

УДК 65.011.8:338.242.4

Необходимость государственного регулирования процессов реструктуризации предприятий

С.А. Семенова

Экономический факультет МГТУ, кафедра финансов, бухгалтерского учета и управления экономическими системами

Аннотация. Для успешной реализации проектов реструктуризации предприятий необходим адекватный механизм государственного регулирования. В статье рассматриваются основные методы и нормативно-правовые основы государственного регулирования реструктуризации предприятий, а также предлагается в будущем более детально регламентировать вопросы реструктуризации.

Abstract. An appropriate mechanism of state regulation is necessary for successful implementation of enterprise restructuring projects. The paper considers basic methods and regulatory framework of state regulation of enterprise restructuring, it has been proposed to regulate issues of restructuring in more detail in future.

Ключевые слова: реформирование, реструктуризация, государственное регулирование, методы государственного регулирования
Key words: reforming, conversion, state regulation, methods of state regulation

1. Введение

Новый этап развития российской экономики, стартовавший в начале девяностых, характеризовался невиданным бумом неплатежеспособности отечественных предприятий. Предприятия не успевали, а порой и не были способны приспосабливаться к новым условиям хозяйствования, что повергло многие из них в кризисное состояние. На первый план стала выходить проблема несостоятельности, банкротства как крупных, так и средних и малых промышленных предприятий. Задачи адаптации к быстрым изменениям, происходящим во внешней среде, предприятия пытаются решать посредством комплексного реформирования структур и функций управления. Одним из наиболее эффективных инструментов такого реформирования является **реструктуризация**. Реструктуризация предприятий и отраслей России призвана решить конкретные задачи вывода экономики из глубокого системного кризиса, а также адаптировать ее к работе в условиях рыночных отношений.

Реструктуризация может осуществляться как применительно к экономике страны в целом, ее отдельным отраслям: нефтегазовая промышленность, транспорт, агропромышленный комплекс, наука, информационные и коммуникационные технологии, оборонно-промышленный комплекс, авиационная промышленность и др. (макрореструктуризация), так и к отдельным экономическим объектам – хозяйствующим субъектам: предприятиям, организациям (микрореструктуризация).

Главной целью государственного воздействия на деятельность хозяйствующих субъектов является обеспечение устойчивого развития всей экономики и ее отдельных секторов и предприятий. Только на уровне государственной политики возможно создать условия для преодоления кризиса, инфляции, торгового и платежного дефицита, стимулировать вложения капитала на долгосрочной основе в национальное производство. С этой точки зрения реструктуризацию как особый вид деятельности по изменению производственной и организационной структуры, созданию новой финансовой системы предприятия, позволяющей сохранять устойчивость в условиях рынка, можно рассматривать в качестве важнейшего инструмента государственного регулирования развития промышленных предприятий, и прежде всего, на уровне конкретных административных территорий.

Роль государственного регулирования процессами реструктуризации и реорганизаций в значительной степени определяется этапом промышленного цикла, под которым обычно понимают развитие экономической системы в период от одного до другого кризиса. Основой промышленного цикла является обновление основного капитала в период кризиса, когда может происходить техническое переоснащение промышленного производства, переход на новую, более высокую стадию научно-технического прогресса. В этот период должно особенно усиливаться регулирующее воздействие государства на экономическое развитие и роль государственной собственности в обновлении капитала. На стадии экономического подъема роль государства, как правило, существенно снижается.

2. Необходимость государственного регулирования процессов реструктуризации предприятий

Осознание идеи разработки государственной политики, направленной на защиту интересов национального капитала и национальных промышленного и сельскохозяйственного производств в

развитых странах, произошло после мирового кризиса 1929-1933 годов, который показал невозможность дальнейшего развития без активного государственного регулирования. Первым, кто теоретически оформил эту идею, был Джон М. Кейнс. Обратившись к макроэкономическому анализу рыночной экономики, он, выявив жесткие причинно-следственные связи и взаимозависимости между накоплением денежного и промышленного капитала и потреблением, выразил эти зависимости в форме мультипликатора, сформулировав степень влияния одной макроэкономической величины на другую.

