Управление государственными предприятиями

Запорожан А. Я.

Неэффективность управления государственными предприятиями, уже давно являясь общеизвестным фактом, с течением времени приобрела черты застарелой и неразрешимой проблемы. Исходные причины данной проблемы лежат, на наш взгляд, в неразработанности ряда теоретико-правовых аспектов, связанных с пониманием и толкованием на практике организационно-правовых форм государственных предприятий и форм хозяйствования на них.

Государство, являясь субъектом права собственности, должно передать объекты права собственности (имущество) в использование хозяйствующим субъектам. При этом необходимо выбрать субъект и форму использования государственного имущества, то есть определить, кто и как это имущество может использовать. Гражданским кодексом РФ (далее ГК РФ) определены три субъекта (унитарное и казенное предприятие, учреждение), которым может быть передано государственное имущество и две формы его использования (хозяйственное ведение и оперативное управление). В зависимости от сочетания субъекта и формы использования могут быть выделены различные варианты практического использования государственного имущества. Казалось бы, все четко и ясно. Однако на практике возникает много проблем, часть которых вытекает из размытости базовых понятий, данных в ГК РФ. Непонятно, например, в чем разни-

***Анатолий Яковлевич Запорожан** — доктор экономических наук, профессор кафедры финансов и государственного регулирования экономики Северо-Западной академии государственной службы.*

Для написания настоящей статьи использована терминология, традиционно принятая в рамках экономических науках.

ца «хозяйственного ведения» и «оперативного управления», ибо обе формы хозяйствования предусматривают владение, пользование и распоряжение государственным имуществом, переданным субъекту хозяйствования (ст. 294 и 296 ГК РФ). Вследствие этого становится неясным различие между унитарным и казенным предприятием, так как первое основано на праве хозяйственного ведения, а второе — оперативного управления. Теоретическая неразработанность базовых понятий способствует их неодинаковому толкованию среди специалистов со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями для хозяйственной практики.

Предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом (ст. 294 ГК РФ), отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом и не отвечает по обязательствам собственника (ч. 5 ст. 113 ГК РФ). В свою очередь собственник не отвечает по обязательствам предприятия (ч. 8 ст. 114 ГК РФ). Все это означает обособление предприятия как хозяйственного субъекта от собственника. Однако здесь налицо лишь обособление хозяйственной деятельности. Базовые же права собственника остаются незыблемыми, так как предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный капитал или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника (ч. 2 ст. 295 ГК РФ). Собственник имеет право на получение части прибыли (ч. 1 ст. 295 ГК РФ). Таким образом, хозяйственное ведение – это классическая форма владения, когда собственник (государство) передает функции хозяйствующего субъекта другому лицу (предприятию). Пределы передачи прав собственника владельцу определяются ст. 294 ГК РФ. Пропорция деления прибыли между собственником и владельцем устанавливается договором между уполномоченным органом государства и конкретным предприятием.

Предприятие, которому имущество принадлежит на праве оперативного управления, распоряжается им в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества (ч. 1 ст. 296 ГК РФ). Из этого положения вытекает значительное ограничение прав оперативного управления в распоряжении государственным имуществом по сравнению с хозяйственным ведением:

1. Пределы распоряжения имуществом при оперативном управлении определяются законом, регламентируются детальнее и поэтому свобода действий при оперативном управлении меньше в сравнении с хозяйственным ведением.
2. Собственник вправе давать задания (спускать планы) субъекту оперативного управления. В отношении хозяйственного ведения такие права не оговорены.

