

УПРАВЛЕНИЕ ОТНОШЕНИЯМИ СОБСТВЕННОСТИ В ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОМ СЕГМЕНТЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

© 2012 Р.И. Ширяева

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник

Институт экономики Российской академии наук

E-mail: zeldner@inecon.ru

Статья посвящена теоретическому анализу проблем организации отношений государственной собственности в предпринимательском сегменте государственного сектора, представленном унитарными предприятиями и акционерными обществами. Исследуется распределение прав собственности между менеджментом компаний и уполномоченными органами власти.

Ключевые слова: отношения собственности, государственная собственность, унитарные предприятия, акционерная собственность, права собственности, экономическая эффективность, стратегические приоритеты.

Опыт развития капитализма свидетельствует о том, что предпринимательская деятельность государства в реальном секторе экономики является неотъемлемой составляющей общественного воспроизводства, поскольку наряду с выполнением регулирующих функций, не требующих обеспечения материальными активами, реализация ряда функций государства предполагает их использование.

Речь идет о таких важнейших функциях, как нейтрализация циклических колебаний общественного производства, обеспечение экономической безопасности страны в отраслях стратегического значения, проведение антимонопольной политики, обеспечение технологической целостности производственных сетевых систем стратегического характера (газопроводы, нефтепроводы, электрические сети), формирование производственной, транспортной и социальной инфраструктуры, реализация долгосрочных дорогостоящих, высокорискованных инвестиционных и инновационных проектов с длительными сроками окупаемости и др.

В соответствии с нормативными документами основным критерием отнесения организаций к предпринимательскому сегменту государственного сектора является степень участия государства в их уставном капитале, обеспечивающая государству полный контроль над принятием управленческих решений.

Российские критерии отнесения предприятий к государственному сектору соответствуют международной практике. Европейский центр предприятий с государственным участием включает

в государственный сектор предприятия, в которых государство, государственные органы или учреждения, другие государственные предприятия являются владельцами части капитала, либо превышающей половину капитала предприятия, либо, оставаясь неосновной частью в капитале предприятия, позволяющей государству иметь реальную власть над предприятием.

Основными субъектами предпринимательской деятельности государства на уровне компаний в Российской Федерации являются федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУПы) и акционерные общества, контролируемые государством. Российская Федерация по состоянию на 1 января 2010 г. являлась собственником имущества 3517 федеральных государственных унитарных предприятий и акционером 2950 акционерных обществ¹.

Нижеприведенные данные (см. таблицу) показывают степень участия государственного сектора в общественном производстве.

Данные таблицы свидетельствуют, во-первых, о безусловном доминировании потенциала частного сектора в той части потенциала общественного производства, которая представлена трудовым потенциалом, основными фондами и инвестициями в основной капитал. Во-вторых, из таблицы видно, что доля потенциала государственных предприятий и организаций в общем потенциале экономики снижается.

Из сведений о доле государственного сектора в экономике по видам деятельности следует, что по показателю объема отгруженных товаров собственного производства и выполненных

Показатели, характеризующие степень участия предприятий и организаций государственной формы собственности в экономике, %*

	2000 г.	2010 г.
Удельный вес предприятий и организаций государственной формы собственности в общем количестве предприятий	4,5	2,6
Удельный вес занятых на предприятиях и в организациях государственной формы собственности в общем количестве занятых	31,8	31,3
Удельный вес предприятий и организаций государственной формы собственности в общем объеме основных фондов	25,0	20,0
Удельный вес государственных инвестиций в общем объеме инвестиций	23,9	18,1

* Статистический ежегодник. 2010 / Росстат. М., 2010. С. 359, 137, 343, 672.

работ и услуг в 2010 г. доля государственного сектора составляла в добыче полезных ископаемых 11,5 %, в добыче энергетических полезных ископаемых - 11,3, в обрабатывающих производствах - 9,5 %, в производстве электроэнергии, газа и воды - 14 %. Объем строительных работ, выполненных собственными силами государственных предприятий, составил 3,8 % их общего объема. Внутренние затраты государственных предприятий на научные исследования и разработки в 2008 г. составили 74,4 % затрат всех предприятий. Доля государства в коммерческом грузообороте (без трубопроводного транспорта) в 2008 г. составила 93,8 %, в услугах связи - 13,9 %².

