

Стенограмма заседания ЭГ №15 31 мая 2011 года.

А.Д. Радыгин: Мы сегодня собрались, чтобы обсудить хотя бы некоторые проблемы унитарных предприятий. Мы все достаточно хорошо представляем, о чем идет речь в целом.

Понятно, что этот институт в «прообразном» виде возник достаточно давно, в плановой экономике, когда государство объективно должно было выпускать в имущественный оборот предприятия и учреждения на некоем ограниченном праве. В 60х годах прошлого века эта конструкция оформилась в виде права оперативного управления. Для юристов, которые занимаются этими вопросами, это еще лучше известно. Затем в законах о собственности эта конструкция приобрела более изощренный формат. Для производственных предприятий было разработано право хозяйственного ведения, для учреждений и иных организаций формат права оперативного управления, и с этим мы вышли к началу 90х годов, так или иначе обсуждая некоторые попытки реформирования института унитарных предприятий.

Первая значимая попытка, мне помнится, была в 1993 году, когда правительственная комиссия во главе с Гайдаром предложила радикальное решение: все унитарные предприятия в подавляющем большинстве реформировались в акционерные общества, и очень ограниченную часть предлагалось оставить в виде казенных. Некоторые отдельные мероприятия проводились, но глобально эта идея не состоялась. В середине 1990х годов в Гражданском кодексе мы закрепили право хозяйственного ведения, в 2002 году был принят закон, который, с моей точки зрения, с опозданием на 10 лет снял многие издержки, связанные с классической агентской проблемой, когда государство по сути формально является собственником достаточно автономной структуры. И последняя попытка, насколько я помню, провести какую-то радикальную реформу - это проект закона о государственном и муниципальном имуществе 2003 года, когда в рамках тех обсуждений даже была установлена крайняя граница временная – 2008-2009 год, о ликвидации унитарных предприятий.

В начале 1990х годов казалось, что это легко. Если провести такую радикальную реформу сейчас, если взглянуть на эти 20 лет, оказывается, что все не так просто. И думая, так или иначе занимаясь в эти годы этой проблемой, задумавшись сегодня перед нашей встречей, наверное, я был бы не очень неправ, если бы сказал, что плюсы и минусы, связанные с полной ликвидацией этого института, наверное, распределяются примерно поровну. Я думаю, что сегодня этот институт настолько непрост, что любые радикальные наскоки на него были бы, наверное, неразумны. Хотя общая тенденция, наверное, все-таки в сторону тех или иных преобразований, вплоть до значительного сокращения.

Сегодня в нашем плане мы именно на этом хотели бы сфокусировать наше обсуждение. Первое выступление будет посвящено короткому общему обзору этого института, второе будет посвящено федеральному взгляду на проблему, я буду естественно представлять докладчиков. Третье – это взгляд от региона и бизнеса. Затем правовые вопросы и отраслевой срез. Затем в обычном нашем формате любые комментарии, свободная дискуссия.

Первый доклад – Георгий Николаевич Мальгинов, Институт Гайдара, «Общая эволюция института унитарных предприятий». Формат постараемся соблюдать прежний. 12, максимум 15 минут, если выступление исключительно содержательное. Георгий Николаевич, пожалуйста.

Г.Н. Мальгинов: Хорошо известно, что к началу рыночных трансформаций в России государственные предприятия функционировали на праве полного хозяйственного ведения, которое давало им большую хозяйственную самостоятельность, а их руководителям широчайшие права. Поскольку в момент запуска приватизации никакой специальной стратегии в отношении государственного сектора выработано не было, то

лишь в 1994 году государство стало предпринимать некоторые меры по упорядочиванию отдельных сторон деятельности госпредприятий. Вступление в силу с начала 1995 года первой части Гражданского кодекса ограничило полноту права хозяйственного ведения.

Итак. Первая часть Гражданского кодекса определила унитарные предприятия как коммерческую организацию, не наделенную правом собственности на закрепленное за ней имущество. Предусматривалось, что унитарные предприятия могут быть двух видов: на праве хозяйственного ведения и на праве оперативного управления, или казенные. При всем большом количестве отличий между ними основное сводится к тому, что по обязательствам предприятий на праве хозяйственного ведения они отвечают самостоятельно всем принадлежащим им имуществом, но при этом не отвечают государству, а по обязательствам казенных предприятий при недостаточности их имущества государство несет субсидиарную ответственность. При всей важности Гражданского кодекса, конечно, несколько статей не могли заменить государству полноценный механизм управляющего воздействия на эту оргправовую форму.

Концепция управления госимуществом и приватизации 1999 года, признавая ущербность такой ситуации, предлагала следующие направления совершенствования управления унитарными предприятиями. Первое – это определение круга и количества предприятий, необходимых для выполнения госфункций вместе с целями государства применительно к каждому предприятию. Установление порядка отчетности руководителя о том, как выполняется учрежденная программа деятельности, каков порядок принятия решений в случае, если цель государства не достигается, а программа не выполняется. Все это дополнялось ожесточением контроля за деятельностью предприятий и их руководителем. Также должны были быть определены принципы перечисления части прибыли ГУПов в бюджет как доход собственника. Концепция содержала целый план подготовки нормативно-правовых актов. Вы их можете наблюдать на этих двух слайдах. Скажу только, что из 10 вопросов, по которым предусматривалось принятие нормативно-правовых актов, они были приняты по девяти, причем, уже вскоре после концепции 1999 года, зимой, как раз в 1999-2000 году.

Важной вехой института унитарных предприятий стал долгожданный профильный закон, принятие которого предусматривалось еще при вступлении в силу первой части Гражданского кодекса. Основные инновации этого закона сводятся к наделению регионов и муниципалитетов правом создания казенных предприятий, чего не было в Гражданском кодексе. Был установлен перечень обстоятельств, при котором вообще возможно использование этой правовой формы: унитарные предприятия лишались права создания дочерних предприятий вместе с принципиальным запретом на их участие в кредитных организациях, вводилось регулирование сделок с заинтересованностью и крупных сделок на манер существовавшего в корпоративном управлении, вводились ограничения для текущей деятельности руководителей унитарных предприятий с точки зрения возможности заниматься другой оплачиваемой деятельностью и быть учредителем других юридических лиц.

В итоге разработанный еще до закона 2002 года, но окончательно оформившийся к середине 2000х годов механизм управления ГУПами на федеральном уровне включает в себя следующие основные компоненты. Это устав предприятия и договор трудовой с его руководителем, сам по себе этот инструментарий, конечно, не нов, но новое то, что требовалось соответствие этих документов с типовыми документами, принятыми правительством и Минимуществом. Кадровая политика дополнялась подбором на конкурсной основе лиц на замещение вакантных мест руководителей предприятий, а также проведение их регулярной аттестации. Специальные инструменты для осуществления мониторинга и реализации контрольных процедур со стороны государства включали: ежеквартальную годовую отчетность по новым формам, реестр показателей экономической эффективности деятельности, проведение аудиторских проверок, а также

утверждение программ деятельности предприятий вкупе с перечислением части прибыли в бюджет.

Что касается практики реализации этих процедур государственного администрирования, то можно констатировать достаточно большие успехи в части охвата этого сектора именно базовыми процедурами, такими как устав, трудовой договор, проведение аттестации. Гораздо скромнее результативность государственного администрирования в части утверждения и выполнения предприятиями утвержденных программ деятельности и перечисления прибыли ГУПов. В качестве иллюстрации можно привести динамику перечисления прибыли федеральных ГУПов в федеральный бюджет. Можно констатировать, что даже по итогам 2010 года, когда ГУПы добились наилучших за все десятилетие показателей и в абсолютном, и в относительном выражении, они все равно на порядок уступали пополнению федерального бюджета от участия государства в хозяйственных обществах. По динамике численности сектора. Здесь однозначно наблюдалась тенденция к сжатию. Количество федеральных ГУПов сократилось примерно в 4 раза, что касается массива ГУПа в целом, с учетом собственности субъектов федерации, то сокращение было несколько меньше, но все равно довольно значительно. Оценивая результативность концепции 1999 года в сфере управления унитарными предприятиями, можно констатировать, что проходила постепенная оптимизация их количества, наблюдалась ограниченная позитивная динамика в части пополнения бюджета. Что касается таких вопросов, как погашение предприятиями кредиторской налоговой задолженности, сокращение расходов на государственное содержание казенных предприятий, то здесь, конечно, требуется дополнительная информация или специальные исследования.

Перехожу к вопросу преобразования унитарных предприятий. Еще в конце 1999 года, в одном из постановлений, принятых в ходе выполнения плана нормативно-правовых актов по реализации концепции, было предложено 4 основных варианта преобразования унитарных предприятий. Во-первых, это акционирование, во-вторых, создание казенных предприятий, далее продажа предприятий как имущественных комплексов и ликвидация предприятий. На практике сокращение, сжатие сектора ГУПов проходило в основном за счет реализации процедур приватизационных, а также законодательствах о несостоятельности и банкротстве.

Основной приватизационной процедурой было их акционирование, с последующей продажей всех или части акций, или возможным их внесением в основной капитал интегрированных структур. Что касается продажи предприятий имущественных комплексов, то она имела очень ограниченное распространение, в основном на локальном уровне. Динамику можно наблюдать на следующем слайде. Здесь явно просматриваются два пика: первый – середина 2000х годов, приблизительно 2004-2005, и 2009. По федеральным ГУПам это четко прослеживается, приблизительно это прослеживается и по данным Росстата. В данных Росстата следует обратить внимание на то, что в принципе в середине 2000х годов порядка 10-20 % приватизированных ГУПов все-таки приватизировались через продажу имущественных комплексов. Итак, основными вариантами преобразований унитарных предприятий, базовыми, считалось создание казенных предприятий как вариация казенных бюджетных учреждений и их акционирование.

Каждый из этих вариантов имеет свои недостатки и свои достоинства. По казенным предприятиям основным достоинством было их наибольшее соответствие интересам государства, ввиду того, что последнее могло изымать излишнее и неиспользуемое имущество, доводить обязательные для исполнения заказы, утверждать смету доходов и расходов. Ну а недостатки этой формы сводились к ответственности перед кредитором закрепленным за ним имуществом, как в случае с хозяйственным ведением, который к тому же дополнялся обязанностью государства нести субсидиарную ответственность при недостаточности обязательств.