Таким образом, субъект оперативного управления в распоряжении государственным имуществом по своему статусу является скорее его пользователем, чем владельцем. Этот вывод подтверждается двумя другими важными

аспектами взаимоотношений субъектов государственной собственности:

1. В условиях хозяйственного ведения оговариваются права собственника на часть прибыли от использования имущества. Следовательно, остальная прибыль является законной долей владельца как хозяйствующего субъекта. Пропорции деления прибыли между собственником и владельцем определяются договором между ними. Совсем иначе расставляются акценты распределения прибыли между собственником и субъектом оперативного управления — порядок распределения доходов определяет собственник имущества (ч. 2 ст. 297 ГК РФ.). Стало быть, субъект оперативного управления получит такую часть прибыли (и получит ли вообще?), которую по своему усмотрению выделит ему собственник. Это опять же ближе к пользователю, чем к владельцу.
2. Собственник несет субсидиарную ответственность, то есть отвечает по обязательствам субъекта оперативного управления при недостаточности его имущества (имущества, переданного ему в оперативное управление) (ч. 5 ст. 115 ГК РФ). Таких обязательств никогда не несет собственник по отношению к владельцу.

Итак, субъект хозяйственного ведения по своему статусу в системе отношений государственной собственности является ее владельцем, а субъект оперативного управления — пользователем.

Теперь необходимо определиться с субъектами, которым государственное имущество должно передаваться или на праве хозяйственного ведения, или на праве оперативного управления. В Гражданском кодексе РФ нет четкой расстановки акцентов в этом вопросе. Так, в статье 114 рассматривается унитарное предприятие на праве хозяйственного управления, а в ст. 115 — унитарное предприятие на праве оперативного управления. Последнее в ч. 1 ст. 115 ГК РФ именуется федеральным казенным предприятием. Из контекста же ГК РФ можно предположить, что унитарному предприятию государственное имущество передается на праве хозяйственного ведения, казенному предприятию и учреждению — на праве оперативного управления.

Из рассмотренного материала вытекают следующие выводы:

Казенные предприятия не включены в рыночную систему хозяйствования, так как они ограничены в распоряжении закрепленным за ними имуществом, не присваивают доходы, не несут самостоятельно материальной ответственности за результаты своей деятельности. Они не представляют собой самостоятельного субъекта хозяйствования в противоположность государству как собственнику. В данном случае государственная собственность воспроизводится на собственной основе, где государство одновременно является и собственником, и субъектом хозяйствования.

В какой-то степени казенные предприятия можно рассматривать как реликт предприятий времен СССР, где государство одновременно осуществляло функции собственника и хозяйственного субъекта. Однако их существование в рыночной системе хозяйствования может быть оправданным. Дело в том, что государству для реше-

ния задач социального, оборонного, природоохранного характера необходимо присваивать результаты производства не в стоимостной форме в виде прибыли, а в натуральной, то есть в форме произведенных товаров, оказанных услуг или выполненных работ. Для реализации этих целей и необходимы казенные предприятия, которые работают на основе государственных заказов, а результаты их деятельности присваиваются государством.

Унитарные предприятия, в отличие от казенных, включены в рыночную систему хозяйствования, но включены в нее неполно, как бы одним боком, что изначально порождает многие проблемы их бытия:

1. Экономическая реализация владения заключается в присвоении части дохода от распоряжения переданных во владение объектов собственности. На первый взгляд унитарному предприятию в соответствии с ч. 1 ст. 295 ГК РФ гарантировано это право. Однако в процессе реализации последнего важен способ распределения доходов между государством и унитарным предприятием. В части 2 статьи 299 ГК РФ данный способ определяется следующим образом: «Плоды, продукция и доходы от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении или оперативном управлении… поступают в хозяйственное ведение или оперативное управление предприятия», а стало быть, остаются в собственности государства.

   Иначе говоря, результаты производства (товары, услуги, работы) поступают не в собственность унитарного предприятия, которое в этом случае могло бы распоряжаться ими по своему усмотрению, выплачивая после их реализации часть прибыли государству, а в хозяйственное ведение. А это означает, что именно государство, как собственник, распоряжается результатами производства — может их присвоить в натуральной форме, может предложить их реализовать унитарным предприятиям, определяя при этом цены реализации, в том числе ниже рыночных цен. Государство же осуществляет первичное присвоение доходов унитарного предприятия, распределяя их затем по своему усмотрению между собой и унитарным предприятием. Все это снижает естественные стимулы эффективного функционирования унитарного предприятия в условиях рыночной экономики и провоцирует руководителей этих предприятий на поиск обходных путей реализации своих интересов, зачастую в ущерб государственным интересам. Это, в свою очередь, может усилить контроль и вмешательство государства в хозяйственную деятельность унитарного предприятия на основании ст. 295 ГК РФ. В результате проблема несоответствия интересов государства и унитарного предприятия может выйти на новый «виток». Итак, в унитарном предприятии уже «на генетическом уровне» заложено противоречие его интересов с интересами государства. Хозяйственная практика в полной мере реализовала это противоречие.
2. Увеличение или улучшение переданного унитарному предприятию государственного имущества поступает в хозяйственное ведение предприя-

