

## Глава 14. Проблемы управления государственными унитарными предприятиями

### 14.1. Общая характеристика сектора

Общее число унитарных предприятий, зарегистрированных в Российской Федерации, оценивается на уровне 80 тысяч, при этом число федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП) – менее 10 тысяч, число государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации – более 10 тысяч, и есть еще около 60 тысяч муниципальных унитарных предприятий<sup>1</sup>.

Удельный вес государственных унитарных предприятий в общем числе предприятий и организаций относительно невысок и оценивается на уровне 0,5 %. Более часто государственные предприятия встречаются в таких отраслях экономики, как геология, геодезия и гидрометеорология, транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, промышленность и наука, но даже по этим отраслям их удельный вес варьируется в пределах 1– % от числа предприятий и организаций отрасли.

Количество ФГУП в той или иной отрасли в большой мере отражает, с одной стороны уровень концентрации производства, сложившийся в дореформенный период, с другой стороны, степень привлекательности самой отрасли для внешних (не только иностранных) инвесторов и качество государственной политики по управлению своим имуществом в предыдущие годы. Весьма показательным в этом отношении является крайне незначительная (до 50 ед.) численность ФГУП в отраслях топливно-энергетического комплекса, металлургии, химии, которые имели высокий уровень концентрации производства по технологическим причинам еще в рамках централизованной экономики. С началом рыночных реформ их экспортная специализация вкупе с принудительной интеграцией большого числа бывших госпредприятий в холдинги на предприватизационной стадии сделали интерес частного капитала к ним столь большим, что государство, реализуя свою приватизационную программу, практически ушло из этих наиболее привлекательных отраслей, сохранив лишь точечное имущественное присутствие в форме долей капитала в АО. Так, нефтяной отрасли сохранилось лишь 6 унитарных предприятий, в газовом хозяйстве – 1, в нефтегазовом строительстве – ни одного.

На другом полюсе оказались ряд отраслей обрабатывающей промышленности (прежде всего, машиностроение), где изначально меньший уровень концентрации, дополненный кризисом сбыта и политикой «атомизации» хозяйствующих субъектов на этапе массовой приватизации 1992–1994 гг. способствовал тому, что множество предприятий в них оказались вне поля зрения потенциальных инвесторов и остались государственными.

Государственные предприятия являются одним из основных элементов

---

<sup>1</sup> Подробный анализ сектора см. в кн.: О мерах по повышению эффективности управления государственной собственностью и о критериях ее оценки. Материалы Минимущества России к заседанию Правительства Российской Федерации 6 февраля 2003 г.; Мальгинов Г., Радыгин А., Симачев Ю. и др. Проблемы управления и задачи регулирования в секторе государственных унитарных предприятий / Повышение эффективности бюджетных расходов на финансирование бюджетных организаций (учреждений), управления государственными унитарными предприятиями. М.: ИЭПП, 2003. Т. 2; Симачев Ю. Реформирование государственных унитарных предприятий. М.: БЭА, timeo, 2003.

госсектора<sup>2</sup>. К 1 января 2000 г. в государственном секторе экономики, по данным Госкомстата, насчитывалось порядка 72 тысяч предприятий и организаций, среди которых государственных унитарных предприятий (федеральных и субъектов Российской Федерации) – 21574, государственных учреждений – примерно 45 тысяч, хозяйственных обществ с долей государственного участия более 50 % уставного капитала – около 5 тысяч. Таким образом, в настоящее время коммерческие организации в государственном секторе российской экономики представлены, в основном, унитарными предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения<sup>3</sup>. Государственные унитарные предприятия составляют более 70 % от числа предприятий и организаций госсектора в таких отраслях, как ЖКХ, торговля, транспорт, строительство. Государственные предприятия играют доминирующую роль в перевозках железнодорожным транспортом, в проведении лесовосстановительных работ, в услугах ЖКХ, атомной электроэнергетике. Их роль существенна в городском транспорте, сельском хозяйстве, в промышленности.

По результатам 1999 г. доля предприятий госсектора<sup>4</sup> в общем объеме промышленного производства оценивалась на уровне 10 %, а в среднесписочной численности занятых по предприятиям и организациям промышленности – на уровне 14 %. В то же время в отдельных отраслях промышленности роль государственных предприятий весьма значительна, в частности в полиграфической промышленности, в атомной промышленности, в атомной электроэнергетике, в оборонно-промышленном комплексе, машиностроении и металлообработке.

В начале 2003 г. в государственном секторе на федеральном уровне насчитывалось, в том числе, 9846 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП), более 37 тысяч федеральных государственных учреждений, менее 700 открытых акционерных обществ, в которых более 50 % акций находится в собственности Российской Федерации.

Состав федеральных государственных предприятий весьма неоднороден как по их отраслевой принадлежности, так и по масштабам бизнеса. Более половины из числа ФГУП относятся к науке, сельскому хозяйству, транспорту и строительству.

*Таблица 14.1*

**Структура федеральных государственных унитарных предприятий в отраслевом разрезе (на 1 января 2003 г.)**

Наименование отраслей	Количество предприятий	% к итогу
Сельское и лесное хозяйство	1568	16,0 %
Наука и научное обслуживание	1431	14,5 %
Транспорт и связь	1033	10,5 %
Строительство	988	10,0 %
Торговля и общественное питание	909	9,2 %

<sup>2</sup> 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, хозяйственные общества с долей государственного участия более 50% уставного капитала, а также хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики.

<sup>3</sup> В начале 2001 г. насчитывалось только 26 казенных предприятий, а в 2002 г. – 33 казенных предприятия.