Что касается акционирования, то достоинства этой схемы хорошо известны, это большая информационная открытость, возможность сравнительно легкой смены руководителя, готовность для приема внешних инвестиций через допэмиссию акций. Но, к сожалению, большинство из этих достоинств носит в российских условиях не фактический, а лишь потенциальный характер. К тому же в случае акционирования полностью исключается возможность продажи предприятия как единого имущественного комплекса, возникает необходимость нести издержки из корпоративного законодательства, повышается нагрузка на систему представления интересов государства в хозяйственном комплексе.

На сегодняшний день представляется, что наиболее значимыми институциональными ограничениями на пути преобразования ГУПов становятся следующие: во-первых, это проблема субсидиарной ответственности государства в случае унификации модели унитарных предприятий только правом оперативного управления. Ясно, что такой вариант находится в определенном противоречии с проводимой уже несколько лет реформой учреждений. В основу которой, напротив, положен курс на расширение самостоятельности, отказ от сметного финансирования, и частичную коммерциализацию, что получило воплощение в своей новой оргправовой форме автономного учреждения. Кроме того, конечно, сохраняют актуальность такие факты, как отсутствие развитого законодательства, регулирующего использование имущества казны, наличие ряда ограничений на приватизацию, проблематична целесообразность приватизации ряда ГУПов, например, по входящим в список стратегических. Относительно большое количество квазирынков, где действуют предприятия, и невозможна полноценная конкуренция. Кроме того, налицо очевидные сложности с реализацией конкурентной модели госзакупок, как предпосылки отказа от унитарных предприятий в качестве основного или единственного поставщика тех или иных товаров и услуг. Весьма ограничена позитивная практика государственного частного партнерства и концессий.

В этих условиях возможные дальнейшие подходы к реформированию унитарных предприятий могли бы выглядеть так: первое – это обязательная предварительная оценка возможного увеличения нагрузки на бюджет, на основе всей имеющейся статистики, как бюджетной, судебной, экономической и так далее, по случаям субсидиарной ответственности, которые возникали в прошлом по обязательствам казенных предприятий и учреждений. Дальше, по-видимому, целесообразно рассмотреть вопросы модификации права оперативного управления, которое в настоящее время применяется в отношении казенных предприятий, в направлении права оперативного управления, которое несколько лет назад введено для автономных учреждений.

Безусловно целесообразна реструктуризация сектора унитарных предприятий на основе соблюдения требования законодательства по допустимому кругу их деятельности, в соответствии кругу полномочий того или иного органа власти, конечно, с условием увеличивающихся социально-экономических ограничений. Все это, конечно, не освобождает органы власти от необходимости совершенствовать управление теми унитарными предприятиями, которые остаются в составе госсектора в обозримом будущем, возможно, здесь потребуется корректировка некоторых нормативно-правовых актов. Вот с учетом всех этих факторов в среднесрочной перспективе можно будет оценить перспективу отказа от права хозяйственной ведения. На этом мне бы хотелось поблагодарить за внимание и закончить.

А.Д. Радыгин: Спасибо, Георгий Николаевич. Особое спасибо, что вы фантастически точно уложились в 12 минут, учитывая масштаб задачи, которая стояла в вашем выступлении. Коллеги, мы, как и во время прошлых заседаний, не задаем вопросы последовательно. Любой из тех, кто выступает далее, может прокомментировать либо в

своем выступлении, либо в рамках общего обсуждения. Сейчас слово предоставляется Глебу Сергеевичу Никитину, заместителю руководителя Росимущества.

Г.С. Никитин: Добрый день, уважаемые коллеги. Я хотел бы попросить некоего исключительного, приоритетного порядка в своем отношении. Я сам еще в этом не уверен, но может быть мне придется нарушить двенадцатиминутный регламент. Полагаю, что это было бы полезно, потому что информация от нас о практической реализации работы с предприятиями – это и есть основа для последующего анализа и формирования предложений экспертной группой, как мне кажется.

Итак, уважаемые коллеги, я, во-первых, хотел бы очень высоко оценить выступление предшественника. Честно говоря, я даже не буду повторять часть из того, что было сказано, хотя собирался. Прежде всего, это те правовые акты, которые регулируют деятельность предприятий это исторические вехи в развитии института. Не буду этого всего затрагивать, потому что выступление было очень дельное, цельное и по существу. По большому счету, здесь нечего добавить или прибавить. Поэтому пойду исключительно по практическим аспектам нашей работы.

Первое – это масштаб бедствия, что называется. Во-первых, безусловно, в последние годы сохранялась тенденция по уменьшению количества унитарных предприятий, находящихся на федеральном уровне управления. Сейчас мы достигли уровня цифры 3 300 предприятий, из них 2 600 – это предприятия коммерческого сектора, то есть это предприятия, не включающие в себя те, которые относятся к Минобороны, управлению делами и другим подобным структурам. Если говорить об этом массиве - 2 600 предприятий - неоднократно принимались попытки их инвентаризации, определения их дальнейшей судьбы на уровне правительства. Самые системные и последовательные попытки – это 2004 год и 2010 год.

2004 год – это период административной реформы, как все помнят, создание агентств, министерств. И одновременно было дано поручение распределить все организации по вновь созданным структурам. В 2004 году был издан правовой акт, который, насколько я понял, не был упомянут предшественником, но является очень важным, основополагающим, определяющим систему управления ГУПами в настоящий момент. Это постановление Правительства 739, в котором в тот момент, в 2004 году, полномочия органов исполнительной власти в отношении предприятий были распределены инновационным, новым способом, а именно в зависимости от их дальнейшей судьбы. То есть если предприятия предполагалось сохранить в государственной собственности, в этом случае основную роль играли федеральные органы исполнительной власти - отраслевые. В случае, если предприятие предполагалось приватизировать, то центр тяжести в управлении перемещался в Росимущество и Министерство экономического развития. К сожалению, скорость инвентаризации, последовательность соответствующих решений затруднили последующую реализацию этого механизма.

В конце 2009 - начале 2010 гг. была предпринята очередная попытка инвентаризации, так как я участвовал в обеих, могу их оценить объективно. Последняя, безусловно, - более последовательная, более системная попытка, на которую отводилось большее количество времени и, собственно, большее количество усилий было инвестировано. В принципе, и органы исполнительной власти были намного в большей степени подготовлены. Потому что 2004 году была проведена тотальная смена кадров, смена системы управления. Очень многие люди были просто не готовы к выполнению этих задач в те сроки, которые тогда были поставлены.

Основное отличие последнего этапа инвентаризации и оптимизации госпредприятий – это, конечно, совершенно новый, качественно новый уровень информационного взаимодействия между организациями, федеральными органами исполнительной власти и Росимуществом. Ранее все взаимодействие осуществлялось

исключительно на бумажных носителях, а если в электронном виде, то в разных форматах, по большому счету неанализируемых. Сроки, чтобы было понятно здесь присутствующим, предполагали подготовку соответствующих перечней сотен предприятий для заседания комиссии менее чем за неделю.

В 2009-2010 гг. было организовано онлайн взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и предприятий через портал Росимущества. Впоследствии уже полученное в едином формате, анализируемое, агрегированное предложение обсуждалось на заседании совместных рабочих групп и комиссий.

Почему я так долго об этом говорю? Потому что результаты этой оптимизации и реструктуризации позволяют нам делать сейчас выводы относительно масштабов того, что у нас может остаться в случае осуществления реорганизационных, приватизационных мероприятий, в отношении предприятий в условиях текущей правовой базы. При действующих ограничениях на приватизацию и так далее. В отношении этих 2 600 организаций я могу озвучить следующие цифры. Это 456 предприятий, которые в соответствии с совместными согласованными решениями федеральных отраслевых органов и Росимущества предполагалось сохранить в федеральной собственности на какой-то период, безусловно, не навсегда. 347 организаций предполагалось преобразовать в акционерные общества с последующим отчуждением акций, 182 предприятия предполагалось реорганизовать с последующим внесением акций в вертикально интегрированные структуры, 1433 организации – самая большая часть – это организации, предполагающиеся к реорганизации или ликвидации. Более мелкие группы я не буду здесь перечислять - это будет слишком много цифр, но в принципе общая картина в результате того, что я сейчас сказал, становится понятной и ясной.

Самый главный вопрос: почему эти 456 предприятий предполагалось все-таки на какое-то время сохранить? Здесь существуют две проблемы, коллега об этом очень правильно сказал. О преимуществах и недостатках организационно-правовой формы в ГУП по сравнению с организационно-правовой формой ОАО. По большому счету основными недостатками является некий дуализм целевой правоспособности, ограниченной по большому счету правоспособности ГУПа и его коммерческого статуса, то есть определения извлечения прибыли как основной цели. Это первое. Второе – это множественность субъектов вещного права. Есть собственник имущества, есть субъект вещного права, права хозяйственного ведения, который в некоторой степени имеет преимущества по отношению к собственнику в части возможности распоряжаться имуществом. Основное, на чем хочется сделать акцент, это то, что ГУПы ни в чем не ограничены в части хозяйственной деятельности и эффективности своей работы по сравнению с акционерными обществами. Скорее, наоборот - проблема ГУПа, которая явилась причиной того, что на протяжении последних 15 лет все понимают, что нужно уходить от этой формы, заключается все-таки в том, что собственник зачастую ограничен в возможности изымать или распоряжаться неэффективно используемым субъектом права хозяйственного ведения имуществом.

В принципе, если бы в Гражданский кодекс была бы интегрирована возможность изъятия неэффективно используемого имущества, и регламентирована эта возможность таким образом, чтобы, например, даже неиспользованное в настоящий момент имущество, в случае, если оно по программе деятельности предприятия предполагается к использованию в определенный период, изыматься не может, в случае же, если программа деятельности в этой части не исполняется, право собственника соответственно возникает, и имущество может быть изъято. Во многом проблема этого института была бы решена.

Как вы знаете, сейчас разрабатывается новая редакция Гражданского кодекса, есть уже некая версия, которая представлена для публичного обсуждения. Там предполагается уход от права хозяйственного ведения и использования права оперативного управления в отношении всех субъектов, в том числе предприятий. Я говорю о своем личном мнении, мне было предложено выступать здесь как эксперту, а не только выразить официальную,

федеральную точку зрения. Я считаю, что это хорошая идея, хорошая тенденция, и она позволит во многом решить те проблемы, о которых я сказал. Потому что право оперативного управления позволяет соответствующие объекты, неэффективно используемые, изымать.