тию (ч. 2 ст. 299 ГК РФ), а стало быть, является собственностью государства. А это обусловливает незаинтересованность унитарного предприятия осуществлять инвестирование своих доходов в собственное развитие. Значит, бремя инвестирования унитарных предприятий ложится целиком на государственный бюджет.

3. Государство не несет ответственности по обязательствам унитарного предприятия (ч. 8 ст. 144 ГК РФ). Но это лишь правовая норма. А что на практике? Унитарное предприятие несет ответственность по своим обязательствам не собственным, а государственным имуществом, переданным ему в хозяйственное ведение. А если этого имущества недостаточно для выполнения обязательств, принятых на себя унитарным предприятием, то реальную ответственность на практике несет государство.

Рассмотренные выше проблемы в значительной степени снимаются, если государственным предприятиям собственник передает имущество на праве доверительного управления. В сравнении с хозяйственным ведением доверительное управление имеет несомненные достоинства:

1. В условиях хозяйственного ведения взаимоотношения собственника с унитарным предприятием как субъектом хозяйствования регулируются в большей степени законодательством[1], чем уставом унитарного предприятия, особенно если учесть массовый и скоропалительный характер учреждения унитарных предприятий. Договор доверительного управления всегда индивидуален и конкретен. Поэтому в нем можно более четко оговорить условия использования имущества и полномочия доверительного управляющего, исходя из конкретных условий заключения данного договора. Это, во-первых. Во-вторых, унитарным предприятиям государственное имущество передается в хозяйственное ведение на неопределенный срок, что затрудняет регулирование отношений с ними в случае выявления со временем несовершенства договора. Договор же доверительного управления заключается на определенный срок и после его окончания его можно перезаключить на новых условиях в соответствии с реалиями текущего момента.
2. Доверительный управляющий обладает большей свободой действий. В условиях хозяйственного ведения собственник вправе осуществлять контроль над использованием по назначению и сохранностью переданного унитарному предприятию имущества (ч. 1 ст. 295 ГК РФ). При этом не оговариваются ни порядок, ни сроки, ни периодичность контроля, что чаще всего приводит к мелочной опеке. В отличие от сказанного доверительный управляющий обязан представлять отчет о своей деятельности учредителю в сроки и в порядке, установленные договором доверительного управления (ч. 4 ст. 1020 ГК РФ), а стало быть, в остальное время собственник не вправе вмешиваться в его деятельность.

[1] Тем же Гражданским кодексом Российской Федерации.

3. Доверительный управляющий имеет более четко выраженный материальный интерес. В договоре доверительного управления должны быть указаны размер и форма вознаграждения доверительному управляющему (ч. 1 ст. 1016 ГК РФ), в то время как в отношении унитарного предприятия зафиксировано лишь право на получение части прибыли.

Еще более интересной формой хозяйствования на государственных предприятиях могла бы быть аренда:

1. При аренде принципиально меняются отношения между собственником и субъектом хозяйствования (арендатором). Здесь уже собственник имеет фиксированный интерес в виде причитающейся ему арендной платы, а все, что сверх того, идет арендатору. К тому же результаты хозяйственной деятельности являются собственностью арендатора (ст. 606 ГК РФ), которыми он может распоряжаться по своему усмотрению. Таким образом, у арендатора четко выражен стимул для эффективного управления переданным ему в аренду имуществом.
2. Возможности арендатора в распоряжении арендованным имуществом по сравнению с субъектами хозяйственного ведения и доверительного управления значительно шире. Арендатор вправе с согласия арендодателя сдавать арендованное имущество в субаренду, передавать в безвозмездное пользование, отдавать арендные права в залог, вносить их в качестве вклада в уставный капитал и так далее (ч. 2 ст. 615 ГК РФ).
3. Предельные сроки заключения арендного договора в ГК РФ не оговариваются. Поэтому в случае длительной аренды арендатору может быть выгодно инвестировать собственные средства в арендованное имущество, тем более что «произведенные арендатором отделимые улучшения арендованного имущества являются его собственностью» (ч. 1 ст. 623 ГК РФ). При этом в отношении неотделимых улучшений арендатор имеет право на возмещение их стоимости (ч. 2 ст. 623 ГК РФ).

Внедрению доверительного управления и аренды как наиболее эффективных форм использования государственного имущества препятствуют нормы ГК РФ. Поскольку государственное имущество может передаваться государственным унитарным и казенным предприятиям только на праве хозяйственного ведения и оперативного управления и не может ими сдаваться в аренду и в доверительное управление третьим лицам. Все — круг замкнулся. Отсюда возникает настоятельная необходимость расширить перечень форм использования государственного имущества (форм хозяйствования на государственных предприятиях).

В хозяйственной практике уже был прорыв в этом направлении, когда в соответствии с указом Президента РФ[2] унитарным предприятиям было предоставлено право вносить недвижимое имущество в виде вкладов в уставный капитал центральных компаний финан-

[2] Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 году № 443 «О мерах по стимулированию создания и деятельности финансово-промышленных групп».

сово-промышленных групп, сдавать его в аренду и залог. Однако при этом следует отметить, во-первых, «узость данного прорыва», то есть ограниченные рамки использования перечисленных форм хозяйствования[3], а во-вторых, указ вступил в противоречие с нормами ГК РФ.

На наш взгляд, нет никакого смысла делать частные исключения из правила, тем более что оно является общеобязательным правилом, закрепленным в ГК РФ. Целесообразно пересмотреть само правило, расширив перечень форм хозяйствования на государственных предприятиях. В случае проявления соответствующей законодательной инициативы можно было бы предложить следующий спектр вариантов сочетания организационно-правовых форм государственных предприятий и возможных форм хозяйствования на них:

1. Если государству для решения задач социального, оборонного, природоохранного характера необходимо присваивать результаты производства в натуральной форме, то есть в форме товаров, услуг или работ, то необходимо создавать казенные предприятия и передавать им государственное имущество на праве оперативного управления.
2. Унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения необходимо создавать в тех случаях, когда возникает необходимость нерыночного регулирования их деятельности, например, регулирование цен и тарифов на производимую продукцию, выполняемые работы или оказываемые услуги.
3. В качестве прибыльно-ориентированных государственных предприятий необходимо создавать унитарные предприятия и передавать им государственное имущество на праве доверительного управления или аренды. При этом для не фондоемких предприятий наиболее целесообразно использовать доверительное управление, а для фондоемких предприятий — аренду.

* * *

Неудовлетворительность управления государственными предприятиями на федеральном уровне в полной мере осознана. Еще в 1999 году Постановлением Правительства РФ была утверждена «Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» (далее Концепция). В развитие Концепции был принят Федеральный закон от 14 ноября 2002 года № 161 «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее Закон). Казалось, начало положено и с течением времени все встанет на свои места. Однако с момента принятия поименованных актов прошли годы, а положительных сдвигов в управлении государственными предприятиями не наблюдается. И одна из главных причин этого, на наш взгляд, лежит в их содержании. Ни в констатирующей, ни в результирующей части Концепции нет четкого разделения на унитарные и казенные предприятия. В связи с этим возникает вопрос: каков правовой ста-

[3] Действие Указа Президента РФ распространялось только в отношении центральных компаний финансово-промышленных групп.

