. Это обуславливается скорее незрелостью рыночной экономики в России, чем отсутствием политической воли региональных руководителей.

Системные ограничения федерального уровня можно разделить на две составляющие: *первая* – недостатки, касающиеся учета финансово-хозяйственной деятельности и отражения ее в отчетности, а *вторая* – ограничения по объективному анализу этой отчетности.

Настоящая законодательная база по учету финансово-хозяйственной деятельности на предприятиях и в организациях имеет следующие системные недостатки:

- не завершен переход на международную систему учета и отчетности предприятий, нет разделения налогового и бухгалтерского учета;
- отсутствуют методики по организации управленческого учета в соответствии с технологическими особенностями производства, имеется ограниченная и устаревшая система производственных, строительных нормативов и т.п.;
- отсутствует единообразная учетная политика на предприятиях, предусматривающая разделение учета затрат по видам деятельности (производимая продукция, работы и услуги) на основе международных принципов, а также отраслевых рекомендаций и классификаторов затрат (деление на прямые, косвенные, условно-постоянные, условно-переменные и т.п.).

Необходимо отметить, что изменение соответствующих законодательных норм целесообразно для предприятий госсектора экономики и иных предприятий, цены на продукцию, работы и услуги которых регулируются государством и/или их производство финансируется за счет бюджетных и внебюджетных источников. Для других предприятий указанные положения могут иметь рекомендательный характер.

К системным препятствиям для объективного анализа отчетности предприятий можно отнести следующие:

- несовершенная система классификации видов экономической деятельности, изменения в системе классификаторов при отсутствии преемственности и сопоставимости финансово-экономической информации как по составу предприятий, так и по периодам их экономической деятельности;
- слабый учет деятельности предприятий госсектора, низкая ответственность и, как следствие, плохая дисциплина в представлении отчетности как в территориальные органы Госкомстата России, так и в местные органы по управлению имуществом;
- недостаточность методического инструментария для объективного анализа деятельности ГУПов на основе той отчетности.

Методический инструментарий объективного анализа может разрабатываться с точки зрения рейтинговой оценки ГУПов, а так-

же путем расчета на федеральном уровне неких «нормальных» или допустимых значений коэффициентов ликвидности, финансовой устойчивости и других показателей, которые уже содержатся в отчетах руководителей предприятий.

При этом ключевым моментом является расчет допустимых диапазонов значений по видам деятельности этих предприятий. Расчет этих диапазонов требует регулярного мониторинга значительного числа отдельных предприятий отраслей и подотраслей российской экономики, чего не позволяет в настоящее время система сбора информации, принятая в Госкомстата России.

К числу дополнительных ограничений по управлению и анализу эффективности деятельности ГУПов относится неразвитая законодательная основа деятельности ГУПов, ограниченная до 2002 г. статьями Гражданского кодекса РФ. В частности, организация дочерних ГУПов и их участие в капиталах других компаний до последнего времени (принятие закона об унитарных предприятиях в 2002 г.) не имелиальной законодательной основы.

Устранение указанных ограничений позволит повысить инвестиционную привлекательность государственного сектора экономики, в том числе ГУПов, и повысить эффективность их управления, а также оказать положительный эффект на систему тарифного регулирования и ценообразования.

Вместе с тем, несмотря на ограничения системного характера, отчетность и подходы к анализу эффективности деятельности унитарного предприятия находятся на пути развития и совершенствования.

Правительство Москвы разработало методологию построения имущественных балансов территорий, сводного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности ГУПов. Реализуемые подходы позволяют более объективно принимать стратегические решения по управлению имущественным комплексом столицы.

Программа финансовой деятельности ГУПа содержит конкретные данные по ожидаемому финансово-экономическому положению ГУПа и по величине издержек производства и обращения.

Смета содержит важную информацию по твердой номенклатуре общехозяйственных расходов, а также по величине работ, выполняемых сторонними организациями. Предоставление этой информ-

мации является значительным шагом вперед в области контроля за ценообразованием и себестоимостью продукции этих предприятий.

Требования по раскрытию аналогичного состава информации на федеральном уровне не позволяют полученную информацию анализировать столь же подробно и формировать содержательные выводы об уровне непроизводственных расходов ГУПов, относимых на себестоимость.

Видится целесообразным расширение участия отраслевых органов управления в формировании показателей эффективности деятельности ГУПов.

Анализ отраслевых форм отчетности, утверждаемых как Госкомстатаом России, так и региональным отраслевым органом управления, показывает, что выявление содержательных аспектов выполнения уставных целей и задач унитарного предприятия возможно только при наличии специфических отраслевых показателей. Эти показатели должны характеризовать как в стоимостной, так и в натуральной оценке объем выполняемых работ, уровни материалоемкости, энергоемкости производства и иные показатели эффективности работы.

В заключение отметим необходимость координации деятельности ведомств, отвечающих за управление имуществом, и ведомств, отвечающих за экономику, социальную сферу и иные области хозяйственной деятельности региона.

Объективный подход к анализу эффективности ГУПов в отрыве от целей и задач, которые предприятия обязаны осуществлять, зачастую невозможен без знания отраслевой специфики их деятельности, внешних факторов и рисков, влияющих на их функционирование.

5.3. Анализ системы контроля за деятельностью унитарных предприятий и характеристика основных контролирующих организаций, вопросы организации аудиторских проверок предприятий и проблемы аудита (подтверждения достоверности) их отчетности

5.3.1. Государственный контроль и обязательный аудит финансово-хозяйственной деятельности унитарных предприятий: основные термины и определения, их соотношение

Предваряя анализ данного вопроса, необходимо определиться с понятийным аппаратом и дать четкие определения используемым терминам.

Термин «контроль» в настоящем исследовании понимается как система наблюдений и проверки соответствия процесса функционирования государственного унитарного предприятия принятым управленческим решениям, определение результатов управленческих воздействий на управляемый объект путем выявления отклонений, допущенных в ходе выполнения этих решений.

Таким образом, объектом контроля являются процессы, происходящие на государственном предприятии, а субъектом контроля – уполномоченные собственником или государственным органом управления организационные структуры, обеспечивающие контроль деятельности унитарного предприятия.

В ходе реализации контроля осуществляются следующие процедуры контроля:

- инвентаризация – проверка наличия и состояния материальных объектов в наличии, а также финансовых ресурсов и расчетно-кредитных отношений;
- контрольные замеры и выборочные наблюдения – проверка скрытых строительно-монтажных работ и иных процессов хозяйственной деятельности на предприятиях;
- экспертиза – проверка нормативно-правового и договорного обоснования проектно-сметной документации, технического уровня, методов организации ведения производственно-хозяйственной деятельности;

- *экономический анализ* – система приемов, используемых для раскрытия причинно-следственных связей явлений и процессов на предприятии.

Кроме того, применяются приемы *исследования документов, камеральные проверки, методы группировки недостатков* и прочие методы проведения контрольных и ревизионных процедур.

Производственно-технологический контроль (виды контроля в соответствии с отраслевой принадлежностью), санитарный контроль и иные виды контроля, прямо не относящиеся к финансово-хозяйственным аспектам деятельности, в настоящем исследовании не рассматриваются.

Контроль за деятельностью ГУПов осуществляется путем проведения определенных процедур в соответствии с законами и нормативно-правовыми актами, касающимися деятельности предприятия.

Особенности правового положения ГУПов определяют соответственно особенности сложившейся системы контроля за их деятельностью.

Финансово-хозяйственная деятельность ГУПов подвергается также обязательному аудиту.

Аудит финансово-хозяйственной деятельности – независимая проверка бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности организаций и индивидуальных предпринимателей в целях «выражения мнения о достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности аудируемых лиц и о соответствии порядка ведения бухгалтерского учета законодательству РФ»⁴¹⁴.

Таким образом, деятельность унитарных предприятий подпадает под сферу действия государственного контроля и законодательно определенного аудита своей деятельности. При этом необходимо иметь в виду, что между этими понятиями существует определенная разница.

Аудит лишь подтверждает, насколько отчетность достоверно отражает факты хозяйственной деятельности, тогда как контроль за финансово-хозяйственной деятельностью направлен на выявление нарушений и определение виновных в этих нарушениях.

Если отчетность, по мнению аудитора, предоставленная бухгалтерскими службами предприятия, не соответствует реальному по-

⁴¹⁴ Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ.

ложению дел на предприятии и необходимые изменения не вносятся, то аудитор просто может не подписывать свое заключение.

Предприятие, в свою очередь, имеет возможность найти более сговорчивого аудитора и тем самым скрыть имеющиеся негативные факты.

В настоящее время механизмы, призванные полностью устранить возможные погрешности и излишние компромиссы в деятельности аудиторских организаций, ни в России, ни за рубежом не созданы.

Кроме того, если проведение государственного контроля проводится за счет государства, которое является собственником ГУПа, то аудит заказывает и оплачивает само предприятие из списка аккредитованных собственником аудиторских организаций.

На практике аудиторские компании в соответствии с законодательством проводят и консультационную деятельность своих клиентов по использованию возможностей законодательства по представлению финансовой отчетности в наилучшем виде, по использованию возможностей оптимизации налогообложения, устраниют ошибки в ведении отчетности. Таким образом, если методы проведения аудита близки к методам контроля, то задачи имеют принципиальное различие.

Государственные контролирующие органы имеют возможность применения административных мер в виде установления штрафных санкций, предписаний о возврате излишне потраченных бюджетных средств и прочих видов взысканий. Поэтому в случае выявления нарушений со стороны государственного контроля унитарных предприятий государство как бы наказывает самого себя.

В итоге фактической задачей обязательного аудита ГУПов является минимизация возможных издержек, возникающих при осуществлении государственного контроля, от низкого качества ведения бухгалтерского учета и управления финансами на государственных предприятиях.

Основными направлениями контроля за деятельностью унитарных предприятий являются:

- финансовая и налоговая отчетность;
- отчетность получателя бюджетных средств;
- отчетность руководителя ГУПа;
- имущественная отчетность.

Необходимо отметить, что в соответствии с законодательством осуществление контроля ведения бухгалтерского учета, уплаты налогов, использования бюджетных средств регулируется общими правовыми нормами для предприятий всех форм собственности.

Особенности контроля возникают при осуществлении регулируемых видов деятельности либо при получении предприятиями бюджетных средств.

В связи с этим можно говорить о тех или иных особенностях контроля за деятельностью государственных предприятий, поскольку в г. Москве особые виды деятельности осуществляют, как правило, унитарные предприятия и/или государственные средства выделяются унитарным предприятиям либо предприятиям с участием государства.

Принципы осуществления контроля за имуществом предприятий зависят от того, кто является собственником этого имущества, а не какая форма собственности у лица, осуществляющего права владения, распоряжения, пользования либо хозяйственного ведения или оперативного управления этим имуществом.

Особенности контроля за деятельностью ГУПов характеризуются наличием форм отчетности руководителя унитарного предприятия, рассмотренных в разделе 5.2 нашего исследования.

5.3.2. Особенности контроля и организация аудита финансово-хозяйственной деятельности унитарных предприятий в г. Москве

В соответствии с примерным положением о балансовой комиссии органа управления, в ведении которого закреплены государственные унитарные предприятия⁴¹⁵, комиссия является органом контроля за результатами финансово-хозяйственной деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий, находящихся в ведомственном подчинении органа управления, а также за эффективностью и целевым использованием переданного им городского имущества.

Особенностью регулирования деятельности комиссии является возможность организации подобных комиссий каждому органу

⁴¹⁵ Утверждено распоряжением премьера Правительства Москвы от 17 августа 2001 г. № 757-РП.

управления города (департаменту, управлению или комитету), находящихся в составе правительства города.

Так, Комитет по внешнеэкономической деятельности Правительства Москвы утвердил собственное *положение о балансовой комиссии*⁴¹⁶, выделив в нем некоторые особенности контроля за деятельностью предприятий, заключающиеся в организационных вопросах деятельности этих комиссий.

Основными задачами балансовой комиссии являются:

- осуществление контроля за эффективностью и целевым использованием государственного имущества, переданного предприятиям на правах хозяйственного ведения или аренды;
- рассмотрение отчетов о финансово-хозяйственной деятельности предприятий, оценка итогов финансовой деятельности предприятий, подготовка рекомендаций руководству предприятий по устранению выявленных недостатков и нарушений и осуществление контроля за их выполнением;
- подготовка обоснованных предложений по приватизации, акционированию, реорганизации и ликвидации предприятий по результатам рассмотрения итогов их деятельности и направление в установленном порядке предложений в Межведомственную комиссию при правительстве г. Москвы по упорядочению деятельности государственных и муниципальных предприятий г. Москвы.

