

Каковы размеры и роль государственного сектора в экономике в разных странах? Какие рекомендации дают западные эксперты для государственных компаний стран с рыночной и переходной экономикой, что, в частности, рекомендуют для России? Что можно перенять из зарубежного опыта? Каковы основные задачи управления предприятиями с государственным участием на ближайшую перспективу?

В статье приводятся мнения международных и российских экспертов по вопросам корпоративного управления государственными предприятиями.

Управление предприятиями государственного сектора в странах ОЭСР и России

А. Н. ГАЗЕТОВ,
заместитель генерального директора ЗАО
«Юридический центр “Налоги и право”»,
Москва

Корпоративное управление является способом принятия решений практически во всех компаниях мира (за исключением некоторых «семейных» фирм). От его эффективности во многом зависит и устойчивость всей экономической системы.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 2005–2006 гг. провела по 20 странам исследования проблем корпоративного управления предприятий и организаций с долей государственной собственности (акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, а также иные организационно-правовые формы), за исключением учреждений социальной сферы¹. Анализ корпоративного управления на государственных предприятиях в странах ОЭСР проводился не случайно:

¹ Менар М. Сравнительный доклад по корпоративному управлению. Подразделение корпоративного управления, ОЭСР, 2005. – 130 с.



- государственные предприятия (госпредприятия) по-прежнему занимают значительную долю в экономике ряда стран ОЭСР, они влияют на общие показатели экономического развития;
- в результате глобализации и либерализации во многих секторах назрела необходимость реформирования государственного сектора и встал вопрос о надлежащем осуществлении прав собственности;
- госпредприятия сталкиваются со специфическими трудностями, которые невозможно преодолеть, используя только инструменты управления, предназначенные для государственных учреждений;
- управление государственными предприятиями нуждается в улучшении.

Вследствие масштаба государственной собственности в коммерческих предприятиях управление этими предприятиями во многом определяет эффективность экономики в целом. На долю госпредприятий приходится до 40% добавленной стоимости, примерно 10% занятых и до 50% рыночной капитализации в некоторых странах ОЭСР, причем не только в бывших социалистических странах. Эти показатели существенно ниже в ряде стран ОЭСР, где в 80-е и 90-е годы осуществлены масштабные программы приватизации. Но и после этого государственная собственность сосредоточена в стратегических и инфраструктурных секторах, а влияние этих секторов на конкурентную среду и эффективность экономики в целом, как правило, значительно².

Особенности функционирования предприятий с государственным участием

Первая важная особенность заключается в том, что во многих европейских странах государственные предприятия защищены от двух основных угроз, важных для контроля за поведением менеджмента в открытых корпорациях, а именно, от угрозы поглощения и банкротства. Во многих случаях госпредприятия не подлежат обычным процедурам

² *Nicoletti G. and Scarpetta S. Regulation, productivity and growth: OECD evidence // Economic Policy. 36. 2003.* Анализ был проведен по странам ОЭСР с целью выявления проблем государственного регулирования и деятельности госпредприятий.

банкротства, а если и подлежат, как в случае зарегистрированных на бирже компаний, в реальности банкротство наступает редко. Статус банкрота требует бюджетных средств для капиталовложений и программ развития. Кроме того, до последнего времени госпредприятия действовали в отраслях, защищенных от конкуренции.

В России перечень стратегических предприятий определен³, но лишь для того, чтобы контролировать финансовое положение и проводить превентивные мероприятия по предотвращению банкротства, в том числе в результате злоупотреблений новых собственников. Вместе с тем эти предприятия не обязательно включают долю государственной собственности, и государство не гарантирует оперативное предоставление финансовых средств для спасения их от банкротства.

Во-вторых, стандарты в области учета и раскрытия информации у госпредприятий стран ОЭСР не всегда достигают уровня частного сектора, а скорее ориентированы на требования общественного контроля за расходами.

Третья важная проблема более низкой эффективности госпредприятий стран ОЭСР в том, что они оказались заложниками фаворитизма и в результате стали менее производительными, чем частные предприятия. К этому добавились трудности определения целей для госпредприятий, оценки их результатов и почти автономное функционирование.

Во многом эта проблема все еще актуальна и для России. Федеральные и региональные органы власти предпочитают осуществлять государственный заказ через предприятия с государственной формой собственности или с государственным участием. Однако эти процедуры обусловлены необходимостью более полного контроля за распределением государственных средств и повышением эффективности государственных расходов.