тус предприятий, в отношении которых Концепцией выработан комплекс мероприятий по совершенствованию системы управления ими? Ответ на данный вопрос имеет существенное значение, ибо нельзя разработать единый комплекс мероприятий по совершенствованию управления в отношении принципиально разных по своему правовому статусу казенных и унитарных предприятий. В Законе дифференциация казенных и унитарных предприятий дана. Более того, по ряду аспектов такая дифференциация значима.

а) Унитарные предприятия образуют уставный фонд, которым определяется минимальный размер имущества, гарантирующий интересы их кредиторов. Значит, унитарные предприятия за счет уставного фонда должны отвечать по своим обязательствам, а это признак субъекта хозяйствования. В казенных предприятиях уставный фонд не образуется (ч. 5 ст. 12 Закона). Значит, казенные предприятия по этому признаку не являются по отношению к собственнику самостоятельным субъектом хозяйствования.

б) Деятельность казенных предприятий осуществляется в соответствии со сметой расходов (ч. 2 ст. 19 Закона), что еще раз подчеркивает их несамостоятельность в хозяйственной деятельности.

в) В части 4 статьи 8 Закона выделено два исключительных случая создания казенного предприятия:

- если преобладающая или значительная часть производимой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг предназначена для нужд собственника.
- при необходимости осуществления отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств.

Эти два варианта создания казенных предприятий согласуются с ранее высказанным положением о том, что к казенным следует относить предприятия, результаты деятельности которых присваиваются собственником. Однако в той же статье Закона определяются еще пять случаев создания казенных предприятий, которые слово в слово повторяют случаи создания унитарных предприятий. Этим как бы нивелируются условия создания казенных и унитарных предприятий, ибо в одних и тех же ситуациях может быть создано по усмотрению собственника как унитарное, так и казенное предприятие.

Стираются различия казенного и унитарного предприятия и по другим обозначенным в Законе аспектам. Например, оба типа государственных предприятий, по мысли законодателей, являются в своей основе прибыльными, ибо за счет прибыли ими создаются резервные фонды (ст. 16 Закона), а часть прибыли должна перечисляться собственнику (ч. 1 ст. 17 Закона).

Кроме того, нет принципиальных различий между унитарными и казенными предприятиями в отношении распоряжения закрепленным за ними имуществом собственника (ст. 18 и ст. 19 Закона), а также в отношении управления ими со стороны собственника (ст. 20 Закона).

Основной идеей Концепции в отношении федеральных унитарных предприятий является радикальное изменение подхода к управлению ими от прак-

тически полного невмешательства к серьезной регламентации их деятельности. Последнее наиболее ярко проявляется в том, чтобы сформулировать цель государства применительно к каждому унитарному предприятию:

1. Переутвердить уставы всех унитарных предприятий на основе «Примерного устава федерального унитарного предприятия».
2. Утверждать каждому унитарному предприятию:
   - программы, планы, бизнес-планы их деятельности;
   - показатели экономической эффективности их деятельности.
3. Ужесточать контроль за деятельностью унитарных предприятий:
   - устанавливать порядок отчетности руководителей федеральных унитарных предприятий;
   - проводить периодически анализ финансово-хозяйственной деятельности;
   - проводить аудиторскую проверку их деятельности.
4. Ужесточать контроль за деятельностью руководителей унитарных предприятий и учреждений:
   - проводить конкурсы на замещение должности руководителя;
   - проводить периодически аттестацию руководителей с правом снятия их с должности.

Однако еще в 1997 году, то есть более чем за два года до принятия Концепции, А. Ахмедуев писал[4]: «Очень велик соблазн восстановить дисциплину, исполнительность и порядок на государственных и муниципальных предприятиях при помощи испытанных административных методов — назначением и сменой руководителей, установлением сверху плановых заданий и строгой отчетности, нормативного распределения доходов». Все случилось в точности с его прогнозом. Конечно, бесчинству руководителей унитарных предприятий, распоряжающихся нередко их имуществом как своим собственным, необходимо положить конец. Однако не являются ли предлагаемые в Концепции меры по изменению подхода к управлению государственными предприятиями началом бесчинства уже государства по отношению к своим собственным предприятиям, которое, как мы знаем по опыту прошлого, точно так же ни к чему хорошему привести не может.