Приведенные данные также убедительно свидетельствуют о весьма умеренном участии государства в производстве товаров и услуг в базовых отраслях промышленности (добывающих и обрабатывающих), в строительстве, в услугах связи. Существенное преобладание государственного сектора наблюдается только в грузоперевозках (93,3 %) и в затратах на научно-исследовательские и конструкторские работы.

Данные о доле государственного сектора в экономике демонстрируют несостоятельность многочисленных утверждений о том, что доля государственного сектора в экономике составляет не менее 50 %.

Специфика экономического статуса субъектов предпринимательской деятельности, контролируемых государством (ФГУПов и акционерных обществ) заключается в их двойственной природе. С одной стороны, они функционируют в условиях рынка и неизбежно подвержены воздействию рыночных регуляторов. Это важная составляющая модели управления предпринимательским сегментом

государственного сектора. В то же время, с другой стороны, их воспроизводственные функции состоят не только в достижении коммерческого успеха, но и в выполнении определенных социальных обязательств государства перед обществом, т.е. в обеспечении реализации общественных интересов. Поэтому модель управления их хозяйственной деятельностью представляет собой смешанную форму регулирования, сочетающую регулирующее воздействие рыночных механизмов с административной регламентацией, с использованием методов директивного управления, нацеленного на обеспечение реализации общественных интересов. Нередко эти методы ориентирует государственные компании не только на обеспечение их прибыльности и конкурентоспособности, но и на принятие ими нерыночных решений, связанных преимущественно с необходимостью выполнения либо функций социального характера, либо функций по формированию условий, обеспечивающих эффективность деятельности субъектов всех форм собственности.

Конкретизируя характеристику процесса управления отношениями государственной собственности на уровне государственных компаний, правомерно отметить, что конституирующими принципами их организации, общими как для унитарных предприятий, так и для государственных акционерных обществ, являются:

- многосубъектность (основные субъекты на уровне компаний - их менеджмент и органы исполнительной власти, наделенные полномочиями собственника);

- необходимость разделения на законодательном уровне прав собственности на имущество компаний между менеджментом и органами власти;

- объективная необходимость формирования (посредством правового принуждения) мотиваций к эффективному использованию и сохранению государственного имущества у менеджмента и представителей органов власти, наделенных правами собственности.

В практике управления государственными компаниями конкретные формы реализации названных принципов организации отношений собственности различны для унитарных предприятий и акционерных обществ, контролируемых государством. Использование разных моделей организации отношений собственности объективно обусловлено спецификой акционерной собственности и механизмов управления акционерным капиталом.

Права собственности на имущество государственных унитарных предприятий в соответствии с Федеральным законом о государственных и муниципальных предприятиях, Гражданским кодексом РФ и нормативными актами федеральных органов исполнительной власти³ распределены между субъектами различных уровней управления: правительством РФ, профильными министерствами и ведомствами, наделенными полномочиями собственника, Федеральным агентством по управлению государственным имуществом (ФАУГИ) и менеджментом предприятий. За всеми перечисленными уровнями управления нормативными документами закреплены определенные права по распоряжению имуществом унитарных предприятий.

Схема распределения прав собственности между уровнями управления ФГУПами, предусматриваемая содержанием названных законодательных и нормативных актов, свидетельствует о том, что основные полномочия по распоряжению не только недвижимым, но и движимым имуществом унитарных предприятий сосредоточены у вышестоящих органов власти. За ними закреплено принятие окончательных решений по таким важнейшим аспектам управления унитарными предприятиями, как утверждение устава, определение программы их деятельности, распределение прибыли, осуществление крупных рыночных сделок, изменение уставного фонда предприятия, участие в других организациях и т.д.

