

О реформе предприятий и иных коммерческих организаций

Постановление · № 1373 · от 30.10.1997 · Правительство Российской Федерации · Действует без изменений

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 30 октября 1997 г. N 1373

г. Москва

О реформе предприятий и иных коммерческих организаций

В целях ускорения структурной перестройки экономики, повышения эффективности работы в рыночных условиях предприятий и иных коммерческих организаций Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Утвердить прилагаемые Концепцию реформирования предприятий и иных коммерческих организаций и план мероприятий по ее реализации в 1997 году.
2. Признать необходимым организовать подготовку и переподготовку руководителей и специалистов предприятий и иных коммерческих организаций по вопросам реформирования и составления бизнес-планов.

Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, Высшей школе экономики Министерства экономики Российской Федерации и Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации, Московскому государственному университету экономики, статистики и информатики в месячный срок разработать программы подготовки и переподготовки руководителей и специалистов предприятий и иных коммерческих организаций по вопросам реформирования и составления бизнес-планов.

3. Министерству экономики Российской Федерации и Министерству финансов Российской Федерации с участием общественно-государственного фонда "Российский центр приватизации":
обеспечить привлечение инвестиционных ресурсов для финансирования мероприятий, связанных с реформированием предприятий и иных коммерческих организаций;
осуществлять контроль за целевым использованием указанных инвестиционных ресурсов.

Председатель Правительства

Российской Федерации В.Черномырдин

УТВЕРЖДЕНА

постановлением Правительства

Российской Федерации

от 30 октября 1997 г.

N 1373 КОНЦЕПЦИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ И ИНЫХ КОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Настоящая Концепция разработана в соответствии с задачами, поставленными в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию "Порядок во власти - порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)" и программе Правительства Российской Федерации "Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах".

Под реформой предприятий и иных коммерческих организаций в настоящей Концепции понимается изменение принципов их действия, направленное на их реструктуризацию, способствующую улучшению управления, повышению эффективности производства и конкурентоспособности выпускаемой продукции, производительности труда, снижению издержек производства, улучшению финансово-экономических результатов деятельности, а также меры государственной поддержки указанных изменений.

В настоящей Концепции используется понятие "предприятие", под которым понимаются коммерческие организации, созданные в форме хозяйственных товариществ и обществ,

производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

1. Общая характеристика ситуации

Усилия органов государственной власти в ходе экономической реформы были направлены в основном на проведение рыночной макроэкономической политики. В этой области к настоящему времени достигнуты определенные успехи: проведена либерализация экономики, осуществлена приватизация объектов государственной собственности, подавлена инфляция, стабилизировался обменный курс рубля, снижаются процентные ставки за пользование привлеченными денежными средствами.

Однако создание макроэкономических условий для экономического роста не переломило негативные тенденции и не сформировало реальные предпосылки для преодоления промышленного кризиса.

Недостаточное внимание органов государственной власти к проведению активной микроэкономической политики не позволило максимально реализовать потенциал экономической реформы и наладить эффективное функционирование рыночного механизма.

С достижением финансовой стабилизации и высокой степени либерализации экономики одним из основных препятствий на пути к экономическому росту становится медленный процесс преобразований на уровне предприятий.

Снижение инфляции и процентных ставок по кредитам не привело к росту инвестиций и промышленного производства. Недостаточный уровень инвестиций обусловливается неготовностью, с одной стороны, получателей инвестиций - предприятий к эффективному освоению средств, в первую очередь из-за низкого качества управления, и, с другой стороны, инвесторов вкладывать капиталы в предприятия из-за высоких рисков (незащищенность права собственности, значительный риск потери средств из-за плохого управления, отсутствие действенного механизма реализации обязательственного права, непрозрачность финансового состояния предприятия).