Впоследствии Джон Р. Хикс, Артур С. Пигу, Элвин Х. Хансен, Рой Харрод, Евсей Домар, Дж.М. Кларк, Пол Самуэльсон и другие ученые занялись систематическим анализом макроэкономических связей в поисках ответа на вопрос о движущих силах развития рыночной экономики в условиях господства монополий и финансово-промышленных групп. Опираясь на теоретический анализ, все эти ученые пришли в свое время к выводу о необходимости государственного вмешательства посредством методов антициклической политики и длительного стимулирования темпов роста.

3. Основные формы и методы государственного регулирования реструктуризации предприятий

Особенности государственного регулирования в развитых странах определяются:

- этапом промышленного цикла, который определяет экономическое развитие страны в каждый конкретный период;
- процессом концентрации и централизации капитала, которые в каждой стране имеют свои особенности;
- общей для всех развитых стран долгосрочной тенденции (в 45-50 лет) "больших циклов" или "длинных волн", теорию которых впервые развил русский экономист Н. Кондратьев.

С целью стабилизации российской экономики государство применяет две основные группы методов государственного регулирования:

1. *административные методы* – расширение государственной формы собственности, разработка и принятие соответствующих законодательных актов и контроль их соблюдения, мониторинг деятельности предприятий и отраслей, применение санкций;
2. *экономические методы* – налоговая и денежно-кредитная политика, операции на открытом рынке, проводимые Центральным банком РФ.

Экономические методы государственного регулирования осуществляются в двух направлениях:

1. государство берет в свои руки ту часть промышленных предприятий, которые не привлекают по разным причинам частный капитал;
2. регулирование воспроизводства основного капитала через льготное налогообложение и кредитование из государственных средств, прямое безвозмездное субсидирование, политику ускоренной амортизации.

Государственное регулирование предполагает проведение определенной государственной экономической политики, элементы которой перечислены в таблице.

Кроме того, государство осуществляет регулирование процессов приватизации и национализации. Тенденции развития этих процессов весьма противоречивы и находятся под влиянием многих факторов, которые неизбежно влекут за собой попытки денационализации отдельных предприятий, отраслей и противодействие этим попыткам. При определении соотношения темпов приватизации и национализации прежде всего учитываются стадии промышленного цикла: на стадии спада или застоя усиливаются процессы национализации, с тем, чтобы за счет государственного сектора стимулировать деловую активность. Если экономика находится на этапе промышленного подъема или оживления, то процессы национализации заменяются обратным процессом – приватизацией.

Таким образом, стабилизация экономики – это важнейшая функция государства. Эффективность экономики, в свою очередь, определяется эффективностью деятельности предприятий (фирм, компаний), которые непосредственно подвергаются воздействию рыночных механизмов, а также государственному регулированию.

Ведущие отечественные экономисты, занимающиеся исследованиями в области антикризисного управления, и в частности реструктуризации, трактуют этот термин неоднозначно.

И.И. Мазур и В.Д. Шапиро определяют реструктуризацию как совокупность мероприятий по комплексному приведению условий функционирования компании в соответствие с изменяющимися условиями рынка и выработанной стратегией ее развития (Мазур, Шапиро, 2001). М.Д. Аистова характеризует реструктуризацию как радикальное изменение структуры хозяйственной организации (активов, собственности, финансов, управления, кадров).

Г.А. Александров особое внимание уделяет фундаментальному, всеобъемлющему характеру реструктуризации. Он отмечает, что реструктуризация – фундаментальные комплексные изменения, в основе которых лежит трансформация структуры бизнеса и образа функционирования предприятия, охватывающие практически все аспекты его деятельности; их конечной целью является преодоление кризисных явлений, повышение эффективности работы и конкурентоспособности, увеличение прибыльности. Л.П. Белых и