Столь существенное вмешательство со стороны государства как собственника в деятельность унитарных предприятий представляется логичным и экономически оправданным, но только в

том случае, если концентрация прав собственности у органов власти сопровождается адекватной ей законодательно оформленной концентрацией их ответственности за принимаемые решения, за качество практической реализации полномочий собственника. Невыполнение этого условия организации отношений государственной собственности практически выхолащивает заключенный в них потенциал развития, блокируя институционализацию ключевого механизма реализации отношений собственности - мотиваций к ее сохранению и эффективному использованию. Отсутствие в структуре отношений государственной собственности институтов ощутимой и неотвратимой ответственности ее субъектов за ее эффективность, обеспечивающих формирование их мотиваций к ее сохранению и умножению, означает практическую легализацию ее нецелевого использования, ее хищений и прикрытие коррупции.

Между тем законодательные акты и другие нормативные документы, регламентирующие распределение важнейших полномочий собственника по управлению унитарными предприятиями между уполномоченными органами власти, в том числе Гражданский кодекс РФ, Закон о приватизации государственного и муниципального имущества и вышеупомянутое постановление правительства РФ, не содержат конкретных действенных норм, устанавливающих ответственность бюрократического аппарата за эффективность принимаемых решений в отношении унитарных предприятий и таким образом мотивирующих его на повышение их эффективности.

Отсутствие такого рода правовых норм практически исключает обеспечение эффективности унитарных предприятий, одной из составляющих которой является реализация общегосударственных интересов, из сферы интересов чиновничества, легализуя на законодательном уровне злоупотребления полномочиями собственника и связанную с ними коррупцию.

Таким образом, сложившаяся в соответствии с законодательными и нормативными актами конфигурация отношений собственности в сегменте функционирования федеральных государственных предприятий представляет собой сочетание чрезмерной концентрации прав собственности на активы унитарных предприятий у органов власти, наделенных полномочиями собственника, со столь же чрезмерным дефицитом их ответственности за качество принимаемых решений.

Что касается акционерных обществ, то в настоящее время законодательная база регулирования деятельности акционерных обществ всех форм собственности, в том числе и государственной, представлена прежде всего Федеральным законом "Об акционерных обществах", учитывающим специфику акционерной формы собственности.

Государство, как любой другой акционер, Федеральным законом "Об акционерных обществах" наделено традиционными правами акционера, такими как участие в управлении и получение дохода в виде дивидендов на акции, принадлежащие государству. Закон определяет также принципы формирования акционерных обществ, нормы корпоративного управления, организационную структуру управления и др.

В то же время отмеченная выше специфика экономической природы государственных компаний обуславливает необходимость в процессе управления отношениями собственности дополнительного законодательного обеспечения экономической и социальной реализации государственной собственности и национальных интересов в процессе функционирования акционерных обществ, контролируемых государством.

Специальная правовая регламентация деятельности государственных акционерных обществ представлена законодательными и другими нормативными актами, предусматривающими распределение прав собственности и полномочий по управлению хозяйственной деятельностью обществ между субъектами государственной собственности (в данном случае между менеджментом обществ и органами исполнительной власти). Эти нормативные акты конкретизируют формы участия органов государственной исполнительной власти в управлении государственными акционерными обществами и наделяют их следующими полномочиями:

- назначение представителей государства и независимых директоров в советы директоров акционерных обществ;

- разработка для представителей государства и независимых директоров в акционерных обществах директив государства, отражающих его позицию как акционера, обладающего контрольным пакетом акций, по вопросам повесток дня заседаний советов директоров и общих собраний акционеров. Цель разработки директив - обеспечение реализации интересов государства при принятии решений по ряду вопросов;

- установление компетентных органов, определяющих позицию государства. В настоящее время права акционера по государственным акциям осуществляет Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (ФАУГИ). Но фактически подготовку директив чаще осуществляют профильные министерства и ведомства. По наиболее важным вопросам решения принимаются правительством;

- ограничение самостоятельности государственных компаний в совершении некоторых крупных сделок с имуществом;

