

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Мальгинов Г.Н., Ильясова Г. У.

**Оптимизация государственного сектора:
зарубежный опыт и рекомендации для России**

Москва 2013

Аннотация. В работе основное внимание уделено направлениям оптимизации государственного сектора российской экономики. Проанализированы возможные пути реформирования сектора унитарных предприятий и возможные механизмы повышения эффективности государственного участия в капитале хозяйственных обществ. На широком фактическом материале проанализированы вопросы оптимизации государственного сектора и приватизации в переходных экономиках в 2000-е гг.

Работа обращена к исследователям, государственным служащим, задействованным в процессе совершенствования управления государственной собственностью, она будет полезна также широкому кругу читателей, интересующихся данной проблемой.

Авторы выражают благодарность Абрамову А.Е., Апеваловой Е.А., Радыгину А.Д., Энтову Р.М. за предоставленные материалы и ценные комментарии.

Данная работа подготовлена на основе материалов исследования, выполненного в соответствии с тематическим планом фундаментальной и прикладной научно-исследовательской работы РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2011 год.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1. ОПТИМИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА И ПРИВАТИЗАЦИЯ В ПЕРЕХОДНЫХ ЭКОНОМИКАХ В 2000-Е ГГ.....	5
1.1. ПРИВАТИЗАЦИОННАЯ ПРАКТИКА ПОСЛЕДНЕГО ДЕСЯТИЛЕТИЯ.....	5
1.2. РЕАЛИЗАЦИЯ МИНОРИТАРНЫХ ПАКЕТОВ АКЦИЙ.....	29
1.3 НЕКОТОРЫЕ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРИВАТИЗАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ СТРАН БЫВШЕЙ ЮГОСЛАВИИ)	36
1.3.1 <i>Используемый приватизационный инструментарий и роль Фонда акций Республики Сербия</i>	36
1.3.2 <i>Опыт Хорватии и место планов ESOP в приватизационной практике</i>	41
2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ОПТИМИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ.....	48
2.1 РЕФОРМИРОВАНИЕ СЕКТОРА УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ	49
2.1.1 <i>Общие направления и перспективы преобразования унитарных предприятий в иные организационно-правовые формы</i>	50
2.1.2 <i>Вопросы реструктуризации сектора и совершенствования управляющего воздействия на унитарные предприятия со стороны органов власти</i>	57
2.2 ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УЧАСТИЯ ГОСУДАРСТВА В КАПИТАЛЕ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОБЩЕСТВ.....	66
2.2.1 <i>Реструктуризация государственного портфеля акций (долей, паев)</i>	66
2.2.2 <i>Формирование и внедрение адекватной системы корпоративного управления в компаниях, где государство является акционером</i>	70
2.2.3 <i>Анализ возможных вариантов представления интересов государства в рамках системы управления принадлежащими ему акциями (долями, паями)</i>	74
2.2.4 <i>Регулирование взаимоотношений между государством, хозяйственными обществами с его участием и другими группами акционеров</i>	82
2.3 ПЕРСПЕКТИВЫ ЭВОЛЮЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОРПОРАЦИЙ	85
2.4 ВЫВОДЫ	89
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	91
ЛИТЕРАТУРА	95

Введение

Повышение эффективности государственного сектора экономики в контексте построения эффективного государства было упомянуто в качестве одной из задач в утвержденных в период начальной фазы кризиса в ноябре 2008 г. официальных документах российского правительства (Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. и Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 г.). Еще более значимой она становится в контексте разработки обновленной в посткризисных условиях «Стратегии 2020», над чем в 2011 г. работали созданные по поручению Председателя Правительства РФ В. В. Путина экспертные группы, в том числе занимающаяся вопросами управления государственной собственностью и приватизации.

Радикальный характер рыночной трансформации российской экономики в 90-е гг., включая реформирование отношений собственности, ориентированное на быструю приватизацию, обусловил факт того, что на протяжении почти целого десятилетия вопросам управления государственной собственностью не уделялось практически никакого внимания. При этом в отличие от многих стран с переходной экономикой в России к началу 2000-х гг. государство сохранило значительное присутствие во многих отраслях хозяйства, как собственник имущества и производитель товаров (работ, услуг).

Именно это обстоятельство делает весьма важным изучение практики переходных экономик в последнее десятилетие как с точки зрения анализа приватизационной политики, так и вопросов, связанных с функционированием государственного сектора, включая компании со смешанным капиталом. В таком случае большое значение может иметь дифференциация государственного участия по отраслям экономики и различия в деятельности государственных и частных компаний в них. Не менее актуальным для России является и опыт развитых стран, государственный сектор которых имеет многолетнюю историю.

Дополнительную актуальность данной работе придает то, что первое десятилетие оказалось весьма насыщено различными событиями, оказывавшими прямое и опосредованное влияние на государственную имущественную политику,

включая повсеместное возобновление экономического роста после трансформационного спада, неоднозначное восприятие элитами и массовым общественном сознании новой структуры собственности, сложившейся в результате ранее проведенной приватизации, и мировой финансово-экономический кризис 2008-2009 гг.

1. Оптимизация государственного сектора и приватизация в переходных экономиках в 2000-е гг.

В середине 2000-х гг. после приватизационного спада на рубеже веков наблюдался новый всплеск приватизационной активности в Европе. По своему масштабу (около 55 млрд. евро) он оказался сравним с концом 1990-х гг.

Эта волна продаж государственной собственности проходила в новых условиях расширения Евросоюза (ЕС), обусловленных включением в его состав в мае 2004 г. 10 новых стран (Мальта, Кипр, Словения, Венгрия, Чехия, Словакия, Польша, Литва, Латвия, Эстония)¹. Вновь вступившие в ЕС страны, большинство которых относится к переходным экономикам², рассматривали приватизацию скорее как средство экономического развития, чем возможность сократить государственный долг.

1.1. Приватизационная практика последнего десятилетия

Специфическими особенностями новой приватизационной волны, начавшейся в середине первого десятилетия нового века, являлись сдвиг от проведения частных размещений ценных бумаг (без объявления в печати и без участия широких групп подписчиков) к открытому размещению акций, увеличение размера сделок, возобновление приватизационной активности в финансовом и высокотехнологичном секторах экономики, чему способствовала и ситуация на фондовом рынке, где объем первичных и вторичных размещений ценных бумаг в 2004 г. почти утроился по сравнению с 2003 г. и составил 2/3 максимального значения объемов приватизации, которое было достигнуто перед тем, как приватизационная активность пошла на спад в 2000 г.

¹ Кроме того, в ближайшие годы в ЕС планируют вступить еще несколько стран (Болгария, Хорватия, Румыния, Турция), что является вызовом для нового десятилетия для этого объединения и всех его участников.

² Иногда рассматривалось в качестве события, знаменующего окончание переходного периода в этих странах. Однако лишь с 2008 г. и только по Чехии данные перестали включаться в отчет ЕБРР по переходным экономикам.

В первый период оживления приватизационных инициатив (2004 г.) двумя основными характеристиками приватизации стали: обращение к ускоренным продажам АВО (Accelerated Book-built Offerings)³, и значительные пакеты, реализованные в телекоммуникационном секторе. Затем правительства стран, проводящие приватизацию, все больше и больше стали склоняться к открытым размещениям, что затронуло и страны с переходной экономикой.

Тяготение к проведению приватизации методом ускоренных продаж получило свое распространение вслед за падением фондовых рынков в 2000 г.⁴ и последовавшим за ним ростом волатильности на рынке. В сложившихся условиях акционеры приватизируемых компаний (в особенности правительства), стали более заинтересованы в быстрых способах приватизации, сопровождаемых минимумом ценовых гарантий, основным из которых явились *ускоренные продажи*, преимущественно блокирующих пакетов.⁵ Практика ускоренных продаж в 2000-2004 гг. была весьма распространена, достигнув в 2003 г. своего максимума – 72,7% относительно остальных методов приватизации.⁶ И в 2004 г. более половины доходов от приватизации были получены в результате использования именно этих способов приватизации.

³ Accelerated Book-built Offerings – ускоренная продажа акций, проводимая в рамках IPO или иных алгоритмов выпуска акций в обращение, осуществляемые в очень сжатые сроки (один-два дня). Продаже предшествует собственно процесс оценки инвестиционного спроса на акции, результаты которого являются конфиденциальными и известны лишь компании, размещающей акции и, естественно, главному андеррайтеру, которым чаще всего назначается тот или иной инвестиционный банк. Когда акции вводятся в обращение таким образом, считается, что они размещены внебиржевым способом и сделка не гарантирована клиринговым центром. В *случае назначения андеррайтера, последний берет на себя риски неплатежей со стороны покупателя и риск отказа продавца* от сделки. Подписка осуществляется по приглашениям и направляется, как правило, только клиентам компании или главному андеррайтеру.

Как правило, продажа осуществляется по подписке с указанием желаемой цены, на основе которой формируется реальная продажная цена акций. Окончательная цена продажи определяется в конце операции, после закрытия подписки на акции, на основе особых критериев оценки. Основным отличием такого размещения акций от рыночного является то, что (1) предложения о цене являются закрытыми (в отличие от рыночного размещения), (2) состав инвесторов, участвующих в подписке и высказывающих предложения по цене, ограничен клиентами компании и андеррайтеров, (3) цена определяется основным андеррайтером и компанией-продавцом, а распределение акций среди участников подписки зависит исключительно от них, (4) все акции реализуются по одной цене.

⁴ Еще до известного падения деловой активности, связанного с событиями 11 сентября 2001 г. в США, в период с 1 сентября 2000 г. по 2 января 2001 г. имело место падение индекса NASDAQ на 45,9% – <http://www.marketvolume.com>.

⁵ В рамках такой продажи блокирующих пакетов имеют место транзакции, в рамках которых банковский консорциум приобретает акции у продавца по фиксированной цене, а затем занимается перераспределением их среди инвесторов, полностью принимая на себя ценовой риск. Такие продажи реализуются исключительно институциональным инвесторам и, как правило, осуществляются за один-два дня в противоположность периоду от одной до трех недель при подписке на акции традиционным рыночным способом.

⁶ Pappone Massimo & Giacomo Ciampolini. From marketed offerings to accelerated transactions - and back! The Enel case / The PB Newsletter. Issue N. 2, January 2005.

