

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Юрченко Е.В.<sup>1</sup>, Юрченко А.А.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (Финуниверситет), Научно-образовательный центр исследования эффективности и результативности управления, Москва, Россия, e-mail: ewgenia\_yr@mail.ru;

<sup>2</sup>Военный университет МО РФ, Москва, Россия, e-mail: djeifin@mail.ru.

Процесс управления государственными организациями в настоящее время зависит от вида их организационно-правовой формы. Действующее законодательство выделяет следующие виды форм: государственные унитарные предприятия (далее ГУП), акционерные общества (с различной долей участия государства) и государственные учреждения. По результатам анализа деятельности государственных организаций выявлено, что наиболее эффективной формой их функционирования, с учетом экономического эффекта, является акционерное общество. Данная форма предоставляет государству более эффективно использовать имущество, находящее в государственной собственности, а также выступать в роли акционера в наиболее приоритетных сферах экономики. Несмотря на довольно низкую экономическую отдачу от ГУП, полностью отказаться от данной категории государственных организаций невозможно, поскольку в определенных отраслях государственного сектора экономики отсутствует не только возможность привлечения к партнерству частного капитала, но и заинтересованность самих предпринимателей.

Ключевые слова: управление, государственный сектор экономики, институционально-экономические аспекты.

## INSTITUTIONAL AND ECONOMIC ASPECTS OF MANAGEMENT OF STATE ORGANIZATIONS

Yurchenko E.V.<sup>1</sup>, Yurchenko A.A.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Financial University under the Government of the Russian Federation (Finuniversitet), Educational Research Center studies the effectiveness and efficiency of management, Moscow, Russia, e-mail: ewgenia\_yr@mail.ru;

<sup>2</sup>Military University of Defense of the Russian Federation, Moscow, Russia, e-mail: djeifin@mail.ru.

The management of public organizations currently depends on the type of organizational form. The current legislation identifies the following types of forms: state unitary enterprise (hereinafter PMU), joint stock companies (with varying interests of the state) and government agencies. According to the analysis of the activities of government organizations found that the most effective form of their operation, taking into account the economic effect, is a stock company. This form gives the state more efficient use of property owned by the state, as well as act as a shareholder in the highest priority areas of the economy. Despite the relatively low economic returns from the PMU to completely abandon the category of public institutions is impossible, because in certain sectors of the public sector is not available, not only the possibility of attracting private capital to the partnership, but the lack of interest of entrepreneurs.

Keywords: management, public sector, institutional and economic aspects.

Процесс управления предприятием, относящимся к государственному сектору экономики в РФ, в настоящее время довольно сложно представить как некий формализованный алгоритм, который можно использовать повсеместно. Это обусловлено, прежде всего, сложившимся государственным аппаратом в РФ. Государственные органы, входящие в его структуру, выполняют поставленные им задачи с помощью тех организаций, которые находятся в их ведении.

В соответствии с действующим законодательством различают следующие организации, которые могут создаваться в сфере государственного сектора [2]: государственные унитарные предприятия (далее ГУП) [6], акционерные общества (с

различной долей участия государства) [4] и государственные учреждения [5]. Кроме того, и у субъектов РФ имеются свои организации – акционерные общества и муниципальные унитарные предприятия (далее МУП).

В настоящее время государственный сектор включает в себя более 65 тыс. различных организаций (табл. 1). Складывается ситуация, когда один государственный орган должен управлять несколькими сотнями либо тысячами организаций, что негативно отражается на эффективности управления в целом. Адекватным решением является сокращение численности подведомственных организаций. Данный процесс можно наблюдать в настоящее время в РФ. Так, общее количество организаций и учреждений, созданных органами государственной власти, сократилось за период с 1 января 2012 г. по 1 октября 2013 г. на 4417 единиц, что составляет 6,4%. Наибольшую динамику в данном процессе показывают ГУП. Так, за аналогичный период их количество снизилось на 1303 единицы, что составляет 22,4%.