<sup>4</sup> В этот период к госсектору относили только государственные предприятия, государственные учреждения и хозяйственные общества с долей государственного участия более 50% уставного капитала.

Машиностроение и металлообработка (без промышленности медицинской техники)	879	8,9 %
Материально-техническое снабжение и сбыт	892	9,0 %
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	229	2,3 %
Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	226	2,3 %
Полиграфическая промышленность	219	2,2 %
Геология и разведка недр, геодезическая и гидрометеорологическая службы	218	2,2 %
Прочие отрасли	1254	12,7 %
<b>ИТОГО</b>	<b>9846</b>	<b>100 %</b>

*Источник:* О мерах по повышению эффективности управления государственной собственностью и о критериях ее оценки. Материалы Минимущества России к заседанию Правительства Российской Федерации 6 февраля 2003 г. (далее – данные Минимущества РФ).

Среди федеральных государственных предприятий есть значительное число весьма небольших фирм – почти на каждом третьем ФГУП численность занятых не превышает 20 человек. Чаще такие небольшие ФГУП относятся к сферам науки и управления.

*Таблица 14.2*

**Распределение федеральных государственных унитарных предприятий в зависимости от численности занятых и от величины чистых активов**

	<b>Количество предприятий</b>	<b>Удельный вес в общем числе ФГУП</b>
<b>Среднесписочная численность работающих, чел.</b>		
свыше 100	4160	42,3 %
от 50 до 100	1459	14,9 %
от 20 до 50	1568	16,0 %
от 10 до 20	971	9,9 %
менее 10	1688	17,1 %
<b>ИТОГО</b>	<b>9846</b>	<b>100 %</b>
<b>Величина чистых активов, тыс. рублей</b>		
свыше 500	5894	59,9 %
от 100 до 500	846	8,6 %
от 50 до 100	256	2,6 %
от 10 до 50	284	2,9 %
менее 10	2566	26,1 %
<b>ИТОГО</b>	<b>9846</b>	<b>100 %</b>

*Источник:* данные Минимущества России.

Федеральные государственные предприятия весьма неоднородны по величине своих активов. С одной стороны, основная часть объектов федеральной недвижимости (более 70 % от их числа) закреплена за государственными унитарными предприятиями. В среднем за одним ФГУП закреплено более 20 объектов недвижимости

(производственного, административного, жилого назначения, а также соцкультбыта). С другой стороны, примерно каждый четвертый ФГУП – с чистыми активами менее 10 тысяч рублей. Лишь порядка 60 % федеральных государственных предприятий обладают активами (имуществом), достаточными для преобразования в открытое акционерное общество<sup>5</sup>.

Официальные данные по результатам деятельности государственных унитарных предприятий весьма ограничены, даже данные по их численности постоянно уточнялись в последние годы. В то же время, по данным Минимущества России, по результатам 2002 г. 40 % из числа ФГУП являются убыточными, а 20 % функционируют с примерно нулевой рентабельностью. Оценки Счетной палаты Российской Федерации еще более пессимистичны – убыточны примерно 67 % государственных унитарных предприятий.

При этом в конце 1999 г. – начале 2000 г. в правительственных документах применительно к государственным унитарным предприятиям были зафиксированы следующие ключевые проблемы:

- 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 не предусматривают ответственности 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;
- отсутствует полный реестр унитарных предприятий, содержащий информацию об их активах и основных результатах финансово-хозяйственной деятельности.

Справедливости ради необходимо отметить, что такие негативные последствия функционирования института хозяйственного ведения, как низкие показатели эффективности текущей деятельности, вывод активов, фиктивное банкротство и т. п., в принципе характерны и для многих субъектов других организационно-правовых форм. В российской экономике многие приватизированные предприятия тоже не демонстрируют ожидаемой эффективности и управляемости даже новыми частными владельцами, что показывает универсальный характер сложностей, присущих взаимоотношениям менеджеров и собственников в условиях перехода к рынку.

---

<sup>5</sup> В соответствии со статьей 26 Федерального закона «Об акционерных обществах» минимальный уставной капитал открытого акционерного общества должен составлять не менее одной тысячи МРОТ.

## 14.2. Некоторые направления реформирования системы ГУП

Проблема реформирования унитарных предприятий связана, прежде всего, с недостатками правовой конструкции права хозяйственного ведения. Ее суть состоит в асимметрии полномочий субъекта такого права и титульного собственника – государства. Именно этими обстоятельствами вызвано стратегическое решение о сокращении числа унитарных предприятий всех уровней. В среднесрочной перспективе предполагается их преобразование в открытые акционерные общества (ОАО), 100 процентов акций которых находится в государственной или муниципальной собственности, или казенные предприятия. Это позволяет использовать не специальный механизм управления государственными унитарными предприятиями, а ставший за последние годы достаточно ординарным инструментом делегирования представителей государства в советы директоров созданных на базе ФГУП акционерных обществ.

Появление этих прав связано с плановой экономикой, когда государство было объективно вынуждено выпускать в имущественный оборот «самостоятельные» юридические лица – «предприятия» и «учреждения», закрепляя за ними свое имущество на некоем ограниченном вещном праве. С 60-х гг. это право стало именоваться «правом оперативного управления», впоследствии в законах о собственности было разделено на более широкое по содержанию «право полного хозяйственного ведения», предназначенное для производственных «предприятий», и более узкое «право оперативного управления», предназначенное для госбюджетных и аналогичных им учреждений<sup>6</sup>.