По сравнению с чисто рыночными способами размещения, такие продажи, гарантируя быстроту проведения приватизации и четкость поступления доходов от нее, сохраняют конфиденциальность сделки, но отличаются более низкими ценами и ориентированы лишь на институциональных инвесторов. Вместе с тем, возможность оперативно воспользоваться открывшейся на рынке возможностью продажи с относительно низкими рисками может в глазах организаторов приватизации перевесить преимущества открытого размещения на рынке.⁷

Широкое распространение частных продаж⁸ по сравнению даже с устраиваемыми аукционами вызвало к жизни исследование Zs. Fluck, J. Kose и S. A. Ravid (2007),⁹ в котором авторами отмечено, что как ни парадоксально, но в некоторых случаях частные продажи могут принести больше денег, чем продажи на аукционе, а аукционные правила транспарентности способны открыть двери коррумпированным участникам. Проблема часто заключается в качестве политического процесса, доступе к необходимой информации и жесткости политических ограничений. Именно в экономиках с жесткими политическими ограничениями, по мнению авторов, частные продажи наиболее распространены.

В процессе приватизации ярко проявляется различие между политическими собственниками и неполитическими собственниками. Политические собственники могут руководствоваться побудительными причинами, которые препятствуют действиям в интересах их компании, исходя из соображений эффективности, подобно тому, как это делают неполитические собственники. Практика показывает, что в странах с переходной экономикой в процессе приватизации внешний рынок часто противостоит внутреннему. Парадоксально, но отечественные политические инвесторы могут быть несколько более ущербны в качестве собственников, нежели зарубежные, поскольку они в большей степени подвержены стороннему вмешательству (например, государства) в деятельность их фирмы по сравнению с нерезидентами.

К тому же государственная собственность ограничивает влияние рынка на деятельность компании, поскольку в случае тесных связей между политиками и

⁷ В тех случаях, когда акции предприятия имеют положительную практику рыночного обращения, а продажа поддерживается большим объемом розничных инвесторов, выбор может быть сделан в пользу чисто рыночного размещения.

⁸ Частные продажи – продажи в результате частных переговоров.

⁹ Zs. Fluck, J.Kose & S.A.Ravid. Privatization as an agency problem: Auctions versus private negotiations. – Journal of Banking & Finance. № 31 (2007), pp. 2730-2750.

менеджерами государственных компаний, первым сложно разрабатывать и применять законы вне зависимости от интересов последних.

Л. Бальцерович¹⁰, например, выделяет несколько подчиненных приватизации и происходящих в ее рамках процессов:

– приватизация входа (entry privatization) – снижение или устранение барьеров входа для частных предприятий;

– приватизация активов (asset privatization) – перевод активов из государственного сектора в частный без сокращения числа принадлежащих государству компаний путем проведения политики, вынуждающей государственные предприятия оптимизировать свои размеры и проводить реструктуризацию (общая либерализация условий хозяйственной деятельности, ужесточение бюджетных ограничений для государственных предприятий);

– трансформационная приватизация (transformational privatization) – часто именно это понимается под собственно приватизацией, процессом, в рамках которого меняется сама природа находившейся в государственной собственности компании.¹¹

Принимая во внимание указанную типологию, следует различать два различных типа приватизации в мире за последние 20 лет: приватизацию в странах с развитой рыночной экономикой, где она, как правило, ограничивается собственно трансформационным процессом, и приватизацию в посткоммунистических странах и в большей части стран третьего мира, когда тесно переплетены все три указанных выше процесса.

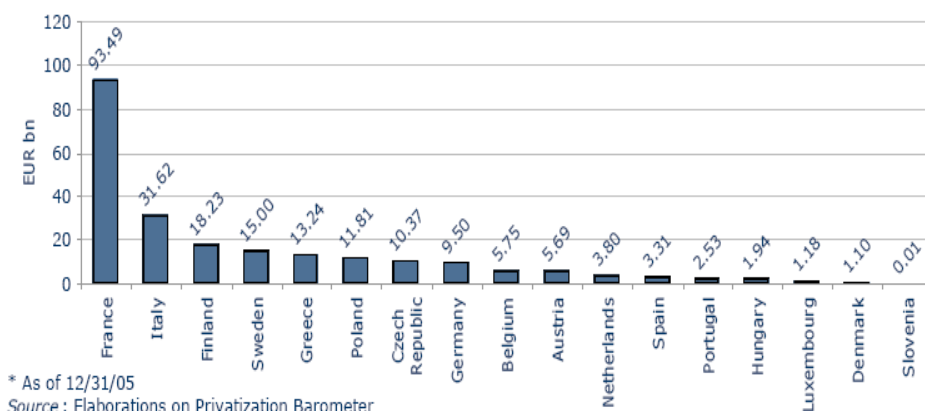
Между тремя этими понятиями существует очень серьезная взаимозависимость. В Польше, например, приватизация входа и приватизация активов сыграли весьма значительную роль благодаря жесткой макроэкономической политике и радикальной либерализации условий хозяйственной деятельности, которые подтолкнули государственные предприятия к конкуренции (Balcerowicz, 1995). Стоит подчеркнуть, что проблема приватизации входа до настоящего времени остается нерешенной в России.

Интенсивность возобновления приватизационных процессов в переходных экономиках в середине 2000-х гг. поставила вопрос о том, каким объемом активов,

¹⁰ Л. Бальцерович – польский экономист, вице-премьер и Министр финансов Польши в 1989-1991 гг.

которые можно приватизировать, продолжает владеть государство в этих странах. На этот вопрос призвано было ответить исследование Farinola и Megginson (рис. 1).¹²

Figure 1. Central Government Direct Portfolio Value*



Источник: Privatization Barometer, 2006

Рис. 1. Прямые государственные портфельные инвестиции по состоянию на 1 января 2005 г.

Авторы подчеркивают, что прямые инвестиции являются только частью общего государственного портфеля инвестиций во многих европейских странах. Важно оценить еще и не прямое участие государственного капитала (в той или иной форме, часто через сложные посреднические структуры) в компаниях, входящих в биржевой листинг, что и явилось целью работы, результатом которой стал анализ структуры собственности частично приватизированных листингуемых компаний в странах Европы.

Под непрямыми государственными инвестициями понималась та часть принадлежащего государству капитала, в котором основное право собственности оно осуществляет через институты, не являющиеся правительственными (как в случае министерств), а также через финансовые компании-посредники. Хотя иногда подобные институты включают сторонних инвесторов (например, частных акционеров или местную администрацию), компании могут являться полностью государственными.

Такие вложения расцениваются как косвенные в силу другой целевой направленности и природы. Соответственно, капитал, сосредоточенный в

¹¹ PB Report 2005. - Leszek Balcerowicz. Privatization in the Post-Communist Countries: Some Observations, pp. 36-39.

¹² L. Farinola & W. L. Megginson. Leviathan as Shareholder: the Value of Governments' Stakes. - PB Report 2006, pp. 25-30.

разнообразных принадлежащих государству институтах, не организован в форме прямого владения. Листингуемые компании могут владеть долей капитала в другой листингуемой компании. Чтобы избежать двойного учета авторы оценивали рыночную стоимость принадлежащих государству активов по цене первой компании, находящейся в цепочке компаний, через который осуществляется государственный контроль. В случае, когда в структуре собственности присутствует листингуемые компании, для целей расчета исключения держания государства на соответствующем уровне.

Пользуясь подобной оценкой, исследователям удалось установить, что в 2006 г., в таких странах с переходной экономикой, как, например, Польша и Чехия, еще оставалось достаточно государственных активов, которые потенциально могут быть вовлечены в приватизационные процессы.

При рассмотрении закономерностей развития переходных экономик можно попытаться проследить взаимосвязь между масштабом приватизации собственности и результативностью рыночных реформ в целом (*табл. 1*).

Таблица 1

Доля частного сектора в ВВП¹³

Страна/ регион	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009*	2010*
	Центральная Европа																				
Венгрия	25	30	40	50	55	60	70	75	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80
Чехия	10	15	30	45	65	70	75	75	75	80	80	80	80	80	80	80	80	80	н/д	н/д	н/д
Словакия	10	15	30	45	55	60	70	75	75	75	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80
Польша	30	40	45	50	55	60	60	65	65	65	70	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75
Словения	15	20	30	40	45	50	55	60	60	60	65	65	65	65	65	65	65	70	70	70	70
	Юго-Восточная Европа (кроме стран бывшей Югославии)																				
Албания	н/д	н/д	10	40	50	60	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75
Болгария	10	20	25	35	40	50	55	60	65	70	70	70	70	75	75	75	75	75	75	75	75
Румыния	15	25	25	35	40	45	55	60	60	60	60	65	65	65	70	70	70	70	70	70	70
	Страны бывшей Югославии (кроме Словении)																				
Хорватия	н/д	н/д	25	30	35	40	50	55	55	60	60	60	60	65	65	65	65	70	70	70	70
Македония	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	60	60	60	65	65	65	70	70	70
Черногория	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	65	65	65
Босния и Герцеговина	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	45	50	50	55	55	60	60	60	60
Сербия	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	40	40	45	50	55	55	55	60	60	60
	Балтия																				

¹³ По методике, принятой в ЕБРР, доля частного сектора в ВВП рассчитывается на основании данных, полученных из официальных (государственных) и неофициальных источников. В эту долю входит доход, полученный зарегистрированными частными компаниями от официально учитываемой деятельности, а также доход от официально не учитываемой деятельности при наличии надежной информации о нем. Под частными компаниями здесь понимаются все предприятия, контрольный пакет акций которых находится в собственности частных физических или юридических лиц.

Эстония	10	10	25	40	55	65	70	70	70	75	75	75	80	80	80	80	80	80	80	80	80
Литва	10	10	20	35	60	65	70	70	70	70	70	70	75	75	75	75	75	75	75	75	75
Латвия	10	10	25	30	40	55	60	60	65	65	65	65	70	70	70	70	70	70	70	70	70
СНГ (европейская часть)																					
Россия	5	5	25	40	50	55	60	70	70	70	70	70	70	70	70	65	65	65	65	65	65
Украина	10	10	10	15	40	45	50	55	55	55	60	60	65	65	65	65	65	65	65	60	60
Молдова	н/д	н/д	10	15	20	30	40	45	50	45	50	50	55	55	55	60	65	65	65	65	65
Беларусь	н/д	н/д	10	10	15	15	15	20	20	20	20	20	25	25	25	25	25	25	30	30	30
Закавказье																					
Армения	н/д	н/д	35	40	40	45	50	55	60	60	60	60	70	70	75	75	75	75	75	75	75
Грузия	н/д	н/д	15	20	20	30	50	55	60	60	60	60	65	65	65	65	70	75	75	75	75
Азербайджан	н/д	н/д	10	10	20	25	25	40	45	45	45	60	60	60	60	60	75	75	75	75	75
Центральная (Средняя) Азия																					
Кыргызстан	н/д	н/д	20	25	30	40	50	60	60	60	60	60	65	65	75	75	75	75	75	75	75
Казахстан	н/д	н/д	10	10	20	25	40	55	55	60	60	60	65	65	65	65	65	70	70	65	65
Таджикистан	н/д	н/д	10	10	15	25	30	30	30	40	40	45	50	50	50	55	55	55	55	55	55
Узбекистан	н/д	н/д	10	15	20	30	40	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45
Туркменистан	н/д	н/д	10	10	15	15	20	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25

* – с 2008 г. данные по Чехии не включаются в отчет ЕБРР по переходным экономикам.