Таблица 1

Динамика численности государственных организаций и учреждений [3]

Период	Всего		ГУП (в т.ч. казенные предприятия)		Государственные учреждения		Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся			
							в государственной собственности		в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики	
	ед.	в % к 2012 г.	ед.	в % к 2012 г.	ед.	в % к 2012 г.	ед.	в % к 2012 г.	ед.	в % к 2012 г.
На 1.01.2012 г.	69689	100	5805	100	57839	100	3733	100	2312	100
На 1.01. 2013 г.	67003	96,1	4891	84,2	56247	97,2	3501	93,8	2364	1,02
На 1.10. 2013 г.	65272	93,6	4502	77,6	55244	95,5	3195	85,6	2331	1,01

Не только избыточное количество объектов управления является негативным трендом в процессе управления государственными организациями, но и действующее законодательство осложняет общую координацию, проводимую государственными органами.

Раскрыть особенности управления предприятиями государственного сектора возможно с учетом действующей нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность всех имеющихся видов объектов управления, указанных ранее.

Основные аспекты управления государственными унитарными предприятиями связаны с наделением их правом хозяйственного ведения и оперативного управления в соответствии со ст. 294 и 295 части 1 Гражданского кодекса РФ (далее ГК РФ).

Если право оперативного управления предполагает лишь пользование имуществом (для казенных учреждений), то право хозяйственного управления предоставляет ГУП довольно широкий набор полномочий - владение, пользование и распоряжение имуществом. Все указанные полномочия сосредотачиваются в руках руководителя государственной организации, который связан с государственным органом трудовым договором.

Полномочия государственного органа по управлению подведомственной организацией изложены в Федеральном законе № 161-ФЗ от 14 ноября 2002 г. «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и сфокусированы на определении целей деятельности и разрешении отдельных операций с имуществом. Контроль результатов осуществляется на основании представляемого отчета руководителя, а также бухгалтерской отчетности и других сопутствующих документов.

Ответственность руководителя ГУП связана с возможными убытками и утратой имущества. Не достижение конечных целей деятельности ГУП не является условием возникновения ответственности его руководителя. Данные факты не способствуют укреплению взаимосвязи между субъектом управления в лице государственного органа и объектом управления - ГУП.

Отношения по взаимодействию всей группы подведомственных предприятий основываются уже на других документах. Само министерство (ведомство) формирует подзаконный нормативно-правовой акт, отражающий правила взаимодействия. В организационной структуре каждого собственника формируется структурное подразделение, осуществляющее мониторинг деятельности по конкретному перечню направлений, как правило, связанному с его функциональной направленностью.

Так, например, в разделе IX Приказа Министерства транспорта РФ № 27 от 3 марта 2006 г. «Об утверждении Регламента Министерства транспорта РФ» отражаются правила организации взаимодействия с подведомственными организациями. В нем присутствуют общие правила для всех организаций, а также конкретизируются отдельные положения, связанные с их организационно-правовой формой. Общее взаимодействие основано на обмене данными между подведомственными организациями и собственником, осуществлении на их основе анализа по конкретным показателям деятельности и принятия определенного решения в отношении конкретного объекта управления и доведения его в установленной форме. Например, в ст. 9.2. указанного выше раздела Министерство транспорта РФ осуществляет экономический анализ деятельности предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в предприятиях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса.

В ст. 9.4. отражается порядок отчета руководителей предприятий, которые ежеквартально в сроки, установленные для сдачи квартальной бухгалтерской отчетности, обязаны представить в Министерство отчет руководителя.

Порядок взаимодействия собственника и подведомственных организаций также может конкретизироваться по каким-либо отдельным вопросам. Так, например, в Приказе № 190 Министерства культуры РФ от 22 февраля 2013 г. «Об организации работы по реализации полномочий Министерства культуры РФ по осуществлению прав собственника имущества подведомственных федеральных государственных унитарных предприятий» отражается порядок взаимодействия по вопросам, связанным с распоряжением, владением имуществом подведомственных федеральных государственных унитарных предприятий.