Число предприятий с государственной долей собственности в странах ОЭСР⁴ – в Канаде, Франции, Вели-

³ Перечни стратегических предприятий и организаций (около 1100) утверждены Указом президента РФ от 04.08.2004 г. № 1009, а также распоряжением правительства РФ от 09.01.2004 г.

⁴ Чонг и Лопез де Силонес // ОЭСР (2003), Европейский банк реконструкции и развития (2003).

Кобритании, Австрии, Японии, Швеции и Финляндии – составляло от 50 до 100. В Греции, Нидерландах, Испании, Турции, Германии, Новой Зеландии, Корее, Дании, Норвегии, Италии – от 25 до 50.

Отдельную подгруппу составляют бывшие соцстраны – Чехия и Польша, где число госпредприятий очень велико (свыше 1000, вместе с казенными предприятиями).

В странах ОЭСР наблюдаются значительные различия по **стоимости активов госкомпаний**. Во Франции, Италии, Греции и Корее стоимость активов по паритету покупательной способности (ППС) колеблется от 200 до 400 млрд дол. В остальных странах – менее 100 млрд дол. (в Финляндии – около 100, Чехии – 65, а в Польше – 25).

Стоимость активов по ППС позволяет провести сопоставления стран, но роль и влияние госпредприятий на экономику важно соотносить с размерами экономик. Оказывается, что Финляндия, Словакия и Швеция характеризуются самым высоким **соотношением стоимости активов госпредприятий к ВВП**: Финляндия – 80%, Словакия – 50%, Швеция – около 37%. Однако более чем в половине стран ОЭСР стоимость активов составляет менее 20% по отношению к ВВП. Высокая стоимость активов в Финляндии объясняется высокой интернационализацией госкомпаний в этой стране. Ведущие финские компании, в которых осталась доля государства, являются крупными международными концернами. В среднем около 10% всех занятых в экономике Финляндии работают именно на таких предприятиях (в статистику включены и работники, нанимаемые этими госкомпаниями в других странах). Лидером по занятости на госпредприятиях является Чехия – там на них работают около 13% от всех занятых, в Словакии – 7%.

Самые высокие значения **отношения выручки от реализации к ВВП** – около 45% – у Финляндии, вследствие включения иностранных операций госпредприятий. В Словакии и Турции это отношение превышает 20%. В ряде стран (Греция, Франция, Швеция и Италия) оно колеблется от 12 до 15%.

Структура собственности госкомпаний также различается по странам. В среднем свыше половины госпредприятий полностью принадлежат государству, а в 20% – у государства значительный пакет. В целом по странам ОЭСР почти три четверти госпредприятий подконтрольны либо принадлежат государству полностью, либо на условиях значительного участия в собственности. Это особенно касается таких стран, как Чехия, Новая Зеландия и Швеция.

Даже в странах, где акции госпредприятий обращаются на бирже, значительный пакет акций остался в руках государства. Таким образом, госпредприятия должны в определенной степени соблюдать рыночную дисциплину, а государство сохранило возможность влиять на них и, следовательно, обязано эффективно распоряжаться своими правами собственника.

В целом только 10% госпредприятий в странах ОЭСР зарегистрированы на бирже. Разброс между странами велик: по нескольким странам показатель гораздо выше среднего, как в Норвегии, Греции, Италии и Финляндии, где от 20 до 25% госпредприятий зарегистрированы на бирже; в некоторых странах лишь от 2 до 3% госпредприятий включены в листинг, как в Чехии, Новой Зеландии и Польше. В ряде стран от 5 до 15% госпредприятий включены в листинг; наконец, в некоторых странах нет госпредприятий, зарегистрированных на бирже, – это Бельгия, Словакия и Великобритания.

В странах, где некоторые госпредприятия зарегистрированы на бирже, на их долю приходится в среднем 15% общей рыночной капитализации, при этом максимум демонстрирует Норвегия – 56%. Понятно, что доля госпредприятий на рынках капитала зависит не только от размера компаний, но и от масштаба национального рынка капитала.

Что касается промышленного производства, то во многих странах Центральной и Восточной Европы от 20–40% его объема по-прежнему приходится на долю государственного сектора.

