

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ФОРМЫ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

М.С. Салатова

Нижегородский государственный университет

Статья посвящена проблемам государственных и муниципальных унитарных предприятий, их статусу и роли в современных рыночных отношениях. Проводится сравнительный анализ унитарных предприятий с различными организационно-правовыми формами корпоративных образований, а также основные направления политики государства в этой сфере.

Унитарным предприятием согласно п. 1 ст. 113 Гражданского кодекса РФ признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. Указанное имущество может передаваться унитарному предприятию на основании права хозяйственного ведения или оперативного управления, а собственником могут быть Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. Таким образом, в форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия.

Необходимо заметить, что право хозяйственного ведения и право оперативного управления неизвестны ни одному государству с развитой правовой и экономической системой. Как следствие этого, неизвестной для них остается и такая организационно-правовая форма корпоративных образований, как унитарное предприятие. В большинстве стран государственные и муниципальные предприятия обычно существуют в форме акционерных обществ или обществ с ограниченной ответственностью с полным или преобладающим участием государства-учредителя.

Унитарное предприятие является уникальной формой корпоративных образований как для нашего государства, так и для других стран с рыночной экономикой. Предприятие, не являющееся собственником своего имущества, не может считаться самостоятельным участником товарного оборота и полноправным субъектом предпринимательских отношений. Нельзя не согласиться с В. Кастальским [1] в том, что не свойственная нормальному товарному обороту ситуация, когда корпоративное образование не является собственником имущества, — является следствием переходного этапа российской экономики. В первую очередь, это касается унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения. Именно ГУПы являются переходной формой от советского хозрасчетного предприятия к одной из организационно-правовых форм хозяйственных обществ либо к казенному предприятию, смета которого консолидирована в бюджет.

Во времена административно-плановой экономики существование юридических лиц — несобственников (прежде всего государственных предприятий) оправдывалось тем, что государство как монополист на важнейшие виды имущества не могло непосредственно использовать его в хозяйственных целях. Для этого оно создавало свои предприятия, предоставляя им право владения и пользования имуществом, сохраняя за собой право собственности на это имущество.

Возникает вопрос — насколько востребована такая форма хозяйствования корпоративных образований на сегодняшнем этапе развития российской экономики?

Как было сказано, унитарное предприятие — это коммерческая организация, соответственно, преследующая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности. Однако эта форма корпоративных образований имеет очень серьезное отличие от большинства других коммерческих организаций (за исключением кредитных, страховых и некоторых других организаций) — специальную, целевую правоспособность. Согласно п. 1 ст. 49 ГК РФ коммерческие организации могут иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом. Однако унитарное предприятие может иметь лишь те гражданские права, которые соответствуют предмету и целям деятельности, предусмотренным в его уставе, и нести связанные с этой деятельностью обязанности.

Исходя из вышесказанного, следует сделать вывод, что унитарные предприятия не являются самостоятельными полноценными участниками рыночных отношений, в то время как рынок, предпринимательская деятельность предполагают рисковый характер, активность, мобильность, самостоятельность в принятии решений и имущественную ответственность его участников. Такое несоответствие ставит под вопрос целесообразность существования этой организационной формы хозяйствования корпоративных образований на российском рынке.

На начало 2002 года в реестре федерального имущества числилось 9 810 федеральных государственных унитарных предприятий с числом занятых 3,65 млн человек и основными фондами 4 863,1 млрд рублей. Всего по России унитарных предприятий насчитывалось 22 195, включая предприятия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Программой приватизации на 2002–2003 годы предусматривалась продажа 1012 ГУПов, 1500 предприятий должно было быть реорганизовано в форме слияний и присоединений или ликвидировано. В итоге, к началу 2004 года должно было остаться 7298 федеральных государственных предприятий, часть из которых, возможно, будет передана на региональные уровни.

С принятием в 2002 году федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» муниципальные образования теперь могут создавать не только унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, но и казенные предприятия, основанные на праве оперативного управления. Особенности управления государственной и муниципальной собственностью, закрепленной за казенными предприятиями, обусловлены во многом нерыночным характером их деятельности. Казенные предприятия создаются в первую очередь в целях производства товаров, работ и услуг для федеральных государственных нужд, нужд субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также для обеспечения безопасности Российской Федерации и решения социальных задач. В связи с этим ставится под вопрос целесообразность отнесения казенных предприятий к коммерческим организациям и представляется обособленной точка зрения, согласно которой количество казенных предприятий должно быть минимальным и жестко обуславливаться потребностями государства.

Похожая ситуация складывается и с унитарными предприятиями. Государственное или муниципальное унитарное предприятие также может быть создано только при наличии обстоятельств, которые четко оговариваются п. 4 ст. 8 ФЗ «О

государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14.11.2002 № 161-ФЗ:

1) при необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, которое необходимо для обеспечения безопасности Российской Федерации;

2) при необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам), а также организации и проведения закупочных и товарных интервенций для обеспечения продовольственной безопасности государства;

3) при необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий;

4) при необходимости осуществления научной и научно-технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением безопасности Российской Федерации;

5) при необходимости разработки и изготовления отдельных видов продукции, находящейся в сфере интересов Российской Федерации и обеспечивающей безопасность Российской Федерации;

6) при необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной.