В 1993 г. правительственная комиссия (возглавлявшаяся Е. Т. Гайдаром) предложила радикальное решение проблемы: трансформация подавляющего большинства госпредприятий в АО, и ограниченного количества госпредприятий – в казенные (ряд промежуточных документов был принят в 1994 г.). Эта идея не была реализована, и с 1995 г. в ГК РФ включено понятие «государственное унитарное предприятие»<sup>7</sup>.

Начиная с 1995 г. можно выделить следующие основные этапы в реализации политики по реформированию государственных унитарных предприятий:

- этап деклараций и формирования устойчивого сектора «самостоятельных» государственных предприятий (1995–1998 гг.);
- этап повышения эффективности управления государственными предприятиями и совершенствования государственного администрирования их деятельности (1999–2000 гг.);
- этап формирования стимулов к «вытеснению» государственных предприятий (2001–2003 гг.).

Важнейшим элементом – вехой – в государственной политике по реформированию государственных предприятий стало принятие в 1999 г. Концепции

---

<sup>6</sup> См.: Комментарии для предпринимателей к Гражданскому кодексу РФ. В 2-х томах / Под ред. В. Витрянского. М., 1995–1996; Суханов Е. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления // Экономика и жизнь, 1995. № 27, 29; Витрянский В. Выступление на «Круглом столе» ОЭСР и Всемирного банка по корпоративному управлению. М., май 1999.

<sup>7</sup> Еще в середине 90-х гг. был подготовлен проект закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях. Уже тогда было очевидно, что форма ГУП себя изжила, однако значительное количество предприятий такой формы требовало некоего переходного периода. Это связано, во-первых, с исключительным удобством данной формы (ГУП) для бесконтрольного управления со стороны менеджеров (субъективный фактор), во-вторых, с необходимостью радикальной смены юридических механизмов и понятий в принципе (объективный фактор).

управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации<sup>8</sup>, в которой впервые системно были зафиксированы основные недостатки в сложившейся системе взаимоотношений государства и унитарных предприятий, определены основные цели и задачи управления унитарными предприятиями, а также определен комплекс практических мер по их достижению.

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 органами власти.

Давно назревшими шагами на пути решения задач управления госимуществом являются введение типовых форм отчетности представителей РФ в открытых акционерных обществах (ОАО) (октябрь 1999 г.), решение о создании реестра показателей экономической эффективности деятельности федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП) и ОАО, акции которых находятся в федеральной собственности (январь 2000 г.), переход к ежегодному утверждению для ФГУП и ОАО (с долей федеральной собственности более 50 %) показателей экономической эффективности деятельности, контролю за их достижением и использованием имущества, определению доли прибыли ФГУП, перечисляемой в бюджет, рекомендуемого объема дивидендов для голосования представителями РФ в органах управления ОАО (февраль 2000 г.), регламентация порядка назначения представителей государства и их взаимодействия с Министерством имущественных отношений и органами отраслевого управления в зависимости от размера государственного пакета акций, включая временные сроки уведомлений, подачи предложений, согласований, выдачи письменных директив, отчетов об участии в работе органов управления предприятий (март 2000 г.).

В разработанной в 2000 г. программе «Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу» было прямо указано, что правовой статус более чем 11 тысяч государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, не позволяет им быть полноценными и эффективными субъектами рыночной экономики. В этой связи отмечалась необходимость отказа от использования права хозяйственного ведения. Решением проблемы должно было стать ускорение преобразования государственных унитарных предприятий в акционерные общества либо в казенные предприятия.

Следует заметить, что новый закон о приватизации 2002 г. существенно расширил инструментарий продажи государственного имущества (в частности, были введены способы, позволяющие реализовать низколиквидные объекты), однако в нем все равно наблюдается «дефицит» способов приватизации, учитывающих специфику нынешнего состава госсектора.

Новый закон о приватизации устранил одно из важнейших ограничений – необходимость утверждения Государственной Думой прогнозного перечня приватизируемых предприятий, однако при этом решить 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

---

<sup>8</sup> Одобрена постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 г. № 1024.

власти уже до 1 мая предшествующего года<sup>9</sup>. В дополнение к этому собственно процедура акционирования, по оценкам Минимущества России, занимает от 7 до 10 месяцев<sup>10</sup>.

Что касается сокращения оснований для сохранения государственных предприятий, то все усилия в этой сфере показали, что нормативными актами установить достаточно жесткие рамки невозможно – всегда возникают возможности для их расширительного толкования отраслевыми ведомствами. Минимуществом России<sup>11</sup> отмечалось, что подавляющее большинство имеющихся федеральных государственных предприятий были заявлены отраслевыми министерствами и ведомствами как необходимые для выполнения стоящих перед министерствами задач, хотя при этом реально лишь незначительная часть из этих предприятий выполняла публичные функции. Таким образом, на первый план вышли уже не столько нормативные проблемы, сколько *сопротивление отраслевых министерств и ведомств планируемому существенному сокращению числа подведомственных им государственных предприятий*.

В этом контексте интересно проанализировать 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 ФГУП. Ниже приведены данные, характеризующие количественную сторону этого вопроса (*табл. 14.3*).

Таблица 14.3

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

Министерство (ведомство)	Общее количество ФГУП на конец 2001 г. – начало 2002 г., ед.	Предлагаемые варианты реорганизации *							
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Министерство транспорта (Минтранс): - Дорожное хозяйство	396	...	...	30	...	...	...	...	...
Министерство промышленности, науки и технологий (Минпромнауки)	326	12	...	60	...	8	...	...	...