- разработка общих для государственных компаний принципов материального стимулирования менеджмента, ориентирующих их на установление зависимости размера вознаграждения от результатов деятельности компаний;

- регулирование дивидендной политики. С 2011 г. госкомпании должны сами определять размер дивидендов и согласовывать его с Минэкономразвития, Росимуществом и профильными ведомствами;

- регулирование процесса снижения издержек производства. В 2011г. Президентом РФ было поручено государственным компаниям и госкорпорациям в течение трех лет снижать реальные затраты на госзакупки на 10 % в год;

- регулирующее воздействие на инвестиционную деятельность акционерных государственных компаний. При этом следует отметить особое значение инвестиционного процесса в рамках государственных компаний (особенно крупных) для развития российской экономики.

Во-первых, многие госкомпании являются системообразующими структурами национального значения, хозяйственная деятельность которых, в том числе и инвестиционная, генерирует либо позитивный, либо негативный (в зависимости от ее эффективности) мультипликативный эффект во всех отраслях экономики.

Во-вторых, их программы отличаются значительной масштабностью затрат государственных финансов (как собственных так и бюджетных средств) на их реализацию. Инвестиционные программы только 15 крупных госкомпаний составляют 5 % ВВП, стоимость инвестпрограммы Роснефти на один 2011 г. составляла 507 млрд. руб.⁴, инвестпрограмма компании РУСГИДРО на 2012-2014 гг. утверждена в размере 350 млрд. руб.⁵, инвестпрограмма Федеральной сетевой компании на 2010 - 2014 гг. составляет 952,4 млрд.

руб.⁶ Инвестиционная программа только Газпрома на 2011г. составила 1,28 трлн. руб.⁷

Столь существенные масштабы инвестиционного потенциала государственных компаний в сочетании с системообразующим характером многих из них, означающим зависимость (нередко критическую) других отраслей экономики от эффективности их деятельности, в том числе и инвестиционной, создают в условиях широкомасштабной коррупции громадные риски неэффективного и нецелевого использования государственных средств, а также их прямого хищения.

В данных условиях государство как собственник обязано обеспечить четкую правовую регламентацию процессов формирования и выполнения этих программ, их ориентацию на реализацию стратегических приоритетов социально-экономического развития, на своевременное финансирование и выполнение инвестиционных проектов, на обеспечение их эффективности. Столь же обязательно законодательное оформление конкретных форм и степени ответственности менеджмента компаний и органов власти, выполняющих функции собственника, за целевое и эффективное использование государственных средств как в процессе формирования, так и в процессе реализации инвестиционных программ.

Поскольку инвестиционная деятельность играет ключевую роль в реализации стратегии развития государственных компаний, постольку фактическое состояние институционального обеспечения ее организации дает определенное представление об уровне и качестве государственного регулирования хозяйственной деятельности госкомпаний в целом. В связи с этим, а также в связи с тем, что государственная статистика не публикует данных, характеризующих эффективность деятельности государственных и частных предприятий, особый интерес представляют результаты проверки Счетной палатой РФ организации инвестиционной деятельности ряда акционерных обществ, контролируемых государством⁸. Счетной палатой была проверена инвестиционная деятельность за 2009 г. и первое полугодие 2010 г. таких крупнейших компаний, как Роснефть, Газпром, федеральная сетевая компания ИнтеРАО, Совкомфлот, Росатом и Аэрофлот.

К сожалению, как показала проверка, институциональные условия процессов формирования и реализации инвестиционных программ государственных акционерных компаний оставляют же-

дать лучшего. Аудиторы палаты отмечают серьезные упущения в процессе организации инвестиционной деятельности. Рассмотрим наиболее существенные замечания Счетной палаты по поводу инвестиционной деятельности госкомпаний.

Аудиторами зафиксировано отсутствие единой нормативной регламентации процесса формирования инвестиционных программ, что не вполне соотнобразуется с колоссальными масштабами государственных ресурсов на их финансирование в наиболее крупных компаниях.

Констатируется нерешенность проблемы управления дочерними структурами государственных компаний, которые практически неподконтрольны государству и нередко утверждают свои инвестиционные программы самостоятельно, без совета директоров управляющей компании, что существенно затрудняет реализацию интересов государства как собственника.

