

### 8.3. ПРОБЛЕМЫ ТРАНСФОРМАЦИИ ИМУЩЕСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Звороно А.Ф., к.э.н., докторант кафедры экономики социальной сферы экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

Данная статья раскрывает комплекс экономических и организационных проблем функционирования бюджетной сферы Российской Федерации. Показана трансформация государственных унитарных предприятий в условиях рыночных отношений, ставящая целью переход от управления затратами к управлению результатами.

Раскрыты особенности распределения прав собственности на государственное имущество, используемое государственными унитарными предприятиями.

В работе даны методические подходы по преобразованию имущественного комплекса ГУПов, что представляет интерес в научно-теоретическом и практических аспектах.

В реформировании управления государственной собственностью наметились два подхода: радикальный и умеренный концептуальный. Радикальный подход базируется на том, что введенные федеральным законом о государственных и муниципальных унитарных предприятиях дополнительные ограничения их деятельности ускоряют сокращение количества унитарных предприятий на правах хозяйственного ведения и в итоге приведут к полной ликвидации унитарных предприятий с упразднением прав хозяйственного ведения как такой правовой конструкции. Безусловно, данная правовая норма отражает переходные условия хозяйствования и коммерческие риски, связанные с деятельностью ГУПов на основе хозяйственного ведения. Слабое место в институте хозяйственного ведения обусловлено тем, что оно предоставляет хозяйствующему субъекту широкий круг полномочий по владению, пользованию и распоряжению имуществом собственника, хотя реально эти полномочия осуществляются единолично руководителем ГУПа. В то же время круг полномочий собственника в отношении имущества, находящегося в хозяйственном ведении, определен «исчерпывающим образом», а вмешательство государственных органов в деятельность ГУПов (и их руководителей) «вне установленного круга полномочий является неправомерным». Во многом именно поэтому руководители ГУПов бесконтрольно управляют финансовыми потоками предприятий, в том числе самостоятельно принимают решения о направлениях использования прибыли, при этом они не связаны необходимостью согласовывать свои решения с собственником имущества (за исключением некоторых рассмотренных выше вопросов). Кроме того, права руководителей эффективно защищает трудовое законодательство, что создает значительные трудности для применения к ним мер ответственности за результаты деятельности ГУПов. В ряде случаев «полномочия собственника, предусмотренные действующим законодательством, не дают ему возможности не только требовать от руководителей ГУПов достижения определенных показателей в деятельности предприятия, но даже и определять эти показатели. Как правило, эффективность ГУПов крайне низка. Все это приводило к выводу

о нецелесообразности сохранения ГУПов, основанных на праве хозяйственного ведения.

Сторонники радикальной позиции реформирования имущественных отношений в государственном секторе рассматривали ведущим направлением преобразование унитарных предприятий, основанных со стопроцентным государственным капиталом. Они активно поддерживали курс на форсированное сокращение поля деятельности ГУПов с правом хозяйственного ведения.

Альтернативным направлением преобразования унитарных предприятий представители радикального подхода к управлению государственной собственностью видели в создании на базе их имущества федеральных казенных предприятий с целью обеспечения государственных функций. Но при этом имущество, необходимое для реализации государственных функций, предлагалось вывести из гражданско-правового договора и внести соответствующие изменения в Гражданский кодекс РФ. Однако эта организационно-правовая форма предусматривала обязанности государства нести субсидиарную ответственность по обязательствам казенного предприятия. С этим связана потенциальная возможность увеличения государственных расходов и нагрузки на федеральный бюджет. Следовательно, с одной стороны, радикальная позиция в сфере управления государственной собственностью, ориентированная на максимально возможное сокращение числа унитарных предприятий с перспективой их массового преобразования в акционерные общества с контрольным и блокирующим пакетом акций, принадлежащим государству, создавала проблемы, связанные с высоким рисками неэффективного управления акционерными обществами по причине дефицита высокопрофессиональных кадров представителей государства в советах директоров и балансовых комиссиях. С другой стороны, преобразование ГУПов в казенные предприятия не всегда целесообразно, поскольку первые по сравнению со вторыми, имеют то преимущество, что государство не несет ответственности по его обязательствам, и это значит, что вероятность нагрузки на государственный бюджет незапланированными обязательствами не будет расти. По этой причине казенные предприятия до сих пор не получили широкого распространения в госсекторе.