<sup>9</sup> В соответствии с законом о приватизации №178-ФЗ для того, чтобы акционировать ФГУП, 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.

<sup>10</sup> Об итогах приватизации государственного имущества в 2002 году и о мерах по реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества в 2003 г. Материалы Минимущества России к заседанию Правительства Российской Федерации 27 февраля 2003 г.

<sup>11</sup> О мерах по повышению эффективности управления государственной собственностью и о критериях ее оценки. Материалы Минимущества России к заседанию Правительства Российской Федерации 6 февраля 2003 г.

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
Государственный комитет по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Госстрой)	174	8	9	16	1	...	...	...	...
Государственный комитет по стандартизации и метрологии (Госстандарт)	39	3	-	-	3	1	-	-	32
Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет)	6	-	2	-	-	-	-	-	4

\* Цифрами обозначены следующие способы реорганизации ФГУП:

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 ФГУП через их акционирование допускается лишь в отношении не более 15-20 % их общего количества: в Минпромнауче – 18,4 %, в МПР – 16,5 %, в Госстрое – около 9 %. Еще более слабой выглядит вероятность передачи федеральных ГУП в собственность субъектов РФ. МПР предполагает реорганизовать таким образом около 5 % предприятий, Госстандарт – около 8 %.

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

В качестве обоснования сохранения ФГУП в организационно-правовой форме унитарного предприятия обычно используется следующая аргументация:

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

До сих пор в стадии проработки или пилотных проектов находятся 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).

При этом необходимо принимать во внимание тот факт, что проведенный анализ, конечно, далеко не полон, охватывая менее четверти от всех 9,4 тыс. ФГУП по состоянию на начало 2002 г. В частности, вне поля анализа остался почти весь оборонно-промышленный комплекс, находящийся в ведении специализированных правительственных 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.

Уже в 2001 г. стали особенно заметными следующие проблемы:

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

В этих условиях стал все более доминировать следующий взгляд на реформирование государственных унитарных предприятий: административный контроль – слишком долгий путь приближения ФГУП к корпоративным нормам. Такой взгляд стал основой всего дальнейшего содержания этапа «вытеснения» государственных предприятий. Основную роль здесь должен сыграть закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Хотя необходимость данного закона была очевидна еще с 1995 г. (вступление в силу ГК РФ), в своем итоговом варианте он был принят 14 ноября 2002 г. (№ 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях») и вступил в силу 3 декабря 2002 г.

Его основной задачей следует считать минимизацию недостатков права хозяйственного ведения. Квинтэссенцией нового закона стало известное сужение степеней хозяйственной свободы унитарного предприятия (четкое определение целей создания и допустимых видов деятельности, объем правоспособности), усиление регламентации управления ими со стороны государства, усиление защиты его имущественных прав (регламентация совершения крупных сделок, сделок с заинтересованностью, ограничение прав по созданию дочерних унитарных предприятий, допущение возможности изъятия части имущества в пользу государства).

Таким образом, этот закон привносит в юридическую конструкцию унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, ряд важных норм корпоративного права по крупным сделкам и сделкам с заинтересованностью, запрещает создание дочерних предприятий (что в случае унитарных предприятий не сопровождается замещением активов), а самое главное – устанавливает соответствующие требования для унитарных предприятий всех уровней (и федеральных, и принадлежащих субъектам Федерации, и муниципальных)

Среди основных новаций, которые позволяют говорить об изменении системы управления ГУП в сторону ужесточения, можно выделить:

- унитарное предприятие не в праве создавать в качестве юридического лица другое унитарное предприятие путем передачи ему части своего имущества (дочернее предприятие); тем самым перекрыты организационные возможности вывода активов;
- унитарные предприятия могут быть участниками (членами) коммерческих организаций и некоммерческих организаций, где допускается участие юридических лиц. Решение об участии унитарного предприятия в коммерческой или некоммерческой организации может быть принято только с согласия собственника имущества унитарного предприятия. Только с согласия этого собственника также возможно и распоряжение долей (вкладом) в уставном (складочном) капитале хозяйственного общества или товарищества, а также акциями, принадлежащими унитарному предприятию;

– унитарные предприятия не в праве выступать учредителями (участниками) кредитных организаций (тем самым ограничены возможности дирекции контролировать финансовые потоки)<sup>12</sup>;

– унитарные предприятия не вправе продавать принадлежащее им недвижимое имущество, сдавать его в аренду, передавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного общества (товарищества) или иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника;

– унитарные предприятия не вправе без согласия собственника совершать сделки, связанные с предоставлением займов, поручительством, получением банковских гарантий и с иными обременениями, с уступкой требований, переводом долга, а также заключать договоры простого товарищества;

– создание казенного предприятия возможно не только на федеральном (как предусмотрено Гражданским кодексом), но и на региональном и муниципальном уровнях, хотя ограничивается список оснований для создания таких предприятий ограничен (только для использования имущества, приватизация которого запрещена, для решения социальных задач, а также для производства продукции, связанной с национальной безопасностью и обороной, или отдельных видов продукции, изъятой из оборота);

– введены ограничения на совмещение видов коммерческой деятельности руководителей унитарных предприятий – помимо исполнения основных обязанностей, им разрешается лишь научная и творческая деятельность;

– все крупные сделки на сумму более 10 % уставного фонда унитарного предприятия или более чем в 50 тыс. раз превышающие МРОТ должны согласовываться с собственником;

– казенное предприятие осуществляет свою деятельность в соответствии со сметой расходов и доходов, утверждаемой собственником;

– собственнику предоставлено право преобразовать унитарное предприятие в государственное или в муниципальное учреждение;

– уточнен порядок формирования уставного фонда унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения.