Вместе с тем следует отметить, что методические рекомендации по анализу отчетности ГУПов и принятию соответствующих решений на уровне г. Москвы не разработаны, однако имеются на федеральном уровне⁴¹⁷. Их отсутствие является очевидным недостатком в системе контроля и управления государственными предприятиями города.

⁴¹⁶ Утверждено распоряжением заместителя мэра Москвы в Правительстве Москвы от 1 октября 2001 г. № 79-РЗМ.

⁴¹⁷ Важные методические положения по анализу и принятию решения о деятельности унитарных предприятий закреплены в Методических рекомендациях по организации и проведению анализа эффективности деятельности федеральных государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, утвержденных распоряжением Минимущества РФ от 10 июля 2000 г. № 183-р.

Однако наличие самих *Положений* свидетельствует о более высоком уровне организации функционирования самого института балансовых комиссий, чем это реализовано на федеральном уровне.

К числу важнейших решений, принимаемых этими комиссиями, относится вынесение предложений в Межведомственную комиссию при правительстве Москвы по упорядочению деятельности государственных и муниципальных предприятий г. Москвы по вопросам *реорганизации, приватизации или ликвидации предприятий*.

В соответствии с положением о Межведомственной комиссии⁴¹⁸ принятие окончательного решения о дальнейшей судьбе предприятий осуществляет правительство города на основании предложений комиссии по вопросам деятельности ГУПов.

Так, с участием Межведомственной комиссии подготовлены предложения правительству г. Москвы о сокращении числа предприятий, функционирующих в форме государственных и муниципальных унитарных предприятий, с 1720 (на сентябрь 1999 г.) до 969 (на март 2002 г.)⁴¹⁹, т.е. о сокращении на 44% их общего числа, что планировалось осуществить путем продвижения по нескольким направлениям. Так, 392 предприятия подлежат приватизации (88 из них, или 22,4%, находились в процессе приватизации), 94 – реорганизации (слияния, присоединения), 274 – ликвидации, при этом 25 предприятий (9,1%) были уже ликвидированы, а 55 государственных и муниципальных унитарных предприятий (20,1%) находились в завершающей стадии ликвидации, еще 38 (13,9%) – должны были быть ликвидированы к концу 2002 г. Основную массу подлежащих приватизации и ликвидации ГУПов составляли торговые предприятия, аптеки и кинотеатры.

Попутно отметим, что, как и на федеральном уровне, приватизация унитарных предприятий в Москве шла довольно медленно. В

⁴¹⁸ Распоряжение мэра Москвы от 14 августа 2000 г. № 876-РМ «О Межведомственной комиссии при Правительстве Москвы по упорядочению деятельности государственных и муниципальных предприятий г. Москвы».

⁴¹⁹ Постановление Правительства г. Москвы от 21 мая 2002 г. № 383-ПП. В то же время в тексте Плана мероприятий по реализации «Концепции управления собственностью Москвы и взаимодействия с иными собственниками на территории города до 2005 г.», утвержденного постановлением Правительства Москвы от 5 июня 2001 г. № 520-ПП, говорилось о подготовке предложений по сокращению количества государственных и муниципальных предприятий города до 950 ед.

2001 г. были преобразованы в открытые акционерные общества (ОАО) 44 государственных и муниципальных предприятия, хотя в перечне акционируемых предприятий на этот период значилось 73 предприятия в соответствии с Законом г. Москвы от 11 апреля 2001 г. № 12 «О приватизации государственной и муниципальной собственности Москвы». В 2002 г. ожидалась приватизация еще 40 предприятий. Общий объем вырученных от приватизации средств определялся в 1,3 млрд руб. с высвобождением 90 тыс. кв. м дополнительных площадей под потенциальную сдачу в аренду⁴²⁰.

На заседании Межведомственной комиссии при правительстве г. Москвы по упорядочению деятельности государственных и муниципальных предприятий г. Москвы 4 декабря 2002 г. были рассмотрены предложения по дальнейшему сокращению их численности, а постановлением Правительства г. Москвы от 4 февраля 2003 г. № 54-ПП был утвержден перечень предприятий, подлежащих приватизации в 2003 г.

Подытоживая анализ контрольных процедур, можно констатировать, что в Москве организована трехуровневая система контроля и принятия решений о дальнейшей судьбе государственных предприятий города.

Проведение ежегодных аудиторских проверок бухгалтерской (финансовой) отчетности городских государственных и муниципальных унитарных предприятий является обязательным начиная с отчета за 2000 г.⁴²¹

Утверждено положение о конкурсном порядке отбора аудиторских организаций, при котором департаменты и функциональные объединения Правительства г. Москвы (комплексы) самостоятельно формируют комиссии по отбору аудиторских организаций и соответственно перечень уполномоченных аудиторов по предприятиям, подведомственным правительству города.

Так, например, имеются отдельные перечни аудиторских компаний по предприятиям:

⁴²⁰ Анисимов Г. Столичным аптекам прописали сокращение // Известия. 17 апреля 2002 г. С. 2.

⁴²¹ Утверждено распоряжением премьера Правительства Москвы от 3 ноября 2000 г. № 1096-РП.

- средств массовой информации, телекоммуникаций, наружной рекламы, информации и оформления города;
- Комплекса по имущественно-земельным отношениям (наука, промышленность, услуги);
- Комплекса экономической политики и развития (наука);
- гостиничных предприятий;
- Комплекса городского хозяйства (жилищно-коммунальное хозяйство, строительство и др.);
- Комплекса социальной сферы (услуги в социальной сфере и др.);
- предприятий Комитета здравоохранения (аптеки и др.).

Указанное деление затрудняет анализ эффективности и качества проведения аудиторских проверок. Кроме того, на федеральном уровне разработано типовое техническое задание на проведение аудита государственных предприятий⁴²². Аналогичного документа при проведении аудиторских проверок в г. Москве выявлено не было.

Напомним, что при проведении контроля за содержанием отчетов по аудиту ФГУПов была установлена необходимость регулярного надзора за аудитом, поскольку только чуть более 30% аудиторских организаций показали успешные результаты работы. В связи с этим контроль за деятельностью таких компаний не только требуется на федеральном уровне, но должен иметь регулярную основу и в Москве.

Выводы и практические рекомендации по совершенствованию контроля за деятельностью государственных (муниципальных) предприятий субъектов РФ на основании сделанного анализа заключаются в следующем.

Особенности правового положения ГУПа определяют особенности сложившейся системы контроля за их деятельностью, порожденные наличием института балансовых комиссий, призванных защитить интересы собственника имущества (государства).

Интересы собственника заключаются в обеспечении экономической эффективности использования имущества, которое находится в хозяйственном ведении (оперативном управлении) государственных унитарных предприятий.

⁴²² Утверждено распоряжением Минимущества России от 26 мая 2000 г. № 9-р, но в апреле 2002 г. отменено в связи с отказом в регистрации в Минюсте РФ.

В этой связи необходимо усилить методическое обеспечение работы комиссий по принятию решений о деятельности предприятий и анализа их отчетности.

Необходимо выделить и утвердить методику осуществления контроля за деятельностью ГУПов, выработки и принятия соответствующих решений на основе данных отчетности ГУПов.

Фактической задачей обязательного аудита ГУПов является минимизация возможных издержек, возникающих при осуществлении государственного контроля, от низкого качества ведения бухгалтерского учета и управления финансами на государственных предприятиях.

Данные проверок качества выполняемых аудиторских работ на федеральном уровне показали, что только треть аудиторских компаний эффективно выполняют возложенные на них функции. Становится очевидной необходимость осуществления регулярного контроля за деятельностью аудиторских организаций. Порядок аккредитации и привлечения аудиторских организаций в г. Москве, очевидно, затрудняет осуществление указанного контроля.

Совершенствование системы контроля за деятельностью аудиторских фирм должно быть реализовано путем регулярного мониторинга и их заключений и оценки авторитетной экспертной комиссии, имеющей необходимый законодательный статус.

5.4. Вопросы определения прибыли унитарных предприятий, методические и правовые аспекты ее отчислений в бюджет, порядок перечисления

*5.4.1. Оценка финансовой эффективности
управления унитарными предприятиями и величины
доходов государства от переданного им имущества:
унифицированный и индивидуальный подходы
к определению доли прибыли, перечисляемой
унитарными предприятиями в доход бюджета*

Существует несколько принципиальных подходов к вопросу определения доли прибыли, которую унитарные предприятия должны перечислить собственнику имущества.

Один подход подразумевает установление *единого норматива* перечисления прибыли, уравнивая тем самым предприятия различных видов деятельности, условий и задач их функционирования. Его можно определить как «*унифицированный*» к предприятиям, действующим в различных условиях ведения бизнеса.

Фактически единый норматив является дополнительным налогом на прибыль от всех видов деятельности, которые осуществляют унитарные предприятия, распоряжаясь своим движимым и недвижимым имуществом. Этот подход является универсальным, наиболее простым и дешевым способом увеличения доходов от государственной собственности.

Иной подход к определению размера прибыли подразумевает установление *индивидуального норматива* перечисления прибыли для предприятия с учетом различных факторов его деятельности: отраслевой принадлежности, регулирования цен и тарифов, ведения капитального строительства и реконструкции своих производственных мощностей и т.д.

Индивидуальный норматив в наибольшей степени отвечает интересам предприятия, однако раскрывает возможности для злоупотреблений и неэффективного использования остающихся в распоряжении средств. Кроме того, выработка индивидуального подхода требует более высоких затрат на управление и контроль ГУПов со стороны уполномоченных государственных органов.

Таким образом, выбор между установлением единого или индивидуального норматива определяется зрелостью системы управления государственными предприятиями. Важен и фактор числа этих предприятий. Индивидуальный подход силами государственных органов, очевидно, эффективно реализуем на ограниченном числе крупных и значимых предприятий для экономики отрасли или региона.

Рассмотрим методические аспекты определения индивидуального норматива как наиболее перспективного и экономически обоснованного.

У каждого предприятия имеются свои стратегические цели и задачи, причем они должны лежать в контексте тех задач, которые определены собственником имущества для этого предприятия.

Как известно, стратегические цели и задачи определяют инвестиционную политику предприятия. Источниками инвестиций являются

чистая прибыль, амортизация, средства учредителей и участников общества, акционеров, а в случае ГУПа – и бюджетные субсидии.

Утверждение инвестиционных программ и определение источников их финансирования осуществляются собственником имущества. В этом контексте в случае невозможности или нецелесообразности осуществления капитальных вложений либо низкой эффективности управления инвестиционной деятельностью необходимо неиспользуемую прибыль направлять в доход собственника.

При наличии согласованной инвестиционной программы, которая отвечает стратегическим целям, ее проведение не вызывает вопросов у контролирующих органов, а лишение предприятия прибыли в качестве источника инвестиционных вложений просто снижает стоимость государственного предприятия.

Бюджетной эффективностью при реализации данного подхода будет являться рост стоимости этого предприятия на величину чистого денежного потока от ведения инвестиционной и текущей деятельности.

На основании ст. 295 Гражданского кодекса РФ (1994 г.) и ст. 42 Бюджетного кодекса РФ (1998 г.) собственник имеет право на получение части прибыли, полученной от использования имущества, переданного предприятию на праве хозяйственного ведения.

Несмотря на существование указанных норм как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта РФ, серьезного внимания вопросам получения доходов от финансово-хозяйственной деятельности унитарных предприятий долгое время не уделялось. Нормативные акты, регламентирующие порядок перечисления прибыли, начали разрабатываться и утверждаться только после 2000 г.

Вместе с тем передача имущества в хозяйственное ведение и получение доходов от этого имущества должны иметь четкое экономическое обоснование и соответствующую методическую основу.

По своей природе наделение имуществом унитарных предприятий является инвестициями, осуществляемыми не в форме капитальных вложений, а в форме вложений в уставный капитал (фонд) хозяйствующего общества.

В этом случае методический подход к оценке эффективности таких вложений должен быть аналогичен расчетам, применяемым при оценке эффективности долгосрочных вложений в ценные бу-

маги акционерных обществ или участия в уставном фонде обществ с ограниченной ответственностью.

Однако при указанных методах оценки принимается во внимание рост курсовой стоимости акций или иных обязательств. Учет поступлений в виде прибыли, выплачиваемой акционерам, имеет второстепенное значение.

За счет роста стоимости проводится переоценка вложений инвестора, образуется дополнительная «бумажная» прибыль, позволяющая, в свою очередь, нарастить свои активы и собственный капитал.