Очень хорошие новации были предусмотрены законами 2006 и 2008 года в отношении учреждений. Предусмотрено создание трех видов учреждений: казенные, автономные, бюджетные. Здесь уже открываются новые пути для сокращения количества федеральных государственных унитарных предприятий.

Большие возможности открывает их перевод в статус именно учреждений. В этой части у нас есть более оптимистичные прогнозы в отношении тенденций по сокращению количества предприятий. Ну и основная проблема, почему предприятия предполагается еще какое-то время сохранять, - это проблема, которая тоже была озвучена коллегой, это проблема ограничения на приватизацию. Здесь у нас действует целый ряд правовых актов, основными из которых является сам закон о приватизации и программа приватизации (указ 2284), в которой также содержится огромное количество ограничений на приватизацию.

Это очень важный момент, потому что, безусловно, данные ограничения распространяются не только на юридические лица как таковые, хотя такие ограничения тоже есть, направленные на невозможность приватизации предприятий определенных отраслей и направлений деятельности. Но есть целая группа ограничений, которая связана с невозможностью приватизации отдельных объектов в составе имущественных комплексов. В моем представлении огромным недостатком, в том числе тех процессов приватизационных, которые уже протекали и которые могут быть предприняты сейчас, является именно неполноценная приватизация, то есть формирование расчлененных имущественных комплексов. То есть сохранение части имущества предприятий в казне приводит к тому, что акционерное общество получает в собственность при передаче не весь имущественный комплекс, то есть не все предприятие.

Это чаще всего объекты гражданской обороны, соцкультбыта. Некоторые из них не востребованы соответствующими уровнями публичной собственности, как федеральной, так и муниципальной властью. И по большому счету нужны именно предприятиям, которые их создавали. Это противоречие, во-первых, порождает нежелание некоторых руководителей предприятий переходить в форму акционерного общества, во-вторых, весьма негативные последствия для подобного рода объектов, которые оказываются без заинтересованного в них собственника. По большому счету, при системной проработке всех этих ограничений, их трансформации, более комплексной разработке системы ограничений использования приватизированных объектов (это 31 статья Закона), подобные меры могут позволить в конечном итоге уйти от этой организационно-правовой формы полностью.

Я являюсь, естественно, сторонником такого ухода, работая в соответствующей системе много лет. Но соответствующую цель фетишизировать тоже не надо. Нужно понимать все последствия, которые могут быть при соответствующих решениях и принимать соответствующие решения только в том случае, если мы уверены, что мы формируем полноценные юридические лица, которые в состоянии эффективно функционировать.

Еще несколько моментов хочется отметить в отношении унитарных предприятий. Мы подготовили целый ряд предложений по повышению эффективности управления. Коллегой было отмечено, что не все правовые акты изданы во исполнение концепции по управлению федеральной собственностью, государственной собственностью 1999 года. Не были эффективно реализованы, в частности, такие постановления правительства, такие инструменты как показатели эффективности, 23 постановление, отчетность руководителей предприятий. Связано это, с моей точки зрения, исключительно с некачественной проработкой, подготовкой информационной базы для их реализации. То

есть необходимость ежеквартального повторения 50% информационных полей для руководителя в бумажном виде, направление их в разные органы многократно, которые не в состоянии анализировать эту информацию агрегировано, а только в случае локальных запросов, локального интереса к каким-то отдельным организациям. Все это привело к тому, что соответствующей востребованности в этих отчетах не было.

Что касается 23 постановления Правительства, то сама его структура говорит сама за себя и характеризует уровень развития системы в тот период 2000х годов. Предполагалось, что органы исполнительной власти должны собирать три показателя деятельности в отношении предприятий. Прибыль, выручка, чистые активы. То есть это говорит о том, что не было развитой системы формирования базы данных, которая позволяла бы без задержек, в режиме онлайн иметь полноценную информацию. Потому что, безусловно, три показателя – это недостаточно для эффективного анализа деятельности.

В настоящий момент мы достаточно далеко продвинулись по отношению к тем годам. У нас, конечно, уже не три показателя в нашей базе данных, а есть все показатели отчетности, но мы не собираем никакую информацию, которая не имеет характер обновляемой, ежеквартально. Мы не собираем ее регулярно, мы собираем ее только в случае ее изменения. И сейчас мы интегрируем соответствующий порядок взаимодействия. Естественно, в электронном виде, через сеть Интернет. Мы регламентируем это в соответствующее постановление Правительства, проект такого постановления правительства сейчас разработан и проходит соответствующее согласование. Мы надеемся, что он скоро выйдет. Также в этом постановлении правительства предусмотрено утверждение перечня наиболее значимых предприятий. Социально значимых, плюс являющихся наибольшими плательщиками. В отношении таких предприятий соответствующие решения будет принимать правительство. Также в соответствующем правовом акте предусмотрено утверждение всеми предприятиями стратегий и размещение их на соответствующем ресурсе. Большая часть программных документов предприятий будет доступна обществу. И еще один маленький момент. Коллега представил таблицу, где были представлены доходы от части прибыли предприятий и от дивидендов, сравнение которых, конечно, говорило не в пользу части прибыли. Я не оспариваю недостаточную эффективность их работы, недостаточную собираемость соответствующих доходов. Хочу лишь сказать, что так сравнивать, конечно же, некорректно. Потому что соответствующие организации имеют абсолютно разную структуру, и организаций, подобных Газпрому, Роснефти, РЖД, Совкомфлоту и так далее среди предприятий просто нет. Поэтому сравнивать 4,5 млрд. с 45 при том, что из этих 45 млрд. 20 – это от тех организаций, которые я перечислил, тоже, наверное, неправильно. На этом закончу. Спасибо. Извините еще раз за то, что дольше говорил.

А.Д.Радыгин: Глеб Сергеевич, спасибо. Алексей Константинович Уваров, директор департамента имущественных отношений Минэкономразвития.

А.К.Уваров: Спасибо. Мы с Глебом Сергеевичем меняемся немного ролями. Я на прошлом заседании делал доклад, а Глеб Сергеевич добавлял. Сегодня я хотел бы в продолжение сказать несколько слов.

Во-первых, в отношении ГУПов остается вопрос их ведомственной принадлежности, потому что налицо ситуация, когда отраслевые органы исполнительной власти интересуются и очень много внимания уделяют узкой, совершенно небольшой группе унитарных предприятий. Огромные массы предприятий унитарных, которые создавались в СССР и действовали в какой-то отрасли. В настоящее время, по мнению отраслевых органов исполнительной власти, как бы утратили свое отраслевое значение, они уже их не интересуют, и эти предприятия оказываются по сути без отраслевого надзора.

Второй момент. Это большое количество унитарных предприятий, которые уже сократили свою деятельность, либо действуют так, что заслуживают быть ликвидированными. Из того количества, которое Глеб Сергеевич назвал: более 2 000, более 1 000 попадают как раз в категорию подлежащих реорганизации или ликвидации. Очень много предприятий, которые существуют уже только на бумаге. Однако процедуры ликвидации сложные. Здесь есть вопросы, их можно потом пообсуждать. Насколько правовое поле позволяет их ликвидировать или возможности есть, а федеральные органы исполнительной власти не совсем эффективно в этом направлении работают. Об этом надо разговаривать, но то, что очень много предприятий существует на бумаге, и их нужно просто исключить из реестра юридических лиц, это факт.

Также существуют предприятия, которые нужно ликвидировать, потому что у них никакой перспективы абсолютно нет, потому что приватизировать их уже бесполезно, но накопленные долги не позволяют это сделать. И здесь нужно говорить о том, что должна быть процедура ликвидации ФГУПов, хотя она связана с какими-то дополнительными расходами федерального бюджета. Иными словами, чтобы оптимизировать сектор госпредприятий, нужно обладать какими-то определенными средствами федерального бюджета.

И в целом, наверное, процесс управления ФГУПами требует некоего финансового резерва, потому что акционер, когда требуются средства, частный, я имею в виду, делает размещение, выпускает дополнительные акции, каким-то образом привлекает капитал. Государство же может, конечно, увеличивать уставной капитал, в основном посредством каких-то денежных вливаний, но эти случаи ограничены, они предусмотрены федеральным бюджетом.

Но есть масса случаев, когда ФГУП попал в беду. Все видят, что ему нужна дополнительная финансовая помощь. Что тогда делать? Кредит ФГУПу взять в банке сложно, и это еще одна проблема. Потому что в банке требуют залогов, ФГУП, к сожалению, по сравнению с акционерным обществом, ограничен в залоге имущества, там вопрос еще в том, что сдавать в залог недвижимость надо вместе с правами на земельный участок. Права на земельный участок по земельному кодексу передавать нельзя. Поэтому вообще ФГУПы в принципе в действующем правовом поле в залог и имущество-то сдавать не могут. Сейчас идет поправка в закон о госпредприятиях, которая позволяет отдавать в залог с согласия собственника права на земельный участок, но это поправка еще не прошла. Поэтому ФГУПы серьезно ограничены в ипотеке. Поэтому в банк ФГУПам ходить сложно. Какой-то оперативный резерв, который бы находился в ведении федеральных органов исполнительной власти, чтобы дать денег ФГУПу срочно, чтобы погасить проблему, отсутствует.

Изъятие из хозяйственного ведения неиспользуемого имущества – да, безусловно, если гражданский кодекс это позволит. Я, конечно, это поддерживаю, я согласен с Глебом Сергеевичем, другое дело, что есть небольшие опасения. Насколько контрагенты будут работать с таким ФГУПом? По учреждениям понятно, там какая-то ответственность государства есть. ФГУП – это все-таки коммерческая организация, самостоятельно хозяйствующая. Насколько контрагент, зная, что государство может изъять у ФГУПа имущество и тем самым уменьшить базу, которой ФГУП отвечает по своим обязательствам, будет еще работать с такими ФГУПами – это еще вопрос.