Источник: European Bank for Reconstruction and Development. Transition Reports (2001-2011).

Мировой опыт показывает, что существует набор институциональных предпосылок для успешного развития рыночных отношений, включающий существование прав собственности, осуществимых на практике, гарантии исполнения контрактов с возможностью принятия по ним своевременных судебных решений, основанных на законе, а не на индивидуальных предпочтениях и политических соображениях, регулирование, в основе которого лежат основанные на главенстве закона решения в обоюдных интересах, как инвесторов, так и потребителей, и, наконец, наличие предсказуемой, профессиональной и неподкупной государственной администрации.

При наличии таких условий государство может рассчитывать на повышенный интерес иностранных инвесторов и проведение успешных приватизационных сделок. В большей мере располагали теми или иными из числа перечисленных (или имели возможности их развивать) страны, находившиеся по соседству с развитыми рыночными экономиками Западной Европы. Поэтому очевидно можно сделать вывод о том, что на успех приватизации оказывали влияние и иные факторы: географические, исторические, экономические, а также культурологические.

Например, всеобъемлющая и успешно проведенная приватизация в Эстонии способствовала быстрому успеху рыночных реформ в стране. Однако, эта страна помимо перечисленных выше условий располагала дополнительными факторами, благоприятствовавшими проведению приватизации: географическим положением, сохранившимися от прежних поколений деловыми контактами с Западом, исторически сложившимся знакомством с юридической системой западных стран, наличием нераспространенного среди постсоциалистических стран желания идти на контакт с зарубежными инвесторами (если, они, конечно, не из России), выбором немецкой модели приватизации, реализованной в бывшей ГДР, и готовностью принять существенную техническую помощь Германии в этом вопросе.

Страны, в которых была проведена масштабная приватизация (Венгрия, Чехия, Словакия, Эстония, в меньшей степени Польша), еще с середины 90-х гг. отличала высокая доля частного сектора в ВВП, а также наиболее высокий уровень привлечения иностранных инвестиций, т. е. показатели, связанные непосредственно

с приватизацией.¹⁴ Более того, в этих странах наблюдалось наибольшее оживление производства и наиболее высокие темпы роста ВВП.

К 2004 г. более 60% всех прямых иностранных инвестиций (ПИИ) стран Центральной и Восточной Европы сосредоточилось в Польше, Чехии и Венгрии, причем в последних двух накопленный объем ПИИ превысил 2 тыс. долл. на душу населения, в Словении – 1,5 тыс. долл., а в Польше и Словакии – 1 тыс. долл. Достаточно упомянуть, что в Венгрии уже с 1997 г. предприятия с иностранным капиталом производили более половины добавленной стоимости при 30% удельном весе в совокупной занятости. На их долю приходилось около 70% объемов экспорта и импорта, а в начале 2000-х гг. доля в экспорте приблизилась к 90%. Под контролем иностранных инвесторов (преимущественно крупнейших ТНК) оказалось около 70% обрабатывающей промышленности (в том числе многие отрасли целиком) и финансового сектора, примерно половина электроэнергетики и оптовой торговли. В 2000 г. на долю иностранных участников приходилось 85% суммарного капитала предприятий, где имелось такое участие.¹⁵

В автопромышленности Чехии после поглощения компанией Volkswagen AG Automobiloze Zavody Narodny Podnik (AZNP) Skoda и прекращения выпуска автомобилей Tatra Narodny Podnik в 90-е гг. предприятиям с иностранными инвестициями в 2001 г. принадлежало более 83% всего акционерного капитала отрасли, они обеспечивали более 91% продаж, 94% экспорта и инвестиций.¹⁶

В то же время страны Юго-Восточной Европы и СНГ в большей степени были затронуты длительным периодом падения производства и макроэкономической нестабильности. Более значительные сложности они испытывали и в процессе самой приватизации, когда невозможно было найти новых собственников, готовых провести реструктуризацию, острее стояли здесь и проблемы коррупционной составляющей при проведении приватизационных сделок. Возможным объяснением неудач при проведении приватизации может служить слабость этих стран в экономическом отношении.

¹⁴ При этом необходимо иметь в виду, что повышение удельного веса частного сектора в экономике может происходить не только за счет приватизации государственных предприятий, но и вследствие создания новых изначально частных бизнес-единиц.

¹⁵ Глинкина С. П. К итогам приватизации в странах Центрально-Восточной Европы. – В: Управление собственностью, 2004, № 2, с. 38-42.

¹⁶ Хрусталева Н. А. Привлечение прямых иностранных инвестиций в автомобильную промышленность стран Центральной и Восточной Европы. – В: Управление собственностью, 2007, № 2, с. 21-22.

Вместе с тем скорость и глубину приватизации никак нельзя считать единственным фактором, определяющим успешность развития переходных экономик.

Достаточно обратить внимание на примерно одинаковую долю частного сектора в экономике (70-75%) в таких разных по достигнутым ко второй половине 2000-х гг. результатам стран, как Польша и Словения, Румыния и Болгария, Латвия и Литва. Из трех стран (Польша, Словакия, Словения), являющихся бесспорными лидерами по динамике ВВП относительно дореформенного 1989 г. к моменту начала последнего финансово-экономического кризиса (более 135%), в Польше и Словении наблюдалась несколько меньшая доля частного сектора, чем в Венгрии и Чехии. Предкризисный уровень производства был превзойден в 1996 г. в Польше и в 1998 г. в Словении г. при доле частного сектора в 60% в ВВП, в 1999-2001 гг. – в Венгрии, Чехии, Словакии при доле частного сектора в 75-80%, в 2005-2006 гг. – в Латвии и Литве при доле частного сектора в 70-75%.¹⁷

В недавно вышедшей фундаментальной работе В. Попова помимо общеизвестного феномена высоких темпов экономического роста в КНР обращено внимание то, что подтверждение большей эффективности более либеральной экономической модели (включая большой масштаб приватизации) можно наблюдать лишь при обобщенном сопоставлении стран Центральной и Восточной Европы с одной стороны, и бывшего СССР, с другой. В то же время на постсоветском пространстве лидерами экономической динамики в середине 2000-х гг. по отношению к дореформенному 1989 г. являлись Узбекистан, Туркменистан, Эстония, Беларусь, Казахстан, хотя Узбекистан, Туркменистан и Беларусь имели самые низкие показатели либерализации экономики¹⁸, особенно по доле частного сектора (менее половины ВВП).¹⁹

Несомненно, что взаимосвязь приватизационного процесса с общим состоянием экономики в тех или иных странах нуждается в осмыслении и с учетом последнего кризиса 2008-2009 гг.

¹⁷ Попов В. В. Стратегии экономического развития. М., ГУ-ВШЭ, 2011, с. 16, 18.

¹⁸ Попов В. В. Стратегии экономического развития. М., ГУ-ВШЭ, 2011, с. 18.

¹⁹ Во второй половине 2000-х гг. группу лидеров по росту ВВП на постсоветском пространстве пополнил Азербайджан, что ясно показывает необходимость учета фактора ресурсной обеспеченности и удельного веса топливно-энергетического комплекса (ТЭК) в структуре экономики для обеспечения должной сопоставимости в ходе компаративного анализа. Очевидно, что такие страны, как Азербайджан, Туркменистан, в меньшей степени Казахстан и Россия в условиях роста мировых цен на энергоносители обладали большими возможностями для достижения более высоких темпов экономического роста.

На фоне европейских стран с переходной экономикой явно выделяется Польша, где в этот период сохранялась положительная динамика ВВП. В Словакии, Чехии, Венгрии, странах с максимально зафиксированными величинами доли частного сектора спад оказался менее глубоким, чем в Словении и странах Балтии, включая, правда, Эстонию, сопоставимую с тройкой лидеров по показателю удельного веса частного сектора. Россия заняла промежуточное положение.²⁰ Еще более глубокий, чем в странах Балтии, спад наблюдался на Украине. В свою очередь, Беларусь показав неплохие на фоне России и Украины результаты в период острой фазы кризиса (более высокие темпы роста ВВП в 2008 г. и сохранение его объема ВВП в 2009 г. на уровне предыдущего года)²¹, затем оказалась втянутой в серьезные кризисные явления, проявившиеся в полной мере в 2011 г.

Характеризуя собственно приватизационный процесс в странах с переходной экономикой следует отметить, что после оживления в 2005-2006 гг. он несколько затормозился, нередкими стали известия о возможном пересмотре планов приватизации. Основной причиной этого явилось изменение политического климата.

Выступления лидеров политических партий и кандидатов на пост президента в странах Центральной и Восточной Европы с призывами к «исправлению» результатов проведенной приватизации» или к «защите национальных интересов» стали достаточно широко распространены. В Болгарии, например, оппозиционная партия «Атака»²², стоящая на платформе пересмотра результатов приватизации, выиграла 21 место на выборах в Национальное собрание в 2005 г. Результаты парламентских выборов 2006 г. в Чехии, в результате которых разразился политический кризис, связанный с невозможностью сформировать как левое, так и правое правительство, способствовали торможению процесса разгосударствления в этой стране.

После того, как к руководству Польши, продемонстрировавшей наиболее успешный переход к рыночной экономике среди стран Центральной и Восточной Европы в 90-е гг., в 2005 г. пришли такие влиятельные и популистски настроенные

²⁰ Стародубровский В. Г. В поисках выхода из кризиса: российская экономика в 2009 году // Экономическая политика, 2010, № 2, с. 134; Стародубровский В. Г. Тернистый путь выхода из кризиса: российская экономика в 2010 году // Экономическая политика, 2011, № 2, с. 159.

²¹ Статистика СНГ (Статистический бюллетень) № 2 (473), Январь 2010, М., Статкомитет СНГ, с. 186, 190, 192.

²² Партия «АТАКА» создана в 2005 г. В качестве политических принципов партия выдвинула 20 пунктов, содержащих требования радикальных перемен и изменения конституции, включая

лидеры, как братья Л. и Я. Качиньские, произошел отход от дальнейшего проведения экономических реформ и, в частности, приватизации. Сделки, если и проводились, то не носили рыночного характера и были весьма незначительными по объему. Как правило, объектами приватизационных сделок становились миноритарные пакеты акций, а использовались чаще всего, это были прямые частные продажи. Так, например, в 2007 г. были приватизированы 26,8% акций компании CMC Zawiercie SA Poland Manufacturing и 9,66% акций компании Zaklady Azotowe Pulawy Poland Manufacturing. Правда, в 2008 г. в связи с последствиями мирового финансово-экономического кризиса в Польше был принят новый приватизационный план, однако его реализация находится в сильной зависимости от неоднократно менявшейся политической конъюнктуры.