За пределами ОЭСР

Сегодня госпредприятия производят примерно 15% ВВП в странах Африки, 8% – Азии и 6% – Латинской Америки. Подсчитано, что во всем мире на долю госпредприятий все еще приходится до 20% инвестиций и 5% рабочих мест.

В Китае центральному правительству подчинено 17 тыс. госпредприятий, а местным органам власти – 150 тыс.; 1200 госпредприятий зарегистрированы на Шанхайской и Шэньчжэньской фондовых биржах, где представлены почти все компании с прямым или опосредованным участием государства, и на Гонконгской фондовой бирже, где китайские госпредприятия составляют до 35% рыночной капитализации (создают 18% ВВП и имеют совокупную рыночную капитализацию, равную 40% ВВП).

В Индии насчитывается 240 промышленных предприятий, которые выпускают 95% угля, 66% нефтепродуктов, 83% природного газа, 32% готовой стали, 35% алюминия и 27% всех азотных удобрений в стране. Одни только Индийские железные дороги дают работу 1,6 млн человек – это крупнейший в мире коммерческий работодатель.

Госсектор в России до сих пор остается громоздким, хотя и уступает по числу госпредприятий Китаю. Статистика числа госпредприятий и структуры собственности по России следующая: из 8100 акционерных обществ 23% предприятий принадлежат государству полностью либо государству (федеральная и/или региональная власть) является мажоритарным акционером. Федеральным правительством контролируется 4075 предприятий, остальные 4025 – субъектами Российской Федерации⁵ (таблица).

Таким образом, государство все еще владеет мелкими пакетами акций многих российских предприятий. Согласно планам приватизации, от миноритарных долей правительство России давно собирается избавляться⁶ с целью сокращения числа госкомпаний, вероятно, до уровня европейских стран.

⁵ В некоторых предприятиях пакеты акций находятся и в федеральной собственности и в собственности субъектов РФ.

⁶ Распоряжения Правительства РФ от 15.08.2003 г. № 1165-р, от 26.08.2004 г. № 1124-р.

**Виды и число организаций госсектора,
муниципального сектора, а также государственного
и муниципального имущества в РФ, 2005 г.***

Собственность РФ	Ед.	Собственность муниципальная	Ед.
Учреждения РФ	36445	Учреждения муниципальные	246100
ФГУП	8524	МУП	н/д
Число пакетов акций АО, долей участия, закрепленных в федеральной собственности	4075	Число пакетов акций АО, долей участия, закрепленных в муниципальной собственности	н/д
В том числе более 50%+1 акция	1419	В том числе более 50%+1 акция	н/д
Итого объектов:	49044	Итого объектов:	246100
Собственность субъектов РФ	Ед.	Кроме того:	Ед.
Учреждения субъектов РФ	24888	Число предприятий, являющихся дочерними предприятиями, 50%+1 акция (долей участия) которых находится в собственности РФ и субъектов РФ	1663
ГУП	8087		
Число пакетов акций АО, долей участия, закрепленных в собственности субъектов РФ	4021	Объектов федерального недвижимого имущества	74722
В том числе 50%+1 акция	1362	Объектов недвижимого имущества субъектов РФ	408751
Итого объектов:	36996	Итого государственный и муниципальный сектор с учетом дочерних предприятий, а также объекты недвижимости	817276

* **Источник:** Минэкономразвития России, Росимущество, РФФИ, Росстат 2006 .

К сожалению, в государственной статистике РФ выделить указанную группу предприятий довольно сложно. Росстат регулярно публикует информацию по госпредприятиям, но в выборку попадают предприятия следующих форм собственности: государственные учреждения, государственные унитар-

* По состоянию на 2004 г.

ные предприятия (ФГУП, ГУП), а также общества со 100%-м участием государства (федеральной собственности и собственности субъектов РФ) (АО, ООО и проч.).

Таким образом, в статистику госсектора включаются учреждения, но не включаются общества с долей менее 100%, а также дочерние общества, что искажает роль госсектора в экономике России. Эти предприятия относятся к группе смешанной формы собственности – статистика по ней ограничена.

Стоимость основных фондов российского госсектора (показатель, близкий к стоимости активов) оценивается в 1107 млрд дол. по ППС, или в 42% от всех основных фондов в экономике⁷. Так что и в абсолютных значениях размер государственного сектора весьма значителен.