Таблица. Основные элементы государственной экономической политики

Элементы политики	Система мероприятий
1. Фискальная (бюджетная) политика	регулирование с помощью гос. бюджета и налогообложения, т.е. установление на определенном уровне степени зависимости предприятия от бюджета: в увеличении объемов финансирования общественных работ, государственных программ по оказанию поддержки важным для экономики предприятиям; в уменьшении налогов с населения и предприятий, увеличении льгот для малых предприятий и предприятий, осуществляющих реструктуризацию и т.д.
2. Структурная политика	пересмотр принципов и приоритетов в области управления и распоряжения государственным имуществом; определение роли государства в процессе реформирования отношений собственности; реализация эффективного контроля в государственном секторе экономики
3. Финансово-кредитная политика	оказание финансовой поддержки на безвозмездной основе и на условиях льготных кредитов жизненно важным для экономики предприятиям; воздействие ЦБ РФ на коммерческие банки с помощью нормирования их обязательных резервов; осуществление операций государства на рынке ценных бумаг и т.д.
4. Научно-техническая политика	выбор и государственная поддержка приоритетных направлений развития науки и техники путем финансирования; осуществление прогрессивной амортизационной и инвестиционной политики; совершенствование системы оплаты труда научных работников; участие в международном научно-техническом сотрудничестве
5. Промышленная политика	преобразование отраслевой структуры промышленности в ходе государственного регулирования промышленности региона; создание системы стратегического корпоративного планирования и финансового мониторинга; формирование системы информационной поддержки промышленности
6. Амортизационная политика	оптимизация формирования затрат по использованию основных фондов путем выбора наилучшего варианта исчисления амортизации
7. Инвестиционная политика	регулирование темпов роста производства; ускорение научно-технического прогресса; изменение отраслевой структуры экономики
8. Ценовая политика	регулирование цен на товары и услуги первой необходимости, продукцию монополистов с помощью определения предельных или фиксированных цен, предельных коэффициентов изменения цен, предельных уровней рентабельности
9. Внешнеэкономическая политика	обеспечение условий притока иностранных инвестиций и свободного выхода отечественных предприятий на мировой рынок с помощью таможенных тарифов, протекционизма, принятия соответствующих законов
10. Социальная политика	защита уровня жизни путем введения разных форм компенсаций при повышении цен; проведение индексации; обеспечение помощи бедным семьям; обеспечение политики социального страхования, установление минимальной заработной платы для работающих; развитие образования; охрана здоровья; окружающей среды в основном за счет государства и т.д.

М.А. Федотова (2001) указывают на конечные цели реструктуризации предприятия. С их точки зрения, реструктуризация – процесс, направленный на создание условий для эффективного использования всех факторов производства с целью повышения финансовой устойчивости и роста конкурентоспособности. Самое широкое определение реструктуризации предлагает О.С. Сухарев (2000). По его мнению, реструктуризация – совокупность мероприятий, применяющихся на уровне предприятия, региона, отрасли и всей экономики, которые приводили бы к образованию конкурентоспособных, растущих в области занятости, реальных доходов и инвестиций промышленных комплексов в условиях контролируемого государством и достаточного для обеспечения указанных параметров конкурентного прессинга – как со стороны отечественных производителей, так и со стороны иностранных соперничающих фирм.

Приведенные определения позволяют сделать вывод о том, что ведущее место в области реструктуризации отводится государственной политике. Для успешной реализации реструктуризации необходимо четко представлять себе рамки правового поля, в котором осуществляются такие действия.

4. Нормативно-правовая база реструктуризации в Российской Федерации

По сути, в России можно говорить о глобальной реструктуризации, начиная с 1991 года – с момента издания Закона "О приватизации". Именно тогда начались огромные по своим масштабам и последующему значению коренные изменения в структурах организаций, носившие сначала скрытый

(около 5 лет) характер, а затем просто поставившие государство в известность о необратимости хода таких структурных сдвигов. Период до 1998 года – период глубокого кризиса отечественной экономики – характеризовался концентрацией и централизацией капитала, неизбежной в процессе острой конкурентной борьбы. Нормативно-правовая база реструктуризации отечественных предприятий не была застывшей, она постоянно и достаточно оперативно изменялась и адаптировалась к реальным процессам и тенденциям. Специализированная нормативно-правовая база реструктуризации показана на рисунке.

Перспективы реструктуризации в России определяются по двум основным направлениям: макро- и микроуровень (Чапкина, 2007). Документом, задавшим направления реструктуризации на макроуровне, явилась Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2005-2008 гг.). На данный момент Правительством РФ утверждена "Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года" от 7 ноября 2008 г. № 1662-р.

