

Эффективное управление государственной собственностью на акции как фактор повышения результативности антикризисной политики государства

© 2009 И.Ю. Ваславская

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник
Институт экономики Российской академии наук

В статье рассматривается проблема эффективного управления государственной акционерной собственностью в рамках реформы управления государственным имуществом. Эффективное управление государственной собственностью на акции может обеспечить не только пополнение доходов бюджетной системы на всех уровнях, но и оказать влияние на состояние инвестиционного климата в России. Проблема рационализации использования государственной собственности в корпоративном секторе становится одним из важнейших факторов повышения результативности антикризисной политики государства.

Ключевые слова: государственная акционерная собственность, эффективное управление, рациональное использование, антикризисная политика.

С учетом заметного снижения роли приватизации в формировании бюджетных доходов на передний план выдвинулась проблема эффективного управления государственной собственностью в целях пополнения доходов бюджетной системы на всех уровнях. Вместе с тем реформа управления государственным имуществом не сводится лишь к обеспечению бюджетных доходов государства. Сохранение в собственности государства значительного числа пакетов акций стратегических и иных предприятий, передача прав собственности от одного субъекта хозяйственных отношений к другому (без изменения статуса государственной собственности), межведомственные конфликты прямо влияют на эффективность соответствующих предприятий и, более широко, на состояние инвестиционного климата в России. В этом смысле проблема рационализации использования государственной собственности в корпоративном секторе становится одним из важнейших факторов развития корпоративного сектора.

Расширение государственной собственности и внедрение государства на рынок слияний и поглощений со всей очевидностью проецируется и на ситуацию финансового кризиса 2008-2009 гг., в ходе которого обсуждаются меры экстренной поддержки российских компаний и банков. В общем пакете антикризисных мер, принятых органами государственной власти РФ уже в сентябре-октябре прошлого года, в контексте расширения госсектора можно выделить несколько направлений:

1) кредиты государства на обслуживание зарубежных займов российских компаний и банков;

2) прямая ("антикризисная") интервенция государства на фондовом рынке;

3) приобретение привилегированных акций и конвертируемых облигаций (новых эмиссий) эмитентов, интересующих государство.

Перечень предлагаемых правительством мер антикризисной поддержки не вызывает особых сомнений, однако делать более конкретные оценки преждевременно, поскольку отсутствуют как критическая масса реально осуществленных сделок, так и публичная информация об объемах и критериях государственных интервенций.

Правомерно сделать вывод о начале нового этапа государственной имущественной экспансии (даже с учетом объективно необходимого антикризисного компонента). Если зафиксировать капитализацию российского рынка по состоянию на середину октября 2008 г., то можно прогнозировать увеличение доли государства в корпоративном секторе в 2009-2010 гг. от 3-4% (нижняя граница) до 9-10% только за счет выделения средств для интервенций на фондовом рынке. Потенциал дальнейшего расширения госсектора впечатляет, хотя никакой определенности в отношении планов правительства пока нет:

- сохранение в собственности государства заложенных в ВЭБе пакетов акций по программе рефинансирования 2008 г. (11 млрд. долл.), срок решения - конец 2009 г.;

- сохранение в собственности государства приобретенных на открытом рынке акций (350 млрд. на 2009-2010 гг.), срок принятия решения - 2013-2014 гг.;

- дальнейшая экспансия госкорпораций в строгом смысле (несмотря на частичное изъятие выделенных финансовых ресурсов);

- переход частных активов к госбанкам под выданные кредиты и путем прямых приобретений, формирование новых госхолдингов;

• увеличение доли государства в банковском капитале в рамках программы рекапитализации банковской системы (40 млрд. долл.)¹.

Сам по себе рост прямого участия государства в экономике или стабильная значительная доля последнего не является чем-то экстраординарным, тем более в условиях кризиса. По имеющимся оценкам, к концу 2008 г. в рамках мер антикризисной поддержки в разных странах было израсходовано около 1,4 трлн. долл. на докапитализацию компаний и около 880 млрд. - на приобретение новых активов. Но среди ведущих стран мира крупные прямые покупки частных активов делали только США (663 млрд долл.) и Норвегия (51 млрд. долл.). Великобритания, Франция, Италия, Германия, Нидерланды и Япония осуществляли докапитализацию без прямого приобретения активов². Наиболее актуальны в связи с этим качественные оценки стратегии, целей (мотивов) и долгосрочных последствий (издержек) данного процесса. В первую очередь, речь идет об экономической эффективности созданных в последние годы новых конгломеративных структур и госкорпораций.

К середине 2008 г. началось замедление приватизационного процесса. Крупные сделки в этой сфере не были типичны и в предыдущие годы (хотя и по другим причинам). Однако финансовые проблемы потенциальных покупателей, как и нежелание государства реализовывать те или иные активы за бесценок в условиях кризиса, вызвали спад приватизации также средних и мелких объектов. Осенью 2008 г., в частности, было приостановлено использование тех методов приватизации, которые позволяют сбивать цену на объекты, априори имеющие минимальный спрос. Аналогичная ситуация, по всей видимости, касается возобновляемых доходов от использования государственной собственности (приостановка выплат дивидендов компаниями с государственным участием, выкуп земли и др.).