Все эти события показывают, что приватизация остается очень чувствительной темой в странах переходной экономики.

Конечно, проблема масштабного пересмотра результатов приватизации 1990-х гг. в настоящее время не стоит в большинстве стран региона в повестке дня, но даже само обсуждение такой возможности имеет важные последствия для экономики, включая планы последующей приватизации, состояние фондового рынка, инвестиционный процесс и динамику текущей эффективности в краткосрочной перспективе.

Достаточно сильные общественные настроения в пользу пересмотра итогов приватизации могут создавать у нынешних собственников приватизированных предприятий большие стимулы к распродаже своих активов, нежели к их производительному использованию, сопровождаемым риском экспроприации. А подобная ориентация вкупе с хроническим недоинвестированием в основной капитал только укрепляет антиприватизационные настроения в обществе.

Влияние общественного сознания на политическую ситуацию и возможные экономические последствия, к которым может привести пересмотр прав собственности, сложившихся по итогам приватизации, делают актуальным изучение причин существования антиприватизационных настроений в обществе и степени их распространения.

признание православной церкви официальной религией и выход Болгарии из НАТО. «Атака» также выступает против членства Болгарии в Европейском союзе, за ревизию результатов приватизации.

Этой проблеме был посвящен отчет EBRD²³, обобщивший результаты проведенного в 2006 г. опроса 28 тыс. респондентов из 28 посткоммунистических стран на предмет поддержки населением этих стран идеи пересмотра результатов приватизации (табл. 2). Впервые задачей исследования было выяснить, не только какие слои населения ее поддерживают, но и причины, по которым это происходит.

Таблица 2

Предпочтения населения некоторых стран с переходной экономикой в отношении приватизированных компаний

Страна	Приватизированные компании следует (% опрошенных, поддерживающих тот или иной вариант)			
	рениационализировать	рениационализировать и приватизировать прозрачным способом	оставить нынешним владельцам, если они выплатят полную стоимость	оставить нынешним владельцам
Центральная и Юго-Восточная Европа				
Болгария	28,8	15,8	48,3	7,2
Венгрия	24,6	10,2	51,9	13,3
Румыния	19,9	14,4	53,0	12,8
Чехия	13,0	11,8	20,6	24,6
Постсоветское пространство				
Украина	43,0	12,5	31,9	12,6
Армения	40,5	22,6	26,8	10,1
Россия	36,7	13,3	31,5	18,5
Грузия	30,9	31,9	14,0	23,2
Эстония	22,4	10,7	22,6	44,4
Беларусь	20,4	7,1	25,8	46,7

Источник: Денисова И., Эллер М., Фрай Т., Журавская Е. Кто хочет пересмотреть итоги приватизации ? // Beyond Transition. Июль-сентябрь 2007 г. Номер 15 (2007), с. 23.

Данные опроса подтвердили мнение о том, что приватизация не получила широкой общественной поддержки во многих странах с переходной экономикой.

В целом можно говорить о несколько большей легитимации приватизации в глазах населения в странах Центральной и Юго-Восточной Европы по сравнению со странами бывшего СССР. Тем не менее, и в них весьма популярна идея «условного» отказа от пересмотра итогов приватизации, когда новые владельцы остаются собственниками бывшей государственной собственности при выплате ее полной стоимости (около половины респондентов в Румынии, Венгрии, Болгарии). На втором по популярности месте стоит идея рениационализации (20-30%), на третьем – рениационализации с последующей прозрачной и честной приватизацией (10-15%). Лишь в Чехии, где довольно широкие массы простых граждан были вовлечены в приватизационный процесс с помощью именных чеков, в отношении части

²³ EBRD's Annual Report 2007 - www.ebrd.com/downloads/research/annual/ar07a.pdf.

имущества проводилась реституция, а персонал приватизируемых предприятий не имел весомых льгот, первенствовало (но отнюдь не преобладало) согласие с итогами приватизации (примерно 1/4 опрошенных). Минимальными по сравнению с соседями были в этой стране и настроения в пользу различных вариантов ренационализации.

На постсоветском пространстве общественные взгляды ранжировались иначе. Наиболее популярной была идея простой ренационализации (более 30-40%), затем – идеи «условного статуса-кво» (более 25-30%) и ренационализации с последующей прозрачной и честной приватизацией (более 10-20%) (по Украине, Армении и России). Интересно, что в России при вдвое большей популярности идеи простой ренационализации (36,7%) по сравнению с сохранением приватизированных предприятий за нынешними владельцами без всяких условий (18,5%), последний показатель оказался больше, чем в Армении и на Украине, а также в большинстве представленных стран Центральной и Юго-Восточной Европы (не более 12-13%), исключая Чехию. Особняком стоит Грузия, где идеи простой ренационализации и ренационализации с последующей прозрачной и честной приватизацией котируются примерно на одном уровне (более 30%), тогда как во всех остальных странах, указанных в *табл. 2*, простая ренационализация пользуется гораздо большей популярностью.

Весьма любопытна близость данных, полученных по Эстонии и Беларуси, странам, реализовавшим противоположные варианты реформы собственности. Более 44-46% опрошенных согласились на безусловное сохранение собственности за нынешними владельцами. В Эстонии на одном уровне популярности находились идеи «условного статуса-кво» и простой ренационализации (по 22%), а в Беларуси последняя оказалась несколько менее популярной (более 20%) против около 26%, допускающих сохранение собственности за нынешними владельцами при условии выплаты ее полной стоимости. Беларусь и Эстония (наряду с Чехией) оказались настроены в пользу безусловного сохранения приватизированных предприятий за нынешними владельцами оказались более распространенными, нежели предпочтения простой ренационализации, тогда как во всех остальных странах, указанных в *табл. 2*, наблюдалась обратная картина.

Возможны различные интерпретации такого восприятия приватизации: доказательство эффективности «немецкой» приватизационной модели (без ваучеров

и льгот инсайдерам) для Эстонии²⁴, наличие широкой общественной поддержки потенциальной приватизации в Беларуси²⁵, наконец, адекватность избранных вариантов реформы общественному сознанию в каждой из этих стран.

Опрос показал, что наличие человеческого капитала, мало подготовленного к восприятию рыночных реалий, является основной базой поддержки лозунга о пересмотре результатов приватизации (граждане, обладающие меньшим человеческим капиталом или человеческим капиталом, характерным для экономики с доминированием госсобственности). В тех же случаях, когда противостояние приватизации объясняется сомнением общества в ее честности и справедливости, может оказаться необходимой выплата компенсаций тем слоям населения, которые считают, что проиграли в процессе приватизации (например, работники государственного сектора, занятые в организациях, не попавших в первую волну приватизации или вовсе исключенных из нее). Опрос также показал, что те слои населения, которые понесли серьезные потери в период перехода к рыночной экономике (испытывали снижение доходов и личного потребления, вынужденно продавали имущество) с большей вероятностью выступают за пересмотр итогов приватизации.

Противоположная позиция более популярна среди респондентов, у которых выросли доходы по сравнению с дореформенным периодом, владельцев частной собственности (домов и квартир), а также лиц, занявшихся предпринимательством (особенно в странах с масштабной приватизацией, эффективным управлением и развитой демократией).

По итогам отчета можно сделать следующие выводы.

Несмотря на то, что идея о пересмотре результатов приватизации весьма распространена, в странах Новой Европы относительно небольшая часть выступает в поддержку простой ренационализации, ситуация в странах СНГ является менее однозначной.

²⁴ Интересно, что в Венгрии, где была реализована близкая по своему содержанию приватизационная модель, доля поддерживающих «безусловное» статус-кво в отношении приватизации примерно в 3,5 раза меньше, чем в Эстонии, за счет доминирования идеи выплаты нынешними владельцами полной стоимости. Популярность же идей простой ренационализации и ренационализации с последующей прозрачной приватизацией в этих странах примерно одинакова 22-25% и 10% соответственно.

²⁵ Впрочем, позитивное восприятие деятельности существующего частного сектора в Беларуси вполне может сочетаться с поддержкой структурой собственности в целом, если под нынешними владельцами понимать государство и различные квазигосударственные структуры.

Многие граждане не удовлетворены методами разгосударствления предприятий, значительная часть опрошенных считает, что собственники, которые приобрели государственные активы по очень низкой цене, должны возместить какую-то часть их стоимости. Возможную перераспределительную политику государства в этой связи целесообразно сочетать с программами переквалификации в отношении групп населения, испытавших на себе потери от снижения отдачи на человеческий капитал.

Те, кто поддерживают идею пересмотра итогов приватизации исходя из соображений честности и справедливости методов проведения приватизации, могут в процессе совершенствования самого приватизационного процесса, когда на практике возобладают принципы справедливости и транспарентности, отказаться от поддержки этой идеи. И в целом ее поддержка базируется на личном негативном опыте, факторе, значимость которого со временем должна снижаться.²⁶

Распространение идеи пересмотра результатов приватизации открывает перед политиками в посткоммунистических странах широкие возможности спекулировать на этих настроениях. Однако общественное мнение редко выливается в реальные коллективные действия, поэтому политические институты могут в своих интересах манипулировать общественным мнением, а высокий уровень поддержки идеи пересмотра отнюдь не означает автоматического изменения политического курса.

В свете отмеченного выше, некоторое торможение приватизационного процесса в условиях еще достаточно устойчивого состояния фондового рынка следует признать довольно закономерным, хотя причиной этого помимо политического фона выступало также стремление к совершенствованию приватизационное законодательство в ряде стран. Так, в октябре 2007 г. Сербия внесла поправки в законодательство по приватизации, запрещающие участвовать в приватизационном процессе инвесторам, имеющим судимость или находящимся под следствием. В Грузии в этот период шел процесс внесения поправок в закон о приватизации, расширяющих перечень активов, разрешенных к включению в этот процесс, за счет железнодорожной инфраструктуры, систем водоснабжения и пр. В Кыргызстане был принят новый закон, позволяющий правительству республики

²⁶ T. Frye and E. Zhuravskaya. Support for Revising Privatization in the Postcommunist World – PB Report 2007, pp. 38-43; Денисова И., Эллер М., Фрай Т., Журавская Е. Кто хочет пересмотреть итоги приватизации ? // Beyond Transition. Июль-сентябрь 2007 г. Номер 15 (2007), с. 23.

принимать решения относительно большинства случаев приватизации, не дожидаясь их одобрения парламентом.