К числу наиболее характерных для современных предприятий проблем, препятствующих их эффективному функционированию в условиях сложившихся рыночных отношений, следует отнести:

1. Неэффективность системы управления предприятием, обусловленную:

отсутствием стратегии в деятельности предприятия и ориентацией на краткосрочные результаты в ущерб среднесрочным и долгосрочным;

недостаточным знанием конъюнктуры рынка; низким уровнем квалификации менеджеров и персонала, отсутствием трудовой мотивации работников, падением престижа рабочих и инженерно-технических профессий;

неэффективностью финансового менеджмента и управления издержками производства.

2. Низкий уровень ответственности руководителей предприятий перед участниками (учредителями)

за последствия принимаемых решений, сохранность и эффективное использование имущества предприятия, а также финансово-хозяйственные результаты деятельности предприятия. Несмотря на наличие в законодательных и иных правовых актах ряда положений, позволяющих акционерам (участникам) контролировать деятельность исполнительных органов предприятия, действенный механизм разграничения функций, полномочий и ответственности между акционерами (участниками) и управляющими еще не отлажен.

3. Низкие размеры уставного капитала акционерных обществ.

В современных условиях уставный капитал акционерных обществ, который является одним из показателей, характеризующих масштаб деятельности предприятия, практически не выполняет главной своей функции - обеспечения минимальной гарантии удовлетворения возможных требований кредиторов. Так, на начало 1996 года более 85 процентов акционерных обществ имели уставный капитал менее 100 млн. рублей и только у 3 процентов таких обществ уставный капитал превосходил 1 млрд. рублей.

4. Отсутствие эффективного механизма исполнения решений судов, особенно в части обращения взыскания на имущество должника.

5. Необеспеченность единства предприятия как имущественного комплекса, что снижает его инвестиционную привлекательность.

Нельзя рассчитывать на серьезные долгосрочные инвестиции, если не будет обеспечено право собственности на землю. Вопросы продажи земельных участков, расположенных под объектами недвижимости предприятий, решаются медленными темпами, несмотря на то, что указами Президента Российской Федерации они в основном урегулированы.

6. Высокие расходы на содержание объектов социально-культурного назначения и жилищно-коммунального хозяйства.

7. Практика перекрестного субсидирования и деформированная структура издержек производства вследствие дифференциации (по потребителям) цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий, оказывающих существенное влияние на конкурентоспособность продукции российских предприятий.

8. Отсутствие достоверной информации о финансово-экономическом состоянии предприятия для акционеров (участников), руководителей предприятия, потенциальных инвесторов и кредиторов, а также для органов исполнительной власти.

Подчиненность системы бухгалтерского учета целям налогообложения искажает реальную картину финансово-экономического состояния предприятия. Действующая система бухгалтерского учета приводит к искажению соотношения доходов и расходов предприятия, обложению налогами фиктивной прибыли, возникающей при продаже продукции по цене ниже себестоимости, лишает предприятия права самостоятельной квалификации расходов на капитальные и текущие затраты, на текущие затраты и расходы будущих периодов. Существующая государственная статистическая отчетность в основном направлена на обеспечение органов государственной власти необходимой информацией и позволяет частично удовлетворить спрос предприятий на маркетинговую информацию. Недостаточный объем достоверной экономической и маркетинговой информации наряду с неразвитостью информационной инфраструктуры российской экономики затрудняет принятие управленческих решений на уровне предприятий и определение контрагентами степени риска при заключении ими договоров.

2. Основные цели и задачи реформирования предприятий

Для устранения отмеченных негативных тенденций экономического развития необходимо сконцентрировать внимание на обеспечении эффективного развития предприятий как основного структурного образующего элемента экономической системы России.

Изменение среды функционирования предприятий, являвшееся до настоящего времени основным направлением реформы, должно быть в ближайшие годы дополнено стимулированием внутренних преобразований на предприятиях.