Отношение выручки от реализации к ВВП в 2003 г. составило 15%, а в 2004 г. снизилось до 14%⁸.

Около 30% **промышленного производства** в 2004 г. в той или иной степени было подконтрольно представителям федеральных и региональных властей. Вместе с тем, в силу особенностей статистического наблюдения в России, этот показатель несколько завышен, поскольку выборка включает и предприятия смешанной формы собственности без участия государства.

Из этих 30% на долю федеральных и региональных государственных унитарных предприятий, акционерных обществ со 100%-м участием федеральных и региональных властей, а также государственных учреждений приходилось лишь 7,9% объемов промышленного производства.

Процесс реформирования в электроэнергетике еще не завершен, кроме того, значительный объем производства в этой сфере приходится на атомные станции, полностью принадлежащие государству. Вклад РАО ЕЭС и дочерних предприятий в статистику госсектора незначителен, больше 12%

⁷ Источник: Росстат 2005, OECD: New GDP Comparisons Based on Purchasing Power Parities for the Year 2002, 2004. Jun. P. 3.

ППП равен 9,27 руб. за 1 дол. США.

⁸ Выпуск товаров и услуг (без внутреннего оборота) в фактических ценах (без НДС и акциза) подсчитан по: Российский статистический ежегодник. 2004. М.: Росстат, 2005.

промышленного производства в сфере электроэнергетики формируется главным образом за счет производства электроэнергии атомными электростанциями со 100%-м государственным участием.

Доля государственных предприятий в топливной промышленности, по данным Росстата, составляет менее 1%, вследствие того, что практически во всех предприятиях нефтегазового комплекса доля государства меньше 100%. Так, например, в собственности РФ закреплено около 40% акций ОАО «Газпром» (за РФФИ – 38,37%)⁹. Крупные госпредприятия – ОАО «Транснефть» и ОАО «Транснефтепродукт» – относятся не к промышленности, а к транспорту, поскольку обеспечивают транспортировку нефти и нефтепродуктов трубопроводным транспортом.

Государство играет важную роль в банковской сфере. Так, в крупнейшем банке России – в ОАО «Сбербанк России» – Центральному банку РФ принадлежит 60,75% акционерного капитала; 95,5% акций ОАО «Внешторгбанк» закреплены за РФФИ, причем этот государственный банк владеет значительными пакетами многих частных отечественных банков. Суммарные активы ОАО «Сбербанк России» и ОАО «Внешторгбанк» составляют около 37% активов всех банков в стране (доля собственных капиталов этих банков в сумме собственных капиталов всей банковской системы в России составляет около 33%)¹⁰.

Три типа управления

В странах ОЭСР условно выделены три основных модели организации функции собственника: децентрализованная (модель отраслевого министерства), смешанная, или двойственная (модель двух министерств), централизованная.

Первый тип организации – самый распространенный. В 70-е годы XX в. децентрализованная модель преобладала,

⁹ По информации РБК, за счет слияния с компанией «Роснефть» государству в «Газпроме» будет принадлежать более 51%. Однако на статистику госсектора это перераспределение государственных активов существенного влияния не окажет.

¹⁰ Источник: Отчеты эмитентов за IV квартал 2004 г. Данные агентства «Эксперт-РА».

например, в Чехии, Польше и Венгрии до их перехода к рыночной экономике. Данная модель существует и сегодня в ряде стран ОЭСР, например, в Словакии, Финляндии и, в меньшей степени, в Германии. Так, например, в Финляндии функцию собственности практически на 50 госпредприятиях осуществляют девять различных министерств. В Великобритании функция собственности исторически распределена между большим числом министерств, а в настоящее время юридическая собственность передана девяти различным департаментам, министерствам или управлениям.

Основные преимущества и логика децентрализации связаны с отраслевым опытом и возможностью проводить более активную промышленную политику. С либерализацией рынка преимущества данной модели исчезли. Основной ее недостаток (и опасность) заключается в сложности отделения функции собственности от других функций государства, в частности, от его регулирующей роли и промышленной политики. Трудно также определить, кто управляет госпредприятием. Де-факто складывается ситуация, что предприятием управляет министерство, а не совет директоров. В Финляндии поставлена задача в 2005 г. перейти от децентрализованной модели к централизованной.