Указанный подход труднореализуем для унитарных предприятий по следующим причинам:

- хозяйственное ведение и оперативное управление являются особой формой имущественных отношений и не лежат в сфере законодательства по регулированию обращения, учета и оценки ценных бумаг и связанных с ними имущественных прав;
- вопросы оценки и переоценки активов и обязательств государства в настоящее время рассматриваются в контексте оценки либо государственного долга, либо государственного резерва Минфина РФ или золотовалютных резервов Центрального банка России, тогда как методические подходы к оценке государственного участия в уставном капитале (фонде) хозяйственных обществ по рыночной стоимости широко не обсуждаются.

Государство только начинает формировать свое видение возможности рыночной оценки того имущества, которое планируется реализовать на открытом рынке (конкурсная оценка)⁴²³. Но, по мнению ряда экспертов, методическая проработка определения базовой цены предприятия требует существенного улучшения.

Альтернативным подходом оценки доходов от передачи имущества ГУПу является рассмотрение передачи имущества как инвестиционных вложений, аналогичных капитальным вложениям, и оценка эффективности этих вложений должна проводиться на основе общепринятых подходов к оценке инвестиционных проектов⁴²⁴.

⁴²³ Правила определения нормативной цены подлежащего приватизации государственного или муниципального имущества, утвержденные постановлением Правительства РФ от 31 мая 2002 г. № 369.

⁴²⁴ Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляющейся в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ.

Существенным достоинством указанного подхода является возможность осуществить прозрачный выбор между альтернативными решениями: реализовать государственное имущество сегодня либо получать доходы (чистый денежный поток) в течение периода работы этого предприятия.

При расчете чистого денежного потока прибыль и амортизация выделяются из доходов организации и используются для оценки эффективности инвестиционного проекта и в том числе деятельности хозяйствующего субъекта. На этом подходе основан ценностный подход к формированию стоимости фирмы⁴²⁵.

Предприятие в составе выручки от реализации возвращает часть списанных на реализованную продукцию амортизационных отчислений.

Однако получение чистого денежного потока в качестве дохода на вложенные инвестиции собственником имущества невозможно вследствие сложной юридической основы и возможных неоднозначных трактовок законодательства в части имущественных прав на доходы ГУПов.

С одной стороны, всем имуществом, как основными средствами, так и оборотными активами, владеет государство, и руководитель предприятия только имеет возможность ими пользоваться.

С другой стороны, амортизация является статьей расходов предприятия, источником формирования оборотных средств и фондов капитальных вложений и не может быть перечислена собственнику в качестве оплаты за переданное имущество.

Таким образом, в части получаемой амортизации собственник может только оказывать влияние на использование чистого денежного потока, но не на получение его в свое распоряжение.

Наиболее целесообразным является применение методологии оценки чистого денежного потока для решения задач оценки бюджетной эффективности управления имуществом, т.е. получения доходов от государственной собственности, переданной унитарным предприятиям.

⁴²⁵ Дойль П. Маркетинг, ориентированный на стоимость. СПб.: Питер, 2001.

5.4.2. Порядок определения части прибыли, отчисляемой в городской бюджет унитарными предприятиями

До 2002 г. определение доли перечисляемой прибыли производилось на основе фактически заключенных с курирующими организациями (департаментами) договоров о закреплении имущества⁴²⁶.

Постановление правительства г. Москвы от 21 мая 2002 г. № 383-ПП регламентировало отчисляемую долю прибыли. Часть прибыли ГУПов (прибыли после уплаты налогов и других обязательных платежей), подлежащей отчислению в бюджет г. Москвы, определяется предприятиями самостоятельно по итогам финансово-хозяйственной деятельности очередного отчетного периода: квартала, полугодия, девяти месяцев и года.

Часть прибыли ГУПов, подлежащей отчислению в бюджет г. Москвы, определяется по формуле:

$$\text{Чг} = (1 - \text{Чп}) \times \text{Ко} \times \text{Ки} \times \text{Кп}, \quad (1)$$

где Чг – часть прибыли предприятия после уплаты налогов и других обязательных платежей, подлежащей отчислению в бюджет г. Москвы;

Чп – базовая доля прибыли, остающаяся непосредственно в распоряжении предприятия. На 2002 г. Чп устанавливалась равной 0,7;

Кп – поправочный коэффициент по видам деятельности предприятий. Значения коэффициента Кп по видам деятельности даны в табл. 3 приложения;

Ки – поправочный коэффициент, отражающий степень износа основных фондов предприятий;

Ко – коэффициент обеспеченности предприятий собственными оборотными средствами.

Часть прибыли ГУПа, подлежащая отчислению в бюджет г. Москвы, согласовывается с городским органом управления, к ведению которого отнесено соответствующее предприятие.

Поправочный коэффициент Ки, отражающий износ основных фондов, рассчитывается по формуле:

$$\text{Ки} = \text{Сост}/\text{Сбал}, \quad (2)$$

где Сост – остаточная стоимость основных фондов предприятия за вычетом стоимости земельных участков и объектов природопользования.

⁴²⁶ Постановление Правительства Москвы от 15 июня 1999 г. № 542.

вания на конец отчетного периода (ф. № 1, гр. 4, стр. 120 – ф. № 1, гр. 4, стр. 121);

Сбал – балансовая стоимость основных фондов предприятия за вычетом стоимости земельных участков и объектов природопользования на конец отчетного периода (ф. № 5, гр. 6, стр. 370 – ф. № 5, гр. 6, стр. 360)⁴²⁷.

По предприятиям, у которых балансовая стоимость основных фондов равна 0, *Ки* принимается равным 1.

Коэффициент обеспеченности предприятия собственными оборотными средствами (*Ко*) определяется по данным отчетных бухгалтерских балансов по следующему алгоритму:

$$Ко = Ссос/Сосп, \quad (3)$$

где *Ссос* – сумма собственных оборотных средств (ф. № 1, гр. 4, стр. 490 – ф. № 1, гр. 4, стр. 450 + ф. № 1 гр. 4, стр. 640 – ф. № 1, гр. 4, стр. 190 – ф. № 1, гр. 4, стр. 230);

Сосп – оборотные средства предприятия (ф. № 1, гр. 4, стр. 290).

Данный порядок расчета применяется во всех случаях, за исключением того, когда *Ко* меньше 0,1. В этих случаях значения коэффициентов обеспеченности предприятий собственными оборотными средствами принимаются на уровне нормативного, т.е. 0,1.

В случае если расчетные значения *Чг* для конкретного предприятия являются:

- меньшими, чем 0,02, то часть прибыли этого предприятия, подлежащая отчислению в бюджет города, принимается в размере 0,02;
- большими, чем 0,5, то часть прибыли предприятия, подлежащая отчислению в бюджет города, принимается в размере 0,5.

В случае если предприятие за отчетный период направило 50% и более прибыли на приобретение оборудования в целях технического перевооружения, на реконструкцию или модернизацию, данному ГУПу может быть предоставлена льгота. При этом доля прибыли *Чг*, подлежащая отчислению в бюджет г. Москвы, устанавливается на уровне:

- 0,05, если доля прибыли *Чг*, подлежащая отчислению в бюджет, рассчитанная по формуле (1) за отчетный период, превышает 0,05;

⁴²⁷ По формам отчетности за 2000 г. соответствующие показатели формы № 5 принимаются по данным последнего отчетного года, предшествующего текущему.

- 0 (нуля), если доля прибыли Чг, подлежащая отчислению в бюджет, рассчитанная по формуле (1) за отчетный период, меньше или равна 0,05. Данная льгота предоставляется в том случае, если предприятие использовало целевым назначением всю сумму амортизации, начисленную с начала текущего года на конец отчетного периода по данным бухгалтерского учета.

Сумма прибыли, подлежащая отчислению в бюджет г. Москвы по итогам отчетного периода, рассчитывается по формуле:

$$Пчб = Пч \times Чг, \quad (4)$$

где Пчб – сумма прибыли ГУПа, подлежащая отчислению в бюджет г. Москвы;

Пч – прибыль ГУПа, оставшаяся после уплаты фактически начисленных налогов и других обязательных платежей, принимаемая к расчету по итогам очередного отчетного периода. Значения Пч принимаются:

- за 2001 г. – исходя из данных налоговой отчетности: расчета (налоговой декларации) налога от фактической прибыли;
- за отчетные периоды 2002 г. и последующие годы – по данным бухгалтерского учета и отчетности. При этом в расчетах Пч учитывается фактическая сумма налога на прибыль, начисленного, в том числе с учетом выручки от реализации, которая ранее (по состоянию на 31 декабря 2001 г.) не учитывалась при формировании налоговой базы по налогу на прибыль.

В случае если Пч меньше либо равно нулю, значения Пчб принимаются равными нулю.

Государственные унитарные предприятия перечисляют прибыль только для тех отчетных периодов (кварталов), по итогам которых в соответствии с данными бухгалтерского учета и отчетности у ГУПов имелась прибыль. Для отчетных периодов, по итогам которых ГУПы были убыточны, прибыль не перечисляется.

Отчисления от прибыли в бюджет г. Москвы осуществляются ГУПами:

- по итогам I квартала, полугодия, 9 месяцев – ежеквартально, не позднее 25-го числа месяца, следующего за отчетным периодом;
- по итогам года – не позднее 10 апреля года, следующего за отчетным.

В случае корректировки данных бухгалтерского учета и отчетности по итогам года, повлекших изменения прибыли ГУПов за отчетный период, суммы недоплаты в бюджет либо излишне внесенные в бюджет г. Москвы суммы прибыли предприятий соответственно уменьшают либо увеличивают сумму прибыли, подлежащей уплате в бюджет по итогам IV квартала или I квартала следующего за отчетным года.

Расчет отчислений в бюджет г. Москвы от чистой прибыли производится нарастающим итогом с начала года. В случае уменьшения суммы платежей, причитающихся в бюджет г. Москвы за отчетный период против начисленной и внесенной в предыдущем периоде, образовавшаяся переплата подлежит возврату предприятию.

Возврат излишне внесенной суммы прибыли в бюджет г. Москвы осуществляется на основании письменного заключения Департамента государственного и муниципального имущества г. Москвы.

Таким образом, подходы к определению прибыли для перечисления иллюстрируют попытку учесть отраслевую специфику деятельности предприятий.

Однако величины отраслевых коэффициентов, дающих поправку к части прибыли, подлежащей к отчислению в бюджет г. Москвы, не имеют четкого экономического обоснования, их применимость и учет объективных факторов функционирования ГУПов вызывают сомнения.

Учет финансового положения предприятия через расчет финансовых коэффициентов также весьма спорен вследствие трудно просматриваемой логической связи между значениями этих коэффициентов и эффективностью управления ГУПами.

Реализуемый подход в г. Москве по определению прибыли, перечисляемой собственнику, лишь частично учитывает инвестиционную деятельность ГУПов и является, по сути, унифицированным подходом к определению доли прибыли к перечислению в бюджет, несмотря на попытку учета отраслевой специфики.

Подход к оценке стоимости фирмы на основе чистого денежного потока, привязка к стратегическим аспектам развития фирмы не рассматриваются.

5.4.3. Ретроспективный анализ перечисления прибыли унитарными предприятиями в бюджет г. Москвы

Рассмотрим статистику фактических перечислений унитарными предприятиями прибыли в бюджет г. Москвы с целью оценки динамики их изменений⁴²⁸.

Данный вид доходов является составной частью совокупных доходов от использования различных видов собственности наряду со средствами, поступающими от использования недвижимого имущества и земли, находящихся в ведении Департамента государственного и муниципального имущества (ДГМИ) и Московского земельного комитета. Как и на федеральном уровне, их можно разделить на возобновляемые (доходы, полученные г. Москвой от сдачи недвижимого имущества и земли в аренду, от продажи прав аренды нежилых помещений и земельных участков собственности г. Москвы, дивиденды) и невозобновляемые (средства от продажи нежилых помещений собственности г. Москвы, различного имущества, пакетов акций, земли, незавершенных строек⁴²⁹). В используемой московскими властями классификации к доходам от управления имуществом отнесен и земельный налог, что достаточно спорно, поскольку этот вид поступлений можно отнести и к налоговым платежам.

Естественно, что сумма прибыли ГУПов, перечисленная в ДГМИ, относится к возобновляемым источникам доходов. Примечательно, что данные об абсолютной величине поступлений из этого источника появились в документах московского правительства только с 2001 г., как и данные по каждой из упомянутых выше статей земельных доходов и доходов от продажи прав аренды нежилых помещений, хотя данные о совокупной величине доходов от управления имуществом и использования земли имеются с 1999 г.