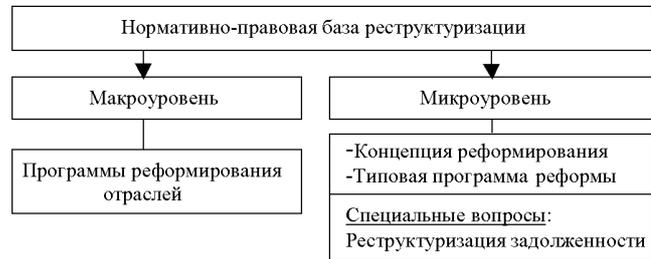


Рис. Нормативно-правовая база реструктуризации в РФ

К другим документам, определяющим процессы реструктуризации на макроуровне, относятся программы реформирования различных отраслей (электроэнергетики, включая реструктуризацию РАО "ЕЭС"; газовой промышленности, включая реструктуризацию ОАО "Газпром"). Эти документы имеют характер концепций. В качестве конкретного примера можно привести Федеральную целевую программу "Энергоэффективная экономика" на 2002-2005 гг. и на перспективу до 2010 г., утверждённую постановлением Правительства РФ от 17.11.2001 г. № 796. Указанная программа является межотраслевой, она состоит из трёх подпрограмм: "Энергоэффективность топливно-энергетического комплекса", "Безопасность и развитие атомной энергетики", "Энергоэффективность в сфере потребления" и реализуется в два этапа (1-й: 2002-2005 гг.; 2-й: 2006-2010 гг.). Аналогично обеспечиваются процессы реформирования других отраслей. Следует также отметить, что помимо Правительства РФ, в разработке порядка и условий реализации отраслевых программ реструктуризации (реформирования) принимали участие ранее (например, РАО "ЕЭС России" до 1 июля 2008 г.) и в настоящее время соответствующие министерства и ведомства, и сами естественные монополии, функционирующие в реформируемых отраслях (ОАО "Газпром", ОАО "РЖД").

Основными документами микроуровня, в той или иной степени характеризующими процедуру реструктуризации, являются:

- 1) Концепция реформирования предприятий и иных коммерческих организаций, утверждённая постановлением Правительства РФ от 30.10.1997 г. № 1373 (Концепция реформирования);
- 2) Типовая (примерная) программа реформы предприятия, утверждённая приказом Министерства экономики РФ от 01.10.1997 г. № 118 (Типовая программа реформы) (*Реформирование...*, 2000).

Названные документы имеют разъясняющий и рекомендательный характер и в большей степени рассматривают процедуру реструктуризации в качестве способа реформирования российских предприятий. В соответствии с постановлением № 1373 под реформой предприятий следует понимать "изменение принципов их действия, направленное на реструктуризацию". Под реструктуризацией рекомендуется понимать "осуществление комплекса мероприятий по приведению условий функционирования предприятия в соответствие с выработанной стратегией его развития".

На определённом этапе образовалось отождествление понятий "реформирование" и "реструктуризация". Разница между понятиями заключается в следующем: термин "реформирование" применяется, как правило, по отношению к группе предприятий либо сектору экономики, тогда как термин "реструктуризация" более употребителен по отношению к отдельно взятому предприятию либо системе однородных организаций (реструктуризация сети бюджетных учреждений, реструктуризация банковской системы).

Решение базовых вопросов, связанных с проведением преобразований на предприятии, обеспечивает свод кодексов Российской Федерации:

- Гражданский кодекс РФ от 30.11.1994 № 51-ФЗ;
- Налоговый кодекс РФ (часть I от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть II от 05.08.2000 № 117-ФЗ);
- Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ;
- Кодекс законов о труде РФ от 30.12.2001 № 197-ФЗ.

Действующий Гражданский кодекс не содержит обобщающего понятия реорганизации и, ограничиваясь перечислением форм ее проведения (слияние, присоединение, разделение, выделение,

преобразование – статья 57), сразу переходит к регламентации общих требований осуществления данной процедуры. Такой пробел частично восполняется нормами специальных нормативных актов корпоративного характера. Вопросы, связанные с созданием новых юридических лиц, принятием решений о проведении того или иного рода преобразований на предприятии, процедурой реорганизации юридических лиц, помимо кодексов, рассматривает ряд законов, например:

- Федеральный закон "Об акционерных обществах" от 26.12.1995 № 208-ФЗ;
- Федеральный закон "О производственных кооперативах" от 08.05.1996 № 41-ФЗ;
- Федеральный закон "Об обществах с ограниченной ответственностью" от 08.02.1998 № 14-ФЗ;
- Федеральный закон "О государственных и муниципальных предприятиях" от 14.11.2002 № 161-ФЗ.