Существует умеренная взвешенная концепция оптимизации структуры государственного сектора. Сторонники этой позиции полагают, что на ближайшую перспективу целесообразно сохранить унитарные предприятия, поскольку они нужны государству для решения публичных задач, специфических функций, возложенных на государственный сектор.

Значительная часть имущества государственного сектора, не относящаяся к государственной казне, приходится на имущество, закрепленное за государственными унитарными предприятиями. Всего в России на 01.06.2006 насчитывалось 7178 государственных унитарных предприятий, находящихся в федеральной собственности (ФГУП). Общее количество ФГУПов за период с 01.06.2003 г. по 01.06.2006 г. сократилось более чем на 27% (табл. 1). Сокращение коснулось в основном унитарных предприятий сферы услуг, сельского и лесного хозяйства, строительства, транспорта, связи. При этом доля промышленности фактически не изменилась.

Имущественные отношения государственных унитарных предприятий регулируются недавно принятым

Федеральным законом «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». Этот закон конкретизирует нормы Гражданского кодекса в редакции 1994 года – их правовое положение, порядок их создания, реорганизации и ликвидации, статус собственников имущества этих хозяйственных субъектов. В некоторых случаях он внес изменения и дополнения отдельных статей кодекса.

Таблица 1

**ДИНАМИКА И ОТРАСЛЕВАЯ СТРУКТУРА  
ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УНИТАРНЫХ  
ПРЕДПРИЯТИЙ В 2003-2006 гг.**

Отрасль	На 1 июня 2003 г.		На 1 июня 2006 г.			Динамика 2006 г. в % к 2003 г.
	ед.	%	ед.	%	в % к 1 июня 2005 г.	
Непроизводственная сфера	4357	44,2	1817	25,3	50,2	41,7
Промышленность, в т.ч.	2224	22,6	1624	22,6	86,8	73,0
• машиностроение	908	9,2	660	9,2	89,9	72,7
• легкая промышленность	193	2,0	187	2,6	96,4	96,9
• промышленность строительных материалов	81	0,8	55	0,75	80,9	67,9
• пищевая промышленность	60	0,6	55	0,75	100,0	91,7
• металлургия	49	0,5	30	0,4	88,2	61,2
• химия	46	0,5	34	0,5	87,2	73,9
• другие отрасли промышленности	887	9,0	603	8,4	80,8	68,0
Сельское хозяйство	1329	13,5	913	12,7	82,2	68,7
Строительство	1035	10,5	752	10,5	83,3	72,7
Транспорт и связь	851	8,6	612	8,55	84,4	71,9
Лесное хозяйство	64	0,6	53	0,75	79,1	82,8
Прочие отрасли	-	-	1407	19,6	-	-
Всего	9860	100,0	7178	100,0	86,6	72,8

Следуя Гражданскому кодексу, этот закон (ст. 2 п. 1) определяет унитарные предприятия как коммерческую организацию, не наделенную правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы государственные и муниципальные предприятия. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию. Права имущественного собственника осуществляют на федеральном уровне органы государственной власти Федерации, на субфедеральном уровне – органы власти субъектов Федерации, а на муниципальном уровне – органы местного самоуправления.

Как и Гражданский кодекс, закон подтверждает, что в России создаются и действуют следующие виды унитарных предприятий:

- унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного единения – федеральные государственные предприятия, государственные предприятия субъекта РФ и муниципальные предприятия;
- унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления – федеральные казенные предприятия, казенные предприятия субъекта РФ и муниципальные казенные предприятия.