Закон определяет в соответствии с Гражданским кодексом РФ правовое положение государственных и муниципальных унитарных предприятий, права и обязанности собственников их имущества, порядок создания, реорганизации и ликвидации унитарных предприятий. Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарного предприятия могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию. Тем не менее *наиболее серьезный недостаток* этой организационно-правовой формы сохраняется: «в России создаются и действуют унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления (казенное предприятие)».

---

<sup>12</sup> В 2001 г. для инвентаризации долей государства (ГУП) в банках была создана специальная межведомственная комиссия, по данным которой в собственности государства находятся доли в 424 банках (в том числе в 62 – блокирующие пакеты). Около 600 ГУП владеют 714 пакетами акций в 250 кредитных учреждениях на сумму примерно 2,5 млрд руб. Все ведомства должны были до 1 июля 2002 г. передать Минимущества принадлежащие им акции. Первоначальной реакцией ГУП стало искажение информации об участии в кредитных организациях, а некоторые предприняли попытки провести увеличение уставных капиталов банков для «размывания» государственной доли. Тем не менее к октябрю 2002 г. в Минимущества передано около 90% акций. Аналогичная работа должна быть проделана по страховым компаниям и инвестиционным фондам.

Кроме того, нельзя не отметить, что принятый вариант закона имеет целый ряд существенных недостатков:

- нерациональность норм, определяющих случаи возможного создания унитарных предприятий, прежде всего – избыточность оснований для создания казенных предприятий;

- отсутствие необходимого развития норм Гражданского кодекса, определяющих специальную правоспособность унитарных предприятий;

- недостаточная развитость положений, касающихся изменения вида унитарного предприятия и передачи имущества унитарного предприятия другому собственнику государственного или муниципального имущества;

- несогласованность некоторых норм закона с Гражданским кодексом РФ, другими действующими законами (в частности, федеральным законом «Об аудиторской деятельности»), несоответствие применяемых терминов уже устоявшейся терминологии, используемой в подзаконных актах и др.

Тем не менее закон об унитарных предприятиях представляется очень важным, и сам факт его появления можно было бы только приветствовать. Как уже было отмечено выше, основная цель принятия закона об унитарных предприятиях была связана уже не столько с «заполнением» существующего правового вакуума, сколько с созданием дополнительного давления на унитарные предприятия с целью ускорения их приватизации, превращения их в союзников в преодолении административных согласований и, таким образом, решением политической задачи – подтолкнуть процесс преобразования унитарных предприятий. Вообще говоря, эта задача открыто провозглашалась руководством Минимущества России (что было отмечено рядом экспертов)<sup>13</sup>. По этой причине, основной акцент был сделан на ужесточении условий деятельности государственных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, и усложнении ведения ими коммерческой деятельности. По признанию руководителей Минимущества России, закон об унитарных предприятиях «ставит ФГУП в неравное положение с другими участниками рынка» с расчетом на то, что «нормальный грамотный руководитель старается быстрее вырваться из оков ФГУП»<sup>14</sup>.

Значительные сдвиги были достигнуты в совершенствовании государственного администрирования применительно к ФГУП, однако такого рода изменения коснулись лишь части (не более трети) предприятий. Так, к 2003 г. 2890 ФГУП перерегистрировали свой устав, прошли аттестацию 2194 директор, с 1748 директорами перезаключены контракты. Было рассмотрено примерно 2600 бизнес-планов ФГУП для определения доли их прибыли, подлежащей перечислению в бюджет. В то же время, по данным Минимущества России, 225 директоров ФГУП были назначены отраслевыми министерствами без проведения конкурса.

К маю 2001 г. было отобрано порядка 400 аудиторских компаний для проверки результатов деятельности ФГУП за 2000 г. Однако объектами аудиторской проверки стали, вероятно, не более 1 тысячи государственных предприятий.

В 2001–2002 гг. работа по совершенствованию государственного администрирования деятельности государственных предприятий стала приносить свои первые позитивные финансовые результаты – в 2001 г. в бюджет за счет перечисления части прибыли ФГУП поступило 209,6 млн руб., а в 2002 г. – уже 902, 9 млн руб. Важным здесь представляются не сами абсолютные объемы бюджетных поступлений (которые незначительны в сопоставлении с другими источниками доходов от управления государственным имуществом) и даже не тенденция к их росту – принципиальным является тот факт, что стал заметно расширяться круг

<sup>13</sup> Российская промышленность: институциональное развитие / Под ред. Т.Г.Долгопятовой. М.: ГУ–ВШЭ, 2002. Вып. 1.

<sup>14</sup> Половина ФГУП сегодня абсолютно не нужны государству (Интервью Ю.М.Медведева) // Нефть и капитал, март 2003 г.

государственных предприятий, принимающих новые «правила игры». Так, если в 2001 г. число ФГУП, перечисливших государству часть прибыли, составило 131, то в 2002 г. – уже 809.

В то же время работа в этом направлении отнюдь не завершена – по результатам 2002 г. в среднем из 100 ФГУП, которые прибыльны<sup>15</sup>, лишь примерно 22 отчислили государству часть своей прибыли. Здесь сказались отсутствие в течение довольно продолжительного времени правил утверждения программ деятельности ФГУП и определения части их прибыли, подлежащей перечислению в бюджет<sup>16</sup>.

