

КОНТРОЛЬ КАК МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ УНИТАРНЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ

Наличие системы внутреннего и внешнего контроля за эффективностью и целесообразностью федеральной и региональной собственности – один из важнейших механизмов обеспечения эффективного государственного регулирования экономики.

С одной стороны, важнейшая функция контроля – это обеспечение соблюдения установленных норм и правил деятельности различных субъектов в процессе использования и распоряжения федеральной, региональной собственностью. С другой стороны, не менее существенным является анализ причин и последствий нарушений этих норм и правил для устранения или минимизации негативных последствий для экономического развития государства или субъекта Российской Федерации.

Одна из важнейших задач Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации – организация и осуществление контроля за своевременным исполнением неналоговых доходов федерального бюджета, бюджетов субъектов федерации, включая доходы от использования и распоряжения имуществом, находящимся в федеральной, региональной собственности, а также определение эффективности и целесообразности ее использования.

Показательно, что в Бюджетном послании Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике на 2002 год» Президент Российской Федерации отмечал, что «система эффективного управления государственными активами находится лишь в стадии становления. Создание такой системы необходимо ускорить, чтобы начиная с 2002 года обеспечить значительный рост доходов федерального, региональных бюджетов, получаемых от использования федеральной собственности и собственности республик, краев и областей».

Гражданский кодекс Российской Федерации (статья 113 главы 4) называет **унитарным предприятием** коммерческую организацию, не наделенную правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. Имущество такого предприятия неделимо и не может быть распределено по вкладам, долям и паям.

Унитарные предприятия могут быть основаны на праве оперативного управления или на праве хозяйственного ведения.

Как указано в Гражданском кодексе России, унитарное предприятие, основанное на праве опе-

ративного управления, создается по решению Правительства Российской Федерации на базе имущества, находящегося в федеральной собственности или в областной собственности (федеральное, областное казенное предприятие).

Казенное предприятие вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом лишь с согласия собственника этого имущества. Оно самостоятельно реализует производимую им продукцию, если иное не установлено законодательно. Порядок распределения доходов этого предприятия определяется собственником его имущества.

Под правом хозяйственного ведения понимается то, что предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный капитал или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Остальным имуществом, принадлежащим предприятию, оно распоряжается самостоятельно.

Собственник имущества, находящегося в хозяйственном ведении, решает вопросы создания предприятия, определения предмета и целей его деятельности, его реорганизации и ликвидации, назначает директора предприятия, контролирует использование по назначению и сохранность своего имущества.

Министерство имущественных отношений России в настоящее время курирует 6749 федеральных государственных унитарных предприятий. По данным Госкомстата России всего в Российской Федерации более 9500 таких предприятий, следовательно около 3000 не контролируются на сегодняшний день Министерством имущественных отношений России и уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

В нарушение Постановления Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2000 года №104 до настоящего времени уполномоченными федеральными органами исполнительной власти ежегодно не определяется размер (доля) прибы-

ли федерального государственного унитарного предприятия, подлежащий перечислению в федеральный бюджет.

Какие шаги необходимо предпринять для решения этой задачи?

Сейчас Счетная палата РФ вместе с органами финансового контроля субъектов РФ формирует целостную систему обеспечения контроля за эффективностью и целесообразностью использования и распоряжения объектами федеральной собственности на всех стадиях принятия решений и их реализации.

В соответствии с «Концепцией управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 09.09.1999 №1024, под государственным сектором экономики понимается совокупность экономических отношений, связанных с использованием государственного имущества, закрепленного за федеральными государственными унитарными предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, государственными учреждениями, государственной казной России, а также имущественных прав Российской Федерации, вытекающих из ее участия в коммерческих организациях.

Объекты контроля Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов субъектов РФ – это федеральные, областные государственные унитарные предприятия, хозяйственные общества и товарищества с долей участия Российской Федерации, субъектов РФ, объекты федерального, регионального недвижимого имущества и собственность Российской Федерации за рубежом.

Таким образом, один из важнейших элементов государственного контроля – учет федеральной собственности, собственность субъектов РФ.

Устоявшееся мнение о том, что у большинства федеральных, областных государственных унитарных предприятий отсутствует прибыль, ошибочно. Так, по данным Государственного комитета РФ по статистике, в 1998 году получили прибыль 5530 предприятий. Размер полученной прибыли составил 47 252,9 млн. рублей. В 1999 году 6323 федеральных государственных предприятия получили суммарную прибыль в размере 71 210,1 млн. рублей. В федеральный бюджет по итогам 1999 года было направлено всего лишь 50,4 млн. рублей, то есть 0,07% полученной этими предприятиями прибыли. В 2000 году из 9312 предприятий получили прибыль 6615. Их суммарная прибыль составила 100,4 млрд. рублей. По итогам 2000 года в федеральный бюджет было

перечислено 185 млн. рублей (бюджетное задание 40 млн. рублей было превышено в 4,6 раза), или всего 0,18% их суммарной прибыли.