В русле общей тенденции, что ФГУПов должно остаться мало и что должны остаться только крупные, - ответ, наверное, да. Но в теперешней ситуации, когда ФГУПов много, им надо как-то работать и существовать, и вот тогда такое ограничение их деятельности может быть спорным моментом. Хотя еще раз повторю, что в целом поддерживаю, потому что гораздо больше случаев, когда ФГУПы просто паразитируют на том имуществе, которое есть. И все видят это, и это понимают, а забрать это невозможно. Спасибо.

А.Д. Радыгин: Спасибо, Алексей Константинович.

Г.С. Никитин: Это не дискуссия, это дополнение. 1 400 организаций, ликвидация - то, о чем сказал Алексей Константинович - по поводу федеральных органов исполнительной власти, их эффективности в этом процессе и так далее - все подтверждаю. Просто хотел дополнить, что соответствующие средства, правда, в небольшом количестве, выделяются даже некой организации. Эта организация называется Федеральная налоговая служба, и она обязана это делать. Более того, у меня есть глубокое убеждение, что правовые механизмы у нее достаточные есть. Но у нее собственная точка зрения на этот счет. Она считает, что ликвидировать организации, где есть бюджетная задолженность, она не может. Эта проблема - как угодно ее можно назвать: бюрократическая, правовая, - является основной на пути ликвидации. Спасибо.

А.Д. Радыгин: Слово Тепловодскому Михаилу Николаевичу, руководителю департамента по управлению государственным имуществом Ярославской области.

М.Н. Тепловодский: Так жизнь сложилась, что еще до нового года я возглавлял унитарное предприятие, которое было преобразовано в акционерное общество со стопроцентным участием государства. После нового года я перешел на другую работу. И первое, с чем я столкнулся, это с поручением, которое уже спустилось для меня как директора департамента, что органы власти не должны быть владельцами заводов, газет и пароходов. Составили мы план приватизации - я сразу буду быстро комментировать слайды - план приватизации по исполнению данного поручения. В итоге у нас существует в области комиссия, где утверждается план приватизации - это преобразование ФГУП в ОАО и, соответственно, продажа долей акционерных обществ, в которые входят и депутаты, и представители общественных организаций, и исполнительной власти. Мы из 10 организаций смогли выставить на продажу только акции двух организаций, где у нас, к сожалению, только 25%. Депутаты были против. Соответственно, вопрос преобразования государственных унитарных предприятий, эффективны они или неэффективны, не стоит. Потому что общественность не желает отдавать государственные функции в частные руки. Вот смотрите. Мы прекрасно знаем, что ГУПы казенные - это обеспечение безопасности, социальное обеспечение, наука в безопасности, наука в оборонке. Но посмотрите, какие ГУПы существуют в Ярославской области. Это все автотранспортные предприятия, все автодоры, большая часть, и ряд других. То есть полное несоответствие.

Идем дальше. Я бы хотел показать, эффективны ли ГУПы. Уставный фонд у нас постоянно рос. Я прокомментирую здесь слова по поводу увеличения уставного капитала ГУПов. Я отслеживаю, так как я работал в Москве 15 лет, за последний месяц Собянин подписал 5 распоряжений по поводу увеличения уставных капиталов ГУПов. Такая же практика существовала и в Ярославской области. Любой вопрос, который нужно было решить ГУПу, вплоть до ремонта котельной, тут же поступала заявка на увеличение уставного фонда. То есть уставного капитала. Соответственно, комиссия принимала решение. Как же обидеть ГУП Автодор, который строит дороги, ему нужно отремонтировать котельную. Выдавали. Сейчас мы эту практику полностью прекратили и, соответственно, ГУПы сами рассчитывают на свои хозяйственные потребности. Посмотрите выручки. Выручка всего по 35 ГУПам действующим составила всего 2,5 млрд. рублей. Прибыль уменьшается. Но несмотря на то, что пошла политика большего контроля за деятельностью ГУПа, вы видите, что прибыль красная увеличилась. Но если посмотреть выручку и прибыль, как относительные величины, всего составляет полпроцента. Директора ГУПов хорошо понимают: если они рубль прибыли отдадут собственнику, то к ним вопросов уже не существует. И так происходит абсолютно по всем ГУПам. Но самое интересное, здесь идет расчет заработной платы руководителя. В Москве такого нет. В Ярославской области директор даже неприбыльного ГУПа, у него

примерно зарплата на уровне департамента области. И губернатор старается с этим очень сильно бороться, но, к сожалению, пока не получается, потому что был принят ряд постановлений ранее, сейчас мы их меняем, но все идет очень медленно.

В чем заключается неэффективность функционирования ГУПов? Это, соответственно, неэффективность управления. Почему? Первое – это отсутствие в действии предприятия экономического риска. Полная безынициативность. Директор Автодора полностью зависит от директора департамента. Сколько заданий ему директор департамента даст, столько он и заработает – зачем ему рисковать? Соответственно, отсутствует полностью ответственность руководителя за результаты своей деятельности. Потому что существует риск невыполнения обязательств, и он может пострадать. У нас был такой ГУП Яравтор, вокруг него крутится очень много. Например, я отвечу на вопрос, почему нельзя использовать инструмент хозяйственного ведения, забрать неэффективно используемое имущество. Потому что существует арбитражная практика высшего арбитражного суда, которая четко показывает, что если вы заберете из хозяйства имущество, не дай бог, показатели предприятия упадут и оно попадет на грань банкротства, вам это имущество придется возвращать данному предприятию. Практику эту мы уже сколько пробуем перебить по разным судам, у нас есть такой скандальный ГУП, у него было много имущества, мы изымали еще до меня, три года эпопея длится, невозможно. Практика арбитражного суда стоит, скажем так, против государства, соответственно, этот инструмент практически не работает.

Дальше - отсутствует, здесь уже коллеги говорили из федеральных органов, они уже наладили, у нас еще этого нет, это система мониторинга деятельности унитарных предприятий. Почему, потому что мы получаем информацию, как правило, наибольшую, на балансовой комиссии и во время ее подготовки. Других инструментов нет. Этот механизм, если мы будем оставлять ГУПы, его надо полностью менять. Балансовые комиссии – это хорошо, но надо продумать, по системе управления вводить что-то вроде правления или дирекции, которую бы возглавлял представитель собственника. Соответственно, ненадлежащий контроль со стороны собственников и в связи с этим происходит увод активов. Это достаточно часто происходит, здесь уже это прозвучало, на практике это неоднократно видел, а это делается очень просто. Один ГУП не может, второй может, они пишут в ведомственный департамент, им дают разрешение, и начинается передача имущества по договорам аренды или еще как-то, почему этот ГУП неэффективен, поэтому надо передать в другой, который будет работать. И самое главное, по законодательству здесь требуется только согласие собственника. Сейчас мы ломаем практику и только с разрешения собственника, с точки зрения экономической эффективности.

И, соответственно, следующая проблема, которая мешает, это волонтаристский подход учредителей к организации ГУПов. Ситуация заключается в том, что под каждую мелкую функцию, вы видели количество ГУПов, создавался ГУП. В том числе, лечебный санаторий – пожалуйста, аптеки – пожалуйста, вот, например, прибыльная аптечная сеть. Нельзя с ней ничего сделать, так как у нее есть одна функция. Это наркотики для населения. Продажа и их уничтожение. Ничего сделать нельзя, вычленив учреждения, как здесь предлагалось, тоже фактически нельзя. Потому что это сфера деятельности неприбыльная. С другой стороны, существует ряд ГУПов, которые являются просто калькой федеральных ГУПов. Наподобие Росагролизинга. У нас тоже была структура, сейчас мы ее акционировали. Ситуация заключается в том, что все равно финансирование агропроизводителя идет через государство.

Какие существуют в настоящий момент механизмы влияния на деятельность ГУПов? Договоры, аттестация. Ситуация заключается в том, что это тоже, с одной стороны, хорошо, что мы согласовываем, утверждаем, проводим аттестации, но это заключается на три-пять лет, аттестация проводится один раз в три года - пять лет, это

очень мешает просто убрать руководителя, который неэффективно работает, составляет массу проблем. Пробовали, руководители идут в суд и оспаривают. Потому что аттестацию они проходили, значит, у них все хорошо. Например, согласованное решение о распоряжении недвижимым имуществом. Ситуация заключается в том, что мы уже пробовали из унитарных предприятий сделать учреждения, чтобы имущество контролировалось наиболее полно. По некоторым предприятиям это дает эффект, но, к сожалению, все меры, которые прописаны в Федеральном законодательстве, ограничивают механизмы влияния. Какие пути мы предлагаем? Это преобразование в государственные учреждения, в казенные. Есть одна проблема в преобразовании государственных учреждений.

Сейчас в новом законодательстве существует три вида государственных учреждений. Я столкнулся с практикой сейчас, что у меня казна растет очень быстро. Все государственные учреждения поняли, что лишнее имущество им не нужно, что нужно платить налоги, и они резко начинают платить налоги. У меня сейчас санитарных домиков, моргов и так далее – казна ими переполнена – никто не хочет их содержать. Соответственно, преобразовывать какие-то эффективные ГУПы в учреждения тоже вопрос просчета. Неэффективный ГУП ликвидировать или обанкротить – тоже проблема, коллеги об этом сказали. Мы сейчас идем по другому пути. Мы из 3-4 ГУПов делаем 1. Например, из Автодоров мы сливаем по этому признаку. Сейчас хотелось бы, чтобы федеральное законодательство также уделило внимание разработке показателей. Потому что я смотрел практику по регионам, с точки зрения показателей, единого мнения нет, а если бы было единое мнение, было бы проще вводить эти показатели для отчетности по ГУПам. Вот вкратце у меня все. Спасибо.

А.Д. Радыгин: Спасибо, Михаил Николаевич. Далее слово Дмитрию Валерьевичу Васильеву.