По официальным данным Росимущества, в середине января 2009 г. в реестре федерального имущества числилось 1 293 788 объектов недвижимого и движимого имущества (в том числе свыше 1,1 млн. объектов учета, принадлежащих правообладателям на соответствующем вещном праве, и около 107 тыс. объектов государственной казны). В реестре были также учтены около 3600 пакетов акций, принадлежащих Российской Федерации, и почти 67 тыс. земельных участков. В ее собственности по-прежнему остается около 5700 ФГУП. План на 2008 г. предусмат-

ривал продажу пакетов акций или государственных долей в 404 акционерных обществах и приватизацию (акционирование) 440 ФГУП; план на 2009 г. (сентябрь 2008 г.) - 291 и 235, соответственно. При этом поступления в бюджет доходов от приватизации федерального имущества в 2008-2010 гг. ожидалось в размере 12 млрд. руб. ежегодно.

На уровне официальных комментариев планы новых крупных продаж осторожно выносятся за пределы 2010 г. Вполне реалистичные прогнозы длительности кризисных явлений в российской экономике (минимум в 2009-2010 гг.), по всей видимости, затянут решение этого вопроса (при учете только экономических факторов, т.е. вне идеологии госэкспансии).

Ряд новаций в сфере управления государственным сектором, которые обсуждались или начали реализовываться в 2008 г., мог стать прелюдией к новому этапу "большой приватизации". Здесь надо назвать, в первую очередь, внедрение с лета 2008 г. независимых директоров в крупные смешанные компании (т.е. имиджевая предпосылка повышения качества корпоративного управления перед публичным размещением акций), возможность увеличения срока приватизации с 1 до 3 лет (что позволяет пройти весь цикл подготовки к продаже того или иного пакета акций), потенциальную корпоратизацию (в подлинном смысле слова) созданных в 2007-2008 гг. госкорпораций.

Эффективное государственно-правовое регулирование сферы слияний и поглощений, реорганизации, обращения акций, совершения крупных сделок и решения других вопросов, касающихся приобретения и сохранения контроля над активами акционерных обществ, важно для любой экономики. Эти сферы корпоративного управления в значительной мере определяют предпринимательский климат в стране, от которого напрямую зависят и рост инвестиций, и доверие к государству.

Основой дальнейшего стратегического развития регулирования рынка слияний и поглощений в России должно стать **устранение конфликта интересов государства как участника и регулятора рынка** (что требует, без сомнения, и политических решений). Этот конфликт инициирует воспроизводство общей практики "двойных стандартов" в отношении экономических агентов и снижает эффективность предоставления государственной помощи компаниям в период кризиса, ограничивает антимонопольный контроль кругом компаний, не оказывающих значимого влияния на российскую экономику.

Государство (в лице тех или иных институтов власти) пока не продемонстрировало умения

¹ См.: Коммерсантъ. 2009. 4 февр.; Деньги. 2009. № 5.

² Государственный капитализм (спецвыпуск) // SmartMoney. 2009. № 5.

эффективно управлять крупными предприятиями, не научилось публично и открыто приобретать и отчуждать крупные активы в условиях действительной конкуренции. Нередко стремление к усилению государственных позиций противоречит экономическому и здравому смыслу, а неформальные отношения определяют действия государства на рынке корпоративного контроля.

Совершенствование управления государственной акционерной собственностью (ГАС) связано с внесением корректив в основные структурные элементы организационно-экономического механизма управления государственной собственностью. В целом, основные цели и задачи управления государственной собственностью и ГАС совпадают и выражаются в осуществлении управленческой деятельности в интересах государства, связанной с установлением правил, условий использования государственного (муниципального) имущества, с учетом общественных ценностей и достижения целей управления, основанных на обеспечении обороны и безопасности государства, социальной и политической стабильности общества, защите нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан.

Главной и основной целью управления государственной акционерной собственностью выступает обеспечение устойчивого и эффективного ее воспроизводства при оптимизации ее масштабов и структуры. В этом плане речь идет, прежде всего, о закреплении государства в отраслях, имеющих стратегическое значение для развития страны и регионов и, как правило, повышенной капиталоемкость.

Для обеспечения эффективного управления, распоряжения и рационального использования государственной акционерной собственности целесообразно создание единого органа, который бы проводил единую политику в области управления ею, а также закрепление роли местных органов власти по отношению к использованию ГАС, составляющей муниципальную собственность и переданной государственными органами.

Особенно важно определить место и роль представителей государства, субъекта РФ и муниципалитета в органах управления хозяйственных обществ и товариществ с государственным участием. Сегодня деятельность большинства ОАО с государственным участием в капитале направлена исключительно на получение дохода, и институт представителей государства в указанных случаях не всегда дает должный эффект. Решение этой проблемы позволит повысить ответственность руководителей перед государством за последствия принимаемых решений, сохранность и эффективное использование государственного

имущества, а также результаты финансово-хозяйственной деятельности. Реализация этих положений потребует дополнительной проработки в законодательных и иных нормативных актах механизма, позволяющего представителям контролировать деятельность органов управления обществ и товариществ с участием государства.