В соответствии с нормами ст. 18 Закона унитарные предприятия могут распоряжаться движимым и недвижимым имуществом в пределах цели, предмета и вида деятельности, которые определены уставом, и не вправе без согласия собственника совершать сделки, связанные с представлением займов, поручительств, получением банковских гарантий и с иными обременениями. Уставом предприятия могут быть предусмотрены виды и (или) размер иных сделок, которые не могут совершаться без согласия собственника имущества предприятия. Сделки, совершенные государственными предприятиями с нарушением этого требования, являются ничтожными. Таким образом, объем правомочий унитарных предприятий в Законе полностью уста-

[4] *Ахмедуев А.* Взаимоотношения органов управления и государственных предприятий // Экономист. 1997. № 5. С. 65.

новлен. А это не позволяет защитить законные интересы контрагентов унитарных предприятий, которые будут вынуждены изучать устав предприятия, чтобы убедиться в легитимности их сделок, ибо в противном случае в течение 10 лет после заключения сделок будет существовать возможность признания их судом недействительными.

Основная тяжесть работы по управлению федеральными унитарными предприятиями в соответствии с Концепцией ложится на соответствующие министерства, службы и агентства, которые должны определять цели деятельности унитарных предприятий, переутверждать их уставы, спускать им планы, осуществлять проверку хозяйственно-финансовой деятельности, выполнять все другие описанные функции по государственному управлению федеральными унитарными предприятиями.

А если учесть, что эти же органы должны вести аналогичную работу в отношении представителей государства в обществах и товариществах с долей государства в уставном капитале, а также вести учет объектов недвижимости, входящих в федеральную собственность, то невольно возникает сомнение в реальности выполнения ими этих задач. Особенно это актуально в отношении министерств, которые утратили вертикально-интегрированную систему управления отраслью. Но главное даже не в этом. Как справедливо пишет К. Савицкий[5]: «Контроль над сделками унитарных предприятий может (при идеальной организации) решить только одну проблему: исключить возможность заключения незаконных сделок, а также сделок, экономическая нецелесообразность которых очевидна. Однако это не решит проблему по улучшению работы государственных предприятий». И далее. «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 и муниципальных интересов, и слишком несамостоятельным, чтобы выступать полноценным юридическим лицом и надежным агентом в хозяйственном обороте». Отсюда автором сказанного делается вывод о необходимости приватизации большинства унитарных предприятий и о преобразовании оставшихся в казенные предприятия[6]. Таким образом, спектр государственных предприятий и форм хозяйствования на них по мысли К. Савицкого должен быть сведен к одному виду — казенные предприятия на праве оперативного управления.

На наш взгляд, такой подход излишне упрощает, а точнее говоря, обедняет структуру государственного сектора в сфере экономики. Выше были рассмотрены четыре варианта возможных, а главное — объективно необходимых сочетаний государственных предприятий и форм хозяйствования на них: казенные предприятия на праве оперативного управления; уни-

[5] *Савицкий К.* Тенденции и пути развития унитарных предприятий // Вопросы экономики. 2004. № 9. С. 61–62.

[6] Там же. С. 63.

тарные предприятия на праве хозяйственного ведения или на праве доверительного управления, или на праве аренды. Отсюда можно предложить следующие направления совершенствования системы управления государственными предприятиями.

Необходима полная инвентаризация и паспортизация имущества государственных предприятий.

Можно возразить, что инвентаризация государственных предприятий на федеральном уровне уже идет с 1999 года. Однако при этом ей присущи два негативных момента:

- Инвентаризация государственных предприятий не является сплошной. Так, например, в Реестр Мингосимущества республики Дагестан были внесены 124 унитарных предприятий и 49 дочерних, в то время как общее количество предприятий республиканской собственности составляет не менее 561[7].
- Реестр государственных предприятий нужно не только составить, но и вести, то есть отслеживать в нем все происходящие изменения.