Централизованная модель более современна – ее характеризует сильная централизация функции собственности: большинство госпредприятий передаются одному министерству или ведомству. В большинстве случаев это Министерство финансов (Дания, Нидерланды, Испания) или Министерство промышленности (Норвегия и Швеция), в подчинении которых находились наиболее важные госпредприятия. В Бельгии существует даже отдельное Министерство государственных предприятий и государственного участия.

В ряде случаев создается особое, более или менее самостоятельное ведомство, которое подчиняется, как правило, Министерству финансов (как во Франции). Централизованная модель чаще всего возникает в результате реформ или создается в процессе массовой приватизации, как случилось в бывших соцстранах. В Польше основная масса госпредприятий подчинена Министерству казначейства, в котором

выделяются отдельные подразделения (со штатом около 220 человек), отвечающие за приватизацию и корпоративное управление. Относительно небольшое число госпредприятий подчинено другим министерствам, в частности Министерству экономики и Министерству инфраструктур, а также губернаторам провинций (региональным органам власти).

Несмотря на различия в числе предприятий и моделях государственного управления, общим является само проведение национальных реформ, в том числе в контексте евроинтеграции.

Во-первых, реформы пытаются отделить функцию собственности от других функций государства, например, от промышленной политики или регулирования.

Во-вторых, централизация функции собственности в значительной степени способствует большему единству и последовательности политики в отношении собственности. Так, Государственное акционерное управление в Великобритании создано с целью «обеспечить более централизованный и последовательный подход к функции государственной собственности». Это помогает в реализации единых рекомендаций в отношении раскрытия информации, формирования советов директоров или вознаграждения исполнительного руководства. Это также до некоторой степени унифицирует практику различных министерств в таких областях, как представительство в советах директоров.

В-третьих, централизация стала важным подспорьем в разработке централизованной или агрегированной финансовой отчетности о государственной собственности. В число немногих стран, установивших высокие стандарты общей и агрегированной отчетности по госпредприятиям, входят как раз те страны, которые уже централизовали или централизуют функцию собственности (Швеция, Франция и Норвегия).

Остановимся подробнее на наиболее интересном, на наш взгляд, варианте реформы в Великобритании. В 2003 г. было учреждено Государственное акционерное управление. Ему переданы исполнительные функции – представления государства как акционера предприятий Министерства торговли и промышленности (Королевская почта и др.), двух пред-

приятый британского Казначейства (Королевский монетный двор и Partnerships-UK), одного предприятия Министерства международного развития, ряда транспортных предприятий. В этой модели Государственное акционерное управление как активный акционер обязано:

- ✓ формулировать текущие и перспективные цели предприятия;
- ✓ утвердить стратегию и следить за ее реализацией;
- ✓ назначать в совет директоров специалистов требуемой квалификации, подобрав правильные стимулы.

Целевые параметры контроля эффективности деятельности Государственного акционерного управления:

- ✓ каждое предприятие должно показывать положительную отдачу на вложенные инвестиции и окупить стоимость капитала;
- ✓ за три года до 2007 г. повысить на 1 млрд фунтов стерлингов стоимость основного государственного портфеля акций этих предприятий.

В Государственное акционерное управление привлечены различные специалисты из частного и государственного секторов, причем большинство имеют опыт инвестиционно-банковского дела, учета, управления фондами и разработки корпоративной стратегии.

Реализация этой модели могла быть эффективной и в России. Особенно на уровне субъектов РФ, получивших в собственность значительное число мелких пакетов акций, но не имевших в органах управления имуществом необходимых специалистов. Привлечение квалифицированных специалистов по предпродажной подготовке могло бы значительно повысить инвестиционную привлекательность и обеспечить прозрачность процедур оценки и продажи государственного имущества.

Реформирование системы управления госпредприятиями в странах ОЭСР получило свой стимул после довольно неутешительных результатов анализа этой сферы. Так, например, во Франции, члены совета директоров являются пассивными участниками процесса принятия решений, «...руководители госкомпаний предпочитают обращаться напрямую к министру и считают, что простое посещение министерского кабинета равнозначно одобрению советом

директоров», а руководители госкомпаний «...нередко назначаются в неотложном порядке, в зависимости от политических изменений, но без реального учета соответствия между их опытом и культурой предприятия», «в девяти случаях из десяти государство вмешивается в вопросы хозяйственного управления, не связанные со стратегией или контролем за предприятием», «...нагроможденные друг на друга механизмы контроля иногда становятся бесполезными и приводят к тому, что госпредприятия остаются без контроля»¹¹.