Д.В. Васильев: Обычно экономисты любят отвечать на юридические вопросы, юристы – на экономические. Первое, что я хотел бы сказать про юридический аспект и экономическую эффективность. У нас есть опыт в содействии акционирования ряда крупных ГУПов как консультантов, поэтому могу сказать, что экономически из-за юридических ограничений, конечно, ГУПы по определению менее эффективны. Потому что законодательство накладывает на них существенную часть ограничений. И вопрос пополнения, нет стимулирования – это уставный фонд. Второе – это план деятельности только на 1 год, никакой стратегической деятельности невозможно. Участие в концессиях невозможно, если брать крупные федеральные ГУПы, надо менять конституционное законодательство. Взаимодействие с кредиторами тоже ограничено из-за обязательств. Совершение сделок тоже ограничено по предварительному соглашению собственника. Госзакупки обязательно по 94 ФЗ, и так далее, и тому подобное. В результате этого всего стоимость, если вы даете кредит, 2% вы должны платить больше. По определению каждый день сохранения ФГУПов по причине я не знаю какой – это уменьшение экономической эффективности страны. В 1999 году тогдашний премьер В.В.Путин подписал постановление, где сказал, что эта система работает неэффективно, и надо бы что-то сделать. Какие здесь проблемы с тем, что что-то можно сделать или нужно. Можно, конечно, ликвидировать, можно преобразовывать в другие организационно-правовые формы, можно присоединять другие организационно-правовые формы. В любом случае, встают только две содержательных проблемы.

Я не буду говорить о юридических деталях, потому что здесь слишком много специалистов в этой области, первое – это судьба имущества, и второе – судьба работника. Судьба работника – это не так страшно, если учесть, что там не так много людей занято, хотя в отдельных местах могут быть проблемы, но имущество – это серьезный вопрос. Главное, что имущество нельзя вернуть государству, оно иначе

окажется безнадзорным, окажется в собственности, но безнадзорным. Его надо куда-то пристроить. Какие здесь варианты: передать на баланс различных госучреждений, очевидно, что, во-первых, никто это финансировать из бюджета не будет, кроме того, нужно будет раздувать государственный аппарат для контроля. Не работает. Второе – раздача типа приватизационных чеков – не работает, и это уже проехали, тема не годится. Передать имущество другим юридическим лицам, которые могут использовать это имущество. Проблема в этом случае возникает, в какой степени собственники его получают, как собственники будут выполнять обязательства. Потому что, скажем, акционерное общество, которое не ограничено в своих требованиях по ведению деятельности, получает имущество, которое требует определенного целевого образа использования. Об этом мы говорим все время, возвращаемся по кругу, есть целевое использование и использование имущества и т.д. и т.п. В этом случае процесс будет идти очень тяжело. Опять мы придем к индивидуализации процесса. Существующий процесс, который использует Госкомимущества, состоит в том, что проводится индивидуальное акционирование. Процесс идет очень тяжело, требует индивидуальных согласований, инвентаризации, десятков бумаг, решений и так далее. Он растягивается на очень длинную процедуру.

Какое может быть решение, которое, наверное, могло бы в какой-то мере решать вопрос? Первое. Часть объектов могут быть преобразованы в автономные, некоммерческие организации, как сейчас пытаются соответствующий проект закона продвигать, я думаю, что это будет касаться Соцкультбыта и так далее, почему нет. Но существенную часть предприятий нужно перевести в акционерные общества в массовом порядке. Единым решением. В массовом порядке все эти ГУПы преобразовав в акционерные общества. С сохранением 100% акций в собственности государства, внесением соответствующих изменений в законы госпредприятий, ГК и списки так называемых стратегических предприятий и госфункций. Вот все, что надо сделать. Если мы таким образом передадим, мы избежим процедур, связанных с долговременным обсуждением всех этих деталей, которые есть. Какие плюсы: первое – решаем вопрос трудоустройства работников – нет социального напряжения, второе – всю нашу неэффективную ну или эффективную систему управления госимуществом, что будет приятно всем нашим чиновникам. И концентрируем пакеты акций для будущей приватизации, если она понадобится, потому что продавать пакеты акций намного легче, чем продавать в порядке ликвидации имущество. Избегаем компаний по согласованию и определению каждого отдельного ГУПа, потому что это причина занятости в правительстве этих людей, этих бумажек, которые оформляются, занятости руководства ГУПов бессмысленными инвентаризациями и так далее. И мы избегаем внутренней работы ГУПа – то же самое. Я думаю, что это единственный путь, который позволяет разделить на две группы акционерные некоммерческие общества и такие 100%ые акционерные общества. Можно сделать единый устав для всех даже на первом этапе, а потом уже приспособливаться к процессам. Я думаю, что это все, что я хотел сказать. Спасибо.

А.Д. Радыгин: спасибо. Никольский Михаил Эрикович. Речь идет об отраслевом подходе к проблеме, мы хотим услышать еще один взгляд, но уже с отраслевой точки зрения.

Никольский М.Э.: Спасибо, Александр Дмитриевич. Коллеги, с вашего позволения, сначала внесу ясность. Ваш покорный слуга является директором по инвестициям в региональные инфраструктурные проекты управляющей компании «Лидер». И с этой точки зрения представляю собой квалифицированного инвестора. И то самое ЖКХ, а я с вашего позволения из всего ЖКХ выделю только сектор коммунальный,

то есть водоснабжение и водоотведение, теплоснабжение, электроснабжение, газоснабжение. Утилизация твердых бытовых отходов. И это тот самый сектор, где муниципальные предприятия очень хорошо представлены. Я, наверное, не погрешу против истины, если скажу, что процентов 70-80 сектора – это как раз унитарные предприятия всех родов и мастей. Муниципальные, федеральные, субъектовые, естественно. И, с вашего позволения, я поставлю вопрос несколько по-иному, пользуясь тем, что до меня коллеги сказали много абсолютно правильно. Давайте поставим вопрос с точностью до наоборот. Давайте спросим: если у нас есть две чаши весов, на одной из которых лежит неэффективность МУПов, прекрасно проиллюстрированная коллегами, а на другой – сохранение этого МУПа, что положено на вторую чашу весов, чтобы в управленческом сознании сохранение МУПа было целесообразно. Я не претендую на анализ всех отраслей, на те предприятия, которые Михаил Николаевич нам показывал, которые в Ярославской области сегодня присутствуют. Пойду по своему профилю.

Мне кажется, что по унитарным предприятиям в секторе коммунального хозяйства было три основных причины. И никакой не системный подход, сугубо эмпирика. Первое – это запас прочности. В коммунальном комплексе от Советского Союза достался громадный запас прочности. Избыточные мощности, свежеположенные сети, которые клались в 70х годах очень активно. И этот запас прочности позволил проедать запас амортизации в течение длительного промежутка времени. И та самая коррупциозность, которая присутствует в коммунальном секторе унитарных предприятий, она связана именно с тем, что приходит громадный поток, который не реинвестируется. И он питает схемы всех родов и мастей. Если мы вспомним опыт Югославии 80х годов, то что-то похожее, только в отраслевом разрезе.

Второй момент. Это директивное обеспечение управляемости предприятий. То самое, о чем говорил Михаил Николаевич: директор департамента дал указания, генеральный муниципального предприятия взял под козырек и пошел отрабатывать. В этой ситуации сердце директора департамента спокойно. Отрасль под контролем. И, наконец, третий сюжет, который особенно актуален. Михаил Николаевич, извините, я волей-неволей все время к Вашему докладу. Когда мы говорим о том, что МУПы наглюют настолько, что даже на котельную просят увеличения уставного капитала, то в коммунальном комплексе есть зеркальная ситуация, что реальное вложение в коммунальный комплекс настолько капиталоемко, что до какого-то момента в прошлом кроме как бюджетным вложением альтернатив реально никаких не было. То есть сотни миллионов рублей, которые объективно нужны, может вкладывать только бюджет. Что он и делал. Вот три кита, на которых зиждились МУПы и унитарные предприятия в целом в коммунальном комплексе.

Однако буквально в последние годы ситуация достаточно серьезно поменялась. Во-первых. Запас прочности подошел к концу. И сегодня мы видим проваливающиеся под асфальт автомобили, что связано с тем, что те самые трубы, которые в 70х годах положили, наконец уже просто изветшали, начинают просто проламываться. Во-вторых, в секторе электроэнергетики был отработан очень хороший инструментарий индикативного регулирования отрасли, а не директивного. Достаточно подробно создана специальная служба, и она достаточно эффективно выполняет свою работу. Ну и, наконец, третье достижение буквально последних двух-трех лет – это навес ликвидности в том числе и долгосрочной, которая позволяет говорить о том, что у нас есть реальная альтернатива бюджетного вложения в сектор.

Теперь, переходя к вопросу приватизации унитарных предприятий в коммунальном комплексе, надо сказать, что для того, чтобы приватизация была признана обществом – опять апеллируя к словам Михаила Николаевича, что депутаты против того, чтобы приватизировать те или иные предприятия. Почему против? Потому что каким-то задним мозгом чувствуют, что приватизация не будет эффективной заменой существующего механизма. Если мы говорим о том, чтобы приватизация была успешна, эффективна,

признана обществом таковой, то у нас приватизация должна стать синтезом. Синтез – это то, что вбирает в себя и тезис, и антитезис, и поднимается уровнем выше их. Что это будет значить в коммунальном комплексе. Параграф первый. Принципиально новый уровень целеполагания. То целеполагание, которое было в унитарном предприятии, должно стать на качественно новый уровень. Второе. Принципиально иной уровень тарифного регулирования. Сегодня недостаточно, чтобы тарифный орган, просто проверив алхимию финансов, выносил вердикт, что тариф должен выражаться такой-то цифрой. Сегодня тарифный орган должен проверять соблюдение принципа value for money, то есть с одной стороны, контролировать, что те ценности, которые хочет внедрять коммунальная организация в наших с вами интересах как пользователей коммунального сектора соответствует, нами признана, с другой стороны, что стоимость реализации этих программ тоже нам по карману. И наконец, третье. Это принципиально иной уровень рисков, то есть принципиально иной уровень фундаментального бытия сектора.