Рост доходов от управления городским имуществом с 1999 г. (8,205 млрд руб.) по 2001 г. (14,837 млрд руб.) составил 1,8 раза. Наибольший вес в доходах городского бюджета имущественного

⁴²⁸ Доклады о деятельности московской городской администрации в 1999 и 2000 гг.; постановление Правительства Москвы от 4 июня 2002 г. № 418-ПП.

⁴²⁹ Данных о прочих земельных поступлений и данных о продажах земли за 1999–2000 гг. раздельно не имеется.

происхождения имели арендная плата за землю и арендные платежи за использование нежилых помещений. Прибыль ГУПов, перечисленная в доход г. Москвы, составила в 2001 г. незначительную часть от возобновляемых доходов – 0,7%, хотя в бюджет поступило 104,2 млн руб. при ожидаемой величине отчислений в 89,4 млн руб.⁴³⁰ Если учитывать только доходы из возобновляемых источников (т.е. без учета продажи нежилых помещений, земли и незавершенных строек, имущества, пакетов акций, а также земельного налога), доля прибыли унитарных предприятий возрастет до 0,9%.

На 2002 г. планировалось увеличение размера перечисляемой прибыли примерно на 16% (до 121 млн руб.), что не может изменить ее значение для доходов городской казны, поскольку увеличение совокупных поступлений должно было составить примерно ту же величину. В 2003 г. перечисляемая в городскую казну прибыль унитарных предприятий должна была составить 139 млн руб., в 2004 г. – 156 млн руб., в 2005 г. – 168,4 млн руб., или примерно 0,6% всех доходов города от управления имуществом (включая продажу имущества).

Спустя год в Приложении № 4 к постановлению Правительства Москвы от 3 июня 2003 г. № 413-ПП прогноз доходов города от управления имуществом на 2004–2006 гг. был уточнен на основе итогов 2002 г. Отчисления части прибыли унитарных предприятий, являющихся собственностью Москвы, составили 210,5 млн руб. при плане в 190 млн руб. (1% всех доходов, или 1,2% доходов из возобновляемых источников). При этом оценка возможных поступлений из этого источника в 2003–2006 гг. определяется в 200 млн руб. за каждый год данного временного интервала.

Попутно отметим следующее. В структуре доходов от управления имуществом в 2002 г. появились новые статьи (от сдачи в аренду движимого имущества, лизинговые платежи и от имущества, переданного в доверительное управление). Среди столичных ГУПов имеется специализированное государственное унитарное предприятие (СГУП) по продаже государственного и муниципального имущества, от которого теоретически город мог получать как средства от реализации имущества, так и часть прибыли самого предприятия.

⁴³⁰ Постановление Правительства Москвы от 25 декабря 2001 г. № 1171-ПП.

Таким образом, прибыль, являющаяся важным источником инвестиционной деятельности, существенного влияния на доходы от управления собственностью не оказывает. Вместе с тем сама инвестиционная деятельность оказывает мультилиплицирующий эффект на рост экономики, поэтому изъятие прибыли, сокращение этого ресурса может оказывать отрицательное воздействие на развитие региона. В качестве примеров инвестиционной активности столичных унитарных предприятий можно привести комплексный ремонт в 2001 г. номерного фонда в гостиницах «Алтай», «Турист», «Волга», «Восход», «Кузьминки».

В то же время необходимо иметь в виду, что обновление основных фондов многих столичных ГУПов идет за счет бюджетных средств. Это касается не только инфраструктурных (например, «Мосгаз», «Мосгортепло», «Мосгортранс»), но и иных предприятий. Так, по программе создания системы оптовых продовольственных рынков в 2001–2002 гг. велись проектные и строительные работы по унитарным предприятиям «Фирма “Солнцево”» и «Зеленоградское». В программе «Продовольственный холод» значилось переоснащение систем холодаобеспечения этих оптовых плодовоощадных предприятий государственной собственности экологически чистым пожаро- и взрывобезопасным турбохолодильным оборудованием. За счет привлеченных средств на 2002 г. намечалась реконструкция административного здания под размещение ГУП «Московская городская безопасность».

5.4.4. Особенности правового регулирования порядка перечисления прибыли федеральными государственными унитарными предприятиями

Теперь для сравнения обратимся к тому, как происходит определение доли прибыли, подлежащей перечислению ФГУПами в федеральный бюджет, по сравнению с определением доли прибыли, перечисляемой в бюджет ГУПами г. Москвы.

В качестве примера рассмотрим порядок определения доли прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет в 2001 г., установленный для подведомственных предприятий Приказом Госстандартом России⁴³¹. Он был выпущен в соответствии с

⁴³¹ Приказ Госстандарта РФ от 11 сентября 2001 г. № 302.

постановлением Правительства РФ, направленным на ускорение разработки ряда нормативных документов по контролю и управлению деятельностью федеральных унитарных предприятий⁴³².

Согласно методике, утвержденной Госстандартом России, для унитарных предприятий рассчитываются и затем утверждаются плановые и фактические величины следующих показателей экономической эффективности деятельности (в тыс. руб.)⁴³³:

- выручка (нетто) от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом налога на добавленную стоимость, акцизов и аналогичных обязательных платежей);
- чистая прибыль;
- часть прибыли, подлежащая перечислению в федеральный бюджет;
- чистые активы.

Определение фактически достигнутых за отчетный период величин показателей экономической эффективности деятельности унитарных предприятий осуществляется руководителями унитарных предприятий ежеквартально в соответствии с законодательством о бухгалтерском учете.

Доля чистой прибыли (%) определяется как отношение чистой прибыли, уменьшенной на величину отчислений в пределах, предусмотренных уставом унитарного предприятия, к первоначальной величине чистой прибыли. При этом уменьшение базовой величины не должно превышать 70% от первоначальной.

Показатель P рассчитывается по формуле:

$$P = \frac{\text{стр. } 190 (\phi. \text{ №} 2) - \text{фонды предприятия}}{\text{стр. } 190 (\phi. \text{ №} 2)},$$

где стр. 190 (ф. № 2) – значение соответствующей строки за отчетный период формы № 2 «Отчет о прибылях и убытках»;

⁴³² Постановление Правительства РФ от 3 февраля 2000 г. № 104 «Об усилении контроля за деятельностью федеральных государственных унитарных предприятий и управлением находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ».

⁴³³ Приказ Минэкономразвития РФ, Минимущества РФ, МНС РФ от 18 сентября 2001 г. № 320/2008/БГ-3-21/355-а.

фонды унитарного предприятия – фонды резервный, социальный, жилищный, материального поощрения работников, прочих расходов из прибыли (согласно ПБУ и Налоговому кодексу РФ).

Руководители предприятий в срок до 1 октября 2001 г. представляют в Управление экономики справку о финансово-экономическом положении предприятия (см. табл. 4 приложения).

При заполнении справки о финансово-экономическом положении предприятия используются данные соответствующих строк форм бухгалтерской отчетности⁴³⁴.

Управление экономики рассматривает указанные материалы и до 31 октября текущего года представляет руководству Госстандарта России на утверждение долю прибыли (процент) по каждому унитарному предприятию, подлежащую перечислению в федеральный бюджет в 2001 г.

Необходимо отметить, что определение доли средств, подлежащей перечислению в бюджет, производится путем потокового анализа бухгалтерской отчетности, без учета специфики деятельности предприятия, его отраслевой принадлежности и иных факторов.

Оценивая указанный подход, можно отметить, что он ближе к методу определения чистого денежного потока, генерируемого бизнесом ГУПа, и, несомненно, отражает *индивидуальный подход* для определения доли прибыли к перечислению унитарными предприятиями.

Амортизация и прибыль, которая остается в распоряжении ГУПа, является источником формирования фондов предприятия. Фонды, в свою очередь, являются источником инвестиционной деятельности и развития предприятия, если их создание было соответствующим образом отражено в уставных документах.

В дальнейшем реализация указанного подхода нашла свое отражение в общих Правилах разработки и утверждения программ деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий (вне зависимости от ведомственной принадлежности)⁴³⁵.

⁴³⁴ Утверждены Приказами Минфина России от 13 января 2000 г. № 4-н и от 28 июня 2000 г. № 60-н.

⁴³⁵ Постановление Правительства РФ от 10 апреля 2002 г. № 228.

В них указано, что размер прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет в текущем году, определяется индивидуально на основе утвержденной программы (плановым показателям) и отчета о деятельности за прошедший год (фактические данные).

При этом инвестиционные затраты на развитие предприятия, осуществляемые в текущем году, компенсируются за счет прибыли к перечислению в соответствии с методикой. Как было указано выше, прибыль к перечислению считается с учетом величины нераспределенной прибыли, полученной предприятием за прошлый год.

Таким образом, на федеральном уровне закреплен более адекватный с экономической точки зрения подход к получению доходов от унитарных предприятий. Вместе с тем ни отраслевая специфика, ни характеристики рынков предприятий, которые регулируются государством, в данном подходе не учитываются.

5.4.5. Выводы и практические рекомендации по вопросам перечисления прибыли в бюджет от государственных (муниципальных) предприятий субъектов РФ

Существуют два подхода к определению прибыли к перечислению в бюджет унитарными предприятиями. Унифицированный подход подразумевает установление единого норматива перечисления прибыли. Индивидуальный подход основывается на анализе деятельности конкретного предприятия и учитывает ведение им инвестиционной деятельности и внешние факторы (государственное регулирование цен и тарифов, низкая платежеспособность населения, нормативное определение состава проводимых работ, дополнительный контроль за деятельностью и т.д.).

Выбор между унифицированным или индивидуальным подходами по определению прибыли к перечислению зависит от зрелости системы управления государственными предприятиями и количества этих предприятий.

Методические подходы к формированию отчислений государственных унитарных предприятий собственнику имущества должны основываться на учете чистого денежного потока, создаваемого бизнесом унитарного предприятия, а также специфики его деятельности.

Бюджетной эффективностью при реализации данного подхода будет являться рост стоимости этого предприятия на величину чистого денежного потока от ведения всех видов деятельности.

Необходимо в нормативных документах учесть подход к оценке собственности государства, переданной в хозяйственное ведение (оперативное управление), на основе ценностного подхода к стоимости фирмы, который является одним из современных и прогрессивных подходов к стоимостным оценкам бизнеса компаний в рыночной экономике.

Указанный подход позволяет объективно оценить эффективность управления бизнесом предприятия и в случае формирования отрицательного чистого денежного потока выявить объективные и субъективные факторы складывающейся ситуации.

При этом к объективным факторам относятся те, которые определяют особенности функционирования ГУПов и были указаны при анализе системы действующей отчетности ГУПов города (раздел 5.2 настоящего исследования).

Исходя из указанных выше методических предпосылок, необходимо совершенствовать методы и критерии определения доли прибыли, которую необходимо перечислить собственнику имущества ГУПа индивидуально по каждому предприятию.

Эти критерии включают:

- оценку соответствия текущей и уставной деятельности предприятий;
- оценку реализации и стратегических целей и задач предприятия;
- эффективность ведения инвестиционной деятельности;
- качество оперативного управления, влияющего на величину издержек предприятия;
- оценку недополученной предприятием прибыли вследствие работы по регулируемым ценам и тарифам;
- выполнение социальных задач (на рынках с низким платежеспособным спросом).

Сравнивая методические подходы, реализованные на федеральном уровне и в г. Москве, можно сделать следующие выводы:

- методика определения прибыли к перечислению, утвержденная по г. Москве, содержит попытку учета отраслевой специфики

- деятельности ГУПа, однако этот подход недостаточно обоснован;
- методика определения прибыли к перечислению на федеральном уровне близка к методике формирования чистого денежного потока фирмы, однако не учитывает отраслевую специфику их деятельности.

При этом методика в г. Москве ближе к унифицированному подходу, однако принимает во внимание отраслевую специфику деятельности, тогда как на федеральном уровне принят индивидуальный подход к оценке деятельности ГУПов.

Очевидно, что должно происходить движение навстречу двух методических подходов в целях более эффективного управления унитарными предприятиями.

Доля прибыли, перечисляемой в бюджет, по сравнению с другими доходами от собственности незначительна. Изъятие прибыли снижает инвестиционную активность предприятия. В этой связи стимулирование использования прибыли в качестве инвестиций, реализуемое при индивидуальном подходе, оправдано и с макроэкономической точки зрения.