Поэтапный стимулируемый государством процесс перехода предприятий на общепринятые в рыночной экономике принципы функционирования составляет содержание реформы предприятий. Целью реформы предприятий является их реструктуризация, способствующая улучшению управления на предприятиях, стимулированию их деятельности по повышению эффективности производства и конкурентоспособности выпускаемой продукции, повышению производительности труда, снижению издержек производства, улучшению финансово-экономических результатов деятельности.

Реформирование должно проводиться предприятиями самостоятельно. Однако в условиях экономического спада и платежного кризиса лишь незначительное число предприятий способно реформироваться без государственной поддержки.

Федеральные органы исполнительной власти, прямо не вмешиваясь во внутренние дела предприятий, должны создавать более благоприятные условия хозяйствования тем предприятиям, которые активно реформируются.

Приоритетными задачами реформы предприятий являются:

обеспечение инвестиционной привлекательности предприятий;
защита прав акционеров (для акционерных обществ);
четкое разграничение ответственности участников (учредителей) и управляющих, развитие механизмов корпоративного управления, обеспечение свободного перераспределения прав участия в капитале акционерного общества;
совершенствование механизмов исполнения решений судов;
обеспечение учредителей, акционеров, участников, инвесторов и кредиторов достоверной информацией о финансово-экономическом положении предприятий;
создание эффективного механизма управления на предприятиях.

3. Формы и методы государственной поддержки реформирования предприятий

Для реализации поэтапного стимулируемого государством перехода предприятий на общепринятые в рыночной экономике принципы функционирования предприятий необходимо:

1. Определить требования (оценочные критерии), предъявляемые к реформируемому предприятию, включая:
 - ведение реестра акционеров независимым регистратором (для акционерных обществ);
 - наличие на предприятии бизнес-планов на среднесрочную и долгосрочную перспективу;
 - переход на международные стандарты бухгалтерского учета;
 - отсутствие текущей задолженности по уплате налогов;
 - переход на уплату НДС и акцизов по мере отгрузки;
 - существенное снижение неденежных форм расчетов, вплоть до полного отказа от бартера.
2. Разработать комплекс мер по стимулированию предприятий при выполнении ими предъявляемых к ним требований.
3. Создать условия для реформирования предприятий, имея в виду:
 - постепенное прекращение действия содержащихся в законодательстве Российской Федерации правовых норм, устанавливающих особенности правового положения акционерных обществ, созданных путем приватизации государственных и муниципальных предприятий;
 - значительное увеличение минимального размера уставного капитала акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью для обеспечения гарантий удовлетворения возможных требований кредиторов;
 - повышение ответственности руководителей предприятий за принимаемые управленческие решения, за сохранность и эффективное использование имущества предприятия, за финансово-хозяйственные результаты его деятельности;
 - установление для руководителей хозяйственных обществ разрешительного порядка совместительства в целях ограничения сложившейся практики одновременной работы на руководящих должностях в разных организациях;
 - повышение ответственности руководителя за сокрытие от участников (учредителей) информации о сделках с организациями, где есть его коммерческий интерес;
 - организацию подготовки и переподготовки руководителей и специалистов предприятий, аккредитации учебных заведений, занимающихся этими вопросами, введение стандартов обучения и сертификатов управляющих;
 - обеспечение введения эффективной системы регистрации имущественных прав, а также создание механизма регистрации имущественного оборота.
4. Способствовать улучшению экономического положения предприятий, повышению конкурентоспособности их продукции, стимулированию инвестиционной деятельности на основе разработки и принятия мер, предусматривающих:
 - изменение амортизационной политики в целях ее либерализации, обеспечение реформированным предприятиям свободного выбора методов амортизационной политики (использование ускоренной

амортизации, нелинейных методов амортизации, в том числе метода уменьшающегося остатка с применением удвоенных амортизационных норм, метода суммы лет, специальной первоначальной амортизационной скидки), упрощение и укрупнение норм амортизации;

совершенствование механизмов исполнения судебных решений;