По состоянию на 1 января 2002 года на территории Оренбургской области осуществляли свою деятельность 188 государственных унитарных предприятий, в том числе: 77 – относящихся к федеральной собственности; 111 – к областной собственности. По результатам работы 2000-2001 годов в бюджет области отчислений от прибыли вышеназванных предприятий не поступало.

Крайне низкие поступления платежей федеральных и областных государственных унитарных предприятий в федеральный бюджет и бюджеты регионов объясняются прежде всего тем, что до настоящего времени Правительство Российской Федерации, исполнительные органы субъектов РФ не выполнили требования статьи 295 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой собственник в лице государства имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия.

Для того чтобы неналоговые доходы существенно выросли, Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти регионов должны внести уточнение в типовой устав федерального, областного государственного унитарного предприятия, предусматривающее консолидацию в доходах федерального и областного бюджетов до 95% чистой прибыли этого предприятия. Далее часть чистой прибыли может быть капитализирована на инвестиционные программы предприятия, при этом такие программы должны утверждаться Федеральным Собранием Российской Федерации как составная часть Федеральной адресной инвестиционной программы или законодательными собраниями регионов, если это касается ГУП с долей областной собственности. Эта мера, по оценкам Счетной палаты Российской Федерации, позволит только в 2002 году обеспечить поступление платежей от унитарных предприятий на уровне не менее 75-80 млрд. рублей.

В отношении федеральных и областных государственных унитарных предприятий государственный финансовый контроль включает в себя экспертизу уставных документов, в том числе проверку соответствия гражданскому законодательству и типовому уставу и контроль за соответствием контрактов с руководителями предприятий действующему законодательству, в том числе типовому контракту (в части ответственности руководителей за результаты деятельности федеральных государственных предприятий и за соблюдение

порядка принятия решений в отношении государственного имущества).

В понятие государственного финансового контроля входит и контроль за наделением имуществом и его использованием, за эффективностью и целесообразностью распоряжения недвижимым имуществом, за учредительской деятельностью и за распределением прибыли и перечислением части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий в федеральный бюджет.

Определение эффективности и целесообразности деятельности государственных предприятий осуществляется исходя из стратегических, финансово-экономических, инвестиционных, социальных и других целей государства применительно к каждому предприятию.

Налаживанию действенного контроля препятствует то, что до сих пор нет предусмотренного Гражданским кодексом Российской Федерации специального федерального закона о государственных унитарных предприятиях, полного реестра этих предприятий, который в том числе должен содержать информацию о динамике стоимости их активов и основных результатах финансово-хозяйственной деятельности. Кроме того, функции управления этими предприятиями между федеральными органами и исполнительной властью четко не разделены.

Для реализации контроля уполномоченному органу федерального, регионального управления следует определить и согласовать с подчиненным предприятием перечень, структуру и объем информации о деятельности унитарного предприятия.

Перечень должен содержать достаточное количество информации для получения полной и достоверной картины о ситуации на предприятии и в то же время быть кратким.

Одним из рычагов воздействия на руководителя подчиненного предприятия может быть процедура перераспределения прибыли от предприятия в пользу государства. Другим рычагом может быть делегирование конкретных полномочий от предприятия к уполномоченному органу, оговоренное в Уставе государственного унитарного предприятия.

Управление государственным унитарным предприятием со стороны органов федеральной, региональной властей может быть построено по следующему принципу. Орган региональной власти на основании контроля определяет стратегию развития предприятий, а руководители – порядок деятельности их в соответствии с интересами региона. Поскольку каждое предприятие имеет определенные цели функционирования, постольку процесс управления должен вестись в соответствии с этими целями (выработка целей, планирование

действий, проверка и оценка работы, корректирующие меры).

Реализация целей должна привести к росту эффективности деятельности предприятия в целом. Для того чтобы с помощью контроля оценить эффективность этой деятельности, необходимо выделить критерии эффективной деятельности предприятий. Представляется, что для этого целесообразно использовать систему показателей рентабельности, включающую в себя: рентабельность продаж (отражающую долю чистой прибыли в объеме продаж); рентабельность собственного капитала предприятия (определяющую эффективность использования вложенных в предприятие средств); рентабельность оборотного капитала (отражающую эффективность использования оборотного капитала предприятия); рентабельность внеоборотных активов (отражающую эффективность использования внеоборотных активов и показывающих, какую прибыль приносит единица внеоборотного капитала предприятия).

Необходимо отметить, что предусмотренная гражданским законодательством организационно-правовая форма унитарного предприятия и институт права хозяйственного ведения имеют отрицательные свойства. Юридическая конструкция права хозяйственного ведения предоставляет субъекту такого права широкий круг полномочий по владению, пользованию и распоряжению имуществом собственника. Реально эти полномочия осуществляются единолично руководителем этого предприятия, его взаимоотношения с собственником регулируются законодательством о труде. Напротив, круг полномочий собственника в отношении имущества, находящегося в хозяйственном ведении, определен исчерпывающим образом. Вмешательство государственных органов в деятельность унитарных предприятий и их руководителей вне установленного круга полномочий неправомерно.