Совмещение этих подходов должно произойти на организационном и на методическом уровнях. Для этого необходимо:

- сформировать методы соотнесения инвестиционной политики со стратегией предприятий (должным образом в нормативных документах по управлению унитарными предприятиями эти аспекты не отражены), разработать четкие критерии оценки этой стратегии;
- сформировать методы реализации оценки деятельности предприятия с учетом бюджетной эффективности на основе расчета чистого денежного потока;
- разработать единые принципы управленческого учета для выявления объективных факторов низкой рентабельности или убыточной деятельности (функционирование по регулируемым ценам и тарифам, выполнение социальных функций, наличие дополнительного контроля за экономической и технологической деятельностью предприятий);
- разработать экономические и отраслевые показатели деятельности предприятия, учитывающие специфику их деятельности

- по данным статистического наблюдения и данным управленческого учета;
- осуществлять мониторинг финансово-экономического состояния, позволяющий оценить уровень рентабельности по предприятиям различных форм собственности в разрезе видов деятельности, регионов, а также использовать данные мониторинга в процедурах определения размера прибыли к перечислению в бюджет.

Таким образом, система управления унитарными предприятиями, получения доходов от переданной государственной собственности активно развивается и на федеральном уровне экономически более обоснованна, чем в г. Москве.

5.5. Выводы

Анализ функционирования унитарных предприятий в г. Москве и регулирования их деятельности позволяет сделать следующие выводы.

К позитивным сторонам сложившейся в столице России системы можно отнести:

- разработку правительством г. Москвы методологии построения имущественных балансов территорий, сводного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности ГУПов. Реализуемые подходы позволяют более объективно принимать стратегические решения по управлению имущественным комплексом столицы;
- программы финансовой деятельности ГУПов содержат конкретные данные по ожидаемому финансово-экономическому положению ГУПов и величине издержек производства и обращения;
- смета содержит важную информацию по твердой номенклатуре общехозяйственных расходов, а также по величине работ, выполняемых сторонними организациями. Представление этой информации является значительным шагом вперед по контролю за ценообразованием и за себестоимостью продукции этих предприятий.

В то же время анализ отраслевых форм отчетности, утверждаемых как Госкомстатом России, так и региональным отраслевым органом управления, показывает, что выявление содержательных

аспектов выполнения уставных целей и задач унитарного предприятия возможно только при наличии специфических отраслевых показателей. Эти показатели должны характеризовать как в стоимостной, так и в натуральной оценке объем выполняемых работ, уровень материаляемости, энергоемкости производства и иные показатели эффективности работы.

К числу нерешенных проблем и насущных задач регулирования деятельности столичных унитарных предприятий можно отнести:

- необходимость утверждения методики осуществления контроля за деятельностью ГУПов, выработки и принятия соответствующих решений на основе данных отчетности ГУПов;
- совершенствование системы контроля за деятельностью аудиторских фирм, что должно быть реализовано путем регулярного мониторинга их заключений и оценки авторитетной экспертной комиссией, имеющей необходимый законодательный статус. Основная проблема здесь заключается в том, что, как показывает опыт выполняемых аудиторских работ в отношении федеральных унитарных предприятий, данный инструмент не является панацеей по причине низкого качества выполнения соответствующих функций самими аудиторскими фирмами.

При сопоставлении методических подходов, реализованных на федеральном уровне и в г. Москве, по вопросу определения размеров прибыли, подлежащей перечислению в бюджет унитарными предприятиями, можно сделать следующие выводы:

- методика определения прибыли к перечислению, утвержденная по г. Москве, содержит попытку учета отраслевой специфики деятельности ГУПов, однако этот подход недостаточно обоснован;
- методика определения прибыли к перечислению на федеральном уровне близка к методике формирования чистого денежного потока фирмы, однако не учитывает отраслевую специфику их деятельности.

При этом методика в г. Москве ближе к унифицированному подходу, однако принимает во внимание отраслевую специфику деятельности, тогда как на федеральном уровне принят индивидуальный подход к оценке деятельности ГУПов.

Методические подходы к формированию отчислений государственных унитарных предприятий собственнику имущества должны основываться на учете чистого денежного потока, создаваемого бизнесом унитарного предприятия, а также специфики его деятельности. Выбор между унифицированным или индивидуальным подходами по определению прибыли к перечислению зависит от зрелости системы управления государственными предприятиями и количества этих предприятий.

В целях более эффективного управления унитарными предприятиями было бы оптимальным движение навстречу двух методических подходов, причем совмещение этих подходов должно произойти на организационном и на методическом уровнях.

Пока же система управления унитарными предприятиями, получения доходов от государственной собственности развивается на федеральном уровне более активно и экономически обоснованно, чем в г. Москве. Доля и абсолютный размер прибыли, перечисляемой в бюджет города, по сравнению с другими доходами от собственности незначительны. Изъятие прибыли снижает инвестиционную активность предприятия. В связи с этим стимулирование использования прибыли в качестве инвестиций, реализуемое при индивидуальном подходе, оправдано и с макроэкономической точки зрения.

6. Новые подходы к управлению федеральным имуществом

Определенные позитивные результаты реализации «Концепции управления государственным имуществом и приватизации 1999 г.», принятие новых законов о приватизации в 2001 г. и об унитарных предприятиях 2002 г., предоставивших исполнительной власти большую свободу действий на поле разгосударствления, создали основу для обсуждения в 2002–2003 гг. новых инициатив, касающихся управления госсектором⁴³⁶. По мнению Минимущества РФ, политика государства в данной области должна быть сконцентрирована на следующих задачах: 1) классификация федерального имущества; 2) совершенствование новых механизмов управления входящими в его состав объектами; 3) оптимизация структуры федеральной собственности.

Решение вышеупомянутых задач тесно связано с вопросами реформирования сектора унитарных предприятий.

6.1. Эволюция унитарных предприятий в контексте будущих новаций

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 ОАО, более 50% акций которых принадлежат соответственно РФ, ее субъектам, муниципальным образованиям. При этом в уставные капиталы ОАО не может быть внесено имущество, которое в соответствии с федеральными законами не подлежит отчуждению из госу-

⁴³⁶ Материалы Всероссийского совещания Минимущества РФ 26–28 ноября 2002 г. «О реализации задач в сфере имущественных отношений»; Материалы Минимущества РФ к заседанию правительства РФ 6 февраля 2003 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки»; Материалы к заседанию правительства РФ 27 ноября 2003 г. «О ходе реализации решений правительства РФ по повышению эффективности управления федеральной собственностью, основных направлениях дивидендной политики».

дарственной или муниципальной собственности (имущество, изъятое из гражданского оборота). Государственное и муниципальное имущество, не закрепленное за государственными или муниципальными казенными предприятиями и учреждениями, составляет соответственно государственную казну РФ, казну субъектов Федерации, муниципальную казну муниципальных образований.

Принционально, что со дня вступления в силу данного закона *не должно допускаться создание унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения*, как и передача государственного и муниципального имущества в уставные (складочные) капиталы коммерческих организаций (за исключением ОАО, отвечающих указанным выше требованиям) и уставные фонды некоммерческих организаций. Также со дня вступления в силу данного закона не допускается принятие законов, устанавливающих полномочия федеральных, региональных и муниципальных органов без указания видов имущества, необходимого для их осуществления.

Учредительные документы созданных до введения в действие предлагаемого закона унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, казенных предприятий, учреждений должны быть приведены в соответствие с данным законом в срок до 1 января 2008 г. В случае если в указанный срок учредительные документы унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, не будут приведены в соответствие с этими требованиями, такие предприятия подлежат ликвидации в установленном законом порядке. До приведения учредительных документов унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, в соответствие с этими требованиями учет имущества таких предприятий осуществляется согласно требованиям закона.

Возможно, что к 2008–2009 гг. унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, прекратят свое существование. План⁴³⁷ достижения данной цели, по замыслу Минимущества РФ, примерно таков.

В течение 2004 г. правительство должно утвердить порядок ведения реестров государственного и муниципального имущества и

⁴³⁷ См.: проект Федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе», внесенный Минимуществом России в правительство РФ 31 января 2003 г. (размещен на сайте Минимущества www.mgi.ru).

формы соответствующих документов, порядок безвозмездной передачи государственного и муниципального имущества при перераспределении полномочий между органами государственной власти всех уровней и порядок изъятия имущества, закрепленного за казенными предприятиями и учреждениями. В 2004–2005 гг. на утверждение президента РФ вносится перечень имущества стратегического значения, а в органы законодательной власти всех уровней – проекты законов, определяющие виды государственного и муниципального имущества, необходимого для осуществления органами власти определенного уровня их полномочий. Государственное и муниципальное имущество, не отнесенное к государственной или муниципальной собственности, подлежит переprofilированию или отчуждению в порядке, установленном законодательством о приватизации, в 2005–2008 гг. К 2008 г. все оставшиеся унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения преобразуются в казенные предприятия. С 1 января 2009 г. государственное и муниципальное имущество, не внесенное в реестры государственного имущества субъектов РФ и реестры муниципального имущества, является федеральной собственностью и подлежит продаже в порядке и в сроки, установленные законодательством о приватизации.

Таким образом, законопроект де-факто определяет и временный горизонт приватизации в среднесрочной перспективе.

Одним из элементов новой «Концепции управления федеральным имуществом» является 3-летняя программа приватизации. Впервые такой документ («Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004 г. и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 г.») был утвержден распоряжением Правительства РФ № 1165-р от 15 августа 2003 г. В нем определена последовательность действий государства по приватизации тех или иных предприятий (объектов). Применительно к унитарным предприятиям она выглядит следующим образом:

- в 2004 г. будет продолжена приватизация федеральных государственных унитарных предприятий машиностроения, воздушного транспорта, геологии, птицеводства и животноводства (за исключением осуществляющих селекционно-племенные работы). При этом предполагается завершить приватизацию

ФГУПов нефтегазового комплекса, топливной промышленности, морского и речного транспорта (за исключением предприятий, не подлежащих приватизации), предприятий полиграфической промышленности, здравоохранения (за исключением предприятий, осуществляющих санитарно-эпидемиологический надзор, а также предприятий, находящихся в ведении Федерального управления медико-биологических и экстремальных проблем при Министерстве здравоохранения РФ), внешнеэкономических предприятий;

- в 2005 г. предусмотрены продажа акций акционерных обществ, созданных в процессе преобразования ФГУПов в 2003–2004 гг., а также завершение приватизации федеральных государственных предприятий гражданской авиации, геологии, предприятий растениеводства, птицеводства и животноводства (за исключением связанных с селекционно-племенными работами);
- в 2005–2006 гг. будут приватизированы ФГУП, в отношении которых в установленном порядке будут сняты существующие ограничения на приватизацию, а также пакеты акций акционерных обществ, созданных в 2004–2005 гг. при акционировании федеральных государственных унитарных предприятий, за исключением тех акционерных обществ, которые будут включены в перечень стратегических акционерных обществ;
- в 2006 г. будут завершены акционирование федеральных государственных унитарных предприятий атомной промышленности и приватизация в авиационной промышленности, в производстве вооружений, средств связи, ракетно-космической техники, боеприпасов, продукции специхимии, в судостроительной и электронной промышленности; в радиопромышленности путем формирования интегрированных структур в рамках Федеральной целевой программы «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002–2006 гг.)»;
- к 2008 г. будут завершены приватизация федерального имущества, которое не используется для выполнения государственных функций РФ, окончательное формирование системы управления имуществом государственного сектора, удваются доходы от использования имущества.

В базовый список объектов, запланированных к приватизации в 2004 г., включены 1069 ФГУПов и 719 пакетов акций АО⁴³⁸ (изначально предполагалось 1050 ФГУПов и 629 пакетов акций). При этом 123 федеральных государственных унитарных предприятия, как и 215 пакетов акций, планируется внести в вертикально-интегрированные структуры оборонного комплекса.

По оценке Минимущества РФ, для реализации данной программы необходимо ежегодно осуществлять продажи акций 4000 акционерных обществ (включая реорганизованные ФГУПы). В итоге к концу 2008 г. в собственности государства должно остаться не более 2000 ФГУПов и 500 различных пакетов акций. Таким образом, можно говорить о весьма радикальном сценарии завершения реформы собственности в России.

Однако не стоит забывать о том, что это далеко не первый план резкого сокращения присутствия государства в экономике. Так, содержавшаяся в среднесрочной программе российского правительства прогнозная оценка завершения программы преобразования государственных унитарных предприятий в акционерные общества, где 100% акций находится в федеральной собственности, к концу 2001 г. оказалась весьма далека от реальности, как и установка предыдущей правительской программы на период 1997–2000 гг. о завершении этого процесса к началу 1999 г.⁴³⁹ В очередной раз приходится говорить об излишней, на наш взгляд, амбициозности данной программы. Это связано с целым рядом обстоятельств, в том числе имеющих отношение к унитарным предприятиям.