Рассмотренные примеры отражают порядок взаимодействия федеральных унитарных предприятий и собственника. Аналогичный тренд сохраняется и в отношениях собственника и муниципального унитарного предприятия, что обусловлено, прежде всего, нормативно-правовым базисом регулируемых отношений, которым является действующее федеральное законодательство. Отношения регулируются также подзаконным нормативно-правовым актом, созданным на основании соответствующего федерального закона. Так, например, в Постановлении Правительства Москвы № 441-ПП от 21 сентября 2011 г. «О совершенствовании системы взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы при осуществлении прав собственника имущества и учредителя государственных унитарных предприятий (государственных предприятий, казенных предприятий) города Москвы» можно проследить аналогичные положения, связанные по вопросам взаимодействия, как рассмотренные ранее.

Для выполнения поставленных задач собственник передает подведомственным организациям необходимое для этого имущество, а также осуществляет финансирование их деятельности. Однако данный процесс неоднороден не только по виду собственности (федеральная либо муниципальная), но и по порядку предоставления средств, который зависит от правовой формы организации.

Предоставление финансовых ресурсов всем типам государственных организаций зависит от выполнения государственного задания, которое формирует для подведомственного учреждения собственник.

Казенным учреждениям предоставляются бюджетные средства на основании сметы доходов и расходов, а бюджетным и автономным предоставляются субсидии. Однако это не исчерпывающий источник финансовых ресурсов. Помимо субсидий, выделяемых на выполнение государственного задания, в настоящее время существуют субсидии на иные

цели, средства во временном распоряжении и субсидии на цели осуществления капитальных вложений.

Кроме того, бюджетным учреждениям предоставляется право осуществлять платную деятельность, приносящую дополнительный доход, при условии выполнения государственного задания, в соответствии с действующим уставом. Также финансовые ресурсы могут быть сформированы за счет добровольных пожертвований и целевых взносов физических и юридических лиц (в т.ч. иностранных) только в порядке, установленном законодательством РФ. Цена и виды предоставляемых платных услуг определяются учредителем в соответствии с действующим законодательством. Прибыль, полученная в результате предпринимательской деятельности, направляется на цели деятельности учреждения.

В отличие от казенных учреждений основанием для получения субсидий на выполнение государственного задания является план финансово-хозяйственной деятельности. Данный документ формируется бюджетным учреждением на этапе формирования проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Предоставляемые субсидии государством восполняют основные статьи затрат бюджетных учреждений, к которым относится содержание зданий и сооружений, коммунальные платежи, заработная плата, приобретение необходимых средств.

Обеспечение подведомственных учреждений собственником финансовыми ресурсами, необходимыми для их функционирования и выполнения государственного задания, обуславливает необходимость осуществления соответствующего мониторинга. Данный процесс в основном осуществляется собственником и, как правило, касается вопросов достижения поставленных в государственном задании параметров. Также собственник может осуществлять проверки эффективности расходования выделяемых финансовых ресурсов, правильности использования имущества и т.д.

Экономическая характеристика деятельности ГУП за последние пять лет характеризуется как положительная в общей структуре перечисленных средств в доход РФ (табл. 2). В 2011 г. средний показатель перечисленных средств составил 0,8 млн руб., в 2012 г. – 1,02 млн руб., однако численность ГУП за данный период сократилась на 914 ед. (15,8%).

Темп прироста поступления доходов нельзя охарактеризовать как стабильный. Так, в 2010 г. доходы от деятельности ГУП увеличились в 2,7 раза по сравнению 2009 г., а в 2011 г. сократились на 2,65%, в 2012 г. и 2013 г. темп прироста составил 7,85% и 23,8% соответственно.