Счетной палатой отмечается низкое качество отчетности государственных компаний, в которой нередко отсутствуют важнейшие показатели эффективности результатов их деятельности, в том числе и инвестиционной. Такого рода институциональный вакуум в области организации инвестиционной деятельности государственных компаний легализует безнаказанное некачественное выполнение инвестиционных программ их менеджментом, неэффективное использование громадных бюджетных ресурсов и собственных ресурсов компаний, которые также являются государственными.

При таком безразличии к информации об эффективности инвестиционной деятельности госкомпаний не вызывает удивления то обстоятельство, что масштабность инвестиционных программ, как это ни странно, сочетается в ряде компаний с низкими показателями, характеризующими состояние и обновление их основных средств. Счетная палата указывает на высокую степень износа основных средств у проверяемых компаний и тенденцию к ее увеличению. Отмечены также низкие значения коэффициентов обновления основных средств.

Неудовлетворительное состояние основных средств, неприемлемое для государственных компаний - лидеров российской экономики с многомиллиардными инвестиционными программами, свидетельствует, с одной стороны, об определенной деформации воспроизводственных целей этих

программ, о несовпадении продекларированных инновационно ориентированных стратегических приоритетов экономической политики государства и локальных приоритетов государственных компаний. О каком инновационном развитии может идти речь при затянувшейся консервации чрезмерной изношенности основных фондов?

В качестве существенного недостатка Счетной палатой отмечено то обстоятельство, что в инвестиционные программы государственных компаний не включены программы их инновационного развития и ими не предусматриваются инвестиции на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы.

При столь серьезных указанных Счетной палатой и упомянутых выше упущениях и недостатках в организации инвестиционной деятельности госкомпаний не вызывает удивления и то обстоятельство, что аудиторы в конечном счете констатируют наличие тенденции к снижению уровня выполнения государственными компаниями их инвестиционных планов. По данным проверки, почти все компании не выполняли в проверяемом периоде запланированные параметры инвестиционных программ.

Отмеченная тенденция - закономерный, неизбежный результат практически санкционированной возможности безнаказанного неудовлетворительного выполнения инвестиционных планов. Основная причина - отсутствие в законодательстве правовых норм, устанавливающих ответственность менеджмента и органов власти, наделенных полномочиями собственника, в данном случае - за эффективность инвестиционной деятельности.

Особое внимание Счетная палата акцентировала на неудовлетворительной деятельности федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных выполнять функции собственника, проявляющейся в формальном подходе к подготовке директив для голосования представителям государства в государственных компаниях. Формальный подход к составлению директив, отражающих позицию и интересы государства, более чем убедительно подтверждается вышеназванными, отмеченными Счетной палатой, существенными несоответствиями важных аспектов организации инвестиционной деятельности госкомпаний общегосударственным интересам, общепринятым нормам и критериям их эффективной организации.

Данная ситуация - свидетельство не излишка вмешательства государства в деятельность государственных компаний, а, скорее, определенного дефицита этого вмешательства.

Таковы юридически оформленные принципы управления отношениями государственной собственности в акционерных обществах, контролируемых государством, и состояние их реализации на практике, проиллюстрированное оценкой Счетной палатой РФ организации их инвестиционной деятельности.

Обобщая характеристику управления отношениями собственности в акционерных обществах, контролируемых государством, и на государственных унитарных предприятиях, можно констатировать, в целом, сходство основных принципов их организации: в обоих случаях имеет место юридически оформленное распределение прав собственности на имущество государственных предпринимательских структур между их менеджментом и органами власти.

В то же время конкретные формы реализации полномочий собственника органами власти, установленные нормативными документами, существенно различаются. Если в процессе управления унитарными предприятиями органы власти имеют возможности практически непосредственного участия, то в случае с акционерными обществами такие возможности отсутствуют в силу особенностей корпоративного управления, закрепленных Федеральным законом "Об акционерных обществах".