ускорение и завершение передачи объектов социально-культурного и жилищно-коммунального хозяйства, находящихся на балансах предприятий, в ведение органов местного самоуправления;

формирование системы экономических индикаторов, учитывающих отраслевую специфику, позволяющую предприятию определять свое положение на рынке и разрабатывать программы выхода на новые рынки сбыта, а внешним контрагентам (при принятии мер по широкому доступу к информации об указанных индикаторах) - получать оценку хозяйствующего субъекта при рассмотрении вопросов организации совместного выпуска продукции, привлечения средств инвесторов и пр. Это обеспечит также объективность анализа и оценки уровня инвестиционных рисков;

обеспечение гарантии права предприятия на приобретение по минимальным ценам в собственность земельных участков, на которых оно размещено, что позволит повысить ликвидность активов предприятий и развивать ипотечное кредитование;

переход на рыночную оценку активов предприятий, что позволит предприятиям в сочетании с переходом от налога на имущество к налогу на недвижимость (с установлением его предельного размера для фондоемких предприятий) формировать более рациональную стратегию в отношении использования собственных активов;

ввод в действие стандартов раскрытия информации о ценных бумагах;

ужесточение санкций к предприятиям, допускающим неплатежи, неуплату налогов, активное применение механизма банкротства.

5. Изменить систему бухгалтерского учета как одного из основных источников формирования экономических показателей и инструмента для анализа хозяйственной деятельности предприятий. В этих целях предполагается разработать общегосударственную программу перехода на международные стандарты бухгалтерского учета, предусмотрев в ней несколько этапов ее реализации:

в 1997 году создать правовую базу реформы бухгалтерского учета с целью приведения его в соответствие с международными стандартами и обеспечения участников (учредителей), потенциальных инвесторов и кредиторов, иных пользователей необходимой информацией.

Одновременно разработать новые программы обучения бухгалтеров и аудиторов;

в 1998 году внедрить новую систему бухгалтерского учета. С 1 января 1998 г. 100-200 предприятий, специалисты которых пройдут обучение, перейдут на ведение бухгалтерского учета по новым правилам.

Также необходимо организовать переподготовку по специально разработанным программам обучения практикующих бухгалтеров, экономистов предприятий, работников налоговых и других органов исполнительной власти.

6. Ввести единые стандарты аудита и квалификационные требования к аттестации аудиторов, разработать новый набор представляемых предприятиями в органы государственной статистики данных, характеризующих финансово-экономическое состояние предприятий.

4. Особенности государственного регулирования реформирования хозяйствующих субъектов различных организационно-правовых форм

Несмотря на то, что цели и задачи, принципы и направления реформирования предприятий едины, механизмы реформирования и степень государственного влияния различаются в зависимости от организационно-правовой формы коммерческих организаций.

Непосредственно осуществляющие регулирующие воздействия государство и его органы имеют возможность только по отношению к государственным предприятиям.

Для государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, регулирующее воздействие государства ограничивается утверждением устава предприятия, назначением его руководителя и заключением с ним контракта, а также контролем за его деятельностью посредством периодической отчетности. Предприятие обязано осуществлять только те виды деятельности, которые определены в его уставе, и не вправе распоряжаться закрепленным за ним недвижимым имуществом без согласия учредителей (уполномоченного ими органа). Необходимо поэтапно сокращать применение права хозяйственного ведения по отношению к предприятиям, находящимся в государственной и муниципальной собственности. Дальнейшее существование в российской экономике указанного правового института ведет к замедлению структурной перестройки, необходимой для экономического роста, концентрации промышленного капитала, а также служит препятствием для вертикальной и горизонтальной интеграции предприятий.

В этой связи целесообразно:

прекратить создание унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, а также их реорганизацию путем разделения и выделения, если иное не предусмотрено действующим законодательством;

реорганизовать все унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, путем преобразования их в хозяйственные общества с закреплением в установленном порядке прав участия в уставном капитале таких обществ в собственности Российской Федерации, либо в федеральные казенные предприятия, либо в учреждения.

