

ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

М.С. Салатова

Нижегородский государственный университет

Раскрываются основные проблемы функционирования предприятий госсектора. Анализируется мировой опыт управления госпредприятиями и современные тенденции их развития. Особое внимание уделено статусу и особенностям унитарных предприятий, дается сравнительный анализ ГУПов и акционерных обществ, указываются преимущества и недостатки этих форм хозяйствования.

Структура государственного сектора представляет собой совокупность всех юридических лиц, управление которыми осуществляется через федеральные органы власти и органы власти субъектов РФ. Таким образом, в состав госсектора входят: государственные унитарные предприятия (ГУПы); государственные учреждения; акционерные общества, в уставном капитале которых более 50% голосующих акций находится в федеральной собственности и/или собственности субъектов РФ; дочерние и иные аффилированные предприятия, чьи головные (материнские) компании относятся к госсектору; предприятия, входящие в холдинг, головная (материнская) компания которого принадлежит к госсектору [1].

Изменения, с которыми столкнулась российская экономика в последнее десятилетие, привели к резкому сокращению размеров государственного сектора в экономике. Тем не менее, отечественный и зарубежный опыт указывает на необходимость сохранения доли участия государства в хозяйственной деятельности общества. Споры возникают лишь о степени его участия. В настоящее время отсутствует единство в понимании места и роли государственного сектора для экономического развития в российском обществе.

Анализируя мировой опыт, можно отметить, что общего подхода к управлению госсектором не существует. В большинстве стран действует своя «национальная модель» и основной проблемой является лишь эффективность ее практической реализации.

По общим тенденциям развития госсектора в 90-х годах можно отметить, что в данный период прошел под знаком приватизации не только в России, но и в большинстве европейских государств. Особенно это касается стран Центральной Европы, стремящихся снизить нагрузку на бюджет путем сокращения масштабов госсектора. Для скандинавских стран характерна тенденция не на сокращение, а на большую социальную ориентированность предприятий госсектора.

Масштабы государственного сектора в ряде стран весьма значительны. В частности, в США в госсекторе работают 40% занятого населения. [2] В странах ЕС на государственные хозяйственные объекты приходится около 11% работающих по найму, 10% вновь созданной стоимости и более 13% валовых инвестиций в основные фонды. Удельный вес госсектора колеблется в разных странах от 17,6% в Финляндии и 15,4% в Австрии до 5,7% в Нидерландах и 2,7% в Великобритании [3].

Основной целью большинства государств является создание эффективных механизмов управления госсектором. Для ее реализации практически везде налажена четкая система управления предприятиями госсектора, базирующаяся на глубоком и высокоинформативном анализе и контроле над процессами использования госсобственности в целом и функционирования госпредприятий в частности.

Таблица 1

Сравнительная таблица полномочий собственников и менеджмента в акционерных обществах и унитарных предприятиях

	Унитарные предприятия	Общества
Вопросы, решения по которым принимает собственник	1. Принятие решения о создании, реорганизации и ликвидации предприятия 2. Утверждение учредительных документов и внесение в них изменений 3. Формирование и изменение размера уставного капитала (фонда) 4. Совершение сделок с заинтересованными лицами 5. Утверждение бухгалтерской отчетности 6. Участие в предпринимательских объединениях	
	1. Распоряжение недвижимым имуществом п/п 2. Осуществление контроля за использованием по назначению и сохранностью имущества 3. Определяет цели, предмет и виды деятельности п/п 4. Утверждение программы финансово-хозяйственной деятельности п/п, 5. Утверждение показателей экономической эффективности деятельности п/п и контроль за их выполнением 6. Создание филиалов и представительств п/п, участие в иных юр. лицах 7. Совершение крупной сделки в размере >10% УК или 50 тыс МРОТ 8. Прием на работу и увольнение руководителя и главного бухгалтера	1. Распределение прибыли и убытков 2. Образование органов управления обществом 3. Совершение крупной сделки в размере >25–50% балансовой стоимости активов
Вопросы, решения по которым принимают органы управления п/п	1. Владение и пользование имуществом п/п 2. Распоряжение движимым имуществом п/п	Владение, пользование и распоряжение имуществом в рамках обычной хозяйственной деятельности предприятия

Данный опыт европейских государств особенно ценен для России. Необходимо понимать, что эффективность российской экономики, в частности госсектора зависят не от расширения или сужения его размеров, а от качественного изменения, совершенствования управления и организационно-правовых форм хозяйствования.

Говоря об унитарных предприятиях как основной форме корпоративных образований госсектора, необходимо отметить неоднозначность их статуса. Целью любой коммерческой организации, как известно, является извлечение прибыли. Унитарные предприятия тоже относятся к разряду коммерческих организаций, однако помимо извлечения прибыли, их деятельность подчиняется также удовлетворению определенных общественных потребностей. Поэтому оценка эффективности унитарных предприятий не может быть сведена к величине получаемых государством доходов от их деятельности. Необходимо принимать во внимание косвенные эффекты, оказывающие влияние на экономику в целом. Такое сочетание, когда предприятие в своей деятельности должно решать предпринимательские задачи и в тоже время заниматься удовлетворением общественных потребностей, затрудняет оценку качества управления такими предприятиями.

