
ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ КОРПОРАТИВНЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ С ДОЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ*

Цветков В.А., Мельников С.Д.

В статье рассмотрены формы государственной собственности в промышленности как объект управления. Сформулированы общие подходы к выбору оптимально необходимой степени влияния государства на группы конкретных предприятий. Предложены рекомендации по организационно-правовому совершенствованию комплекса предприятий с государственным участием.

Рассматривая государственную собственность в промышленности как объект управления, необходимо сформулировать общие подходы к выбору оптимально необходимой степени влияния государства на группы конкретных предприятий и на их основе выработать рекомендации по организационно-правовому совершенствованию комплекса предприятий с государственным участием.

В методическом плане эту задачу возможно решить путем наложения двух сеток классификации предприятий с государственным участием: по степени возможного влияния государства на деятельность предприятий и по режимам функционирования предприятий на рынке [1].

В обобщенном виде управление предприятием подразумевает реализацию трех групп функций:

- создание, преобразование, ликвидация предприятия;
- выбор и содействие в реализации стратегии его развития;
- оперативное управление предприятием.

Промышленные *предприятия с государственным участием по степени возможного влияния органов исполнительной власти*, то есть по набору самостоятельно реализуемых ими функций, в самом обобщенном виде можно разделить на пять групп.

А. Федеральные казенные предприятия, деятельность которых жестко регламентируется органами государственного управления.

Б. Государственные унитарные предприятия и акционерные общества с пакетами акций, находящимися в федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации и обеспечивающими квалифицированное большинство на собрании акционеров, – решающее влияние государственных органов.

В. Акционерные общества с пакетами акций, находящимися в федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации и обеспечивающими простое большинство на собрании акционеров, – сильное влияние государственных органов.

Г. Акционерные общества с пакетами акций, в том числе с "золотыми акциями", находящимися в федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации и обеспечивающими блокирующее меньшинство на собрании акционеров, – стабилизирующее влияние государственных органов.

Д. Акционерные общества с пакетами акций, находящимися в федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации и не обеспечивающими

* Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 06 – 02 – 00003а).

блокирующее меньшинство на собрании акционеров, – слабое влияние государственных органов.

При такой классификации только на предприятиях групп *A* и *B* государство осуществляет всю совокупность обобщенных функций управления, включающую в первую очередь право единолично создать, преобразовать, ликвидировать предприятие.

Управляя предприятиями группы *B*, государственные органы в состоянии единолично принимать решения по вопросам выработки стратегии развития и оперативного управления.

При наличии блокирующего меньшинства или "золотой акции" (*группа Г*) государственные органы не вправе претендовать на единоличную реализацию ни одной из обобщенных функций управления в полном объеме и могут только блокировать решения о ликвидации и реорганизации предприятия или о заключении крупных сделок.

Наконец, при наличии миноритарного (менее 25%) пакета акций (*группа Д*) государственные органы могут участвовать в процессе управления, только вступая в коалицию с другими акционерами.

Помимо классификации предприятий по степени возможного влияния на них со стороны государства следует также выделить *типы предприятий с государственным участием по режимам их функционирования на рынке*. Это необходимо для выработки дифференцированного подхода к каждому типу предприятий с точки зрения объема и содержания функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти.

С этой целью введем две критериальные оси, комбинация которых определяет режим функционирования предприятия*.

Первая критериальная ось – "прибыльность-убыточность", понимаемые как плановые параметры или как целевые установки. Вторая ось – "режим государственной монополии – естественные и локальные монополии – конкурентная среда". В результате образуются шесть зон, перечисленных в табл. 1.

Таблица 1

Режимы функционирования предприятий

	Рыночная конкуренция	Естественная и локальная монополия	Государственная монополия
Плановая прибыльность	I	II	III
Плановая убыточность	IV	V	VI

При рассмотрении зональной классификации предприятий с участием государственного капитала с позиций предоставления им той или иной степени свободы легко сделать вывод о том, что это планово-убыточные предприятия (*зоны IV, V, VI*), не являющиеся в полном смысле слова "дееспособными" субъектами рынка. Они имеют существенно ограниченную степень свободы в принимаемых ими решениях. Поэтому органы государственного управления должны не просто иметь возможность осуществлять стратегическое управление ими, но и жестко регламентировать их деятельность.

* Основные положения данной методологии приводятся Е.В. Поповым в монографии "Институционально-эволюционная миниэкономическая теория". Екатеринбург, 2004.

Следовательно, в этих зонах могут находиться федеральные казенные предприятия *группы А*.