Таблица 2

Динамика доходов от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ГУП, в млн руб. [3]

Период	Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ГУП	Темп прироста (падения)
2009 г.	1 757,3	-
2010 г.	4 764,1	в 2,7 раза
2011 г.	4 637,85	-2,65%
2012 г.	5 002,0	+7,85%
2013 г.	6 195,8	+23,8%

В общей структуре доходов от управления имуществом, находящимся в государственной собственности РФ, в период с 2009 по 2012 г. наблюдается тенденция к снижению доли доходов ГУП до 2,2%, а в 2013 г. данный показатель возрос до 4,02% (табл. 3). За исследуемый период данный показатель достиг максимума в 2010 г. и составил 6,8%, что можно охарактеризовать как наиболее низкий источник поступлений.

Таблица 3

Динамика доходов ГУП в общей структуре доходов от управления имуществом РФ [3]

Период	Доходы всего, млн руб.	Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ГУП, млн руб.	% от общей суммы доходов
2009 г.	31 849,6	1 757,3	5,5
2010 г.	69 728,8	4 764,1	6,8
2011 г.	104 304,0	4 637,85	4,4
2012 г.	228 964,5	5 002,0	2,2
2013 г.	153 775,55	6 195,8	4,02

Рассматривая основные особенности управления ГУП, можно констатировать, что они в первую очередь связаны с «самоотстранением» государственного органа от процесса управления посредством назначения стороннего руководителя, а также нарушением обратной связи между субъектом и объектом управления.

Создание и функционирование унитарных предприятий, прежде всего, обусловлено институциональным аспектом, так как получение прибыли от осуществления их деятельности не является главенствующим. Кроме того, результативность деятельности ГУП не учитывается официальными органами статистики при определении доли убыточных организаций в РФ, что не позволяет сформулировать точный вывод о целесообразности функционирования такого объекта управления, как ГУП.

Следующим объектом управления являются акционерные общества с различным участием государства (акционерные общества, где 100% акций принадлежат государству, акционерные общества, где государству принадлежит контрольный пакет акций, акционерные общества, где государству принадлежит пакет акций, не являющийся контрольным).

Основным аспектом создания акционерных обществ с участием государства является недостаточная эффективность деятельности унитарных предприятий, а также инициированные процессы приватизации государственной собственности, создания государственных корпораций. Форма акционерных обществ по определению предполагает широкую самостоятельность и преобразование организационной структуры компании.

В соответствии с данной классификацией, зависящей от доли участия государства, различаются и особенности управления данными группами акционерных обществ.

Основной особенностью управления акционерными обществами со 100%-ным участием государства, т.е. когда ему принадлежат все акции, является то, что отсутствует необходимость иметь своего представителя в органах управления. Данный факт подтверждается Постановлением Правительства РФ № 738 от 3 декабря 2004 г. «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами ("Золотой акции")». Так, в ст. 3 в качестве общего собрания акционеров, по общему правилу, выступает Федеральное агентство по управлению государственным имуществом.

Процесс управления данными акционерными обществами носит прямой, непосредственный характер (хотя и в рамках акционерного законодательства), а волеизъявление единственного акционера, которое имеет решающее значение, осуществляется в административно-процессуальной форме.

Данное обстоятельство говорит о том, что управление акционерными обществами со 100%-ным участием государства сводится к управлению, аналогичному управлению государственными предприятиями.

Более сложные взаимоотношения выстраиваются в случаях, когда участие государства в акционерном обществе менее 100%. Речь идет уже не о конкретном праве государства управлять данным обществом, а о возможности участвовать в управлении, т.е. управлять собственно акциями (в форме акционера; в форме представителя в совете директоров; в форме специального участия – «золотой акции»).

Все эти отношения регулируются публичной отраслью права, которая не фокусируется в рамках действующего акционерного законодательства, не учитывающего порядок и причины волеизъявления акционера (члена совета директоров), в том числе государства или его представителя. Следовательно, управление (участие в управлении) акционерными обществами означает правоприменительную деятельность административных органов по формированию и оформлению волеизъявления государства как акционера, а

также формированию и оформлению волеизъявления члена совета директоров, представляющего интересы государства [1].