Довольно динамично и результативно были проведены мероприятия по обеспечению передачи государственными предприятиями находящихся у них акций (долей) в уставных капиталах в казну Российской Федерации<sup>17</sup>. По результатам проведенной инвентаризации к июлю 2002 г. было установлено, что 548 ФГУП имеют 642 пакета акций в банках. К сентябрю того же года более 600 долей ФГУП в банках были переданы в казну Российской Федерации<sup>18</sup>. В целом к январю 2003 г. Минимуществом России была собрана информация о 574 федеральных государственных предприятиях, федеральных казенных предприятиях и учреждениях, являющихся держателями 772 пакетов акций в 156 кредитных организаций.

Несмотря на ряд заметных позитивных сдвигов, в 2001–2002 годах не удалось добиться главного – сокращения числа ФГУП. По оценкам представителей Минимущества России, порядка 4 тысяч федеральных государственных предприятий занимаются хозяйственной деятельностью периодически и не нужны государству для решения публичных задач<sup>19</sup>. В то же время ликвидировать ФГУП можно только по решению Правительства Российской Федерации, поэтому Минимущество России стремилось идти путем реорганизации государственных предприятий.

В разработанной в 2000 г. программе «Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу» была поставлена задача – сократить к 2004 г. государственный сектор экономики до 1,5–2,5 тысяч предприятий. Однако решить ее хоть в сколько-нибудь заметной степени не удалось – масштабы акционирования ФГУП в течение 2000–2002 гг. были крайне ограниченными. Следует заметить, что основные изменения в численности ФГУП в 2000–2002 гг. были связаны с уточнением состава федеральной собственности.

Таблица 14.4

**Динамика численности ФГУП и темпы их акционирования в 1999–2002 г.**

	Количество ФГУП (на начало года)	Число акционированных ФГУП в течение года
1999 г.	16–17 тысяч	10
2000 г.	13,5–14 тысяч	2
2001 г.	10–11 тысяч	5

<sup>15</sup> Напомним, что, по оценкам Минимущества России, лишь 38% из числа ФГУП прибыльны.

<sup>16</sup> Принятие 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»

<sup>17</sup> В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2002 года № 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.

<sup>18</sup> На 2003 г. запланирована приватизация примерно 150 пакетов акций банков, переданных в казну Российской Федерации

<sup>19</sup> Половина ФГУП сегодня абсолютно не нужны государству (Интервью Ю.М.Медведева) // Нефть и капитал, март 2003 г.

2002 г.	9394*	102
2003 г.	9846	

\* Данное значение представляется неточным.

Источник: данные Минимущества России.

В течение 2001 г. Минимуществом России проводилась работа по подготовке к реформированию государственных унитарных предприятий, но при этом только по 66 % федеральных государственных унитарных предприятий были сформированы предложения о способе их реструктуризации (в том числе по реорганизации 1669 ФГУП и по ликвидации 531)<sup>20</sup>.

В 2001 г. предполагалось, что в плане приватизации на 2002 г. будет примерно 1200–1500 государственных предприятий, однако было согласовано и одобрено акционирование только 576 ФГУП<sup>21</sup>. Более того, по состоянию на 1 января 2003 г. «успели» зарегистрировать только 30 акционерных обществ, документы еще 72 созданных акционерных обществ находились на государственной регистрации, тогда как по 36 ФГУП был проведен аудит промежуточного баланса, а по 360 ФГУП была только собрана информация для формирования промежуточного баланса<sup>22</sup>. Это было обусловлено и тем, что сам перечень объектов для приватизации в 2002 году был сформирован в полном объеме только к середине того же года, и тем, что многие нормативные акты по реализации положений нового закона о приватизации были приняты уже во второй половине 2002 г.

Таким образом, результаты 2002 г. весьма противоречивы: по данным Минимущества России, в течение этого года было ликвидировано 283 ФГУП, но при этом 365 возникло вновь<sup>23</sup>. Последнее явилось следствием продолжения практики учреждения дочерних государственных предприятий (до вступления в силу закона об унитарных предприятиях), а также создания новых государственных предприятий отраслевыми министерствами и ведомствами. Не случайно в апреле 2003 г. было установлено, что решения о создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных предприятий, принимаются Правительством Российской Федерации<sup>24</sup>. Если принять во внимание, что в 2001 г. были начаты процедуры конкурсного производства в отношении примерно 40 ФГУП, а в 2002 г. – в отношении 60 ФГУП, то приходится признать, что значительная часть ликвидаций ФГУП вообще не связана с реформаторскими усилиями органов власти.

Реально в 2002 г. (судя по всему, эта особенность сохранится и в 2003 г.) органы власти стремились сократить число ФГУП 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

<sup>20</sup> Об итогах приватизации государственного имущества в 2001 г. и программе приватизации в 2002 г. Материал Минимущества России к заседанию Правительства Российской Федерации.

<sup>21</sup> В соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации от 29.03.2002 № 385-р от 22.06.2002 № 851-р.

<sup>22</sup> 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 сервитутах); проведение аудиторской проверки промежуточного баланса; утверждение устава нового открытого акционерного общества и формирование его органов управления.

<sup>23</sup> Идеальное разделение имущества невозможно. Интервью А.А.Бравермана // Ведомости, 18 февраля 2003 г.

<sup>24</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2003 г. № 217 «О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения».

подлежащих приватизации объектов федерального имущества в хозяйственном ведении ограниченного числа ФГУП.

В настоящее время можно говорить о том, что в сфере управления государственной собственностью продолжает оставаться актуальной и приоритетной на ближайшие годы задача реализации того комплекса мер по улучшению управления имуществом, остающимся в собственности государства, который был намечен Концепцией управления государственным имуществом и приватизации 1999 г. Предпринимаемые во исполнение Концепции на протяжении последних трех лет мероприятия уже принесли определенные плоды. 2001–2002 гг. характеризуются качественным сдвигом в структуре доходов федерального бюджета от приватизации и использования федерального имущества (см. главу 10).