Вот если просуммировать все сказанное, то можно было бы сказать следующее. Как должна осуществляться приватизация унитарных предприятий в коммунальном комплексе для того, чтобы она учла все возможные риски, реальные падения и недостатки? Параграф первый. Наверное, в коммунальном секторе оптимально, чтобы приватизация была не приватизацией имущества, а приватизацией управления имуществом. Та самая концессионная схема, о которой говорил Дмитрий Валерьевич, она как раз позволяет нам приватизировать управление при сохранении имущественного комплекса в собственности государственного или муниципального органа и ставить вопрос о том, чтобы все деньги, которые инвестор в состоянии принести в сектор, шли внутрь концессионного предприятия. Почему такая особенность у коммунального комплекса. Потому что он социальный. Если мы сегодня поставим вопрос о приватизации в чистом виде, бюджет того или иного уровня получит ту или иную сумму денег, и эту сумму денег израсходует на социальные расходы в других секторах. То есть из одного сектора деньги перетекли в бюджет, а из бюджета утекли в другой социальный сектор. Наверное, это неразумно. Раз этот сектор социальный, пускай эти деньги останутся там, и там и работают. Второе. То самое целеполагание, и тот самый рост надежности и качества эффективности услуг диктует логику процесса добиться ее там, где для этого наиболее сложились условия. Это, безусловно, крупные города, то есть города с населением от 500 000 человек. Там вопрос концессионирования даст сразу наибольший эффект. Просто в силу того, что условных сетей коммунальных, которые приходятся на душу населения в крупных городах, значительно меньше, чем в городах средних и, тем более, в малых. И можно было бы предлагать такую программу, что в течение 2012 и 2013 года мы приватизируем управление коммунального комплекса в крупных городах, от 500 000 до 1,5 млн., в течение 14-15 годов – от 100 000 до 500 000, ну и, соответственно, в 6-17 доходим и до малых городов, по дороге сопровождая это дополнительными мерами по повышению интереса инвесторов.

Следующий вопрос. Необходимо в процессе приватизации коренным образом изменить логику функционирования отрасли, сегодня отрасль коммунальная никоим образом на потребителя не ориентирована. Замышляя приватизацию и приватизацию управления отраслью, мы в обязательном порядке отрасль должны сориентировать на потребителя и всю пирамиду выстроить от его интересов. Наконец, важный вопрос то, что приватизация должна сопровождаться принятием федеральной и региональных целевых программ развития регулирования. Если мы хотим то, что вчера командным голосом управлялось, перевести к индикативному управлению, мы должны создать адекватный механизм индикативного планирования и индикативного регулирования. И в целом рассматривая процесс приватизации не только в коммунальном комплексе, можно было бы просить, рекомендовать, полагать целесообразным расходование части средств, полученных в ходе приватизации, на совершенствование механизмов регулирования этим самым приватизированным комплексом. Аналогично приватизация должна быть

целеориентирована, мы, когда приватизируем, мы должны не просто выбрасывать предприятие в рынок, а должны как-то поименно представлять, кто придет участвовать в этой приватизации. И приватизация коммунального комплекса должна быть ориентирована на консервативных отечественных инвесторов – это пенсионные фонды, это банки, которые работают со средствами населения, это страховые компании, это, естественно, всевозможные фонды, которые у нас есть.

Коллеги, суммируя сказанное, хочу сказать следующую вещь, что ликвидация унитарных предприятий в коммунальном комплексе объективно назрела, более того, унитарные предприятия уже сегодня стали тормозом для привлечения инвестиций и модернизации основных форм отрасли, все без исключения здесь присутствующие в этом шкурно, как граждане заинтересованы. Второе – сектор обуславливает специфику, а именно приватизацию не основных фондов, а приватизацию управления, т.е. концессию как ключевой механизм этого процесса. И наконец, последнее – очень важно чтобы приватизация управления концессионерами с первых моментов сопровождалась изменениями в механизме регулирования и в мероприятиях по снижению риска инвесторов. Если верна фраза, что короля играет свита, то свита приватизационная должна сыграть приватизацию. Спасибо.

А.Д. Радыгин: Спасибо, Михаил Эрикович, спасибо большое всем докладчикам, которые так качественно и интересно провели сегодня первую часть. Мы переходим к нашей традиционной дискуссионной части. Я знаю, что Газетов Антон Николаевич собирался выступить. Кто еще хотел бы, чтобы мы примерно планировали, коллеги, Ольга Борисовна Соколова. Дальше будем смотреть по ситуации. Юрий Вячеславович, Вы? Давайте с Вас начнем тогда, потому что микрофон ближе.

Ю.В. Симачев: Спасибо большое. Коллеги, я просто хотел поделиться некоторыми впечатлениями, может быть, это будет полезно, потому что, как я полагаю, мы здесь не делимся на чиновников, ученых, экспертов, консультантов, а все работаем в одном экспертном коллективе. И я, безусловно, уже сейчас не являюсь специалистом по государственным унитарным предприятиям, когда-то плотно ими занимался, за последние 3-4 года сильно все изменилось, но, тем не менее, хотел поделиться с вами рядом ощущений.

Мне кажется, что сейчас нам очень важно от каких-то старых представлений о том, как подходить к приватизации, отказываться. И первая мысль связана с тем, что сейчас мы можем действовать только в основном на уровне индивидуальных решений, т.е. мы подошли уже к такому составу госсектора, когда есть риск перейти определенные границы и произойдет то, о чем сказал Александр Дмитриевич, когда плюсы будут сопоставимы с минусами. В этом плане я, например, считаю неверным и неправильным снова поднимать вопрос о том: «А давайте определим цели и задачи государственного участия», - потому что опыт опять же показывает, что как только люди начинают писать эти вещи, это все становится крайне не операциональным, потому что, как только возникает термин «национальная безопасность» или тем более «экономическая безопасность» - все, конец. Второе: в этом же плане я, например, не особо верю в какие-то перечни, т.е., с одной стороны, полезна была соответствующая практика, но мне кажется, гораздо больше проблем возникает уже. Понимаете, с каждым предприятием, к сожалению, почти с каждым нужно разбираться индивидуально, какие перечни не составлять - всегда возникают группы интересов, которые начинают этому противодействовать по тем или иным причинам, которых, естественно, оказывается гораздо больше, чем у тех, кто включил это предприятие в перечень. И проблемы-то больше связаны уже со сроками, о чем свидетельствует хроническое неисполнение всех планов по приватизации - надо думать, как этот процесс упростить. Мне кажется, опять же вот эта линия на то, что давайте все ГУПы преобразуем в ОАО и это будет хорошо и

уже правильно, тоже нужно переводить в экономическое измерение, когда их было много – да, хорошо и правильно, а сейчас вопрос – зачем.

Коллеги, следующий фактор, на который хотел бы обратить внимание: есть фантомы, которых мы боимся, но их нет. Две тысячи - это много, но если учесть, что там 1500 пустышек, которые вкладывают в экономическую деятельность не дают. Да, очень хорошо взять провести чистку, это обычное политическое решение, я помню, как прекрасно боролись с предприятиями, которые не существовали, через инструмент отсутствующих должников, что, правда, создало фон, что инструмент банкротства используется для того, чтобы все предприятия уничтожить. Опять же народ не разбирался в свое время, но, тем не менее, процедура есть их вывести, и их будет как минимум в два раза меньше, а с оставшимися предприятиями надо разбираться, потому что там очень много реально работающих, но небольших предприятий. Да, может быть, они будут экономически немного эффективнее, но знаете, на каком-то своем старом опыте, когда я работал сначала в ГУПе, потом в ОАО со 100% собственностью – когда компания небольшая и по смыслу это все равно не ОАО, и оно никогда не будет привлекать средства на фондовом рынке и т.д. и т.п. Вопрос – зачем это надо.

Следующий комментарий, что, конечно же, нужно давать варианты преобразования. Считаете вы, что ваша деятельность очень нужная, очень важная, извините, работайте тогда в достаточно жестких условиях с позиции контроля. Вольница, которая есть все-таки в унитарных предприятиях, основанная на праве хозяйственной деятельности, пожалуйста, в казенные предприятия, пожалуйста, в госучреждения, может быть, подумать на перспективу о возможности преобразования в некоммерческие организации, потому что там, где есть образовательный сектор, научный сектор, это нормальная форма, когда сам смысл не коммерческая деятельность. Мы говорили сегодня про ЖКХ, здесь есть очень важный сюжет, действительно федеральный уровень, региональный уровень – на федеральном уровне сокращаем, на региональном уровне, на самом деле, регулярно появляется достаточно большое число новых унитарных предприятий. Нам надо понимать, в каком случае приватизация – это цель, в каком – инструмент. Мне кажется, ЖКХ прежде всего надо рассматривать в контексте общего реформирования отрасли, бессмысленно отделять эту задачу. Внутри это надо рассматривать. Все, я закончил, благодарю за внимание.

А.Д. Радыгин: Спасибо. Газетов Антон Николаевич. Также прошу 5-6 минут, тот стандарт, который у нас обычно отводится на обсуждение. Вам нужны слайды?

А.Н. Газетов: Они уже здесь есть. Мне хотелось бы сказать, что все-таки за прошедшие 4-5 лет у нас есть существенные достижения в сфере реструктуризации такого крупного сектора государственной экономики, как унитарные предприятия, именно региональные унитарные предприятия, ГУПы и МУПы. И в первую очередь эти успехи можно связать с деятельностью «Фонда содействия реформированию ЖКХ». Как известно «Фонд содействия реформированию ЖКХ» софинансирует программы регионального переселения граждан из ветхого аварийного жилфонда, и в качестве критерия выделения этих денег – это акционирование унитарных предприятий, всяких ДЭЗов, РЭПов, и в качестве критерия обязательно вхождение в уставные капиталы этих новых акционерных обществ частных компаний. Надо сказать, что повышение коммунальных тарифов это как плюс, так и минус для населения, но в то же время, если рассматривать все-таки как плюсы – то, что коммуналка становится более привлекательной для вхождения частных компаний.

И, наконец, о чем уже также говорилось, это механизм концессионных соглашений, долгосрочной аренды, однако по концессионным соглашениям именно в том плане, что разработчики закона о концессиях в сфере ЖКХ все-таки решили перебдеть, чем

недобдеть, и в итоге даже институты, так называемые, развития, не готовы вкладываться серьезно в эти концессионные проекты.