Закон наделяет субъекты РФ и муниципальные образования правом создания казенных предприятий, что ранее не допускал Гражданский кодекс РФ. Очень важ-

но, что закон устанавливает обстоятельства, которые могут служить основанием для учреждения государственных и муниципальных унитарных предприятий (ст. 8). Они в целом сводятся к обеспечению государственных и общественных интересов и соответствующей необходимости:

- использовать имущество, приватизация которого запрещена, в том числе имущество, необходимое для обеспечения безопасности РФ (а применительно к имуществу казенных предприятий – еще и для функционирования воздушного, железнодорожного и водного транспорта, реализации иных стратегических интересов РФ);
- разрабатывать и производить отдельные виды продукции, обеспечивающей безопасность РФ (для государственных и муниципальных предприятий – еще и продукции, находящейся в сфере интересов РФ);
- производить некоторые виды продукции, изъятой из оборота или с ограниченным оборотом;
- вести деятельность, предусмотренную федеральными законами исключительно для данного вида предприятий.

Государственное или муниципальное предприятие на праве хозяйственного ведения может быть создано также в случаях, когда необходимо осуществлять:

- деятельность, направленную на решение социальных задач (в том числе реализацию определенных товаров и услуг по минимальным ценам), а также на организацию и проведение закупочных и товарных интервенций, обеспечивающих продовольственную безопасность государства;
- научную и научно-техническую деятельность в отраслях, связанных с обеспечением безопасности России.

Казенное предприятие, помимо вышеперечисленных ситуаций, может быть создано также в случаях, когда:

- преобладающая или значительная часть производимой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг предназначена для федеральных государственных нужд, нужд субъекта РФ или муниципального образования;
- возникает необходимость деятельности по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг, реализуемых по установленным государством ценам в целях решения социальных задач;
- необходимы определенные дотируемые виды деятельности и убыточные производства.

Представляется, что цели и предмет деятельности унитарного предприятия должны быть определены не только в решении о его учреждении, но и в его уставе (ст. 9).

В законе особо следует отметить те новые правовые новации, которые направлены на усиление регламентации со стороны государства деятельности унитарных предприятий и на установление дополнительных ограничений, призванных ужесточить финансовый контроль за ними.

- Во-первых, были созданы дополнительные по сравнению с Гражданским кодексом ограничения прав унитарных предприятий распоряжаться принадлежащим им имуществом только в пределах, не прелятствующих цели, предмету и виду деятельности, которая определена уставом. Сделки, совершенные унитарными предприятиями с нарушением этих требований, признаются недействительными. Государственное унитарное предприятие не вправе без согласия собственника совершать сделки, связанные с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий и с иными обременениями, с уступкой требований, переводом долга, а также заключать договоры простого товарищества. Закон подтвердил нормы ГК относительно распоряжения имуществом казенного предприятия: оно вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом лишь с согласия его собственника (ст. 19), который может изымать у казенного предприятия

имущество – излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению (ст. 20). Кроме того, введена специальная норма: казенное предприятие осуществляет свою деятельность в соответствии со сметой доходов и расходов, утверждаемой собственником имущества.