Говоря о ситуации на постсоветском пространстве нельзя не отметить, что в Казахстане, Украине и особенно России наблюдались примеры прямой или косвенной деприватизации предприятий, приватизированных в прошлом десятилетии. Причем, если в Казахстане и на Украине имели место единичные случаи такого рода²⁷, то в России переход активов под контроль компаний с участием государства в результате слияний и поглощений с середины 2000-х гг. стал заметным явлением, затронувшим не только сектор добычи природных ресурсов, но и крупные предприятия обрабатывающей промышленности, финансовые учреждения.

Между тем в странах Центральной и Восточной Европы отсутствовали явные признаки значимого участия государственных компаний в процессах слияний и поглощений. Косвенно связанный с этим сюжет опосредованного участия бывших государственных банков в купонной приватизации в Чехии в первой половине 90-х гг. в значительной мере был исчерпан после масштабной приватизации, происходившей в конце 90-х гг. и начале 2000-х гг.

В 1992 г. три крупнейших банка страны участвовали в первой волне ваучерной приватизации собственно банков. Это Коммерческий банк (Komerční Banka – KB), Česká spořitelna (CS - Чешский сберегательный банк) и Investiční a Poštovní Banky (IPB). Таким образом, банки участвовали в ваучерной приватизации двояким образом, поскольку акции банков были включены в ваучерную схему и инвестиционные фонды, поддерживаемые этими банками, стали обладать собственностью в чешских компаниях и в капитале друг друга. Чешское правительство, продав часть своих пакетов акций в капитале четырех крупных

²⁷ В 2005 г. Кабинет министров Республики Казахстан принял решение о выкупе ранее переданного в частные руки энергетического комплекса «Алматы Пауэр Консолидейтед» (АПК), являющегося основным поставщиком тепло- и электроэнергетики в Алматы и Алматинской области. В 1996 г. 12 предприятий Алматинской энергосистемы, включая Капчагайскую ГЭС, были проданы всего за 7 млн долл. бельгийской компании «Трактель», обещавшей крупные инвестиции. Все издержки, связанные непосредственно со сделкой и ремонтом основных фондов, были заложены в тарифы на электрическую и тепловую энергию, что легло тяжелым бременем на население.

В Украине в это же время была пересмотрена сделка по приватизации металлургического комбината «Криворожсталь», который ранее при президенте Л. Д. Кучме был продан местному консорциуму с участием его зятя всего за 800 млн долл. Новое правительство аннулировало сделку, повторно продав этот актив компании Mittal Steel за 4,8 млрд евро. Эта сделка стала второй по величине в 2005 г. среди стран Центральной и Восточной Европы.

банков, все-таки оставило себе сравнительно значительные, а иногда и контрольные пакеты в капитале этих банков.²⁸

Спустя несколько лет крупнейшими (но не всегда и не сразу мажоритарными) акционерами всех этих банков стали иностранные банки: IPB – японский инвестиционный банк Nomura (1997 г.), KB – французский Société Générale (2001 г.), CS – австрийский Erste Bank (постепенно к 2002 г.). В итоге в 2001-2002 гг. приватизация банковского сектора в основном была завершена, хотя после валютного кризиса 1997 г. имел место рост доли государства в капитале KB и CS (до 53%), а 44% акций KB до сих пор принадлежит Фонду национального имущества Чешской республики²⁹.

Россия стала не единственной страной среди переходных экономик, где по данным ЕБРР в 2000-х гг. произошло сокращение доли частного сектора в ВВП (табл. 1)³⁰. Наряду с уменьшением этого показателя в середине 2000-х гг. в России на 5 процентных пунктов (с 70% до 65%), сокращение аналогичного размера было отмечено в 2009 г. применительно к Украине (с 65% до 60%) и Казахстану (с 70% до 65%), что теоретически можно связать с последствиями мирового финансово-экономического кризиса. Справедливости ради необходимо отметить, что доля частного сектора в России стабилизировалась на уровне 70% еще с 1997 г. Между тем во второй половине 2000-х гг. рост доли частного сектора среди стран с переходной экономикой имел место только в государствах, возникших на месте бывшей Югославии (кроме Черногории)³¹ и некоторых странах СНГ (Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова), тогда как в 2000-2004 гг. наблюдался в большинстве стран с переходной экономикой, за исключением Венгрии, Чехии, Словакии, Албании, Туркменистана и Узбекистана.

В условиях общего замедления приватизации в 2000-е гг. в ряде стран СНГ, где государство сохранило существенное имущественное присутствие в экономике

²⁸ Bonin et al., 2005; Cull et al (2002).

²⁹ <http://www.wbanks.ru/europe/czech-republic/komercni-banka.html>.

³⁰ При всем этом необходимо иметь в виду, что корректность оценки масштабов частного и государственного сектора на основании данных ЕБРР весьма относительна, что хорошо видно на примере России. В отличие от увеличения роли государства в экономике с середины 2000-х гг. (в частности, переход под контроль госкомпаний бывших активов «Юкоса» и «Сибнефти») в данных ЕБРР

явно не нашла отражения приватизация конца 90-х гг. и первой половины 2000-х гг., объектом которой было немало крупных компаний общенационального масштаба (например, основная часть угольной промышленности, «Славнефть», «ОНАКО» и др.), и реформа электроэнергетики с ликвидацией РАО «ЕЭС России» в 2008 г.

(например, Казахстан и Беларусь) (табл. 3), политика правительства была направлена на оптимизацию состава государственного имущества путем преобразования большей части госпредприятий в акционерные общества или товарищества с ограниченной ответственностью, передачи части государственных акций в уставные капиталы государственных холдингов и корпораций, сохранения в госсобственности только тех предприятий, управление которыми и выполнение их функций не может быть осуществлено организациями других правовых форм.

Таблица 3

Количество организаций государственного сектора экономики в ряде стран СНГ в первой половине 2000-х гг.

Страна	Унитарные предприятия	Учреждения	Хозяйственные (акционерные) общества с долей государства всего	более половины капитала
Казахстан (начало 2000-х гг.)	1983* + 3716**	2503* + 13500**	242 АО +188 ТОО	...
Узбекистан (начало 2000-х гг.)	1244	...	3300 (на 1 января 2003 г.)	1239
Туркменистан (на 1 января 2004 г.)	3758 государственных хозяйствующих субъектов (без разделения по правовым формам)	юридических субъектов (без организационно-правовым формам)	всего в 1993-2003 гг. в ходе приватизации 34 госпредприятия было преобразовано в АО, в большинстве из которых государство владело контрольным пакетом акций	
Беларусь (на 1 июля 2004 г.)***	1879****	1185	601***** + 989*****	397*****

* – республиканская собственность и финансирование из республиканского бюджета (для учреждений);

** – коммунальная собственность и финансирование из местных бюджетов (для учреждений);

*** – без учета 6832 юридических лиц коммунальной собственности;

**** – включая дочерние унитарные предприятия и 2 казенных предприятия;

***** – республиканская собственность, включая 15 АО, где действует особое право «золотая акция»;

***** – коммунальная собственность.

Источник: Зарецкая С. Л. Приватизация в Казахстане: основные направления и итоги. – В: Приватизация в России и других странах СНГ: Сб. обзоров / РАН. ИНИОН. Центр науч.-информ. исслед. глобал. и регион. пробл.; Отв. ред. Виноградов В. А. М., 2003, с. 181; Черноморова Т. В. Узбекистан: Свой путь приватизации. – В: Приватизация в России и других странах СНГ: Сб. обзоров / РАН. ИНИОН. Центр науч.-информ. исслед. глобал. и регион. пробл.; Отв. ред. Виноградов В. А. М., 2003, с. 207; Кошкин В. И., Тихомиров А. А. Проблемы реформирования государственного сектора экономики Туркменистана // Управление собственностью, 2004, № 1, с. 12; Агаджанов Р. Л. Приватизация в Туркменистане: итоги и перспективы // Управление собственностью, 2004, № 2, с. 46; Мельников О. В., Жерносек Н. К. О реализации Концепции управления государственным имуществом Республики Беларусь // Управление собственностью, 2004, № 3, с. 22-23, 27-28; Бутиков И. Приватизация и формирование многоукладной экономики в Узбекистане – В: Социально-экономическая трансформация в странах СНГ: достижения и проблемы (материалы международной конференции). М., Издательство Института экономики переходного периода, 2004, с.253.

Так, в Казахстане новые акценты государственной политики в сфере отношений собственности нашли отражение в Концепции управления

³¹ Данные по этой стране имеются только с 2007 г., поскольку до 2006 г. она наряду с Сербией

государственным имуществом и приватизации в Республике Казахстан, одобренной правительством 21 июля 2000 г., т. е. менее чем через год после появления аналогичного документа в России. Как отметил в 2001 г. министр финансов Казахстана М. Есенбаев, пора получать прибыль не от приватизации, а от управления государственными предприятиями и государственными долями в акционерных обществах, повысив качество управления принадлежащим государству имуществу в целом.³²

В 2007 г. по результатам исследования видов деятельности госпредприятий и организаций с участием государства в уставном капитале были утверждены перечни из 289 объектов коммунальной собственности, подлежащих передаче в конкурентную среду. Предполагается сокращение разнообразия организационно-правовых форм государственного предприятия путем ликвидации для них права хозяйственного ведения. В целях эффективного управления дочерними компаниями и контроля за государственным имуществом, передаваемым в оплату уставных капиталов национальных холдингов и компаний, предлагается сократить количество ступеней в вертикально интегрированных структурах (длину агентских цепочек) с образованием единого специализированного совета по вопросам национальных холдингов, куда войдут представители парламента и правительства.

Основным направлением повышения эффективности управления собственностью в Беларуси стало вовлечение в хозяйственный оборот неиспользуемых или неэффективно используемых объектов недвижимости посредством использования как традиционных инструментов (передача в хозяйственное ведение и оперативное управление другим юридическим лицам без изменения формы собственности), так и относительно новых для республики (продажа и сдача в аренду), либо передачи в коммунальную собственность. Определенные шаги делаются и в части передачи государственных акций в доверительное управление³³. Однако данный инструмент еще не получил широкого распространения в стране.³⁴ Возможно, определенная активизация приватизационной политики в Беларуси может произойти вследствие острых

составляла Союзную Республику Югославию (СРЮ).

³² Зарецкая С. Л. Приватизация в Казахстане: основные направления и итоги. – В: Приватизация в России и других странах СНГ: Сб. обзоров / РАН. ИНИОН. Центр науч.-информ. исслед. глобал. и регион. пробл.; Отв. ред. Виноградов В. А. М., 2003, с. 173, 181-187.

³³ Например, акции ОАО «Криница» были переданы в доверительное управление «Приорбанку», который в рамках договора обеспечил финансирование реструктуризации этого пивзавода.

кризисных явлений 2011 г. (например, приобретение российским «Газпромом» 50% акций «Белтрансгаза», следствием чего стал его переход под полный контроль российской компании).