Поэтому имеются следующие проблемы: во-первых, у нас законодательство говорит уже о том, что ГУПы могут сохраняться для осуществления отдельных, дотируемых видов деятельности, выполнения отдельных работ и услуг, которые требуются для обеспечения социальных стандартов, тем не менее, непонятно, почему не могут точно также эту субсидию получать и акционеры. Но в качестве системного недостатка – это я считаю, что отсутствие скоординированной политики на федеральном уровне по либерализации рынка коммунальных услуг и привлечение частных инвестиций в инженерную инфраструктуру, транспортную инфраструктуру, благоустройство и содержание лесопаркового хозяйства, как ни странно, служба быта, не смотря на то, что это малый бизнес, но до сих пор остается достаточно много МУПов в этой сфере, кладбища, и также содержание объектов культуры и культурного наследия, это кинотеатры, музеи и фонды. В частности, в Московской области есть фонд, в котором содержится достаточно много копий нашего исторического наследия в сфере кинематографии, фотографии, однако привлечь туда инвестиции, в том числе на основе концессионных соглашений, очень тяжело, хотя правительство Московской области достаточно большую работу. Проводятся конференции государственного и частного партнерства, издаются, к сожалению, здесь, наверное, не видно, замечательные прекрасно иллюстрированные альбомы тех усадеб, объектов культурного материального, не материального наследия, к которым могут быть привлечены частные средства. То есть тем самым, мне кажется, надо констатировать обязательно, что институты развития, всякие частные и государственные партнерства и частные государственные партнерства пока еще не заработали.

Ущербность механизма концессии следующая – для достижения цели снижения тарифов на услуги, оказанные ГУП по эксплуатации инфраструктуры при передаче ее по конкурсу мы сталкиваемся с ограничением конкуренции на этих специфических рынках ЖКХ вследствие того, что число предприятий, способных эффективно управлять такими объектами, в каждом регионе ограничено. Так же в российской практике право концессии не является таким же ликвидным обеспечением по кредиту и не может свободно обращаться на рынке, как, например, в Чили. То есть вот этот переход права концессии обусловлен такими сложными механизмами, что банки даже с государственным участием, имея серьезный лоббистский потенциал, понимают, что фактически это обязательство неликвидно. Также накладываются обязательства по выпуску продукции по установленным ценам, тогда как в других странах такого нет. Ну и применение самого механизма концессионного соглашения для государственных муниципальных органов власти требует освобождения объекта концессии от прав третьих лиц, что в отличие от механизма краткосрочной, среднесрочной, долгосрочной аренды жестко не требуется.

Хотелось бы также проиллюстрировать деятельность на примере ГУП «Гормост» города Москвы - виды имущества на балансе у этого предприятия. Все мы знаем, тоннели, набережные, фонтаны - очень значительное имущество, и средства, которые выделяются, поражают своими космическими цифрами. Допустим, средний объем поступлений на счета ГУП «Гормост» составляют около 3,3 миллиардов рублей. Я говорил о «Фонде содействия реформированию ЖКХ», там на всю страну 250 миллиардов плюс то, что сами они там еще зарабатывают, т.е. 3,3 примерно миллиарда только на средний субъект Российской Федерации этот фонд выделяет на содействие реформированию ЖКХ и софинансирование капитального ремонта. Здесь выручка одного московского ГУПа составляет столько, сколько выделяется из федерального бюджета на реформу. При этом можно сказать, что 24% этой выручки составляют доходы ГУПа от прочей деятельности – это сдача в аренду, прочая коммерческая деятельность, т.е. именно всякие палаточки составляют эти средства.

Теперь выводы. Реорганизацию региональных ГУП целесообразно проводить по следующим планам, т.е. при разработке региональных целевых программ, это формирование обязательных разделов по формированию конкурентных рынков в сфере ЖКХ. Строительство и эксплуатация инженерной инфраструктуры, разработка приватизационных программ управления региональным имуществом с учетом необходимости демонополизации рынка эксплуатации инфраструктур и также введение мониторинга по качественным показателям, которые позволяли бы оценить удельные расходы на эксплуатируемые инфраструктуры, они не только показатели ликвидности, рентабельности и прочих финансовых показателей. Все, спасибо за внимание.

А.Д. Радыгин: Спасибо, Антон Николаевич. Пожалуйста, Вы хотели выступить, если можно, берите сразу микрофон.

А.Ю.Посконин: Департамент имущества Москвы, начальник управления Посконин Антон Юрьевич. Немножко практики, и про «Гормост» тоже расскажу. Для начала о принципах приватизации, то, что есть по факту. Мы сегодня пересматриваем системно все решения, которые приняты в отношении ГУПов, включенных в среднесрочную программу, не включенных в среднесрочную программу приватизации, в части способа реформирования - я сюда отношу в том числе и приватизацию. Что нужно сказать сразу совершенно четко: ГУПы зачастую - это рудименты и наследие муниципальных предприятий, соответственно, неорганизованность юридическая переходного периода привело к тому, что предприятия были трансформированы в форму собственности ГУП и так и продолжали жить. На сегодня, как правило, руководители предприятий не заинтересованы в том, чтобы оно эффективно действовало, а если оно эффективно действует, то зачастую рядом находятся созданные самим же директором, работниками предприятия ООО или ЗАО, которые осуществляют аналогичные функции, причем большая часть прибыли оседает именно там, это было всегда и практически в каждом случае, когда мы анализируем деятельность ГУП.

Теперь по факту, что будет, если мы будем принимать системные решения о приватизации всех ГУПов. По сути говоря, это будет скрытая приватизация недвижимости, потому что норма доходности деятельности ГУП существенно ниже в подавляющем числе случаев, чем доходы от сдачи той недвижимости, которая передана в аренду. Поэтому, когда мы сейчас пересматриваем положения, в порядке 70 случаев это решение о ликвидации, за исключением тех, которые несут некий госфункционал. Это хорошо, что у нас появился 83 закон, потому что теперь при принятии решения мы в первую очередь детально исследуем госфункции и госуслуги, которые реализуются на базе ГУП. Пример «Гормоста» - то, о чем говорил коллега, - это очень яркий пример, на самом деле 3,300 это выручка, которую «Гормост» хотел бы получать: ему передали в хозяйственное ведение все мосты, все дороги, в частности, вы знаете про Ленинградское шоссе и всю эту историю с Шереметьево осенью прошлого года, так вот 3,300 это деньги, которые ГУП получает по конкурсу на содержание этих мостов, путей, путепроводов, т.е. да, действительно, ровно такая кривая схема финансирования на сегодня существует, надо это признать, нет иного способа завести в ГУП деньги, поскольку, по сути говоря, это объекты, которые находятся у него на балансе, и он должен из прибыли, получаемой от собственной деятельности, финансировать ремонт мостов, совершенно очевидно, что он никогда не заработает этих денег. Все его доходные виды бизнеса могу перечислить по пальцам: сдача в аренду, дача разрешений на провоз и проезд большемерных и большегрузных средств транспорта, коммерческие услуги по размещению в инфраструктуре мостов кого-то и чьих-то объектов, например, коллекторов.

Теперь по реформированию ЖКХ. Был пример ДЭЗов. На уровне Москвы было принято года четыре, наверное, назад системное решение, что ДЭЗы должны быть акционированы, акционирование должно состояться сначала до 2010 года, потом

перенесли на 2011, и должны были быть сохранены в форме ОАО в собственности города Москвы на трехлетний период. Сразу же могу сказать, что абсолютно неверное решение, которое сейчас изменено, принято принципиальное решение, что мы сохраняем ГУПы и ДЭЗы в форме собственности ГУП до разработки некой концепции реформирования самой отрасли в целом. Почему? Потому что жители по факту привыкли обращаться в ДЭЗ, ДЭЗ для них не организация как таковая, а место, куда они могут придти со всеми своими жалобами, зная, что там их рассмотрят, там их примут и там как-то решат их проблемы. Соответственно, директор создает такое же ООО, называет ГУП ДЭЗ Преображенского района, к примеру говорю, и базируясь на том же месте, снимая у ДЭЗа его же помещение, тем самым он государственное имя фактически использует для развития собственного бизнеса. И зачем такому директору, после того как ДЭЗ будет акционирован, зачем ему выкупать созданное предприятие, ему это совершенно не нужно, он перевел весь бизнес на свое частное предприятие, будет жить дальше. Соответственно, все эти ДЭЗы акционерные никому не будут нужны.

Хуже другое, что у нас есть конфликт внутри тарифной системы самой, для населения тариф устанавливается в объеме потребленной горячей воды, а для управляющей компании устанавливается тариф по горячей воде исходя из затрат на подогрев объема потребленной воды. Тарифы не бьются, соответственно, у управляющей компании возникает дырка в балансе. На сегодня могу констатировать факт – все ДЭЗы Москвы, за исключением очень немногих, являются банкротами, они неправильно отражают отчетность, они считают, что кто-то должен заплатить им деньги за неправильные тарифы, сейчас эту проблему решаем. Это я привел пример к тому, чтобы сказать, что реформирование отрасли ЖКХ должно быть системным, т.е. необходимо принимать решение по отрасли в целом, и потом уже идти к каждому частному ГУПу.

К примеру «Мосводоканал» - огромный ГУП, его сдерживает то, что он не может привлекать инвестиции нормально с финансового рынка, потому что у него нет механизмов, которые могут быть задействованы, за исключением векселей и облигационных займов. При этом необходимо понимать – да, создали МОЭК - ОАО, и что в итоге получили – в итоге это общество, которое живет от допэмиссии до допэмиссии, мы только закрываем одну, сразу объявляем новую. Город живет, город строится, новые трубы, новая инженерная инфраструктура, все это оформляется в собственность города – куда мы должны передавать, только в МОЭК, естественно, для того, чтобы они за собственный счет содержали, т.е. само понимание вот этого огульного преобразования в ОАО само по себе уже ущербно, надо под каждую модель общества строить, там, где есть инженерные инфраструктуры, надо выбирать механизм.