Необходимо определение сфер, отраслей и видов деятельности, в которых целесообразно функционирование государственных предприятий. В странах Западной Европы, например, к сфере экономической деятельности государства принято относить водо- и теплоснабжение, электроснабжение, транспорт, связь. Однако при этом каждая страна имеет свою специфическую и отличную от других стран сферу экономической деятельности государства, в том числе сферу деятельности государственных предприятий.

Необходима дифференциация государственных предприятий на прибыльно-ориентированные и дотационно-убыточные. Вопрос о существовании в государственном секторе экономики прибыльно-ориентированных предприятий является дискуссионным. Поэтому, не вдаваясь в полемику о целесообразности или нецелесообразности существования государственных прибыльно-ориентированных предприятий, на наш взгляд, нужно передать решение этого вопроса на усмотрение органов исполнительной власти, в ведении которых есть или могут быть созданы прибыльно-ориентированные предприятия. И в случае существования таковых в ведении Российской Федерации или субъектов Российской Федерации их необходимо дифференцировать по организованно-правовым формам и по формам хозяйствования на:

1. Унитарные предприятия на праве доверительного управления для нефондоемких предприятий.
2. Унитарные предприятия на праве аренды для фондоемких предприятий.
3. Акционерные общества со стопроцентным государственным капиталом в уставном фонде, когда собственник хочет повысить эффективность функционирования бывших государственных предприятий за счет преобразования их в чисто рыночные субъекты хозяйствования.

[7] *Ахмедов А.* Управление государственными унитарными предприятиями // Вопросы экономики. 2003. № 7. С. 90.

Необходимо провести дифференциацию дотационно-убыточных предприятий на казенные (на праве оперативности управления) и унитарные (на праве хозяйственного ведения).

Казенные предприятия абсолютно не вписываются в рыночную экономику. Поэтому они целиком финансируются из бюджета. Собственник имущества этих предприятий несет по их обязательствам субсидиарную ответственность и присваивает в натуральной форме результаты их деятельности.

Наибольшие сложности в управлении могут возникнуть в отношении унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения вследствие их полурыночного состояния. Можно, конечно, ликвидировать данный вид государственных предприятий путем преобразования их, как предлагают многие авторы, в акционерные общества со стопроцентным государственным капиталом в уставном фонде. Однако в этом случае собственник имущества государственных предприятий утратит право регулировать цены на результаты их деятельности[8]. Однако по целому ряду видов деятельности это в принципе невозможно. Представим себе, что унитарное предприятие «Водоканал», став акционерным обществом, начнет продавать воду горожанам по рыночным ценам. Нам видится решение этой проблемы иначе — в усилении рыночного статуса унитарных предприятий за счет изменения характера взаимоотношений их с собственником.

Унитарные предприятия могли бы стать полноценными субъектами рынка, если бы не вмешательства собственника в ценообразование результатов их деятельности. Поэтому если собственник из бюджета будет выплачивать унитарным предприятиям денежную компенсацию на снижения цен на результаты их деятельности, то они могут стать рентабельными и у них может появиться реальный (рыночный) интерес в повышении эффективности результатов своей деятельности. Но это будет возможным только в случае невмешательства (ограниченного вмешательства) собственника и по другим направлениям их деятельности. А чтобы при этом унитарные предприятия не наносили ущерб собственнику, вынужденному на практике нередко покрывать за свой счет негативные последствия их хозяйственной деятельности, необходимо переориентировать хозяйственные связи унитарных предприятий с субъектов рыночной экономики на собственника их имущества. Собственник должен покупать результаты их деятельности в форме государственного заказа, предоставлять им кредит из бюджета, выступать гарантом их обязательств по кредитам коммерческих банков и так далее. Иначе говоря, собственник в отношении принадлежащих ему унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения должен выполнять (дорабатывать) функции рынка, переводя эти предприятия из полурыночных в рыночные субъекты хозяйствования.

---

[8] В противном случае акционерные общества, став таковыми по форме, по содержанию останутся теми же самыми государственными унитарными предприятиями с присущим им комплексом проблем и противоречий.