- Во-вторых, закон подтвердил правовое положение Гражданского кодекса РФ, разрешающее унитарным предприятиям быть участниками (членами) коммерческих и некоммерческих организаций, в которых в соответствии с федеральным законом допускается участие юридических лиц. Но такое участие предусматривает следующие ограничения:
  - унитарные предприятия не вправе выступать учредителями (участниками) кредитных организаций;
  - решение об участии унитарного предприятия в коммерческой или некоммерческой организации может быть принято только с согласия собственника его имущества;
  - унитарное предприятие может распоряжаться вкладом (долей) в уставном (складочном) капитале хозяйственного общества или товарищества, а также принадлежащими ему акциями только с согласия собственника его имущества.
- В-третьих, в отличие от ранее действовавшей нормы кодекса, закон запретил унитарным предприятиям создавать дочерние предприятия, но при этом разрешил создавать филиалы и открывать представительства, которые наделяются статусом юридического лица.
- В-четвертых, возникли ограничения для текущей деятельности руководителей унитарных предприятий (ст. 21). Им не разрешается быть учредителями (участниками) юридического лица, занимать должности и выполнять другую оплачиваемую работу в государственных органах, органах местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организациях, кроме преподавательской, научной или иной творческой работы, заниматься предпринимательством, входить в исполнительные органы коммерческих организаций, за исключением случаев, когда участие в таких органах составляет должностную обязанность руководителя. И, наконец, они не имеют права участвовать в забастовках.
- Руководитель ГУП подлежит аттестации в установленном собственником имущества унитарного предприятия порядке.
- В-пятых, руководители унитарных предприятий не могут совершать без согласия собственника своего имущества сделки, в которых заинтересован руководитель, а также сделки, которые относятся к крупным. В Законе (ст. 22) вводятся такие важные правовые новации, как понятия «сделка с заинтересованностью» и «крупные сделки».
- В-шестых, в законе (ст. 24) предусмотрены правовые нормы, регулирующие процедуры заимствования унитарными предприятиями (ст. 24). Они вправе осуществлять заимствования только по согласованию объема и направлений использования привлекаемых средств с собственником своего имущества.

Указанные ограничения могут трактоваться неоднозначно в зависимости от концептуальных позиций формирования имущественных отношений деятельности государства и от перспективных возможностей развития государственной предпринимательской деятельности через унитарные предприятия.

Практика показывает, что государственных унитарных предприятий слишком много, чтобы государство могло ими эффективно управлять, и весьма актуальной является задача инвентаризации таких предприятий, составление их реестра с точки зрения необходимости сохранения тех из них, которые выполняют публичные функции.

Сторонники умеренной концепции реформирования государственных предприятий предлагают не ограничиваться преобразованием ГУПов в акционерные общества (корпоратизацией), в казенные предприятия, но и ви-

дят перспективы оптимизации структуры госсектора в укрупнении и интеграции ГУПов, в ряде случаев с разделением профильных и непрофильных активов и создание холдинговых структур с участием государства. Предлагается уменьшить размеры федеральных ГУПов не только путем приватизации, но и путем их регионализации.

В зависимости от того, радикальная или умеренная позиция ложится в основу формирования имущественной политики в России, определялись направления эволюции организационно-правовых форм государственных предприятий в российской экономике в период течения последнего десятилетия и соответствующие изменения имущественной политики государства по отношению к унитарным предприятиям.

На начальных этапах рыночных реформ доминировала радикальная позиция в проведении имущественной политики в российской экономике как в целом, так и в ее отраслях.

До середины 90-х годов четкой и последовательной политики государства в отношении государственных предприятий не было. Государственная имущественная политика была подчинена стратегическому курсу осуществления радикальной рыночной реформы и широкомасштабной приватизации. Специальная нормативно-правовая база по регулированию государственных унитарных предприятий только начинала создаваться. Предпринимаемые государством меры по управлению государственной собственностью были эпизодическими, а процесс их преобразования носил стихийный характер. До 1998 года не был налажен учет федерального имущества и отсутствовал реестр федерального имущества. Это создавало трудности в получении, систематизации и обобщении информации о состоянии положения дел в государственном секторе.

Без такой информации нереально было реализовать Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (1995 г.).

Определенный правовой вакуум породил слабость государства в управлении своей собственностью. Многие государственные предприятия вышли из-под контроля государственных органов исполнительной власти. Их финансово-хозяйственная деятельность должным образом не анализировалась и не контролировалась. Государственное имущество и доходы государственных предприятий фактически были полностью подвластны их руководителям. Их действия не были ограничены необходимостью согласованного применения управленческих решений с собственником, как это происходит в акционерном обществе. Широкое распространение получили такие случаи, как бесконтрольная передача недвижимости государственных предприятий в аренду, создание дочерних предприятий и направление финансовых ресурсов материнских предприятий через аффилированные структуры при осуществлении необходимого контроля за ними со стороны государства.