По мнению К. Савицкого, как бы ни были распределены между государственными органами и унитарными предприятиями права и полномочия по управлению государственным имуществом, унитарное предприятие всегда будет слишком самостоятельным, чтобы должным образом обеспечить реализацию государственных имущественных интересов, и слишком несамостоятельным, чтобы выступать полноценным юридическим лицом и надежным контрагентом в хозяйственном обороте [4].

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. Ниже представлена сравнительная таблица полномочий собственников и органов управления в акционерных обществах (как наиболее приемлемой формы преобразования ГУПов и МУПов) и унитарных предприятий основанных на праве хозяйственного ведения.

Как видно из таблицы экономический и правовой статус наемных менеджеров частных акционерных корпораций почти не отличается от статуса руководителя унитарных предприятий. Разница лишь в том, что их деятельность проходит под контролем конкретного физического лица или группы лиц — фактических собственников бизнеса: инвесторов, основных акционеров, учредителей. К этому можно добавить наличие самого объективного оценщика результатов деятельности менеджера — фондовый рынок, механизмы которого недоступны унитарным предприятиям.

Объективность чиновников, осуществляющих контроль над предприятием от имени собственника (государства или муниципалитета) вызывает некоторые сомнения. Одной из проблем функционирования государственных и муниципальных предприятий является не разграничение полномочий между руководством предприятий и должностными лицами вышестоящих органов, а отсутствие реальной заинтересованности руководителей предприятий и чиновников в бизнесе предприятия.

Учитывая современные политико-экономические реалии, все российские предприятия — будь то государственные или частные — должны быть готовы к рабо-

работе в новых рыночных условиях, которые будут определяться стандартами ВТО. Исследования, проведенные учеными ИМЭМО РАН, показывают, что трудности, прежде всего, ожидают государственные предприятия, которые в большинстве своем не способны конкурировать на мировом рынке. По их данным, лишь 7% отечественных предприятий способны соперничать с конкурентами из дальнего зарубежья, 76% — из стран СНГ и 66% — на внутреннем рынке. Из этого можно сделать вывод, что если мы не научимся эффективно управлять любой формой собственности, наша экономика и безопасность будут существенно снижены.

По мнению академика РАН С. Ситаряна, управление государственным предприятием в рыночных условиях — сложная и важная задача, которую нельзя успешно решать вне общей концепции управления экономикой, все более обретающей черты рыночного хозяйства независимо от формы собственности. Во-первых, количество государственных фирм из года в год сокращается; во-вторых, они уже не похожи на те предприятия, которые действовали в условиях плановой экономики: им приходится думать не только о производстве продукции, но и конкурировать на рынке сбыта готовых изделий. При этом стоящие над ними министерства, призванные опекать государственные компании, делают это, как правило, бессистемно и только связывают руки менеджерам фирм. Чтобы избавиться от этой головной боли, министерские чиновники не могут придумать ничего лучшего как приватизировать нерентабельные объекты. По их мнению, став частными, предприятия быстрее разрешат свои проблемы, разберутся между собой и на рынке. Однако, для того, чтобы эффективно управлять следует научиться находить приемлемые пути согласования общих интересов, потому что речь идет о единой российской экономике, едином рынке, где имеют право работать предприятия всех форм собственности [5].

На сегодняшний день приватизация подавляющего большинства унитарных предприятий является необходимой и неизбежной, а оставшиеся после реорганизации и приватизации унитарные предприятия должны быть преобразованы в казенные предприятия. Хотя у этой позиции существует множество противников. Аргументом против является тот факт, что по долгам казенного предприятия несет субсидиарную ответственность его собственник. Таким образом, появление большого числа (более 13 тысяч) казенных предприятий создаст угрозу для государственного и муниципального бюджетов, а также условия для неуправляемого роста государственного и муниципального долга. Однако для предотвращения этой опасности необходимо повышение эффективности управления имуществом, оставшимся в собственности государства, в том числе казенными предприятиями.

Литература

1. Клейнер Г., Петросян Д., Беченов А. «Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике» // Вопросы экономики. № 4. 2004.
2. Эффективность государственного управления. — М.: АО «Консалтбанк-ир», 2000.
3. Балацкий Е. «Государственный сектор в системе макроэкономического регулирования» // Проблемы теории и практики управления. № 1. 2001.
4. Савицкий К. «Тенденции и пути развития унитарных предприятий» // Вопросы экономики. № 9. 2004.

5. Обзор научно-практической конференции «Государственная собственность в переходной экономике» // Проблемы теории и практики управления № 1. 2004.