⁴³⁸ Именно эти величины указаны в информационном сообщении о программе приватизации на 2004 г. Однако в полном тексте «Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2004 г. и основных направлений приватизации федерального имущества до 2006 г.» (сайт www.mgi.ru) в перечне федерального имущества, планируемого к приватизации, содержатся списки 1063 ФГУПов, 717 пакетов акций в открытых АО, 15 пакетов акций в закрытых АО, доли в 4 ООО и комплексе инженерной инфраструктуры, находящемся в совместной собственности РФ и ОАО «Восток» (Кировская область).

⁴³⁹ Первые варианты такого подхода (трансформация всех ГУПов в казенные предприятия и акционерные общества) обсуждались еще в 1993–1994 гг.

6.2. Противодействующие факторы

1. Указанная программа косвенно предполагает почти полную ликвидацию института государственных унитарных предприятий, что концептуально полностью оправданно. За исключением крайне ограниченного числа ФГУПов, все они должны стать казенными предприятиями или – через корпоратизацию – акционерными обществами с последующей приватизацией. Процессы реорганизации (присоединение, ликвидация, акционирование, частичная продажа) должны коснуться и дочерних предприятий ГУПов. Мощным стимулом для отказа от этой организационно-правовой формы должны стать положения Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ.

Ранее Минимущество РФ уже несколько раз прогнозировало масштабное сокращение количества ГУПов.

С одной стороны, хорошо известно сопротивление отраслевых министерств⁴⁴⁰. Здесь имеют место проблемы как текущего финансового характера, так и более фундаментальные, связанные с административной реформой. Так, по мнению одного из чиновников Минимущества РФ, все «прекрасно понимают, что большинство министерств существуют только благодаря своим ФГУПам – у одного только Минтруда, например, их полторы тысячи. Если их убрать (а ведь они представляют собой финансовые пирамиды, с трудом поддающиеся контролю, но «питающие» министерства), то Минтруд из министерства превратится просто в научно-исследовательский институт по разработке кодексов. Ему, как и многим другим, просто некем и нечем будет управлять»⁴⁴¹.

С другой стороны, совершенно очевидно, что государство с большим опозданием принялось за определение того, какие именно публичные функции должны осуществляться при помощи госсектора. Первым шагом в этом направлении можно считать анализ

⁴⁴⁰ Подробно см., например: Радыгин А., Симачев Ю., Малыгинов Г. и др. Повышение эффективности бюджетного финансирования государственных учреждений и управления государственными унитарными предприятиями. Т. II. Проблемы управления и задачи регулирования в секторе государственных унитарных предприятий. М.: ИЭПП-СЕПРА, 2003.

⁴⁴¹ Корнышева А. Минимущество дрессирует унитарные предприятия // Коммерсантъ. 5 августа 2003 г.

целесообразности тех или иных функций органов государственного управления как таковых, проводившийся в 2003 г. в ходе работы группы под руководством вице-премьера Б. Алешина. К началу 2004 г. в результате анализа 4 тыс. функций из 5 тыс. выявленных было установлено, что более 800 (или 20%) являются избыточными, 350 (около 9%) – дублирующими, более 500 (12,5%) – требуют сокращения масштабов исполнения⁴⁴². После реорганизации российского правительства весной 2004 г. информация о продолжении этой работы не поступала.

Все это имеет прямое отношение к госсектору экономики, составной частью которого являются унитарные предприятия. По оценкам представителей Минимущества России, около 4 тыс. федеральных государственных предприятий занимаются хозяйственной деятельностью и не нужны государству для решения публичных задач⁴⁴³. Сопоставление указанной величины с количеством ФГУПов на начало 2003 г. (9846 ед.) позволяет предположить, что от 5 до 6 тыс. предприятий тем или иным образом участвуют в решении специфических задач, возложенных на государственный сектор экономики. А это в 2–3 раза превышает масштаб госсектора, на который традиционно были ориентированы органы управления имуществом еще с середины 1990-х годов, и который зафиксирован в «Основных направлениях социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» (2000 г.) (1,5–2,5 тыс. предприятий, как предел рационального сокращения к 2004 г.). В то же время целесообразность сохранения организационно-правовой формы унитарного предприятия для значительной части из этих 5–6 тыс. ФГУПов, безусловно, станет предметом детального рассмотрения и обсуждения.

2. Ориентация Минимущества на максимально возможное сокращение числа унитарных предприятий всех уровней с перспективой их преобразования в открытые акционерные общества (ОАО) будет иметь своим следствием увеличение нагрузки на органы го-

⁴⁴² Тихомиров Ю.А. Модернизация государства – условие экономического роста. М.: ГУ–ВШЭ при поддержке Всемирного банка и Международного валютного фонда. К 5-й Международной научной конференции «Конкурентоспособность и модернизация экономики». 6–8 апреля 2004 г. М., 2004. С. 8.

⁴⁴³ Половина ФГУПов сегодня абсолютно не нужны государству. Интервью Ю.М. Медведева // Нефть и капитал. Март 2003 г.

сударственного 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.

Пока не слишком оправдывают себя новые методы приватизации, появившиеся после принятия соответствующего закона 2001 г. Путем публичного предложения в 2003 г. приватизировано всего 4 имущественных комплекса унитарных предприятий (менее 1% всех приватизированных предприятий, все эти предприятия – муниципальные) и 268 объектов иного имущества (9,2%, все эти объекты – муниципальной собственности и собственности субъектов РФ). Без объявления цены приватизировано 69 объектов муниципальной собственности и собственности субъектов РФ (2,4% от всех существующих) и ни одного имущественного комплекса унитарных предприятий⁴⁴⁴.

3. Противоположным направлением преобразования унитарных предприятий 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 не получили широкого распространения в госсекторе российской экономики. Аналогичные проблемы в последнее время вышли на поверхность в связи с предполагаемой реорганизацией учреждений социальной сферы.

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 сравне-

⁴⁴⁴ Сведения о ходе приватизации государственного и муниципального имущества в Российской Федерации за январь–декабрь 2003 (с. 198–203). М.: Госкомстат России, 2004; расчеты автора.

нию с предприятием на праве оперативного управления (казенным) имеет, по крайней мере, то преимущество, что государство не несет ответственности по его обязательствам. В этом же русле находятся сомнения по поводу целесообразности преобразования ФГУПов именно в открытые акционерные общества: почему, к примеру, научные организации не могут быть преобразованы в некоммерческие организации?

4. Серьезной проблемой является возможность быстрой выработки критериев эффективности использования государственного и муниципального имущества в некоммерческих целях ввиду большого разнообразия таких функций государства и местных органов власти.

Подчинение деятельности госсектора удовлетворению определенных общественных потребностей не позволяет свести оценку эффективности их деятельности исключительно к величине получаемых государством прямых доходов от того или иного предприятия в виде дивидендов или доли прибыли. Важно принимать во внимание косвенные эффекты, оказывающие влияние на экономику в целом⁴⁴⁵, а такие эффекты, как правило, довольно сложны для учета и финансового анализа.

Большие трудности могут возникнуть и с попытками вести раздельный учет затрат и доходов по различным направлениям деятельности в рамках одного объекта федеральной собственности (как это показал процесс реформирования естественных монополий). Так, ФГУПы, подведомственные Минатому России, с учетом специфики отрасли несут значительные расходы по содержанию объектов, запрещенных к приватизации и являющихся исключительно федеральной собственностью: хранилища радиоактивных отходов с инфраструктурой, действующие и законсервированные «хвостохранилища» также с инфраструктурой, защитные сооружения гражданской обороны, объекты и установки, не задействованные в настоящее время в ядерно-технологическом цикле, а также загрязненные при работе с расщепляющимися материалами.

⁴⁴⁵ В первую очередь это относится именно к унитарным предприятиям, поскольку деятельность хозяйственных обществ с участием государства в капитале, которые приближены к субъектам хозяйствования в частном секторе, можно оценивать по величине дивидендных выплат в бюджет.

ми объекты, требующие значительных средств на реабилитацию. Кроме того, указанные предприятия несут чрезмерные издержки по содержанию объектов жилья и соцкультбыта, поскольку являются градообразующими предприятиями, расположенными в закрытых административно-территориальных образованиях.

5. Наконец, возникают весьма непростые проблемы качественного нормативно-правового обеспечения. Очевидно, что предлагаемая правовая конструкция требует принятия массы сопутствующих нормативно-правовых актов, что порождает много вопросов. Так, фактическая отмена права хозяйственного ведения влечет за собой необходимость принятия закона о казенных предприятиях в условиях, когда закон об унитарных предприятиях, уже регулирующий данную организационно-правовую форму, действует всего лишь чуть больше года.

Аналогичным образом форсирование темпов приватизации может потребовать внесения изменений в действующий менее двух лет Закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» с целью пересмотра имеющихся ограничений этого процесса. Проведенный в соответствии с решением заседания правительства РФ от 27 февраля 2003 г. анализ выявил 50 федеральных законов и 16 указов президента РФ, содержащих запреты и ограничения на приватизацию различных видов государственного имущества, после чего было предложено отменить такие нормы в 11 законах и 9 указах. Всего же для реорганизации около 6000 ФГУПов к 2006 г. (что предполагается) необходимо одновременно внести изменения в нормативно-правовые акты, снимающие ограничения на приватизацию по более чем 3000 существующим ФГУПам.

Вопрос о стабильности законодательства при этом становится чисто риторическим.

Изданный параллельно с принятием нового закона о приватизации Указ Президента РФ от 21 декабря 2001 г. № 1514 содержал поручение правительству РФ до 1 марта 2002 г. представить на утверждение перечни стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ. Де-факто такие списки были утверждены лишь спустя 2,5 года Указом Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009. Здесь необходимо напомнить также о том, что из текста закона не просматривается механизм принятия президен-

том правительственные предложения. Для этого глава государства, по-видимому, должен опираться на экспертную оценку непосредственно подчиненных ему структур. Однако не вполне понятно, имеется ли в виду администрация президента РФ, Совет безопасности или какой-либо другой орган.

Отдельной проблемой является сопряжение законопроекта «О государственном и муниципальном имуществе» с новыми Федеральными законами «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ».

В более общем контексте неизбежно встает вопрос о том, как реформирование унитарных предприятий и их возможная приватизация будут увязаны с мероприятиями по административной реформе, с ходом реструктуризации естественных монополий и реформирования жилищно-коммунального хозяйства.

Следует помнить, что фоновыми проблемами, определяющими перспективы приватационного процесса в России в ближайшие 3–5 лет, являются значительный масштаб государственного сектора на федеральном, региональном и местном уровнях, неопределенность возможной эффективности новых способов приватизации, легитимированных в новом законе 2001 г. (спрос на эти механизмы пока не получил практического подтверждения), опасность ориентации на скорость приватизации, желание во что бы то ни стало завершить ее к определенному сроку, что может нанести серьезный ущерб качеству процесса (риски привнесения нестабильности на фондовый рынок и продажи государственного имущества дешевле, чем это могло бы происходить при спокойной, растянутой во времени приватизации)⁴⁴⁶.

⁴⁴⁶ Несмотря на то что в названии правительственного документа говорится о «Прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества на 2004 г. и основных направлениях приватизации федерального имущества до 2006 г.», реально его текст содержит списки объектов приватизации лишь на 2004 г. При этом традиционно высока вероятность корректировки таких списков, как это имело место в 2003 г.

Заключение и прикладные рекомендации

1. Унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения на протяжении 1990-х годов оставались большой составной частью государственного сектора экономики России. В связи с тем что приоритет в ходе реформирования отношений собственности был отдан массовой приватизации, изначально предполагалось, что проблема управления хозяйственными субъектами данной организационно-правовой формы отпадет сама собой. Однако этого не произошло, и к концу 1990-х годов стала задача эффективного управления государственной собственностью, включая унитарные предприятия.

2. После принятия «Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ» (1999 г.) на протяжении 3 лет была сформирована новая нормативно-правовая база, регулирующая деятельность унитарных предприятий (через устав, контракты с его руководителем, утверждение показателей эффективности и программ деятельности и т. п.). На практике этот сектор экономики оказался охвачен новыми правилами лишь частично. В борьбе за контроль над крупными государственными предприятиями «потерялись» небольшие унитарные предприятия, некоторые из них даже выпали из системы учета государственной собственности. Некоторое сокращение размеров сектора унитарных предприятий на федеральном уровне происходило преимущественно за счет укрупнения и реорганизации хозяйствующих субъектов, ход приватизации был весьма медленным.

Следует отметить, что сначала реформа государственных предприятий воспринималась упрощенно – как преобразование большинства из них в акционерные общества, 100% акций которых принадлежит государству. Однако в скором времени стало понятно, что это резко увеличивает нагрузку на систему представления интересов государства в акционерных обществах с государственным участием. В то же время процесс ликвидации множества небольших государственных предприятий требует затрат, которые могут быть компенсированы доходами от приватизации их имущества.