Я думаю, что в отношении «Мосводоканала» есть три возможные модели. Первая – это берлинская модель, основные средства в собственности государства и создается управляющая компания, которая инвестирует в основные средства и участвует в распределении прибыли, тем самым инвесторы, зная тариф, определяют норму своей доходности на какой-то период, который их устроит. Вторая – это французская модель, которой у нас не будет никогда применима, это концессионное соглашение в отношении каждого участка инженерных сооружений. Это значит, что каждые пять лет нужно заключать концессионные соглашения и каждые пять лет у муниципалитета или субъекта федерации будет болеть голова – а достаточны ли те тарифы, которые он выставляет, чтобы привлечь инвестора, заинтересовать кого-то, чтобы он пришел и взял эти сети в управление. И третья модель - это английская, которую мы просто в силу отсутствия аппарата не сможем реализовать, это четкие КРП, выставляемые каждому оператору рынка, и четкая система тарифообразования и регулирования через КРП и тарифы. На мой взгляд, с учетом того, что я вижу, как у нас устанавливаются тарифы, система не применима в нашей стране. Поэтому только на основе детального анализа можно о чем-то говорить. В отношении ДЭЗов сейчас, я вернусь к этой проблеме, принято системное решение, что мы вырабатываем единую концепцию развития ЖКХ и в сфере городских

управляющих компаний, т.е. ГУП ДЭЗ, только после этого говорим о том, в какой форме ГУПы ДЭЗы будут существовать. И хочу еще отметить, что за время, когда было принято решение, что ДЭЗы будут акционированы, из управления ДЭЗов было выведено порядка 40% домов. Я закончил. Спасибо за внимание.

А.Д. Радыгин: Спасибо большое. Соколова Ольга Борисовна. Мы были бы очень рады, если бы Департамент имущества Москвы дал бы какие-то более развернутые предложения для экспертной группы, это было бы очень полезно.

О.Б.Соколова: Коллеги, трудно выступать последней. По отношению к унитарным предприятиям: это такая форма, в которой известный управленческий конфликт собственника и менеджмента развивается наиболее драматически. Это, собственно, даже видно по развитию законодательства об унитарных предприятиях: насколько осторожно государство подбиралось к ним и объясняло постепенно, что они не собственники, что они эксплуатируют чужое имущество, что собственник вправе распоряжаться этим имуществом при акционировании. Но, по сути дела, ситуация такая: пока дело не доходит до приватизации предприятий, скорее менеджмент предприятия чувствует себя собственником, чем собственник может что-то к нему предъявить.

Поэтому, что сказать, при приватизации унитарного предприятия происходит такой процесс, что фактически директор вынужден готовить кресло своему преемнику, делая это совершенно безвозмездно, без каких-то для себя гарантий, контрибуций. Собственно, это, наверное, и является тем стимулом, в силу которого директора предприятий создают себе теневой бизнес на базе этого предприятия и все такое прочее. Неоднократно при разработке законодательства о приватизации мы пытались в свое время предложить какие-то хотя бы небольшие бонусные системы в отношении руководителя унитарного предприятия, такие, которые могли бы его стимулировать добросовестно провести процесс приватизации. Но мы ведь видим и в бизнесе, когда происходит продажа бизнеса, например, 100% пакета акций, как в отношении действующей команды предприятия, если предприятие кому-то нужно и происходит правопреемство и в отношении его бизнеса, разрабатывается некая бонусная система, которая позволяет обеспечить и при преобразовании некую преемственность, потому что бизнес - это все-таки команда. Я сомневаюсь, что что-то в этом роде, некоторая система удержания, вознаграждения менеджмента унитарных предприятий может быть реализована, хотя, тем не менее, проблему надо осознавать. И в этих условиях нет ничего, кроме, на мой взгляд, тотального акционирования, либо преобразования в какую-то еще иную адекватную для данной формы юридическую оболочку.

В ходе выступления докладчиков ни разу никто не произнес аргумента, что даже существование казенных предприятий оправдано некими секретными, стратегическими, ядовитыми факторами, с которыми им приходится работать. Все упирается, на самом деле, в экономику, и вывод унитарных предприятий в нормальные коммерческие цивилизованные организационно-правовые формы действительно потребует, как сказал Антон Юрьевич, комплексного решения проблемы, он выведет на свет те экономические проблемы, которые существуют латентно. Проблемы того, обеспечен ли уровень местного самоуправления достаточными финансовыми источниками, чтобы финансировать свои полномочия в области ЖКХ, может ли система здравоохранения в достаточной степени финансировать все, что касается оборота наркотических и психотропных средств. Пока существует директивная система и возможность давать в ГУПы директивные указания, имея в виду, что он на рынке себе что-нибудь заработает и компенсирует те потери, которые он в этой директивной системе несет, такие ситуации возможны. Акционирование в этом плане будет болезненным процессом, но опять же заставит ответить на те вопросы, на которые в действующей системе можно и не отвечать.

И что касается последнего – правомочие государства по изъятию имущества из права оперативного управления или из права хозяйственного ведения, как сейчас говорится. Я бы отметила, что акционерные общества являются без сомнения более прозрачными для собственника, в том числе и с точки зрения управления имущественной формой, но ведь никому не придет в голову даже вообразить, что акционеры могут принять решение о безвозмездном изъятии у акционерного общества какого-нибудь имущества и о распоряжении этим имуществом в пользу акционеров. То есть сам по себе правовой институт изъятия достаточно дикий. В каком случае имущество может пропасть у предприятия? Действительно, если его украли, если оно разрушилось, если пожар случился, это форс-мажор для предприятия и явно нежелательная ситуация. Когда собственник добровольно изымает у предприятия какое-либо имущество, на балансе у предприятия остается такая же некомпенсируемая дыра. То есть в этом случае, конечно, акционирование такую проблему решает, потому что можно цивилизованно принять решение об отчуждении непрофильного имущества и распределить полученные средства через институт распределения прибыли, например, или через реализацию какой-то профильной для предприятия программы. То есть нет таких препятствий в цивилизованных правовых системах, наличие которых могло бы, на мой взгляд, оправдать существование такой организационно-правовой формы, как унитарные предприятия, пожалуй, даже основанные на праве оперативного управления, не говоря уже о хозяйственном ведении. Благодарю за внимание.

А.Д. Радыгин: Спасибо, Ольга Борисовна. Коллеги, кто бы хотел еще, стараемся уложиться в стандартные сроки до 12, у нас еще есть несколько минут, есть еще желающие? Да, пожалуйста.

Е.В. Гаврилин: Гаврилин Евгений Васильевич, Росимущество. Ольге Борисовне сразу же по поводу изъятия имущества. Высший арбитражный суд в очередной раз 29 апреля 2011 года дал разъяснения, что собственник не вправе прекращать право хозяйственного ведения у ФГУПа, даже при наличии согласия. Далее я просто хотел бы несколько реплик. Дело в том, что действительно были очень глубокие выступления, очень интересные, и несколько слов по 23 Постановлению Правительства. Дело в том, что, как абсолютно правильно сказал Глеб Сергеевич, это Постановление ориентирует на анализ деятельности предприятий и ООО с госучастием по четырем показателям. Но дело в том, что Постановление 23 не только ориентирует на анализ этих четырех показателей, но предусматривает директивное доведение этих показателей до ФГУПов и ОАО с госучастием. Причем ряд показателей должны доводиться министерствами до ФГУПов и АО, затем данные об их выполнении должны поступать для анализа в федеральные органы исполнительной власти. Причем, если помните, показатели валовой продукции, от него отказались еще в плановой экономике в период реформы 1979 года, поэтому в принципе и то, что 23 Постановление Правительства работает, так скажем, не в полной мере, свидетельствует о том, что в свое время не совсем глубоко были продуманы вот эти механизмы управления ФГУПами и акционерными обществами с госучастием.

Кстати сказать, концепция управления 1999 года как раз и грешила тем, что, несмотря на то, что задачи были поставлены абсолютно правильно, почему-то декларировала отход от управления конкретными ФГУПами и акционерными обществами, несмотря на то, что уже в то время существовали, конечно, механизмы, такие как программное обеспечение, позволяющие проводить на основании отчетов финансово-хозяйственной деятельности глубокий анализ. И в принципе, за все это время можно было, по крайней мере, не допустить такого массового банкротства государственных унитарных предприятий. Дело в том, что инвентаризация, о которой сказал Глеб Сергеевич, 2009 года, к сожалению, мы представляли себе, что ФГУПов у нас около 6 тысяч, а инвентаризация показала, что их на самом деле 3200, это те, которые находятся в

ЕГРЮЛ. Но среди них было значительное количество тех, которые уже находились на различных стадиях банкротства и ликвидации. Таким образом, конечно же, наверное, государство все это время должно было более активно работать с ФГУПами, используя, в том числе, и опыт бывших соцстран, когда ФГУПы реструктурировались, и результаты их реструктурирования приводили к тому, что создавались рыночные структуры. И в том числе этим процессам, конечно, препятствовало первое - то, что, к сожалению, еще в 2008 году давал разъяснения ВАС о том, что имущество изымать у ФГУПов нельзя. А если нельзя изымать имущество, то, соответственно, каким образом проводить их реструктурирование, если никакие действия с имуществом ФГУП невозможны.

И следующий момент важный, о котором мне кажется, стоило бы упомянуть – почему происходят сложности приватизации ФГУПов. Во-первых, это то, что не оформлены права собственности на недвижимость и землю, соответственно, для приватизации не понятно, что вносить в уставный капитал акционерного общества. Поэтому это препятствует массовой приватизации ФГУПов, несмотря на то, что, конечно же, поскольку ФГУПы - это коммерческие организации по определению, поэтому, поскольку государство не может выполнять коммерческие функции, не должно выполнять коммерческие функции, конечно, они должны проходить следующий этап и преобразовываться в акционерные общества. Другое дело, что ряд ФГУПов имеет и выполняет как социальные функции, так и госфункции. К сожалению, в свое время, наверное, следовало бы более четко при формировании ФГУП определять те функции, которые они выполняют, если являются коммерческими организациями. Значит, они должны были наделяться имуществом для выполнения не коммерческих функций, а госфункций и социальных функций. Вот эти, к сожалению, моменты при формировании прогнозных планов и при внесении ФГУПов в прогнозный план программы приватизации не позволяют так как нам хотелось бы закончить преобразование коммерческих организаций в акционерные общества и дальнейшую их приватизацию.

А.Д. Радыгин: Спасибо, Евгений Васильевич. Коллеги, насколько я понял, можем закрывать обсуждение. Спасибо большое всем, кто смог сегодня принять участие в нашей встрече. Мы как обычно разместим те презентации, которые есть в слайдовом виде, на нашем сайте, чуть позже разместим стенограмму, еще с некоторым шагом постараемся обобщить те дополнительные новые идеи, которые возникли. Что касается ближайшего заседания, мы хотели бы его провести где-то на рубеже июня-июля, по всей видимости. Предварительно мы планируем посвятить его вопросам институтам развития и государственных корпораций. Будем держать вас в курсе.