Тем не менее Концепция 1999 г. нуждается в *серьезном обновлении*, прежде всего с точки зрения формирования в РФ *единой системы управления государственным имуществом* (активами), позволяющей добиться имущественного (материального) обеспечения выполнения государственных функций, оптимизации структуры федеральной собственности.

Опыт реформ 2000–2003 гг. показывает, что организационные возможности государства по реформированию унитарных предприятий вошли в *серьезное противоречие с количественным ограничением – масштабом сектора ГУП*. Налицо и очевидное противоречие между радикальной ориентацией на полную ликвидацию ГУП с упразднением права хозяйственного ведения, как такового, и спецификой их хозяйственной деятельности, связанной с производством товаров и услуг, выполнением работ, основным потребителем которых является государство и общество в целом, а также низкой ликвидностью их активов. Наконец, существует, хотя и ограниченный, круг государственных задач (и публичных интересов), возложение решения которых на государственные унитарные предприятия можно рассматривать в качестве рациональной возможности при условии совершенствования соответствующего регулирования.

Радикальным решением была бы ликвидация института ГУП. Тем не менее реальная динамика приватизации последних лет свидетельствует в пользу сценария длительного существования унитарных предприятий. Исходя из этого, более обоснованной представляется ориентация на постепенное уменьшение количества государственных и муниципальных унитарных предприятий и параллельную реализацию комплекса мер по улучшению контроля и управления ими.

Для 2003 г. предполагалось решение следующих структурных задач реформирования государственных предприятий:

- укрупнение ФГУП на основе их слияний и присоединений в таких отраслях, как оборонно-промышленный комплекс, железнодорожный транспорт, атомная энергетика, теле- и радио вещание;

- преобразование дочерних предприятий (что обеспечит сокращение числа ФГУП почти на 1,5 тысячи);

- «стягивание» не подлежащего приватизации федерального имущества на ограниченном числе ФГУП (например, воздушный и морской транспорт);

- расширение масштабов разгосударствления и преобразования государственных предприятий (в агропромышленном комплексе, в полиграфической промышленности, в непроизводственной сфере).

В феврале 2003 г. были внесены дополнения в прогнозный план приватизации федерального имущества на 2003 г., который теперь содержит 825 ФГУП<sup>25</sup>. С учетом

---

<sup>25</sup> В ранее утвержденном распоряжении Правительства Российской Федерации от 20 августа 2002 г. № 1155-р плане приватизации на 2003 г. было 435 ФГУП.

тех ФГУП, которые не успели акционировать в 2002 г., количество ФГУП, намеченных к приватизации, составляет около 1300.

На 2003–2005 гг. в качестве одной из основных задач в сфере управления государственной собственностью определено поэтапное сокращение избыточной части государственного сектора. Решение данной задачи потребует:

- разработки механизма отнесения ФГУП к числу необходимых для выполнения государственных функций;
- перехода к организации управления федеральной собственностью на основе среднесрочной программы;
- принятия трехлетней программы приватизации, включающей сведения о приватизации или ликвидации ФГУП, а также приватизации их имущества, не требующегося для выполнения государственных функций;
- отказа от использования права хозяйственного ведения и преобразования всех сохраняемых в государственной собственности унитарных предприятий в казенные предприятия.

Предполагается, что к 2008–2009 гг. унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, прекратят свое существование. План<sup>26</sup> достижения данной задачи примерно таков:

с 2004–2005 гг. – прекращение создания унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения;

2005–2008 гг. – репрофилирование или отчуждение государственного имущества и муниципального имущества, которое в соответствии с законодательным порядком не может быть отнесено к государственной собственности;

к 2006 г. – определение перечня имущества стратегического назначения, внесение законопроектов, определяющих виды необходимого государственного и муниципального имущества;

к 2008 г. – преобразование всех оставшихся унитарных предприятий в казенные предприятия;

с 2009 г. – государственное и муниципальное имущество, не внесенное в соответствующие реестры, подлежит продаже в соответствии с законодательством о приватизации.

Сохранение в обозримом будущем ГУП как субъектов хозяйствования в российской экономике делает актуальным выделение в качестве самостоятельного направления минимизацию недостатков, вытекающих из права хозяйственного ведения. В практическом плане это означает *минимизацию коммерческих рисков при ведении государственного предпринимательства через унитарные предприятия*. К наиболее очевидным и широко распространенным коммерческим рискам в этой сфере следует отнести:

– возможность частичного отчуждения имущества, переданного государством в хозяйственное ведение ГУП;

– низкая вероятность получения государством доходов от деятельности ГУП как в силу отраслевой специфики (низкая рентабельность и ликвидность активов, ориентация на государственный заказ с вытекающей отсюда проблемой исполнения государством своих обязательств), так и возможностей перехвата финансовых потоков сторонними структурами;

– опасность старения производственного аппарата в результате нецелевого использования инвестиционных средств и «проедания» прибыли;

---

<sup>26</sup> Проект Федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе», внесенный в Минимуществом России в Правительство Российской Федерации 31 января 2003 г.

– риск банкротства ГУП и полной утраты государством права собственности на переданное им в хозяйственное ведение имущество.