Кроме того, многие министерства и ведомства не располагали достоверным перечнем подконтрольных им предприятий, что свидетельствовало о неудовлетворительной реализации государством своих правоотношений в отношении унитарных предприятий. На начальном этапе приватизации ГУПов в России многие нарушения в их деятельности сводили в недостаткам статуса унитарных предприятий на праве хозяйствен-

ного ведения. Отмечалось, что правовая конструкция «хозяйственное ведение» связана с асимметрией полномочий хозяйственного субъекта титульного собственника. Перекос имущественных полномочий был в пользу ГУПов, что приводило к возникновению имущественных рисков, обусловленных участием унитарных предприятий в различного рода коммерческих сделках, которые были чреватые обременением ГУПов долгами контрагентам и кредиторам.

Сведение многих нарушений в финансово-хозяйственной деятельности ГУПов в основном к несовершенству институтов хозяйственного ведения усиливало радикальную позицию в отношении преобразования государственной собственности. Был взят курс Правительством РФ на резкое сокращение количества ГУПов и быстрой минимизации роли этих предприятий в российской экономике.

Однако ход приватизации с середины 90-х годов до настоящего времени показал, что существовало не одна, а несколько причин, обусловивших слабость и несовершенство управления государством унитарных предприятий и закрепления за ним комплекса имущества. Постепенно, начиная с принятия первой части Гражданского кодекса РФ (1994 г.), Правительством принимались некоторые правовые акты по ряду аспектов функционирования ГУПов. Следует отметить, что Гражданским кодексом РФ законодательно был установлен дифференцированный подход к унитарным предприятиям с выделением их двух видов – с правом хозяйственного ведения и с правом оперативного управления.

Было проведено принципиальное отличие ГУПов от акционерных обществ тем, что внешние источники их финансирования исключали такие источники, как акции и облигации. ГУП как организационно-правовая форма не допускала возможности распределения имущества по вкладам (долям, паям), а также выпуска ценных бумаг.

Начата работа по приведению учредительных документов ГУПов в соответствие с нормами ГК РФ. Однако до принятия Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» отсутствовала правовая основа для сохранения большого числа унитарных предприятий. До 1999 года не существовало системного подхода к преобразованию ГУПов. С принятием в 1999 году Концепции управления государственным имуществом и приватизации наступила новая веха в преобразовании ГУПов, реформированию государственного сектора был придан системный и поэтапный характер, последовательно и организовано стала проводиться работа по приведению учредительных документов ГУПов в соответствие с нормами федерального законодательства. За период до 2003 года после принятия Концепции обозначилась тенденция сокращения количества государственных унитарных предприятий, использующих федеральное имущество (ФГУП), примерно на треть. При этом количество федеральных государственных учреждений за этот период увеличилось примерно в 1,5 раза, а также возросло количество хозяйственных объединений с государственным участием в капитале. В результате доля государственных предприятий в структуре пользователей федерального имущества за 1999-2003 годы уменьшилась с 1/3 до 1/5.

Процесс сокращения ФГУПов в 2004-2006 гг. активизировался, в том числе за счет увеличения масштабов

их акционирования, хотя частично происходили укрупнения и ликвидация. Об этом свидетельствует увеличение количества и доли акционерных обществ, 100% акций которых находятся в федеральной собственности, то есть это унитарные корпоративизированные предприятия. Так, на 1 июня 2006 года доля акционерных обществ с федеральными пакетами акций составила 52% от общего числа ФГУПов, что на 10% больше, чем на 1 июня 2003 г. (табл. 2).