Стоит отметить, что в некоторых странах СНГ в 2000-е гг. все еще продолжалась малая приватизация. Так, доля реформированных и приватизированных предприятий в сфере торговли, общественного питания и бытового обслуживания, их доля в результирующих показателях (розничный товароборот и т. п.) в Беларуси и Туркменистане в 2004 г.³⁵ примерно соответствовала уровню, наблюдавшемуся в России в период окончания массовой приватизации. В Азербайджане правительство планировало завершить очередной раунд приватизации малых предприятий к концу 2009 г.

Возвращаясь к приватизации в странах, присоединившихся к ЕС, отметим, что в 2007 г. практически не было осуществлено ни одной сколько-нибудь крупной приватизационной сделки,³⁶ а в 2008 г. процесс приватизации уже в значительной мере определялся кризисными явлениями в мировой экономике.

Воздействие кризиса на приватизационные инициативы выразилось: во-первых, в том, что кредитный коллапс сократил средства, которыми располагали инвесторы для участия в приватизации. Во-вторых, в результате падения цен на фондовом рынке приватизация через открытое первичное размещение (IPO) становилась все менее и менее привлекательной. В-третьих, во многих случаях интерес иностранных инвесторов к приобретению компаний, намеченных к приватизации, оказался весьма слаб, что заставило правительства откладывать проведение тендеров в ожидании более высоких продажных цен. В-четвертых, что касается приватизации банковского сектора, то в данном случае некоторые правительства откладывали продажу принадлежащих государству финансовых институтов, поскольку те выступали в роли его агентов при доведении до выбранных субъектов хозяйствования средств антикризисной поддержки, играя

³⁴ Ermolenko D. Motova D. Analysis of Foreign Experience of Property Management. Krasnodar, 2009 - <http://ej.kubagro.ru/2009/05/pdf/09.pdf>.

³⁵ Мельников О. В., Жерносек Н. К. О реализации Концепции управления государственным имуществом Республики Беларусь // Управление собственностью, 2004, № 3, с. 26- 27; Агаджанов Р. Л. Приватизация в Туркменистане: итоги и перспективы // Управление собственностью, 2004, № 2, с. 46-47.

³⁶ Только одна страна Новой Европы осуществила крупную приватизационную сделку во второй половине 2007 г. в Словении наконец продан за 309 млн евро (455 млн долл.) 40%-ный пакет акций банка Nova Kreditna Banka Maribor (NKBM). Сделка прошла по сильно завышенной относительно рыночной стоимости цене – в первый же день торги акциями закрылись на уровне 37% от цены предложения.

также важную роль при реализации функции осуществления платежей в экономике, которая оказалась весьма уязвима в период финансового кризиса.

Однако в то же время некоторые страны расширяют свои приватизационные планы в надежде увеличить поступления от приватизации с целью оздоровления своей финансовой системы. Не рассчитывая в ближайшем будущем возможности преодолеть бюджетный дефицит, правительства ряда стран Центральной и Восточной Европы обратились к приватизации в целях увеличения своих доходов.

В Польше произошло расширение списка компаний, намеченных к приватизации в ближайшие годы. Предполагалось, что соответствующие поступления в бюджет могут позволить сократить его дефицит, не прибегая к таким непопулярным мерам, как повышение налогов.

В 2009 г. ожидалось поступления от приватизации в размере 7,4 млрд злотых. В июле 2010 г. министерство экономики Польши заявило, что к концу года страна планирует выручить от приватизации 12,8 млрд долл., намереваясь продать в 2011 г. активы на 8,7 млрд долл. А в последующие 4 года правительство Польши хочет заработать 55 млрд злотых (19,5 млрд долл.) от продажи своих активов в госкомпаниях чтобы сократить дефицит бюджета.

Весьма обширная палитра приватизационных планов наблюдалась в странах бывшей Югославии.

В октябре 2008 г. Сербия утвердила новую схему платежей за приватизированные предприятия, которая позволяет иностранным инвесторам первоначально вносить лишь 30% от всей стоимости предприятия. Остальные средства должны быть уплачены пятью равными траншами с процентами, равными ставке EURIBO плюс 2%. Целью подобного рода новой практики является стимулирование зарубежных инвесторов к участию в приватизации с учетом возможного риска и низкой ликвидности.

Правда, к активам, предлагаемым на ряде тендеров, инвесторы не проявили должного интереса, в частности, это касается продажи контрольного пакета акций компаний JAT Airways и JAT Tehnika, а также химической компании Zupa. Это до некоторой степени обострило ситуацию в экономике страны, поскольку те компании, которые до конца года не смогут привлечь покупателя на 70% доли в своем капитале, подлежали банкротству или ликвидации, что было способно привести к нежелательным последствиям в сфере занятости.

В Черногории было объявлено о намерении приватизировать порт в г. Бар. В Хорватии в последнем квартале 2009 г. состоялась продажа нескольких государственных компаний, включая судостроительные. Аукционы по продаже ряда государственных компаний были объявлены также в Боснии и Герцеговине.

Если говорить о странах постсоветского пространства, то правительство Казахстана в целях модернизации экономики готово уменьшить государственную долю в капитале ведущих государственных компаний, планируя в ближайшие пять лет продажу активов в энергетике и банковской сфере, о чем заявил глава государственного Фонда благосостояния.³⁷ Готовится политическое решение по приватизации в течение 3-5 лет многих крупных компаний через IPO. Одной из них может стать компания KazMunaiGas и ее дочерние предприятия. Кроме того, речь идет о доле в крупнейшем казахского нефтеперерабатывающего завода в Павлодаре, заинтересованность в которой высказала ТНК-ВР.

На Украине в 2009 г. был опубликован список 232 компаний, приватизацию которых планируется осуществить до конца 2010 г. В него, в частности, включены 90,8% акций компании «Азовкабель» и 100% акций государственной компании «Украинские авиалинии». В 2010 г. не состоялась давно ожидаемая сделка по продаже принадлежащего государству мажоритарного пакета акций компании «Укртелеком». Правительство рассчитывает завершить ее в 2011 г.

Настоящий этап приватизации, который во многих странах с переходной экономикой, является заключительным, отмечен реорганизацией государственных трастовых агентств, объединением их с государственными агентствами по приватизации, часто сворачиванием деятельности подобных институтов. Это касается венгерского государственного агентства по приватизации и управлению государственным имуществом (APV Rt.), Чешского фонда государственной собственности (Czech National Property Fund), Приватизационного фонда Республики Хорватия (Croatian Privatization Fund) и др.

Несмотря на сохранение большого количества государственных предприятий и их удельного веса³⁸ вслед за последней волной приватизации (тридцатой по счету) в июне 2008 г. была свернута и деятельность Трастового Агентства Косово (Kosovo Trust Agency – КТА), с участием которого была осуществлена значительная доля

³⁷ Reuters - Mon Jun 21, 2010. K. Golubkova. St.Petersburg, Russia.

приватизационных трансакций, включая ликвидацию и преобразование подразделений, выделенных из состава крупных предприятий, в самостоятельные бизнес-единицы. КТА получило статус Агентства по приватизации при Министерстве экономики и финансов.

1.2. Реализация миноритарных пакетов акций

В настоящее время наряду с традиционно понимаемым процессом приватизации страны с переходной экономикой перешли к этапу, когда решаются накопленные на ранних этапах приватизации проблемы. Одной из таких проблем является реализация миноритарных пакетов акций приватизированных предприятий, которые остались в руках государства.

Во всех странах с переходной экономикой возобладало мнение, что сохранять в руках государства целесообразно только пакеты, обеспечивающие ту или иную степень контроля в управлении компанией. Обычно это не менее 25-30% капитала АО, что позволяет государству участвовать в управлении, но не ограничивать при этом жестко права частных инвесторов. В иных случаях целесообразно сохранить в руках государства более крупные, нередко контрольные пакеты акций. Есть и АО со 100% государственного капитала. Как правило, крупные государственные пакеты необходимы в так называемых стратегически важных отраслях и производствах, где сильный государственный контроль рассматривается как решающий фактор экономической безопасности страны.

В рамках принятых в некоторых странах Центральной и Восточной Европы законов о приватизации существовали опции, по которым необходимо было при приватизации оставлять в руках государства определенную долю акций. Кроме того, в руках государства задерживались миноритарные пакеты акций, которые образовались в результате частичных продаж поэтапно приватизируемых предприятий.

Эти активы, как правило, не являются высоколиквидными, так как, обладая миноритарным пакетом, государство, с одной стороны, уже не может оказывать влияние на деятельность компании (с точки зрения, например, распределения эффекта от экстерналий), а с другой стороны, доход, который оно получает от

³⁸ В ноябре 2007 г. в республике насчитывалось около 650 государственных предприятий, администрируемых КТА, а также около 320 приватизированных и 110 намеченных к ликвидации предприятий.

собственно владения акциями, часто оказывается весьма незначительным, особенно если показатели деятельности частично приватизированной компании невысоки.

Между тем, реализовав свои разрозненные миноритарные пакеты, правительство способно консолидировать значительные средства и направить их на необходимые ему собственно государственные цели.

Поэтому проблема реализации миноритарных пакетов с такой остротой встает именно на завершающих этапах приватизации, когда их количество возрастает, а эффективность использования государственных средств стагнирует или падает. Различные страны обращаются к этой проблеме в разное время и решают ее по-разному. В тех странах, где законодательно закреплена необходимость сохранения пакета определенной величины в руках государства, правительство ее до поры до времени игнорирует (в Болгарии, например, правительство должно было сохранять за государством 34% акций компании), там, где такой необходимости нет, есть возможность приступить к организованным продажам миноритарных пакетов (Сербия, см. п. 1.4.1) сразу, как только будет выявлена ее необходимость. Кстати, отсутствие таких опций в законодательстве может явиться стимулом к тому, чтобы правительство раньше задумалось о целесообразности сохранения такого рода активов в своей собственности.

Польша

Польское правительство задумывалось о реализации миноритарных пакетов акций, принадлежащих Министерству государственной казны (далее – государственное Казначейство или просто Казначейство), довольно давно, и первые, весьма предусмотрительные шаги были сделаны им после того, как в 1996 г. был принят Закон о коммерциализации и приватизации государственных предприятий³⁹.

Следует подчеркнуть, что по законодательству часть акций, принадлежащих Казначейству, имеет ограниченную ликвидность, благодаря различным ограничениям, например, часть акций (15%) удерживалась для бесплатной передачи работникам приватизируемых предприятий, а также фермерам (рыбакам) (еще 15%), если они были поставщиками бывших госпредприятий. Кроме того, 5% пакеты предназначались для удовлетворения запросов прежних собственников компаний,

³⁹ ³⁹ Закон от 30 августа 1996 г. «О коммерциализации и приватизации государственных предприятий» (Act of August 30, 1996 On Commercialization and Privatization of State-Owned Enterprises), который сменил предыдущий закон от 13 июля 1990 г. «О приватизации государственных предприятий» (Act of July 13, 1990 On Privatization of State-Owned Enterprises).