Установление такого ограничения определено политикой государства, направленной на стимулирование преобразования ГУПов в открытые акционерные общества, являющиеся более эффективной и контролируемой организационно-правовой формой хозяйствования. Сокращение числа государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, рассматривается правительством в качестве одного из путей повышения эффективности управления государственной собственностью.

В связи с переходным характером ГУПов возникает несоответствие и неопределенность права собственности и контроля. Конфликт интересов собственника и менеджмента характерен для любых видов корпоративных образований, но в ситуации с унитарными предприятиями он носит совсем иной оттенок.

Если сравнить полномочия собственника и органов управления в акционерных обществах (как наиболее приемлемой формы преобразования ГУПов и МУПов) и унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, можно отметить значительное сходство. Однако органы управления хозяйственных обществ, несомненно, обладают большей свободой в принятии стратегически важных решений. Достаточно указать лишь некоторые вопросы, решения по которым принимает собственник унитарного предприятия:

1) распоряжение недвижимым имуществом предприятия;

2) осуществление контроля за использованием по назначению и сохранностью имущества;

3) определение целей, предмета и видов деятельности предприятия;

4) утверждение программы финансово-хозяйственной деятельности предприятия;

5) утверждение показателей экономической эффективности деятельности унитарного предприятия и контроль за их выполнением;

6) создание филиалов и представительств унитарного предприятия, участие в иных юридических лицах;

7) совершение крупной сделки в размере более 10% уставного капитала или 50 тысяч МРОТ;

8) прием на работу и увольнение руководителя и главного бухгалтера.

Но, несмотря на то, что собственник унитарного предприятия обладает столь широкими полномочиями, статистика показывает, что контроль над менеджментом унитарных предприятий со стороны органов государственной и муниципальной власти, осуществляющих права собственника, значительно ослаблен. Чаще всего ключевую роль в унитарных предприятиях играет менеджмент. Как показал один из опросов, только на 18% предприятий отмечено доминирование органов власти в управлении [2]. К тому же контроль и управление со стороны государства на таких предприятиях осложняется тем, что управление финансовыми потоками и принятие решений об использовании прибыли осуществляются на уровне руководителя предприятия без согласования с собственником.

Важнейшим шагом в сторону усиления контроля над деятельностью унитарных предприятий можно назвать принятую в упомянутом законе норму, согласно которой унитарные предприятия теперь не могут создавать дочерние предприятия путем передачи им части своего имущества.

В период с начала 90-х годов и до принятия в 2002 году закона об унитарных предприятиях большинство ГУПов в процессе своей деятельности создали дочерние предприятия, о количестве которых достоверной информации нет [3]. Изначально процесс создания дочерних предприятий оправдывал себя в условиях нестабильной экономической и политической ситуации в стране. Они создавались для решения проблемы эффективного распределения затрат, как правило, под новые виды деятельности, и функционировали довольно рентабельно.

Проблема, однако, состоит в том, что федеральная собственность, закрепленная за унитарными предприятиями, при таком раскладе выходит из-под контроля государства. Учредитель дочернего предприятия, не будучи собственником его имущества, выполняет в отношении этого унитарного предприятия все функции собственника-учредителя. Он утверждает устав дочернего предприятия, определяя содержание его целевой правоспособности и объем передаваемого имущества, а также назначает ему руководителя и вправе контролировать его деятельность, получать часть прибыли от ее результатов и давать разрешение на распоряжение недвижимым имуществом дочернего предприятия. Размер доходов, который получали дочерние предприятия, практически невозможно оценить, к тому же государство зачастую даже не знало о существовании самих «дочек».

Совершенствование организационно-правовой формы унитарных предприятий в настоящее время становится для государства задачей стратегического значения. Неэффективное с точки зрения управления хозяйствование унитарных предприятий приводит к возникновению следующих проблем:

1) государство недополучает значительную часть доходов от эксплуатации собственного имущества, переданного в пользование унитарным предприятиям;

2) безвозмездно и бесконтрольно приватизируется государственное имущество путем создания дочерних предприятий;

3) ставится под угрозу национальная безопасность государства.

Для решения этих проблем необходимо кардинально менять структуру и состав государственного сектора, сделать его более компактным и управляемым. Как уже не раз упоминалось, в качестве одного из путей повышения эффективности управления государственной собственностью правительство планирует сокращение числа государственных унитарных предприятий как промежуточной и

наименее эффективной формы хозяйствования. Конечной целью видится ликвидация унитарных предприятий как организационно-правовой формы юридических лиц путем их преобразования в форму акционерных обществ или казенных предприятий (если специфика деятельности такого предприятия имеет для государства стратегическое значение).

Литература

1. Кастальский В. Изменение в правовом регулировании деятельности унитарных предприятий // Хозяйство и право. 2003. № 7. С. 3.
2. Институт стратегического анализа и развития предпринимательства (ИСАРП). Неформальный сектор в российской экономике. М., 1998.
3. Шелковников Г.А. Доходы бюджета от ГУПов: неразрешенные проблемы // ЭКО. 2003. № 6. С. 104.