Основное направление повышения эффективности взаимоотношений государства и руководителя государственного унитарного предприятия заключается в совершенствовании контрактных отношений.

Контракт с директором должен содержать условия, ставящие размер вознаграждения в зависимость от финансово-экономического положения предприятия, устанавливающие ответственность за принятие решений, наносящих ущерб предприятию, и т. д.

В акционерных обществах, в уставном капитале которых имеется доля государства, наряду с общими мерами необходимы меры по существенному обновлению и усовершенствованию механизмов доверительного управления находящимися в государственной собственности акциями и представительства интересов государства в органах управления акционерных обществ.

Право доверительного управления находящимися в государственной собственности акциями должно передаваться исключительно на конкурсной основе. Доверительный управляющий такими акциями получает права акционера (за исключением прав продажи, залога и некоторых других) и реализует цели, определенные в соответствующем договоре (прежде всего погашение долгов акционерного общества, повышение котировок акций, реструктуризация предприятия).

Представительство интересов государства в органах управления акционерных обществ физическим лицом (за вознаграждение), получившим это право по конкурсу, должно осуществляться на основе установления юридической ответственности указанного лица за действия, совершаемые им в качестве представителя государства. При этом необходимо принять меры по недопущению случаев представительства интересов государства в органах управления акционерного общества лицами, состоящими с ним в трудовых отношениях.

Совершенствование управления и распоряжения находящимися в государственной собственности акциями (помимо принятия мер по усилению ответственности представителей государства, повышению эффективности их деятельности и развитию таких форм управления акциями, как доверительное управление, привлечение наемного менеджера) должно предусматривать оптимизацию количества акционерных обществ, в уставном капитале которых есть доля государства, обеспечивающую возможность эффективного управления ими в условиях отказа от отраслевого принципа управления.

УТВЕРЖДЕН

постановлением Правительства Российской Федерации

от 30 октября 1997 г.

№ 1373

П Л А Н

мероприятий Правительства Российской Федерации по реализации в 1997 году

Концепции реформирования предприятий и иных коммерческих организаций -----

|| |Срок представления|

|Содержание мероприятий |Наименование проекта законодательного |в Правительство

|Ответственные исполнители

| |или иного нормативного правового акта |Российской |

|| |Федерации | -----

1. Поощрение предприятий и иных указ Президента Российской Федерации об ноябрь Минэкономики России,

коммерческих организаций за учреждении премий Президента Российской другие заинтересованные
успехи в реформировании Федерации за успехи в реформировании федеральные органы
предприятий и иных коммерческих исполнительной власти
организаций и положения о них

2. Введение обязательных для предложения о внесении изменений и декабрь ФКЦБ России,
исполнения стандартов раскрытия дополнений в законодательные и иные Минфин России,
информации о ценных бумагах нормативные правовые акты Российской Минэкономики России
предприятий и иных коммерческих Федерации, устанавливающие стандарты
организаций раскрытия информации о ценных бумагах

3. Передача права доверительного постановление Правительства Российской ноябрь
Мингосимущество

управления акциями акционерных Федерации об условиях и порядке проведе- России,
обществ на конкурсной основе ния конкурсов на право заключения Минэкономики России,
договоров доверительного управления Российский фонд феде-
акциями акционерных обществ, закреплен- рального имущества,
ными в федеральной собственности Минфин России,
другие заинтересованные
федеральные органы
исполнительной власти

4. Разработать и утвердить програм- постановление Правительства Российской ноябрь
Минэкономики России,

му перехода с 1998 года на Федерации о программе реформирования Минфин России,
международные стандарты бухгалтерского учета и финансовой другие заинтересованные
бухгалтерского учета отчетности с целью приведения их в федеральные органы
соответствие с международными исполнительной власти
стандартами