На протяжении последних лет во главу угла все время ставится тезис: государственных предприятий слишком много, чтобы государство могло ими эффективно управлять. Мероприятия, направленные на то, чтобы разобраться с тем, какие именно публичные функции должны осуществляться при помощи госсектора, начали реализовываться с большим опозданием.

3. В целях стимулирования процесса реформирования государственных предприятий в 2001–2002 гг. были приняты новые законы о приватизации и об унитарных предприятиях. Предполагалось, что новые, более жесткие нормы закона об унитарных предприятиях, регулирующие их текущую деятельность, создадут мотивацию для всех жизнеспособных государственных предприятий к акционированию, а новый закон о приватизации расширит спектр применяемых для изменения формы собственности методов, обеспечив политику сокращения размеров государственного сектора соответствующим инструментарием. Однако в настоящее время говорить о большой эффективности новых методов приватизации не приходится.

Сохранение значительной части федеральных государственных унитарных предприятий к 2004 г. обусловлено не только субъективными, но и объективными факторами. В различных законах определены отдельные виды деятельности, которые могут осуществлять только унитарные предприятия. Преобразование государственных предприятий в казенные существенно повышает финансовые риски для государства, так как в этом случае оно несет субсидиарную ответственность по их обязательствам.

4. Стремясь как можно скорее сократить размер сектора государственных унитарных предприятий и быстрее реформировать их, Минимущество России пошло на существенные упрощения подходов к реформированию государственных предприятий, их приватизации. Помимо этого, сохраняется логика, что расходы на проведение приватизации должны формироваться с привязкой в определенной пропорции к объемам ожидаемых доходов от приватизации. Это приводит к неизбежному «смещению» к приватизации наиболее крупных ФГУПов, невниманию к их отраслевой специфике, небрежному отношению к судьбе небольших предприятий, что усиливает небезосновательные сомнения отраслевых

министерств и ведомств в отношении возможных негативных последствий упрощенной масштабной ликвидации ФГУПов.

Чрезмерное давление на унитарные предприятия при отсутствии для них подходящих вариантов преобразования чревато риском «торможения» реформирования всего государственного сектора экономики. При этом государство не создало благоприятных условий для преобразования унитарных предприятий, не обеспечило необходимой диверсификации и гибкости процедур приватизации. Закономерно встают вопросы о том, насколько подходят для небольших предприятий предусмотренные законом способы приватизации, всегда ли статус акционерного общества соответствует специфике его деятельности, действительно ли рационально приватизировать имущество унитарных предприятий, а не бизнес.

5. Получение части прибыли от государственных унитарных предприятий вряд ли можно рассматривать в качестве весомого и перспективного источника для бюджета. Это связано как с программой постепенной ликвидации института унитарных предприятий, так и с переориентацией (в перспективе) остающихся ГУПов в казенные структуры, обеспечивающие государственные нужды.

6. В связи со всем сказанным выше среднесрочные задачи по реформированию государственных унитарных предприятий федеральной собственности (ФГУП) на ближайшие годы включают 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, желез-

нодорожный транспорт, атомная энергетика, теле- и радиовещание;

- преобразование дочерних предприятий (что обеспечит сокращение числа ФГУПов почти на 1,5 тыс.);
- концентрация не подлежащего приватизации федерального имущества на ограниченном числе предприятий (например, воздушный и морской транспорт);
- ускорение приватизации унитарных предприятий на основе использования инструментария, предусмотренного новым законом о приватизации (2001 г.).

6. 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.

7. 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 сохранимых в государственной собственности унитарных предприятий в казенные предприятия. Скорость сужения поля применения организационно-правовой формы унитарного предприятия во многом будет зависеть от меры достижения частным сектором уровня зрелости, достаточного для передачи ему части функций, выполняемых унитарными предприятиями.

Приложение

Таблица 1
Отраслевая структура государственных (муниципальных)
предприятий г. Москвы

№ п/п	Наименование группы предприятий	Число, ед.	Доля в общем числе ГУПов, %	Число ГУПов, не подлежащих приватизации ⁴⁴⁷ , ед.
1	2	3	4	5
1	Ремонтно-эксплуатационные предприятия	364	22,78	–
2	Аптеки	301	18,84	частично ⁴⁴⁸
3	Дирекции единого заказчика	135	8,45	1
4	Кинотеатры	91	5,69	–
5	Ремонто-строительные и монтажные управление, специализированные ремонтные предприятия	87	5,44	4
6	Научные организации, информационные и аналитические центры	80	5,01	9
7	Автобусные, троллейбусные парки, трамвайные депо, специализированные транспортные предприятия	54	3,38	1
8	Предприятия оптовой торговли	48	3,00	9
9	Ремонто-строительные и монтажные, специализированные ремонтные предприятия транспортного хозяйства	34	2,13	1
10	Газеты, журналы, издательства и типографии	22	1,38	–
11	Рынки	20	1,25	15
12	Гостиницы	16	1,00	–
13	Школьно-базовые столовые	17	1,06	17

⁴⁴⁷ Постановление Правительства Москвы от 20 апреля 1999 г. № 350 «О проектах законов города Москвы “О приватизации государственной и муниципальной собственности в Москве” и “О программе приватизации государственной и муниципальной собственности в Москве”» (с изменениями от 28 сентября 1999 г.).

⁴⁴⁸ Кроме аптечных предприятий, реализующих наркотические и психотропные вещества и их прекурсоры, подлежащие контролю в РФ.

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5
14	Предприятия благоустройства, цветочные и лесопарковые хозяйства	14	0,88	1
15	Предприятия по текущему ремонту и эксплуатации шоссейных дорог, магистральных улиц	10	0,63	1
16	Ювелирные предприятия	16	0,63	16
17	Предприятия служб быта (прачечные, химчистки)	9	0,56	9
18	Гаражно-стояночные предприятия	4	0,25	–
19	Предприятия по текущему ремонту и эксплуатации системы наружного освещения города	2	0,13	1
20	Предприятия – производители тепловой энергии, эксплуати- рующие тепловые сети	3	0,19	1
21	Предприятия и организации, занимающиеся утилизацией му- сора и промышленных отходов	2	0,13	2
22	Метрополитен	1	0,06	–
23	Похоронные бюро	1	0,06	1
24	Предприятия и организации газового хозяйства	1	0,06	1
25	Предприятия и организации городского водоотведения и ка- нализации	2	0,13	2
26	Предприятия и организации городского водоснабжения	1	0,06	–
27	Предприятия и организации, обслуживающие и эксплуати- рующие мостовые и гидротехнические сооружения города	1	0,06	1
28	Предприятия и организации, обслуживающие коллекторы и другие подземные коммуникации	2	0,13	2
29	Прочие предприятия	271	16,83	44
Итого				1598 100,00 –*

* Доля ГУПов, не подлежащих приватизации, в общем числе государственных пред-
приятий должна составить 8,7%.

Источник: Постановление Правительства Москвы от 19 декабря 2000 г. № 991
(с изменениями от 19 апреля 2001 г.).

Таблица 2

**Ведомственная подчиненность государственных
(муниципальных) предприятий г. Москвы**

№ п/п	Наименование группы предприятий	Число ГУПов, находящих- ся в ведомственном под- чинении департаментов, управлений аппарата правительства и мэрии, ед.	Число ГУПов, на- ходящихся в ве- домственном подчинении пре- фектур, ед.
		3	
1	2		
1	Ремонтно-эксплуатационные предприятия	2	362
2	Аптеки	301	0
3	Дирекции единого заказчика	0	135
4	Кинотеатры	86	5
5	Ремонтно-строительные и монтажные управление, специализированные ремонтные предприятия	55	32
6	Научные организации, информационные и аналитические центры	67	13
7	Автобусные, троллейбусные парки, трамвайные депо, специализированные транспортные предприятия	34	20
8	Предприятия оптовой торговли	36	12
9	Ремонтно-строительные и монтажные, специализированные ремонтные предприятия транспортного хозяйства	34	0
10	Газеты, журналы, издательства и типографии	18	4
11	Рынки	16	4
12	Гостиницы	15	1
13	Школьно-базовые столовые	13	2
14	Цветочные и лесопарковые хозяйства	8	6
15	Предприятия по текущему ремонту и эксплуатации шоссейных дорог, магистральных улиц	5	5
16	Ювелирные предприятия	10	0

Продолжение таблицы 2

1	2	3	4
17	Предприятия служб быта (прачечные, химчистки)	8	0
18	Гаражно-стояночные предприятия	3	1
19	Предприятия по текущему ремонту и эксплуатации системы наружного освещения города	2	0
20	Предприятия – производители тепловой энергии, эксплуатирующие тепловые сети	3	0
21	Предприятия и организации, занимающиеся утилизацией мусора и промышленных отходов	1	0
22	Метрополитен	1	0
23	Похоронные бюро	1	0
24	Предприятия и организации газового хозяйства	2	0
25	Предприятия и организации городского водоотведения и канализации	2	0
26	Предприятия и организации городского водоснабжения	1	0
27	Предприятия и организации, обслуживающие и эксплуатирующие мостовые и гидротехнические сооружения города	4	0
28	Предприятия и организации, обслуживающие коллекторы и другие подземные коммуникации	2	0
29	Прочие предприятия	159	107
Итого		889	709

Источник: Постановление Правительства Москвы от 19 декабря 2000 г. № 991 (с изменениями от 19 апреля 2001 г.).

Таблица 3

**Значения коэффициента Кп, применяемые при расчете
доли средств, отчисляемых в бюджет г. Москвы⁴⁴⁹**

№ п/п	Коды ОКОНХ	Группы предприятий по видам деятель- ности, наименование предприятий	Коэффи- циент Кп
1	2	3	4
<i>I. Предприятия: структурообразующие, а также крупные, имеющие особое значение для жизнеобеспечения города</i>			
1.1	90213	МГП «Мосводоканал»	1,3
1.2	90213	МГУП «Москоллектор»	0,4
1.3	90213	ГУП «Мосводосток»	0,9
1.4	90214	МГУП «Мосгаз»	0,9
1.5	90215	ГУП «Теплоремонтналадка»	0,5
1.6	90215	ГУП «Мостеплоэнерго»	1,8
1.7	90212	СГУП «Мосгорсвет»	0,4
1.8	90290	ГУП «Доринвест»	2,7
1.9	50000– 59999	ГУП «Мосгортранс»	0,8
1.10	50000– 59999	ГУП «Московский метрополитен»	0,8
1.11	90000– 90299	ГУП «Мосгортепло»	0,5
1.12	90212	ГУП «Моссвет»	0,4
<i>II. Предприятия ярко выраженной социальной направленности</i>			
2.1	71300	Школьно-базовые столовые	0,2
2.2	99200	Предприятия народного образования	0,7
2.3	90310	МГУП спецобслуживания населения «Ритуал»	0,6
<i>III. Предприятия, работающие в условиях конкурентной среды</i>			
3.1	10000– 19999	Ремонтно-механические предприятия	1,5
3.2	60000– 69999	Предприятия стройиндустрии	2,5
3.3	10000– 19999	Предприятия пищевой промышленности	0,3

⁴⁴⁹ Временное положение о порядке определения и отчислений в бюджет г. Москвы части прибыли государственных унитарных предприятий. Утверждено Постановлением Правительства Москвы от 21 мая 2002 г. №383-ПП.