Таблица 2

**ЧИСЛЕННОСТЬ АКЦИОНЕРНЫХ ОБЩЕСТВ,  
АКЦИИ КОТОРЫХ НАХОДЯТСЯ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ  
СОБСТВЕННОСТИ, К ЧИСЛЕННОСТИ ФГУПОВ  
В 2003-2006 гг.**

Отрасль	%		
	На 1 июня 2003 г.	На 1 июня 2006 г.	Отклонение (+, -)
Всего	42,6	51,9	9,3
Непроизводственная сфера	44,0	19,6	-24,4
Промышленность, в т.ч.	60,7	109,1	48,4
• машиностроение	24,8	100,5	75,7
• легкая промышленность	8,3	14,4	6,1
• промышленность строительных материалов	25,9	96,4	70,5
• пищевая промышленность	71,7	256,4	184,7
• металлургия	69,4	336,7	267,3
• химия	41,3	288,2	246,9
• другие отрасли промышленности	111,8	114,3	2,5
Сельское хозяйство	3,5	39,8	36,3
Строительство	47,5	50,5	3,0
Транспорт и связь	45,0	64,7	19,7
Лесное хозяйство	25,0	186,8	161,8

Приведенные данные убедительно свидетельствуют о том, что процесс сокращения численности ФГУПов за последние годы набрал обороты, в том числе за счет увеличения масштабов их акционирования. Разумеется, необходимо иметь в виду, что количество унитарных предприятий уменьшалось не только за счет их акционирования, но также ликвидации и укрупнения.

Согласно действующим правовым положениям, вновь созданные акционерные общества включаются в сферу корпоративного управления государством как акционером. При этом степень участия государства в процессе корпоративного управления зависит от сроков продажи и размера принадлежащих ему пакетов акций.

Если изначально при проведении массовой приватизации полагали, что количество унитарных предприятий будет сведено к минимуму, а унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, будут полностью преобразованы в акционерные общества с государственным участием или ликвидированы, то к концу 1990 года стала очевидна необходимость сохранения ГУПов для реализации государственных функций в экономике. На практике в начале 2000 годов темпы приватизации замедлились, крупные федеральные ГУПы были акционированы, осталось множество небольших ГУПов, акционирование и их ликвидация были сопряжены с резким увеличением

нагрузки на государственный бюджет по организации системы предоставления государства в акционерных обществах с государственным участием.

Более эффективным оказался путь интеграции ГУПов в крупные холдинговые структуры. К концу 1990-х годов стала актуальна задача эффективного управления государственной собственностью в целом и унитарными предприятиями в особенности.

Принципиально важным в этот период было принятие постановления Правительства от 6 декабря 1999 года №1348 «О федеральных государственных унитарных предприятиях, основанных на праве хозяйственного ведения», в котором были определены основания (аргументы) для сохранения государственных предприятий и основные пути их преобразования.

В целях реформирования процессов, происходящих в государственном секторе, были приняты новые законы о приватизации и об унитарных предприятиях. Важным событием в области реформирования имущественных отношений в России стало принятие Федерального закона «О государственном и муниципальном предприятии» от 14 ноября 2002 г. №161-ФЗ. Он конкретизировал нормы Гражданского кодекса РФ и в определенных случаях внес в ГК изменения и дополнения. С принятием этого закона реализация его норм стала важным приоритетом в деятельности государственных органов по управлению имущественными отношениями. Но реализация норм Закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях натолкнулась на немалые трудности, связанные с не только с субъективными, но и объективными факторами, с существовавшим упрощенным подходом к реформированию государственных предприятий. Это привело к недооценке отраслевой специфики приватизации, к небрежному отношению к судьбе и перспективам развития небольших предприятий. Представляется целесообразным для повышения эффективности управления унитарными предприятиями разумное совмещение на организационно-правовом и методическом уровнях двух рассмотренных выше методических подходов с учетом современных особенностей развития ГУПов.

Составной частью работы по совершенствованию управления федеральными унитарными предприятиями должно стать урегулирование блока имущественных вопросов. Прежде всего, речь идет о юридическом оформлении инвентаризации федерального имущества (в частности, о включении в Реестр собственности Российской Федерации). Начатая работа по инвентаризации унитарных предприятий федеральной собственности в отраслевом и территориальном разрезе, а также исходя из среднесписочной численности работающих и величины чистых активов, распределения недвижимого имущества по видам объектов, по субъектам распоряжения ими (закрепленное за ФГУПами, ФГУ, находящимися в государственной казне) начала приносить свои плоды.