Очевидно, что на практике при анализе финансово-хозяйственной деятельности некоторого предприятия наибольшую трудность будет составлять аспект деления по градациям второй критериальной оси ось – "режим государственной монополии – естественные и локальные монополии – конкурентная среда". В то же время понятие государственной монополии подразумевает возможность для государственных органов единолично принять решение о ликвидации или преобразовании действующих в таком режиме предприятий. Поэтому в *зоне III* допустимо пребывание предприятий *групп А, Б*.

В *зоне II* – прибыльные негосударственные монополии. Государство должно иметь возможность регулировать тарифы на их продукцию и услуги, то есть либо осуществлять оперативное управление предприятиями (*группы Б, В*), либо иметь правовую основу для такого регулирования, не располагая контрольным пакетом акций. Это означает принципиальную допустимость нахождения в *зоне II* предприятий *групп Г и Д*, но не являющихся полностью самостоятельными в вопросах ценообразования. Что касается *зоны I*, то в ней могут находиться предприятия всех групп без ограничений. Представим в табл. 2 результирующую картину возможного размещения предприятий различных категорий.

Таблица 2

**Результирующий вариант размещения предприятий различных категорий
в зависимости от режимов функционирования**

	Рыночная конкуренция	Естественная и локальная монополия	Государственная монополия
Плановая прибыльность	<i>А, Б, В, Г, Д</i>	<i>Б, В, (Г, Д)</i>	<i>А, Б</i>
Плановая убыточность	<i>А</i>	<i>А</i>	<i>А</i>

Из приведенного выше следует вывод: *одной из первоочередных задач органов управления государственной собственностью в промышленности является разработка мер по выявлению и вытеснению "чужеродных" предприятий из непропорционально (с позиций проведенного анализа) занимаемых ими зон. Или, иными словами, оптимизация правового статуса предприятий с государственным участием. Для достижения этих целей должен использоваться весь набор механизмов: изменение статуса предприятий, национализация, увеличение государственного пакета акций, лишение предприятий лицензий, принудительное разделение предприятий или создание новых в целях устранения локальных монополий.*

Однако при этом следует задаться вопросом о правомерности существования предприятий в отдельных зонах в принципе. Речь идет о *зонах IV, V, VI*, то есть о планово-убыточных предприятиях с государственным участием.

Поскольку предприятия с государственным участием могут в ряде сфер производственной деятельности служить в первую очередь инструментом реализации целей национальной политики, политики субъекта Российской Федерации, а быть источником дохода – во вторую, принципиальное существование планово-убыточных структур возможно. Однако такие предприятия должны функционировать только в режиме государственной монополии, то есть находиться в *зоне VI*, а предприятий в *зонах IV, V* не должно быть вообще.

Действительно, находящееся в *зоне IV* предприятие следует определить как плано-убыточный субъект рыночной конкурентной среды, что противоречит здравому смыслу. Скорее всего, такое предприятие либо является убыточным не в силу объективных причин, а просто плохо управляется и не может претендовать на бюджетную поддержку, либо оно осуществляет деятельность по реализации некоторой социальной функции, принципиально убыточной в рамках рыночной экономики. В этом случае такая деятельность должна быть государственной монополией. Если же предприятие осуществляет деятельность, не подпадающую под режим государственной монополии и убыточно в силу объективных причин, то оно должно быть ликвидировано.

Сделанные выводы можно распространить и на предприятия *зоны V*, поскольку, обладая монополизмом, они тем более не могут рассчитывать на статус плано-убыточных предприятий, получающих государственные дотации. В отношении убыточных предприятий *зоны V* целесообразно предпринимать следующие шаги: *естественные монополии за счет повышения качества управления переводить в зону II (повышать их прибыльность), а локальные – путем создания для них конкурентной среды – в зону I.*

Рассмотрим, как вышеизложенные рекомендации соотносятся с сегодняшними реалиями развития отечественной промышленности.

Применительно к предмету нашего исследования первоочередной задачей исполнительной власти в сфере промышленности в настоящее время является системное реформирование предприятий. Государственная концепция реформирования государственных предприятий в сконцентрированном виде предусматривает:

- выделение потенциально рентабельных предприятий, предоставление им самостоятельности и лишение их, пусть и в перспективе, государственных дотаций;
- ликвидацию предприятий, неспособных даже в перспективе быть рентабельными.

Такой подход полностью соответствует нашей схеме вытеснения предприятий из *зоны IV* в *зону I* или ликвидации предприятий *зоны IV*, то есть в перспективе ее полному высвобождению.

Вполне укладывается в рамки изложенных рекомендаций и позиция Правительства РФ по реформе предприятий жилищно-коммунального хозяйства:

- постепенный отказ от дотаций предприятиям;
- создание в сфере жилищно-коммунальных услуг конкурентной среды;
- государственное регулирование тарифов на услуги предприятий, являющихся естественными монополистами (водоснабжение и т.п.).