Решение частных вопросов, которые могут возникнуть в процедуре реструктуризации, обеспечивают такие Федеральные законы, как:

- "О лицензировании отдельных видов деятельности" от 08.08.2001, № 128-ФЗ;
- "О конкуренции и монополистической деятельности на товарных рынках" от 22.03.1991, № 948-1;
- "О финансовой аренде (лизинге)" от 29.01.2002 № 10-ФЗ;
- "О приватизации государственного и муниципального имущества" от 21.12.2001 № 178-ФЗ;
- "О рынке ценных бумаг" от 22.04.1996 № 39-ФЗ;
- "О несостоятельности (банкротстве)" от 26.10.2002 № 120-ФЗ.

Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" является принципиально новым актом законодательства о банкротстве. Он ввел в эту сферу новые правовые понятия, изменил прежний порядок проведения процедур банкротства. Только одна из процедур банкротства ведет к ликвидации должника – это конкурсное производство. Остальные процедуры банкротства – наблюдение, финансовое оздоровление, внешнее управление, мировое соглашение – это реабилитационные процедуры, которые ведут к восстановлению платежеспособности предприятия, к освобождению от долгов. В соответствии с принятым Законом изменился сам механизм регулирования несостоятельности предприятий. Кроме того, он дает возможность хозяйствующему субъекту вести нормальную деятельность в период проведения в отношении него процедур банкротства.

В Федеральном законе "О реструктуризации кредитных организаций" от 08.07.1999 № 144-ФЗ были заложены правовые основы, определяющие порядок разработки и реализации проектов реструктуризации кредитных организаций. Определение "реструктуризации предприятия" более полно трактовалось в п. 1 ст. 2 закона. Под реструктуризацией предприятия понимался "комплекс мер, применяемых к кредитным организациям и направленных на преодоление их финансовой неустойчивости и восстановление платежеспособности либо на осуществление процедур ликвидации кредитных организаций в соответствии с законодательством Российской Федерации". На настоящий момент законодательное определение "реструктуризации предприятий" фактически отсутствует в связи с тем, что это Федеральный закон утратил силу.

Наиболее конкретизированы в правовом поле Российской Федерации вопросы реструктуризации задолженности перед бюджетом и внебюджетными фондами. Как правило, круг вопросов, касающихся реструктуризации задолженности перед федеральным бюджетом, определяется законом о федеральном бюджете. Базовым документом, регламентирующим вопросы реструктуризации юридических лиц перед федеральным бюджетом, является Постановление Правительства РФ от 03.09.1999 № 1002 "О порядке и сроках проведения реструктуризации задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом".

Объектами реструктуризации, согласно указанному Постановлению, могут быть:

- 1) задолженность юридических лиц по пеням и штрафам, начисленным по просроченной задолженности по налогам и сборам;
- 2) задолженность по налогам и сборам юридических лиц, в отношении которых возбуждено производство по делу о несостоятельности при условии предоставления ими утвержденного арбитражным судом мирового соглашения.

5. Заключение

Таким образом, рассмотрев основы нормативно-правового регулирования реструктуризации отечественных предприятий, можно сделать вывод о том, что законодательная база крайне неоднородна и далеко не совершенна. Для того чтобы провести успешную реструктуризацию организации, необходимо владеть всеми юридическими тонкостями, что под силу далеко не всем даже профессиональным юристам. Нормативно-законодательная база должна регламентировать в будущем основные вопросы реструктуризации: узаконить понятие реструктуризации, ее цель, определить органы, осуществляющие реструктуризацию, процедуру проведения работ по реструктуризации и т.д. в самостоятельном федеральном законе.

Литература

- Белых Л.П., Федотова М.А.** Реструктуризация предприятия. М., ЮНИТИ-ДАНА, 399 с., 2001.
- Мазур И.И., Шапиро В.Д.** Реструктуризация предприятий и компаний. М., Экономика, 456 с., 2001.
- Реформирование предприятий. Типовая программа. Методические рекомендации. Состояние и перспективы. *Обществ. совет по реформе предприятий при Министерстве экономики РФ.* М., Акционер, 144 с., 2000.
- Сухарев О.С.** Экономическая методология и политика реструктуризации промышленности: Механизмы реализации инвестиционных программ. Монография. М., Изд-во Акад. наук о Земле, 179 с., 2000.
- Чапкина Е.Г.** Теоретические основы реструктуризации. М., Изд. центр ЕАОИ, 160 с., 2007.