Среди конкретных направлений деятельности государства по минимизации этих рисков следует указать:

– *приведение деятельности ГУП в соответствие с требованиями, предусмотренными нормативно-правовыми актами Правительства РФ и МГИ РФ 1999–2003 гг., что предполагает перерегистрацию обновленных уставов предприятий в Минимущества РФ; назначение руководителей на контрактной основе; фиксацию в уставе права государства на долю получаемой прибыли и определение детального порядка таких отчислений для различных типов предприятий; внедрение новой системы контроля и отчетности;*

– *эффективное применение полномочий собственника в рамках действующего законодательства и вышеуказанных требований (определение объема правоспособности; контроль за использованием имущества и достижением определенных показателей экономической эффективности деятельности; пополнение неналоговых доходов бюджетной системы за счет регулярного перечисления ГУП установленной доли прибыли от текущей деятельности, проведение кадровой политики посредством решений аттестационных комиссий и расторжения контрактов);*

– *детализацию и организационную оптимизацию управляющего воздействия государства на ГУП (создание специализированных ГУП для управления большим количеством относительно небольших, распыленных активов, включение унитарных предприятий в холдинговые структуры, усиление контрольных функций государства в крупных ГУП через создание Наблюдательных советов из представителей всех государственных органов, курирующих данное предприятие; в отношении ГУП стратегического значения – прямое подчинение Правительству РФ);*

– *продолжение и завершение работы по инвентаризации государственного имущества в части включения государственных унитарных предприятий в Реестр собственности РФ на основе их четкого разграничения между федеральным, региональным и муниципальным уровнями (недопущение ситуаций существования на местах федеральных унитарных предприятий, не относящихся к какому-либо ведомству);*

– *разработку целостной и прозрачной системы финансового контроля за деятельностью ГУП, оперирующих бюджетными средствами (распорядителей бюджетных средств).*

При этом факт принятия закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» не должен означать отказа от усиления государством своего управляющего воздействия на унитарные предприятия путем совершенствования действующей нормативной базы, т.е. путем доработки Примерных Устава ФГУП и Контракта с его руководителем, улучшения работы аттестационных комиссий с общей ориентацией на увеличение степени сохранности государственного имущества.

Разработанная Минимущества РФ в конце 2002 – начале 2003 г. *новая концепция мер по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки* основана на базовом подходе формирования в РФ единой системы управления государственным имуществом (активами); она позволяет добиться имущественного (материального) обеспечения выполнения государственных функций, оптимизации структуры федеральной собственности. Идея формирования такой единой системы должна быть ключевой при последующей разработке нормативно-правовой базы, обеспечивающей новые подходы.

Среди позитивных новаций необходимо отметить:



– предложение разрабатывать Программу управления федеральным имуществом (активами) на 3 года, призванную связать воедино приобретение, выбытие и использование федерального имущества;

– охват в вышеуказанной Программе всех возможных процедур и операций с имуществом (создание новых объектов, выкуп, национализация, приватизация, передача регионам и муниципалитетам, участие в деятельности, передача в аренду, доверительное управление, концессия), которые соотнесены со стадиями управления собственностью;

– выработка критериев *оценки эффективности управления федеральным имуществом* с коммерческой (динамика поступлений в бюджетную систему и стоимости имущества) и некоммерческой (факт производства определенного государством количества продукции (работ, услуг) при соблюдении установленных стандартов и обеспечении уровня издержек в процессе производства) точек зрения;

– преимущественная ориентация на корпоратизацию унитарных предприятий, сохранение организационно-правовой формы унитарного предприятия лишь в редких случаях и др.

Очевидно, что для реализации предусмотренных подходов необходимо решение целого ряда технических проблем: кадры, категориальное определение видов имущества, необходимых для выполнения публичных функций на разных уровнях власти, возможность относительно быстрой выработки критериев эффективности использования федерального имущества в некоммерческих целях, отдельный учет затрат и доходов по различным направлениям деятельности в рамках одного объекта федеральной собственности и др.

В контексте управления государственной собственностью особое значение приобретает кадровая политика государства. В современных условиях помимо повышения квалификации лиц, осуществляющих управленческие процедуры, весьма актуальными являются вопросы селекции кадрового потенциала и решительного пресечения злоупотреблений. Оставляя за скобками возможность применения норм гражданского и уголовного законодательства, можно предложить ряд достаточно очевидных мер для решения этих задач:

– введение нормы об обязательном исключении в будущем из числа управляющих государственной собственностью лиц, отстранявшихся от исполнения своих обязанностей по причине их недобросовестного исполнения (с детальным описанием характера нарушений и последовавших за этим санкций), с созданием информационной базы, где могла бы содержаться полная информация обо всех лицах, представлявших когда-либо интересы государства при управлении собственностью (директора ГУП, представители государства в АО, доверительные управляющие).

– введение нормы об обязательном информировании директорами унитарных предприятий и представителями государства в АО органов государственного управления о своих доходах и имуществе, как вариант – принятие специального закона об оплате труда руководителей в госсекторе или изменениях в налоговом законодательстве;

– разработка системы мер ответственности должностных лиц ГУП (одновременно уточнив законодательно это понятие), включая возможность внесения поправок в Уголовный кодекс РФ о защите интересов государства при недобросовестном исполнении должностными лицами своих обязанностей.

Большой проблемой остается ситуация в сфере управления унитарными предприятиями, относящимися к собственности субъектов РФ, и муниципальными унитарными предприятиями, а также хозяйственными обществами с долей местных органов власти в капитале. Прежде всего необходимо распространить на собственность

субъектов РФ (по аналогии с объектами федеральной собственности) все появившиеся в последние 3 года схемы и механизмы управления.