Принципиально важно отметить и такую общую для унитарных предприятий и государственных акционерных обществ характеристику юридического оформления отношений собственности, как практическое отсутствие в юридической конструкции отношений собственности (и в том и в другом случае) правовых норм, имеющих ключевое значение для обеспечения реализации прав государственной собственности, реализации национальных интересов. Речь идет о правовых нормах, устанавливающих конкретные формы и степень ответственности субъектов государственной собственности (менеджмента и уполномоченных органов власти) за принимаемые управленческие решения и за эффективность государственных предпринимательских структур. Это, безусловно, коррупционный институциональный вакуум в юридическом оформлении отношений государственной собственности, закрепляю-

ший избыточные нерегламентированные права собственности за ее субъектами и безнаказанность различных форм злоупотреблений с их стороны этими правами. Неизбежным следствием отсутствия формальных институтов защиты прав государственной собственности является деформация процесса реализации государственной собственности на уровне государственных компаний.

Убедительным свидетельством наличия такого рода деформации, проявляющейся в использовании государственной собственности для реализации частных интересов, служат совсем недавно обнаруженные злоупотребления менеджмента энергетических государственных компаний, связанные с вовлечением компаний своих родственников в контрактные отношения с возглавляемыми ими компаниями.

Имеют место и прямые хищения государственных средств. В 2010 г. Следственный комитет при МВД РФ проводил расследование по делу о хищении в Газпроме 60 млн. руб. посредством использования схем закупки оборудования через большое (8 - 9) количество посредников. В итоге стоимость оборудования многократно возросла⁹.

Весьма характерной чертой инвестиционной деятельности государственных компаний является приобретение ими непрофильных активов, в том числе как не имеющих абсолютно никакого отношения к хозяйственной деятельности вообще (медиаактивы и спортивные клубы), так и материальных активов. Например, Внешторгбанк активно занимается девелоперской деятельностью. Он имеет строительную структуру "ВТБ - девелопмент", а также контрольные пакеты акций строительных компаний "Система - галс" и "ВБ - арена". Кроме того, ВТБ создает новую строительную компанию для застройки 1200 га земли на Рублевско-Успенском шоссе¹⁰. Непрофильные активы есть практически у всех круп-

ных государственных компаний (Газпром, РАО РЖД, Роснефть и др). В связи с новой кампанией по приватизации многие из них начинают избавляться от таких активов. Это только отдельные, наиболее типичные деформации процесса управления отношениями собственности на уровне государственных компаний, свидетельствующие о незавершенности их организации, о неадекватности их структуры, лишенной института защиты прав собственности. В результате мы имеем колоссальные потери государственных средств, как правило, никем и ничем не наказуемые, практически легализованные пробелами в юридическом оформлении отношений государственной собственности.

¹ См.: "Основные направления приватизации федерального имущества на 2011-2013 гг.", официальный сайт Минэкономразвития.

² Развитие государственного сектора России в 2010 г.: бюллетень / Росстат. М., 2010.

³ В наибольшей степени распределение прав собственности на имущество унитарных предприятий между уполномоченными органами власти и менеджментом предприятий систематизировано и конкретизировано в Постановлении правительства РФ от 3 дек. 2004 г. № 739 "О полномочиях федеральных органов власти по осуществлению прав собственника на имущество федеральных государственных предприятий".

⁴ РБК daily. 2011. 17 июня.

⁵ Зельднер А.Г., Ширяева Р.И. Приватизация государственной собственности в контексте обновления Стратегии 2020 // Экон. науки. 2012. № 1.

⁶ Официальный сайт ФСК, раздел "Инвестиции".

⁷ Ведомости. 2011. 17 нояб.

⁸ См.: Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия "Подготовка аналитической записки по снижению затрат при реализации инвестиционных программ хозяйствующих субъектов с участием государства", Протокол от 11 марта 2011 г. № 16к (783).

⁹ Независимая газета. 2010. 11 июня.

¹⁰ Ведомости. 2011. 15 апр.

Поступила в редакцию 04.02.2012 г.