Параллельно с разработкой законодательных актов необходимо продолжить совершенствование государственного контроля за деятельностью унитарных предприятий. Особенности правового положения ГУПа определяют особенности сложившейся системы контроля за их деятельностью, порожденные наличием института балансовых комиссий, призванных защитить интересы собственника имущества (государства). Интересы собственника заключаются в обеспечении экономической

эффективности использования имущества, которое находится в хозяйственном ведении (оперативном управлении) государственных унитарных предприятий. В этой связи требуется усилить методическое обеспечение работы комиссий по принятию решений о деятельности предприятий и анализа их отчетности. Необходимо выделить и утвердить методику осуществления контроля за деятельностью ГУПов, выработки и принятия соответствующих решений на основе данных отчетности ГУПов.

В сфере имущественных отношений государственного сектора последних лет наблюдались две основные тенденции, продолжающие динамику предшествующего периода.

- Во-первых, сокращение количества федеральных государственных унитарных предприятий и некоторое уменьшение числа акционерных обществ с федеральными пакетами акций.
- Во-вторых, усиливается интегрирующее влияние крупных государственных компаний на создание новых холдингов, на процессы концентрации посредством слияний и поглощений.

Вследствие этого, масштабы государственного сектора мало изменяются, поскольку сокращение количества ГУПов и хозяйственных обществ с долей государства в капитале компенсируется ростом объем деятельности дочерних и зависимых компаний.

## Литература

1. Бандурин В.В., Касаткин В.В., Торопов С.В. Проблемы реформирования системы управления государственной собственностью. – М.: Полиграфресурсы, 2000.
2. Галанов В.А., Гришина О.А., Шибяев С.Р. Управление государственной собственностью на акции – М.: Финансы и статистика, 2004.
3. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. – М.: Экономика, 2003.
4. Савченко В.Е. Государственное предпринимательство в рыночной экономике. – М.: Экономика, 2000.
5. Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. – М.: Дело, 2004.

## РЕЦЕНЗИЯ

В статье рассматриваются различные подходы к проблемам реформирования управления государственной собственностью, что весьма важно в условиях проводимой в стране бюджетной реформы. Вместе с тем, автор определяет собственные позиции в этом вопросе, отстаивая наиболее взвешенный подход к оптимизации структуры государственного сектора.

Как достоинство статьи следует отметить детальный анализ законодательно-правовых основ функционирования действующих унитарных предприятий. Особое внимание уделено проблеме инвентаризации и составления реестра ГУПов с целью выявления тех из них, которые выполняют публичные функции.

В работе показано отсутствие последовательной политики государства в отношении реформируемых унитарных предприятий, что создало ситуацию неэффективного использования бюджетных средств.

Рецензируемая статья может быть рекомендована к опубликованию в журнале, однако следовало бы учесть особенности интеграции ГУПов в крупные холдинговые компании и перспективы их развития.

*Восколович Н.А., д.э.н., профессор кафедры экономики социальной сферы экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова*

*Звороно Анна Филипповна*

### **8.3. PROBLEMS OF THE PROPERTY COMPLEX'S TRANSFORMATION IN THE STATE UNITARY ENTERPRISES**

A.F. Zvorono, Candidate of Science (Economic), Person  
Working for Doctor's Degree Chairs of Economy of a  
Social orb of Economic Faculty of the Moscow State  
University of M.V. Lomonosova

The given article demonstrates the complex of economical and organizational problems in functioning of Russian Federation's budgetary sphere. It was shown the transformation of the state unitary enterprises in conditions with market relations, setting the transition from management of expenses to management of results as the purpose.

The particularities of property rights distribution on the state property (which are used by the state unitary enterprises) are revealed.

The methodological approaches in transformation of property complex in state unitary enterprises are given. This can be interesting in scientific, theoretical and practical spheres.