С точки зрения экономического аспекта участие государства в управлении акционерными обществами более эффективно (табл. 4).

Таблица 4

Динамика доходов РФ от участия в акционерных обществах [3]

Период	Всего, млн руб.	Дивиденды по акциям и доходы от прочих форм участия в капитале, млн руб.	Темп роста (падения)	Доля в общем объеме доходов, %
2009 г.	31 849,6	10 114,2	-	31,7
2010 г.	69 728,8	45 163,8	рост в 4,46 раза	64,7
2011 г.	104 304,0	79 441,0	рост в 1,75 раза	76,2
2012 г.	228 964,5	212 571,5	рост в 2,6 раза	92,8
2013 г.	153 775,55	134 831,8	падение в 1,5 раза	87,7

За период с 2009 по 2012 г. наблюдается постоянный рост доходов государства от участия в акционерных обществах. С 10 114,2 млн руб. в 2009 г. объем данных доходов возрос до 212 571,5 млн руб. Однако в 2013 г. рассматриваемый показатель сократился в 1,5 раза, до 134 831,8 млн руб. Кроме того, доля доходов от участия в управлении акционерными обществами в общей структуре доходов от управления государственной собственностью довольно высока и на 2013 г. составляет 87,7%.

Таким образом, исходя из институционально-экономических особенностей управления организациями, созданными органами государственной власти, наиболее эффективной формой функционирования данных организаций является акционерное общество. Данная форма предоставляет государству более эффективно использовать имущество, находящееся в государственной собственности, а также выступать в роли акционера в наиболее приоритетных сферах экономики. Несмотря на довольно низкую экономическую отдачу от ГУП, полностью отказаться от данной категории государственных организаций невозможно, поскольку в определенных отраслях государственного сектора экономики отсутствует не только возможность привлечения к партнерству частного капитала, но и заинтересованность самих предпринимателей.

Сформировать оптимальную модель функционирования государственных организаций довольно сложная задача, которую необходимо решать не только исходя из «окупаемости» вложенных государственных ресурсов, но и с учетом необходимости построения адекватной системы управления подведомственными учреждениями таким образом, чтобы обеспечить устойчивое взаимодействие между субъектом и объектами управления.



## Список литературы

1. Винницкий А.В. Проблемы участия государства в акционерных обществах и правления ими: правовой аспект // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2009. - № 3. – С. 130.
2. Гражданский кодекс РФ (часть первая) № 51-ФЗ от 30 ноября 1994 г. [Электронный ресурс] : официальный сайт компании «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=162742> (дата обращения: 25.12.14).
3. Таблица составлена автором по данным Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс] : официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – Режим доступа: <http://cbsd.gks.ru/>
4. Об акционерных обществах : Федеральный закон от № 208-ФЗ 26 декабря 1995 г. [Электронный ресурс] : официальный сайт компании «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=162649> (дата обращения: 25.12.14).
5. О некоммерческих организациях : Федеральный закон от № 7-ФЗ 12 января 1996 г. [Электронный ресурс] : официальный сайт компании «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=172587> (дата обращения: 25.12.14).
6. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях : Федеральный закон № 161-ФЗ от 14 ноября 2002 г. [Электронный ресурс] : официальный сайт компании «КонсультантПлюс». – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_170587/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170587/) (дата обращения: 25.12.14).

### Рецензенты:

Бурыкин А.Д., д.э.н., профессор, профессор кафедры экономики и менеджмента Ярославского филиала ОУП ВПО «Академия труда и социальных отношений», г. Ярославль;

Тюрин С.Б., д.э.н., доцент, заведующий кафедрой экономики и менеджмента Ярославского филиала ОУП ВПО «Академия труда и социальных отношений», г. Ярославль.