Участие в советах директоров

Больше всего международные эксперты критикуют российскую практику участия государственных представителей в советах директоров. Рассмотрим, как с этим обстоят дела в странах ОЭСР.

Там государство могут представлять государственные служащие из Министерства управления собственностью или отраслевого министерства, а также «внешние» лица из частного сектора (ученые, эксперты, т. д.). Численность представительства государства в совете директоров на госпредприятиях различна.

В некоторых странах в совете директоров госпредприятий представители государства отсутствуют. Эти страны обычно следуют централизованной модели организации собственности (Дания, Норвегия, Нидерланды и Великобритания) в отношении госпредприятий, полностью принадлежащих государству. Однако в этих странах главный руководитель предприятия назначается при участии государства.

Во многих странах в совете лишь один или два представителя государства, независимо от его доли в этом предприятии. Так происходит в Швеции и Германии и на большинстве госпредприятий Финляндии. В Великобритании государство не является единственным акционером, назначенные государством члены совета есть в трех компаниях.

¹¹ Доклад Дуст-Блази (Doust-Blazy – председатель Парламентской Комиссии по реформе госсектора) № 1004 «Отчет комиссии по оценке эффективности управления государственной собственностью». 2003, июль, Национальная Ассамблея Франции. С. 77.

В Италии министр финансов назначает одного члена совета директоров на госпредприятии со статусом наблюдателя и без права голоса. В некоторых странах со смешанной моделью собственности в совете представлено каждое ответственное министерство. Например, в Греции в совете директоров госпредприятия представлены и Министерство экономики и финансов, и отраслевые министерства.

Во многих случаях представительство государства пропорционально его собственности, как, например, в Австрии, Чехии, Словакии, Новой Зеландии на госпредприятиях с миноритарным участием, а также в Испании.

Государство может иметь фиксированный процент мест в совете, например, одну треть во Франции на некоторых госпредприятиях и не менее 50% – в Мексике. В последнем случае председатель совета директоров должен быть представителем государства из государственного ведомства или министерства, отвечающего за функцию собственности.

Важной отличительной особенностью советов директоров на госпредприятиях является степень их независимости. «Решающим фактором эффективного и действенного функционирования советов директоров является их независимость. Советы должны обладать самостоятельностью и независимостью в осуществлении своих обязанностей и быть свободными от повседневного вмешательства со стороны министров»¹².

В ряде стран ОЭСР заметно сильное политическое влияние на процесс назначений: либо через сам процесс назначений, включающий сложные политические переговоры между различными государственными органами, либо через прямое выдвижение политических назначенцев. Это нередко отмечают как слабость управления на госпредприятиях, так как слишком часто советы директоров на них заполнены людьми, подбираемыми по их политической принадлежности, а не по деловой интуиции.

Например, в Финляндии «относительная поддержка парламентских партий стала одним из главных критериев при

¹² Доклад Объединенного Комитета по бухгалтерскому учету и аудиту государственных расходов Правительства Австралии, 1999. С. 53.

определении состава наблюдательных советов» госпредприятий, так как «государство в начале 90-х гг. утвердило принцип, по которому парламентские фракции партий, представленных в парламенте, назначают своих представителей в наблюдательные советы государственных компаний»¹³.

В противоположность этому в некоторых странах, например, в Норвегии, запрещено участие в советах директоров на госпредприятиях членов парламента, министров или госсекретарей. Так же происходит и в Германии, за исключением госсекретарей, которые могут быть назначены в состав совета на госпредприятиях, если не являются членами парламента.

В России двойственная модель управления характеризуется следующим. Как правило, Росимущества РФ предлагает в совет директоров большинство (естественно, на федеральный пакет) представителей отраслевого блока (отраслевое министерство либо отраслевое агентство). Представители Росимущества обычно составляют большинство в совете директоров (пропорционально федеральному пакету плюс 3 члена совета директоров)¹⁴ и в органах контроля общества, ревизионной комиссии. Ответственным органом власти за подготовку и представление предложений (директив) в общество к общим годовым собраниям акционеров определено Росимущества.