ранее национализированных государством.⁴⁰ В то же время следует отметить, что в рамках большинства приватизационных сделок, относящихся к так называемым акционерным компаниям, находившимся в единоличной собственности Казначейства (sole-shareholder company of the Treasury, или сокращенно – JSSP), инвесторы принимали на себя обязательство выкупить у Казначейства все акции, которые оставались у него после распределения среди персонала компаний и фермеров. Это предусмотрительное решение позволило государственному Казначейству вовремя избавляться от значительного объема миноритарных пакетов.

В марте 2006 г. этот вопрос снова обсуждался польским правительством. При этом было отмечено, что продажи оставшихся миноритарных пакетов вряд ли способны принести Казначейству значительные средства, но должны быть осуществлены с целью упорядочивания структуры собственности в компаниях и достижения большей прозрачности. *Табл. 4* дает представление о месте этих активов в рамках всего портфеля акций в собственности Казначейства.

Таблица 4

Доля Государственного Казначейства в капитале польских компаний

Количество компаний с долей Казначейства в капитале по состоянию на 31 марта 2006 г.	Доля Казначейства в капитале компании
380	до 9,99%
470	10-49,99%
105	50-99,99%
428	100%
Всего 1,383	

Источник: Ministry of the Treasury. Towards a new ownership policy of the State. Information of the Government on the Privatization lines in 2006, exercising of ownership supervision over companies with Treasuryshareholding and over other State legal entities. Warsaw, 10 May 2006.

В дальнейшем в результате регулярной продажи Казначейством госпакетов акций миноритарного размера стала обозначаться тенденция к сокращению их количества. Однако в силу продолжающегося процесса до сих пор коммерциализации государственных предприятий и поступления миноритарных пакетов, оставшихся от продаваемых крупных пакетов, в отдельные моменты число миноритарных пакетов возрастало⁴¹.

⁴⁰ Это акции, предназначенные на цели реституции, на практике открыты к продаже, но деньги, вырученные от их продажи, не могут считаться бюджетными доходами от приватизации.

⁴¹ Казначейство ежегодно отслеживает ситуацию с реализацией миноритарных пакетов, регулярно помещая отчет на официальном сайте.

К 2008 г. польское Казначейство располагало миноритарными⁴² пакетами акций 162 предприятий, включая 32 пакета, размер которых составлял менее 5% акционерного капитала. Последний из этих миноритарных пакетов был продан на бирже в конце ноября 2010 г. – 5652 акции компании BVI Capital NFI SA (0,01% всего акционерного капитала) за 10,343 тыс злотых.

В конце 2009 г. Казначейству принадлежали пакеты акций в 633 компаниях: в 76 компаниях ему принадлежало от 50,1% до 99,9%, в 186 компаниях – от 25,1% до 50%, в 142 компаниях – от 10,1% до 25% и в 229 компаниях – менее 10,1%.⁴³ К концу 2010 г. государственное Казначейство располагало миноритарными пакетами в 213 действующих компаниях.⁴⁴

Миноритарные пакеты акций Казначейства продавались в соответствии с разработанным единым механизмом, одним из главных элементов которого являлось то, что продажная цена не должна была быть ниже средней цены на акции компании за последние полгода. Индивидуальные сделки проводились только по рыночным ценам без дисконта.

О том, какие суммы смогло выручить Казначейство за эти активы, свидетельствуют следующие данные.

В 2009 г. в числе проданных пакетов оказались 5% акций Mondi Packaging Paper wiecie S.A. (167 млн злотых) 1,95% акций Cersanit S.A. (43,9 млн злотых), 0,02% Budimex S.A. (304 тыс. злотых), а также несколько миноритарных пакетов акций банков: 4,05% акций в банке Pekao S.A. (1,434 млрд злотых), 2,49% Банка Handlowy S.A. (215 млн злотых), 1,93% банка BZ WBK (167 млн злотых), 3,68% Банка ВРН S.A. (67 млн злотых), 0,000006% Банка Millennium (145 злотых).

В 2010 г. было продано 16 миноритарных пакетов акций, принадлежащих Казначейству, включая 3,5% компании Elektrobudowa SA (28,9 млн злотых), 1,58% компании Fabryka Obrabiarek Rafamet S.A. (1,19 млн злотых), 0,29% компании Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne (1,26 млн злотых), 0,04% компании Orbis S.A.

⁴² Под миноритарными пакетами понимались пакеты величиной в несколько процентов (как правило, до 10%) акций, находящиеся в собственности Казначейства.

⁴³ Официальный сайт Министерства государственной казны Польши - http://www.msp.gov.pl/portal/en/24/2241/Ownership_transformation_of_state_enterprises.html.

⁴⁴ Официальный сайт Министерства государственной казны Польши - http://www.msp.gov.pl/portal/en/24/2242/Ownership_transformation_of_state_enterprises.html.

(729 тыс. злотых), а продажа 4,15% акций компании TP SA за 884 млн злотых явилась крупнейшей сделкой в том году.⁴⁵

Всего за последние три года Казначейством было продано 127 из 162 миноритарных пакетов, имевшихся к 2008 г., при этом размер всех пакетов составлял менее 5% капитала. Общая сумма продаж составила 3 млрд 185 млн 414 тыс. 559,32 злотых. Наиболее крупным миноритарным пакетом акций, реализованным за последние три года, были уже упомянутые 4,05% акций компании Reka S.A, проданные за сумму в 1,434 млрд злотых. Наименьшим миноритарным пакетом были 0,000006% акций Bank Millennium, ушедшие всего за 145 злотых.

Успех продаж миноритарных пакетов акций, принадлежащих Казначейству, проведенных в Польше не в самое удачное с точки зрения рыночной конъюнктуры время, свидетельствует о высокой степени доверия инвесторов в стране, где надлежащим образом закреплены права собственности и налажена защита прав миноритарных акционеров.

Румыния

Правительство Румынии, например, нацелившись на реализацию миноритарных пакетов, намеревается направить полученные за них средства на инвестиции. По словам представителя министерства экономического развития, торговли и окружающей среды Видеяну, деньги от продажи миноритарных пакетов акций должны инвестироваться в инфраструктуру. Он предложил представителям МВФ и Еврокомиссии, чтобы средства, получаемые от приватизации и продажи миноритарных пакетов акций, использовались с целью поддержки инвестиций, тем самым, подняв важный вопрос, касающийся продажи миноритарных пакетов, так как согласно Евростату все доходы такого рода оказываются за чертой бюджета и не включаются в расчет консолидированных бюджетных средств. В условиях кризиса, по его мнению, было бы полезно рассчитывать эти поступления в качестве ресурсов софинансирования для программ Евросоюза или в качестве источников финансирования серьезных вложений в инфраструктуру. Видеяну добавил, что поскольку поступления от приватизации являются внебюджетными доходами, они могут быть использованы в качестве неинфляционного источника финансирования

⁴⁵http://www.msp.gov.pl/palm/en/16/1887/3_years_of_the_privatization_of_the_Treasurys_stock_minority_s_takes.html

дефицита. Для Румынии весьма важно получать доходы из дополнительных источников.⁴⁶

В 2011 г. в стране планируется продажа миноритарных пакетов, которые, однако, могут не заинтересовать инвесторов.

Правительство Румынии планирует продать 9,84% акций крупнейшей нефтяной компании в стране Petrom, владельцем мажоритарного пакета акций которой является австрийская компания OMV, а 15% акций которой владеет государственное предприятия по производству природного газа Romgaz. Ожидалось, что сделка пройдет в начале 2011 г. и будет осуществлена через биржу.

В конце 2011 г. Министерство экономики планирует продать принадлежащие государству миноритарные пакеты акций в энергетических компаниях Transgaz и Transelectrica. По официальным оценкам, в Румынии рассчитывают получить от этих продаж более 2 млрд. евро. Однако рыночные аналитики считают, что правительство переоценивает возможности этих сделок, поскольку инвесторы могут воздержаться от покупок в связи с тем, что 2011 г. явится годом стагнации румынской экономики. Кроме того, существуют опасения относительно кредитоспособности страны, а усилия по проведению реформ могут ослабеть, поскольку в марте 2011 г. МВФ прекратит постоянное наблюдение за уровнем кредитоспособности страны. Официальные лица в Бухаресте настаивают на том, что они не собираются форсировать продажи принадлежащих государству миноритарных пакетов акций энергетических компаний, а будут, прежде всего, ожидать подходящего уровня цен. Вместе с тем, правительство обнародовало план по продаже в конце года 45,99% акций телекоммуникационной компании Romtelecom, и попросило мажоритарного акционера компании Greek OTE, объявить об этом событии. Рыночные аналитики оценивают государственный миноритарный пакет Romtelecom почти в 2 млрд. евро. Однако, несмотря на официальную риторику, Румыния уже не так привлекательна для иностранных инвесторов, как это было прежде. Поток прямых иностранных инвестиций за последние два года сократился почти наполовину, с 10,2 млрд. евро в 2008 г. до 5,6 млрд. евро в 2010 г.

Болгария

Только в марте 2011 г. в Болгарии правительство, наконец, отказалось от обязательства, обязывающей его сохранять 34% пакет акций в собственности

⁴⁶<http://www.actmedia.eu/2010/07/30/top+story/economy+ministry+to+put+up+for+privatisation+avioane+c>

государства.⁴⁷ За этим решением правительства сразу последовали заявления о множественных продажах миноритарных пакетов акций в стране, за которые правительство намерено получить довольно значительные средства, конечно, в случае успешной их продажи.

Болгарское правительство более других в странах Центральной Европы подвергалось критике за недополучение средств от приватизации в бюджет, как со стороны аналитиков, так и со стороны бизнесменов и профсоюзных лидеров. Эксперты считают, что правительственный план приватизации оказался непродуманным, хаотичным и противоречивым.

Болгария в 2011 г. надеется с помощью приватизации покрыть крупнейший за последнее десятилетие бюджетный дефицит. Основные доходы от приватизации в этом году составят продажи миноритарных пакетов акций принадлежащих государству предприятий малого бизнеса, а также штрафы за неосуществленные инвестиции в ранее проданные компании в соответствии с условиями приватизации. Миноритарные пакеты акций будут проданы на фондовой бирже или на аукционе. Продажи планируется осуществить через государственное агентство по приватизации, которое на последнем этапе по решению правительства было объединено с органом, занимающимся непосредственно продажами государственных активов.