Продолжение таблицы 3

1	2	3	4
3.4	10000–19999	Полиграфические предприятия	1,8
3.5	10000–19999	Ювелирные предприятия	1,1
3.6	87000–87999	Прачечные и химчистки	0,8
3.7	1000–19999	Прочие промышленные предприятия	1,5
3.8	20000–29999	Предприятия сельского хозяйства	1,0
3.9	60000–69999	РСУ, строительные, монтажные и спецремонтные предприятия	1,6
3.10	70000–79999	Аптеки	0,3
3.11	70000–79999	Рынки	1,8
3.12	70000–79999	Предприятия оптовой торговли и материально-технического снабжения	1,0
3.13	90000–90299	Гостиницы	2,4
4	<i>IV. Предприятия культуры, здравоохранения, физкультуры и спорта</i>		
4.1	93000–93999	Кинотеатры и предприятия культуры	1,0
4.2	91000–91999	Предприятия здравоохранения, физкультуры и спорта.	1,0
5	97000–97999	<i>V. Предприятия, выполняющие управленческие, надзорные функции либо оказывающие в этой области услуги органам исполнительной власти</i>	2,6
6	<i>VI. Предприятия прочих видов деятельности</i>		
6.1	50000–59999	Транспортные предприятия	1,2
6.2	60000–69999	Проектные организации	1,6
6.3	95000–95999	Предприятия прочих видов деятельности сферы материального производства, информационно-вычислительного обслуживания, науки и научного обслуживания	1,2
6.4	90000–90299	Общегородские предприятия ЖКХ и службы быта	1,8

Продолжение таблицы 3

1	2	3	4
6.5	90000– 90299	Ремонтно-эксплуатационные и аварийно-восстановительные службы, предприятия дорожного хозяйства, зеленого строительства и благоустройства	0,5

Таблица 4
Форма справки о финансово-экономическом положении
федерального государственного унитарного предприятия⁴⁵⁰

№ п/п	Показатели	2000 г. (отчет)	2001 г. (прогноз)
1	Выручка от реализации, тыс. руб. (ф. № 2, стр. 010)		
2	Прибыль, тыс. руб. (ф. № 2, стр. 140)		
3	Налог на прибыль и иные платежи, тыс. руб. (ф. № 2, стр. 150)		
4	Чистая прибыль, тыс. руб. (ф. № 2, стр. 190)		
5	Нераспределенная прибыль, тыс. руб. (ф. № 3, стр. 050)		
6	Фонд социальной сферы, тыс. руб. (ф. № 3, стр. 060)		
7	Другие фонды, тыс. руб.		

Расчетный показатель в соответствии с п. 3 Временного порядка определения доли прибыли федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении Госстандарта России, подлежащей перечислению в федеральный бюджет на 2001 г., составляет _____.

⁴⁵⁰ Приказ Госстандарта РФ от 11 сентября 2001 г. № 302.

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

**В серии «Научные труды» вышли в свет
(на русском языке) следующие работы:**

№ 80Р Дробышевский С.М., Полевой Д.И. **Проблемы создания единой валютной зоны в странах СНГ.** 2004.

№ 79Р Колл. авт. **Сельская бедность и сельское развитие в России.** 2004.

№ 78Р Шишкун С.В., Заборовская А.С. **Формы участия населения в оплате социальных услуг в странах с переходной экономикой.** 2004.

№ 77Р Колл. авт. **Выбор денежно-кредитной политики в стране – экспортёре нефти.** 2004.

№ 76Р Воскобойников И. Б. **Нерыночный капитал и его влияние на динамику инвестиций в российской экономике.** 2004.

№ 75Р Колл. авт. **Проблемы и практика перехода военной организации России на новую систему комплектования.** 2004.

№ 74Р Колл. авт. **Перспективы реформирования аграрной политики России.** 2004.

№ 73Р Колл. авт. **Экономико-правовые факторы и ограничения в становлении моделей корпоративного управления.** 2004.

№ 72Р Дежина И. Г., Салтыков Б. Г. **Механизмы стимулирования коммерциализации исследований и разработок.** 2004.

№ 71Р Колл. авт. **Проблемы интеграции России в единое европейское пространство.** 2003.

№ 70Р Колл. авт. **Факторы экономического роста российской экономики.** 2003.

№ 69Р Колл. авт. **Финансовые рынки в переходной экономике: некоторые проблемы развития.** 2003.

№ 68Р Колл. авт. **Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки.** 2003.

№ 67Р Колл. авт. **Налоговая реформа в России: проблемы и решения (в 2-х томах).** 2003.

№ 66Р Колл. авт. **Совершенствование системы закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд.** 2003.

№ 65Р Колл. авт. **Инвестиционное поведение российских предприятий.** 2003.

№ 64Р В. Носко, А. Бузаев, П. Кадочников, С. Пономаренко. **Анализ прогнозных свойств структурных моделей и моделей с включением результатов опросов предприятий.** 2003.

№ 63Р Колл. авт. **Рынок покупных ресурсов в российском сельском хозяйстве.** 2003.

№ 62Р П. Кадочников, С. Синельников-Мурылев, С. Четвериков. **Импортозамещение в Российской Федерации в 1998–2002 гг.** 2003.

№ 61Р Денисенко М. Б., Хараева О. А., Чудиновских О. С. **Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада.** 2003.

№ 60Р Колл. авт. **Финансовые аспекты реформирования отраслей социальной сферы.** 2003.

№ 59Р Колл. авт. **Пенсионная реформа: социальные и экономические аспекты.** 2003.

№ 58Р Колл. авт. **Сравнительный анализ денежно-кредитной политики в переходных экономиках.** 2003.

№ 57Р Цухло С. В. **Конкуренция в российской промышленности (1995–2002 гг.).** 2003.

№ 56Р Дежина И. Г. **Проблемы прав на интеллектуальную собственность.** 2003.

№ 55Р Радыгин А. Д., Энтов Р. М., Межераупс И.В. **Особенности формирования национальной модели корпоративного управления.** 2003.

№ 54Р Колл. авт. **Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.** 2003.

№ 53Р А. Г. Вишневский, Е. М. Андреев, А. И. Трейвиш. **Перспективы развития России: роль демографического фактора.** 2003.

№ 52Р С. Синельников-Мурылев, С. Баткибеков, П. Кадочников, Д. Некипелов. **Оценка результатов реформы подоходного налога в Российской Федерации.** 2003.

№ 51Р П. Казначеев. **Прагматизм и либеральное мировоззрение.** 2002.

№ 50Р Колл. авт. **Налоговая реформа в России: анализ первых результатов и перспективы развития.** 2002.

№ 49Р П. Кадочников. **Внешние факторы денежно-кредитной политики РФ.** 2002.

№ 48Р Колл. авт. **Дерегулирование российской экономики: механизм воспроизводства избыточного регулирования и институциональная поддержка конкуренции на товарных рынках.** 2002.

№ 47Р Колл. авт. **Проблемы агропродовольственного сектора.** 2002.

№ 46Р Р.М. Энтов, В.П. Носко, А.Д. Юдин, П.А. Кадочников, С.С. Пономаренко. **Проблемы прогнозирования некоторых макроэкономических показателей.** 2002.

№ 45Р С. Дробышевский, А. Козловская. **Внутренние аспекты денежно-кредитной политики России.** 2002.

№ 44Р С.Н. Смирнов, Н.И. Исаев, А.А. Гудков, Л.Д. Попович, С.В. Шишкин. **Социальное обеспечение экономических реформ.** 2002.

№ 43Р А. Радыгин, Р. Энтов, Н. Шмелева. **Проблемы слияний и поглощений в корпоративном секторе.** 2002.

№ 42Р В.А. Бессонов, С.В. Цухло. **Анализ динамики российской переходной экономики.** 2002.

№ 41Р А. Радыгин, Р. Энтов, И. Межераупс. **Проблемы правоприменения (инфурсмента) в сфере защиты прав акционеров.** 2002.

№ 40Р **Экономический рост: после коммунизма** (Материалы международной конференции). 2002.

№ 39Р Э. Ватолкин, Е. Любощиц, Е. Хрусталев, В. Цымбал. **Реформа системы комплектования военной организации России рядовым и младшим командным составом.** Под редакцией Е. Гайдара и В. Цымбала, 2002.

№ 38Р **Инвестиционная привлекательность регионов: причины различий и экономическая политика государства.** Сборник статей под редакцией В.А. May, О.В. Кузнецовой, 2002.

№ 37Р Н. Карлова, И. Кобута, М. Прокопьев, Е. Серова, И. Храмова, О. Шик. **Агропродовольственная политика и международная торговля: российский аспект.** 2001.

№ 36Р А.Д. Радыгин, Р.М. Энтов. **Корпоративное управление и защита прав собственности: эмпирический анализ и актуальные направления реформ.** 2001.

№ 35Р Ю.Н. Бобылев. **Реформирование налогообложения минерально-сырьевого сектора.** 2001.

№ 34Р **Эконометрический анализ динамических рядов основных макроэкономических показателей.** 2001.

№ 33Р С. Цухло. **Анализ факторов, определяющих реальное финансово-экономическое состояние российских промышленных предприятий.** 2001.

- № 32Р С. Жаворонков, В. Май, Д. Черный, К. Яновский. **Дeregулирование российской экономики.** 2001.
- № 31Р **Проблемы становления новой институциональной структуры в переходных странах.** Сборник статей, 2001.
- № 30Р В.А. Бессонов. **Трансформационный спад и структурные изменения в российском промышленном производстве.** 2001.
- № 29Р Е.Г. Потапчик, С.К. Салахутдинова, С.В. Шишкин. **Бюджетное финансирование федеральных учреждений здравоохранения.** 2001.
- № 28Р **Некоторые проблемы денежно-кредитной политики в переходной экономике.** Сборник статей, 2001.
- № 27Р С. Дробышевский, А. Золотарева, П. Кадочников, С. Синельников. **Перспективы создания стабилизационного фонда в РФ.** 2001.
- № 26Р **Посткоммунистическая Россия в контексте мирового социально-экономического развития. Материалы международной конференции.** 2001.
- № 25Р С. Шишкин. **Реформа финансирования российского здравоохранения.** 2000.
- № 24Р **Совершенствование межбюджетных отношений в России.** 2000.
- № 23Р М. Матовников. **Функционирование банковской системы России в условиях макроэкономической нестабильности.** 2000.
- № 22Р Эндрю Добсон. **Долг и инвестиции для субъектов Российской Федерации.** 2000.
- № 21Р Л. Михайлов, Л. Сычева, Е. Тимофеев. **Банковский кризис 1998 года в России и его последствия.** 2000.
- № 20Р **Некоторые актуальные вопросы аграрной политики в России.** 2000.
- № 19Р **Проблемы налоговой системы России: теория, опыт, реформа** (в 2-х томах). 2000.

№ 18Р Материалы научной конференции «**Финансовый кризис: причины и последствия**». 2000.

№ 17Р С. Дробышевский. **Анализ рынка ГКО на основе изучения временной структуры процентных ставок**. 1999.

№ 16Р **Государственное регулирование экономики: опыт пяти стран**. 1999.

№ 15Р **Некоторые политэкономические проблемы современной России**. 1999.

№ 14Р С. Дробышевский. **Обзор современной теории временной структуры процентных ставок. Основные гипотезы и модели**. 1999.

№ 13Р Е. Гайдар. **Наследие социалистической экономики: макро- и микроэкономические последствия мягких бюджетных ограничений**. 1999.

№ 12Р А. Радыгин, Р. Энтов. **Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг**. 1999.

№ 11Р **Реформирование некоторых отраслей социальной сферы России**. 1999.

№ 10Р **Коммунистическое правительство в посткоммунистической России: первые итоги и возможные перспективы**. 1999.

№ 9-1Р В. May. **Экономика и право. Конституционные проблемы экономической реформы посткоммунистической России**. 1998.

№ 9Р **Средний класс в России**. Сборник докладов, 1998.

№ 8Р **Политические проблемы экономических реформ: сравнительный анализ**. Сборник докладов, 1998.

№ 7Р С.Г. Синельников-Мурылев, А.Б. Золотарева. **Роль Правительства и Парламента в проводимой бюджетной политике в постсоветской России**. 1998.

№ 6Р **Финансово-экономические проблемы военного строительства и пути их решения** (Материалы научно-практической конференции). 1998.

№ 5Р А.П. Вавилов, Г.Ю. Трофимов. **Стабилизация и управление государственным долгом России.** 1997.

№ 4Р **Либерализация и стабилизация – пять лет спустя.** Сборник докладов, 1997.

№ 3Р **Пять лет реформ.** Сборник статей, 1997.

№ 2Р **Посткоммунистическая трансформация: опыт пяти лет.** Сборник докладов, 1996.

№ 1Р В. May, С. Синельников-Мурылев, Г. Трофимов. **Макроэкономическая стабилизация, тенденции и альтернативы экономической политики России.** 1996.

Радыгин Александр Дмитриевич
Мальгинов Георгий Николаевич
Симачев Юрий Вячеславович
Гонтмахер Алина Евгеньевна
Газетов Антон Николаевич
Шилкин Максим Иванович

**РЕФОРМИРОВАНИЕ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ
В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ:
ОТРАСЛЕВОЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ**

Редакторы: Н. Главацкая, К. Мезенцева

Корректор: Н. Андрианова

Компьютерный дизайн: В. Юдичев

Подписано в печать 04.10.04

Тираж 300 экз.

Лицензия на издательскую деятельность Серия ИД № 02079 от 19 июня 2000 г.
125993, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (095) 229-6736,
FAX (095) 203-8816
E-MAIL – info@iet.ru,
WEB Site – <http://www.iet.ru>

© Институт экономики переходного периода, 2004