Отметим, что последнее из перечисленных направлений реформы сферы жилищно-коммунального хозяйства подразумевает сохранение в структуре капитала предприятий-монополистов решающего участия субъектов Федерации или органов местного самоуправления в форме обладания контрольными пакетами акций хозяйственных обществ или придания этим предприятиям статуса казенного предприятия.

Таким образом, в рамках совершенствования институциональной структуры промышленных предприятий с государственным участием необходимо решить три задачи:

- определить дальнейшую судьбу плано-убыточных предприятий;
- выработать стратегию в отношении предприятий-монополистов, действующих вне сферы государственной монополии;
- оптимизировать доли участия государства в капитале предприятий, действующих в конкурентной среде.

Для решения первой задачи необходимо прежде всего составить перечень плано-убыточных предприятий. Совершенно очевидно, что в современных условиях сформировать перечень плано-убыточных предприятий традиционными способами, основываясь на анализе финансовых показателей работы предприятий, структуре их себестоимости и т.п., абсолютно невозможно.

В условиях резкого спада промышленного производства в стране практически все государственные предприятия окажутся плано-убыточными. Поэтому речь должна идти о плано-убыточных предприятиях в перспективе. Можно попытаться сформировать этот список на основе оценок самих руководителей предприятий.

При этом руководители предприятий должны быть поставлены в известность, что их претензии на статус плано-убыточного предприятия чреваты следующими возможными шагами со стороны органов государственного управления:

- ликвидация предприятия, если будет сочтено, что выпускаемая им продукция не является стратегически или социально важной;
- ликвидация предприятия как самостоятельного юридического лица и присоединение его к другому предприятию на правах филиала или структурного подразделения;
- преобразование предприятия в федеральное казенное с существенным ограничением полномочий его руководителей.

В то же время руководители предприятий в упомянутом распоряжении должны быть предупреждены, что их отказ от статуса плано-убыточного предприятия дает право органам государственного управления прекратить оказание предприятию помощи на безвозмездной основе (дотации, связанные с конверсией военного производства, финансирование НИОКР и т.д.).

Предлагаемая акция позволит решить две задачи:

- сократить государственную дотационную поддержку большей части государственных предприятий, не претендующих на статус плано-убыточных;
- осуществить институциональные преобразования предприятий, не видящих своей перспективы в рыночной экономике.

Разумеется, следует отдавать себе отчет в том, что деление предприятий на перспективные и бесперспективные на основе мнений их руководителей носит весьма условный характер, а само решение руководителей может определяться целым рядом привходящих обстоятельств. Однако разрешение дилеммы – отказ от государственных дотаций или утрата самостоятельности – придаст предложениям руководителей предприятий максимальную объективность.

В отношении предприятий, претендующих на статус плано-убыточных, следует принять следующие меры. Если такое предприятие находится в *зоне IV*, т.е. функционирует в рыночной среде, и у него есть "дублиеры" в *зоне I* – частные компании или государственные предприятия, не претендующие на статус плано-убыточных, то такие предприятия подлежат ликвидации. Плано-убыточных предприятий, функционирующих в конкурентной рыночной среде, быть не должно.

Если же у предприятия, находящегося в *зоне IV*, нет "дублеров" в *зоне I*, а производимая им продукция необходима для обеспечения национальной безопасности, то оно должно быть переведено в *зону VI* – плано-убыточные предприятия, осуществляющие государственную монополию. Этот перевод должен предусматривать изменение правового статуса предприятия. Государственные унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, следует преобразовать в федеральные казен-

ные предприятия, а в отношении акционерных обществ нужно предпринять шаги, обеспечивающие переход к государству 100% акций.

Кроме того, продукция, выпускаемая такими предприятиями, должна быть отнесена к категории государственной монополии путем публичного объявления о запрете на выдачу лицензий на производство этого вида продукции или на осуществление соответствующей деятельности (что может быть решено только на федеральном уровне).

Предприятие, претендующее на статус планово-убыточного, может оказаться в *зоне V*, то есть быть монопольным производителем или разработчиком какой-либо продукции. Например, это могут быть предприятия оборонного комплекса, единолично владеющие лицензией, документацией или уникальным оборудованием. Такая ситуация более сложна, чем рассмотренная ранее, и требует принятия индивидуального решения. Перевод такого предприятия в разряд федеральных казенных может оказаться неоправданным, если убыточность предприятия определяется не объективной убыточностью производства конкретной продукции, а неэффективностью менеджмента из-за отсутствия конкуренции. В этом случае следует осуществить реструктуризацию предприятия, а также реализацию мероприятий, направленных на преодоление его монопольного положения.