В настоящее время формируются условия для того, чтобы в среднесрочной перспективе контролируемые государством (лояльные государству) хозяйственные и финансовые структуры приобрели контроль над рядом крупнейших и средних российских компаний и (или) перераспределили их активы. Сделки аналогичного характера будут происходить и на региональном уровне. Именно сделки такого рода, направленные на смену собственников в пользу (про-) государственных структур и компаний, аффилированных с теми или иными представителями власти, составят в среднесрочной перспективе значительную долю собственности и определят новую расстановку крупнейших игроков на некоторых наиболее важных российских рынках корпоративного контроля.

В числе значимых решений, направленных на преодоление отставания развития институтов рынка и устранение практики создания "своих" законов для "своих" компаний, могут оказаться изменение правовой формы всех существующих госкорпораций, а также невозможность в дальнейшем не только их создания, но и разработки ряда "особых" положений законодательства, наделяющих тех или иных экономических агентов "особыми" правами. Индикатором реальной готовности к изменениям такого рода могут стать, к примеру, качество и интенсивность реализации комплекса предложений, содержащихся в разработанном в 2009 г. по поручению Президента РФ проекте "Концепции развития законодательства о юридических лицах".

В данной связи представляется, что реальными путями повышения эффективности управления пакетами акций (паями), остающимися в собственности государства, должны стать:

- выработка прозрачных критериев назначения представителей, входящих в советы директоров АО с долей собственности государства;
- формирование системы мотивации представителей государства;
- разработка единых стандартов профессионально-этических и квалификационных требований к представителям, входящим в советы директоров от государства;
- внедрение механизмов постоянного мониторинга деятельности корпоративных директоров, представляющих интересы государства;

- решение вопроса о механизме непосредственного стимулирования работы каждого из представителей государства и поверенных путем направления им в определенных размерах некоторой части дивидендных поступлений от госпакетов акций;

- обеспечение представления интересов государства в наиболее крупных и важных АО сотрудниками органов государственного управления, для которых эта деятельность станет основной, с утверждением программы их ежегодной деятельности Правительством РФ;

- совершенствование (определение пределов вознаграждения и возмещения издержек доверительного управляющего, решение вопроса об осуществлении лицензирования деятельности по доверительному управлению, исходя из закона "О рынке ценных бумаг", с организацией и ведением реестра доверительных управляющих) и постепенное расширение практики применения механизма доверительного управления находящимися в федеральной собственности пакетами акций предприятий, не имеющих стратегического значения;

- введение нормы об исключении в будущем из числа представителей государства лиц, отстранявшихся от исполнения своих функций по причине недобросовестного исполнения своих обязанностей, с созданием информационной базы обо всех лицах, представлявших когда-либо интересы государства в АО;

- принятие законодательной нормы об обязательном декларировании доходов и имущества представителями государства в АО.

В условиях развитой рыночной экономики имманентно присущие государственной собственности недостатки обуславливают отставание компаний со смешанным капиталом от более эффективного частного сектора. Однако, несмотря на постоянную полемику по поводу того, насколько значимы для государственного бюджета средства, полученные от приватизации, и действительно ли частная собственность более эффективна, сегодня ясно, что в условиях российской переходной экономики, когда и многие приватизированные предприятия не демонстрируют

ожидаемой эффективности и управляемости новыми собственниками, реализация интересов государства в качестве акционера, помимо решения задач пополнения бюджета неналоговыми источниками и проведения структурной политики, может послужить положительным стимулом для развития экономики. Его воздействие на экономику возможно, во-первых, путем распространения соответствующих норм и процедур через крупнейшие общенациональные корпорации с участием государства, обладающие большим удельным весом в экономике и имеющие большое количество дочерних компаний, во-вторых, посредством оказания тем самым косвенного влияния на формирование всей правовой среды деятельности АО.

Достижение всех вышеуказанных целей на практике может быть реализовано только через специальные законы и другие нормативные документы, касающиеся не только изменений в управлении принадлежащими государству акциями, долями, паями в акционерных обществах и на иных предприятиях смешанной формы собственности, но и разработки и принятия программы структурной и промышленной политики, реформирования системы государственной службы в целом. Потребуются отражение всего набора управляющих воздействий на предприятия в договорах с представителями государства и доверительными управляющими, разработка и осуществление системы согласований между вовлеченными в нее государственными органами.

Увеличение доходов от более эффективного использования государственной собственности на акции и оптимизация расходов на управление ею в интересах осуществления развивающей функции государства дадут возможность проведения политики снижения налогов на деятельность предприятий, они должны быть увязаны с расходами бюджета таким образом, чтобы значительная часть полученных доходов от использования ГАС реинвестировалась вновь в национальную экономику, прежде всего в ее реальный сектор, а оставшаяся часть направлялась на поддержание и развитие государственного имущества.

Поступила в редакцию 03.10.2009 г.