Но руководители унитарных предприятий бесконтрольно управляют финансовыми потоками этих предприятий, в том числе самостоятельно принимают решения о направлениях использования прибыли. Они не связаны необходимостью согласовывать свои решения с собственником имущества (за исключением вопросов распоряжения недвижимым имуществом), их трудно привлечь к ответственности за результаты деятельности предприятия.

Длительное время для унитарных предприятий не было предусмотрено обязательное проведение периодических аудиторских проверок, а без этого контроль за результатами их деятельности был существенно затруднен.

На практике широкие полномочия руководителей унитарных предприятий и отсутствие действенных инструментов и порядка управления, контроля и мотивации руководителей приводят к переводу части финансовых потоков унитарных предприятий в специально создаваемые фирмы-спутники, где оседает вся прибыль, к заключению сделок, в которых заинтересовано руководство унитарного предприятия, что приводит к искусственному завышению себестоимости продукции, а в ряде случаев – к хищениям государственного имущества.

Широта полномочий руководителя предприятия ведет к отсутствию у государственных органов актуальной информации о состоянии дел в унитарных предприятиях и невозможности предотвратить негативные последствия некачественной или противоправной деятельности руководителей. Растет количество неплатежеспособных унитарных предприятий, что во многом спровоцировано отсутствием должного управления и бесконтрольностью со стороны государства.

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Существующая система управления федеральными государственными унитарными предприятиями неэффективна и требует кардинального реформирования. Количество унитарных предприятий не соответствует возможностям государства, отсутствуют четкие критерии необходимости создания и функционирования таких предприятий, а отсутствие должного контроля со стороны государства как собственника за деятельностью унитарных предприятий приводит к потере государственных активов и недополучению неналоговых доходов федерального бюджета.

Обеспечение контроля за результатами финансово-хозяйственной деятельности государственных предприятий предусматривает следующее.

Федеральные, региональные органы исполнительной власти, на которые возложены координация и регулирование деятельности в соответствующих отраслях (сферах управления), ежегодно утверждают по согласованию с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации показатели экономической эффектив-

ности деятельности. Федеральные, региональные органы контролируют использование принадлежащего предприятию имущества, а также анализируют эффективность деятельности предприятия с привлечением при необходимости экспертов.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ определяют размер (долю) прибыли федеральных, областных государственных унитарных предприятий, подлежащий перечислению в федеральный бюджет, бюджеты регионов, и рекомендуемый размер дивидендов по акциям акционерных обществ для представителей Российской Федерации в органах управления таких обществ.

Все это приводится в отношении федеральных, областных государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, в которых более 50% акций находится в федеральной или областной собственности.

В федеральных, областных государственных унитарных предприятиях должны проводиться ежегодные аудиторские проверки бухгалтерской (финансовой) отчетности.

Следует отметить, что процедура проведения аудита этих предприятий не обеспечивает по-настоящему независимого и, соответственно, максимально достоверного и объективного итогового аудита, поскольку расходы по его проведению оплачивает аудируемое государственное предприятие. Решение проблемы возможно финансированием аудита за счет средств федерального бюджета. Их обеспечением могут быть как платежи в бюджет унитарного предприятия в виде части прибыли, остающейся после уплаты налоговых платежей, так и доходы от продажи федеральной собственности.

При попустительстве представителей государства происходило отчуждение пакетов акций, внесенных государством в уставные капиталы вертикально интегрированных компаний. Например, из уставного капитала Открытого акционерного общества «Нефтяная компания «Роснефть» были выведены активы одной из основных нефтедобывающих компаний – открытого акционерного общества «Пурнефтегаз».

Список использованной литературы:

1. Антоненко В. Представители государства в управлении предприятиями // *Экономист*, №4, 2000. – С. 94-95.
2. Валуев Б.И., Горлова Л.П., Зернов Е.Л. и др. Оперативный контроль экономической деятельности предприятий. – М.: Финансы и статистика, 1991. – 224 с.
3. Герике Р. Контроллинг на предприятии. – Берлин: АБУ-конультант. ГмБХ, 1992.
4. Крюков В. Совершенствование государственного управления собственностью // *Экономист*, №3, 1999. – С. 41-47.
5. О концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ.: Постановление Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. №1024 (ред. Постановления Правительства РФ от 29.11.2000 №903).
6. О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 14 января 1995 года №4-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*, 1995. – №3 – С.167 (*Российская газета*, 1995 год, 14 января).
7. Соколов В.С., Бурков С.В. Госсобственность: вопросы усиления контроля за использованием и распоряжением // *Российский экономический журнал*, 1999, №4 – С. 3-9.