По значимым обществам, в которых отраслевые интересы государства граничат с политическими, от указанного правила бывают отступления, если в советы директоров предлагается высший руководящий состав государства. Тем самым реализуется специфическая «многосекторная» модель, с участием многих министерств и ведомств, в том числе высших органов власти – Аппарата правительства и Администрации президента РФ. Имеются распоряжения правительства РФ о назначении представителей государства

¹³ *Вуория М. (Matti Vuoria). Доклад об оценке политики управления государственной собственностью // Министерство торговли и промышленности Финляндии // Studies and Reports. 3/2004.*

¹⁴ В обществе с числом акционеров-владельцев голосующих акций общества более 1000 должно быть не менее семи членов совета директоров, а более 10000 – не менее девяти членов.

в органы управления АО. Эти распоряжения фактически определяют круг стратегически важных предприятий¹⁵. Указом президента РФ от 04.08.2004 г. № 1009 расширен перечень стратегических предприятий до 539.

Порядок выдачи директив в ряде случаев (для важнейших обществ по специально определенному списку) может предусматривать их предварительное рассмотрение Минэкономразвития России и правительством РФ.

Следует отметить, что позиция акционера РФ в акционерных обществах, включенных в специальный перечень, утверждаемый правительством РФ, определяется решением правительства РФ, председателем правительства РФ или по его поручению – заместителем председателя правительства РФ.

Управление ФГУП, ГУП, а также учреждениями реализуется с помощью двойственной модели.

Широкое участие российского чиновничества в органах управления предприятиями с государственным участием вызывает наибольшую критику со стороны международных экспертов. Отрицательный опыт Франции и других стран ОЭСР показывает неэффективность такого участия.

* * *

В заключение кратко сформулируем основные тенденции в корпоративном управлении госкомпаниями стран ОЭСР и некоторые рекомендации по совершенствованию управления в российских компаниях с госучастием.

В странах ОЭСР и России госкомпании с государственным участием играют значительную роль в экономике, что делает актуальным повышение эффективности их управления в эпоху глобализации мировых финансовых рынков и усиления конкуренции.

Инструментарий статистического наблюдения в России за предприятиями с государственным участием не развит,

¹⁵ Например, распоряжением правительства РФ от 29.01.2004 г. 127-р и 30.01.2004 г. № 127-р утвержден перечень представителей высшего руководства государства соответственно в 43 и в 21 крупнейших акционерных компаниях. Распоряжением правительства РФ от 23.01.2003 г. № 91-р утвержден перечень из 48 компаний, а № 114-р от той же даты утвержден перечень представителей государства в 91 крупной акционерной компании.

что не позволяет осуществлять сравнительную оценку их работы и влияния в отраслях.

Проблемы защиты от банкротства, общественного контроля и фаворитизма со стороны государства в странах ОЭСР не столь актуальны в России: для России – это главным образом обеспечение прозрачности деятельности компаний, их финансового мониторинга и аудита.

В большинстве стран ОЭСР государству принадлежит большая часть капитала компаний с госучастием. Рост числа предприятий с мажоритарной долей характерен и для России. Со временем под контролем государства, скорее всего, останутся предприятия с преобладающим государственным участием в капитале, и их число будет сопоставимо с показателями стран ОЭСР.

Наиболее перспективной и современной моделью государственного управления госкомпаниями является централизованная, где функции акционера осуществляет одно министерство. Причем представителями государства в органах управления являются профессионалы в сфере финансов, банковского дела и аудита, а также отраслевые специалисты.

В целом в России реализуется модель централизации для нестратегических предприятий, двойственная модель – для некоммерческих предприятий и специфическая модель – для стратегических, с участием госслужащих самых высоких органов государственной власти.

Особой критике подвергается Россия за широкое участие государственных служащих в органах управления, причем аналогичная практика имеется и во Франции.

Важный элемент повышения качества работы советов директоров – оплата на уровне негосударственного сектора и привлечение независимых директоров. Последними в терминологии ОЭСР могут быть и представители государства, не являющиеся госслужащими.

Одним из возможных вариантов привлечения в советы директоров высококвалифицированных специалистов (независимых директоров) является приглашение представителей финансовых институтов, кредитных организаций, обеспечивающих наиболее дешевыми инвестиционными и кредитными ресурсами российские государственные компании.