Причиной продаж, помимо потребностей бюджета⁴⁸ являются слабые результаты деятельности компаний, их низкая эффективность, не приносящая дохода государству. Официальные представители заявляют, что правительство еще располагает значительным объемом активов, которые оно планирует продать в 2011 г. В настоящее время болгарская экономика приватизирована на 75%, правительство продолжает удерживать в своих руках миноритарные пакеты акций предприятий оборонного комплекса и семи распределительных энергетических компаний.

raiova,+ior,+mangalia+shipyard,+cuprumin+and+moldomin+/28794.

⁴⁷ Bulgarian Govt to Opt Out of Minority Stakes in Military-Industrial Complex Assets. - "Industry" 08.03.2011 - <http://www.balkaninsight.com/en/article/bucharest-plans-to-sell-last-state-assets#>.

⁴⁸ Болгария должна, в соответствии с требованиями ЕС, до конца 2011 г. снизить имеющийся дефицит бюджета с 4,8% до 3% ВВП. В противном случае на нее будут наложены штрафные санкции.

1.3 Некоторые национальные особенности приватизации (на примере стран бывшей Югославии)

1.3.1 Используемый приватизационный инструментарий и роль Фонда акций Республики Сербия

Следует отметить, что само по себе желание избавиться от малоэффективных государственных активов не гарантирует успешной их продажи. Поэтому весьма важной проблемой остается сам механизм реализации подобных государственных активов. Интересный опыт в этом отношении предоставляет Сербия.

В 2001 г. страна вступила в новый этап осуществления приватизации. Новое законодательство ознаменовало собой переход к следующему этапу приватизации, в рамках которого должна была резко возрасти роль фондового рынка.⁴⁹ В 2002 г. был создан Фонд акций Республики Сербии (Share fund of the Republic of Serbia), основной целью которого являлась реализация инвесторам миноритарных пакетов акций приватизируемых предприятий на бирже или их внебиржевая продажа, допускающая использование механизма поглощения⁵⁰. Принятие новой концепции приватизации посредством продажи миноритарных пакетов из портфеля Фонда акций в период с 2002 г. по 2008 г. было вызвано завершением полной приватизации более 655 компаний, в результате которой было получено 420 млн. евро в качестве приватизационного дохода, на основании чего можно сделать вывод о влиянии процесса приватизации на развитие рынков в Сербии.

Задачей Фонда акций Республики Сербия является продажа (в первую очередь, на Белградской фондовой бирже) оставшихся в руках государства миноритарных пакетов акций более 800 компаний, которые были приватизированы ранее, а также оставшихся пакетов акций компаний, которые были приватизированы на аукционах, проводимых государственным агентством по приватизации. Ст. 8 Закона о Фонде акций Республики Сербия гласит, что в Фонд переводятся следующие акции: а) акции, которые остались на день вступления в силу нового законодательства о приватизации в распоряжении компаний, которые осуществили частичную приватизацию в соответствии с Законом о преобразовании собственности (Law on Ownership Transformation, 2001 г.); б) акции, принадлежащие акционерам, которые прекратили выплачивать взносы за подписку на акции в соответствии с Законом об общественном капитале (Law on Socially-Owned Capital, 1989), Законом об условиях

⁴⁹ Следует отметить, что до этого момента власти Сербии не стремились использовать рыночные методы проведения приватизации.

⁵⁰ Согласно поправкам, внесенным в Закон в 2004 г.

и механизме преобразования общественной формы собственности в другие формы собственности (Law on the Conditions and Procedures for the Transformation of Social Ownership into Other Forms of Ownership, 1991 г.) и Законом о преобразовании собственности (Law on Ownership Transformation, 2001 г.); в) акции, переведенные Фондом развития⁵¹ Республики Сербия в Фонд акций с целью продажи и г) акции, оставшиеся после продажи капитала в соответствии с законом, регулирующим проведение приватизации (Law on Privatization, 2001 г.).

Закон, регулирующий деятельность Фонда акций, установил в качестве крайнего срока продажи оставшихся миноритарных пакетов 2008 г.⁵²

В соответствии с новым законодательством о приватизации, Агентство по приватизации⁵³ организует процедуру продажи акций и пакетов акций, указанных в ст. 8 Закона о Фонде акции Республики Сербия. Фонд акций продает акции и пакеты акций, основываясь на инструкциях, полученных от Агентства по приватизации. Он отвечает имуществом по своим обязательствам (ст. 4). Финансирование Фонда осуществляется через государственный бюджет. Фонд акций с согласия Агентства вправе доверить осуществление продажи акций или пакетов акций, имеющихся в фонде, различным отечественным или зарубежным специализированным финансовым организациям. Фонд акций не вправе каким-либо образом реализовывать право собственности на акции компаний, которые находятся в его распоряжении, за исключением получения распределяемых на них дивидендов.⁵⁴ Собранные дивиденды могут использоваться фондом для осуществления своей деятельности.⁵⁵

Фонд акций может осуществлять продажу акций, переданных в фонд, в счет средств пенсионного страхования и пенсий по инвалидности.⁵⁶ Программа Фонда акций разрабатывается Советом директоров, получает предварительное одобрение местной администрации, а затем утверждается Правительством Сербии.⁵⁷

⁵¹ Фонд развития Республики Сербия (Development Fund of the Republic of Serbia) оказывает поддержку развитию предпринимательства, предоставляет на льготных условиях краткосрочные кредиты, в частности, малому и среднему бизнесу. — [http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/SerbiaandMontenegro_APR2\(April2006\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/SerbiaandMontenegro_APR2(April2006).pdf)

⁵² Law on the Share Fund of the Republic of Serbia. 2001.

⁵³ Организовано в 2001 г. в рамках нового законодательства о приватизации.

⁵⁴ Ст. 11.

⁵⁵ Ст. 25.

⁵⁶ Ст. 10.

⁵⁷ Ст. 13.

Акции и пакеты акций Фонд продает на финансовом рынке посредством открытого тендера или через брокеров, за исключением тех акций, которые заинтересованные ведомства регистрируют в Реестре Приватизации. Акции могут быть также проданы в рамках первичного открытого размещения. С целью продажи мажоритарного пакета акций одновременно с предложением о продаже акций из Фонда акций, могут быть предложены к продаже акции, принадлежащие на индивидуальной основе лицам из состава персонала компаний на основе их добровольного участия, что является актуальным в случае необходимости докупить некоторое количество акций, требуемое для приобретения пакета мажоритарной величины).

Деятельность Фонда акций должна основываться на принципах прозрачности и равном доступе к торгам всех ее участников. Фонд должен реализовать все поступившие в него акции не позднее чем через 6 лет после вступления Закона о приватизации в силу.⁵⁸

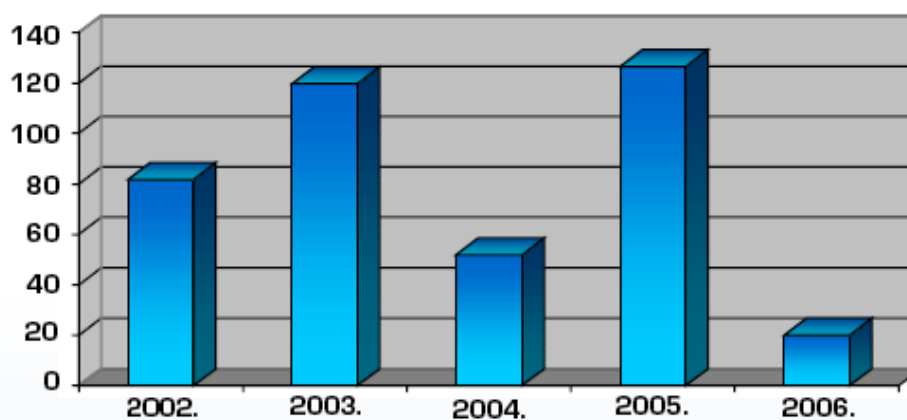
В момент принятия нового законодательства характерной чертой состояния рынка капитала в республике являлся низкий спрос на миноритарные пакеты в портфеле Фонда акций. Основной причиной этого были риски, связанные с возможным размером нормы прибыли и уровнем доходов на акции компаний в рамках переходного периода. Это затруднило для фонда акций выполнение задачи по привлечению зарубежных инвесторов, поскольку для каждого инвестора важнейшим соображением при вложении средств является ликвидность. Появление Фонда 30 апреля 2002 г. на белградской фондовой бирже ознаменовало возобновление после более чем 60-летнего перерыва торговли акциями в Сербии, а также явилось моментом полного возрождения биржи в процессе создания фондового рынка, напрямую связанного в этом смысле с процессом приватизации. Благодаря своему постоянному присутствию Фонд акций способствовал расширению торговли акциями на Белградской бирже. В предыдущий период разного рода неполадки в работе биржи являлись, как правило, результатом невысокого уровня корпоративного управления, кроме того, на рынке часто появлялись инвесторы, более заинтересованные в покупке акций в целях приобретения контроля над деятельностью компании, нежели с целью покупки акций в качестве одной из форм инвестиций.

⁵⁸ Ст. 9.

Только после полутора лет работы в условиях нового законодательства по приватизации были приняты некоторые дополнительные правовые нормы, касающиеся совершенствования экономической среды, поскольку возникла необходимость ускорить процесс приватизации и способствовать более быстрому развитию фондового рынка. Поэтому поправки, внесенные в Закон о ценных бумагах и финансовых инструментах (Law on Securities and other Financial Instruments) в начале 2004 г., сделали возможным осуществлять внебиржевую продажу акций, т. е. с использованием механизма поглощения, присущего развитым финансовым рынкам. В то же время принятие Закона об инвестиционных фондах, Закона о поглощениях и Закона о пенсионных фондах было призвано дополнительно ускорить развитие рынка капитала, как в количественном, так и в качественном отношении.

Таким образом, роль Фонда акций в экономике Сербии связана с тем влиянием, которое оказывает приватизация на развитие рынка капитала, что выражается в изменении структуры рынка акций, росте ликвидности, новых выпусках и продажах акций, более широких возможностях диверсификации за счет стимулирования отечественных инвесторов к покупке акций, совершенствования корпоративного управления и общего улучшения инвестиционного климата. Это влияние ничуть не менее значимо, чем прямое воздействие приватизации на эффективность работы компании.

По словам Директора Фонда А. Грачанача, начиная с 2002 г., Фонд играет ведущую роль в привлечении иностранных инвесторов в страну, осуществив к концу 2006 г. продажу миноритарных пакетов акций около 900 компаний. За счет средств, вырученных от этих продаж, государственный бюджет пополнился 450,5 млн. евро (рис. 2).



Источник: Republic of Serbia Share Fund - May 2006

Рис. 2. Объемы поступлений от продаж миноритарных пакетов в Фонд акций Республики Сербия. 2002-май 2006 (млн. Евро)

Акции фонда были приобретены видными инвесторами, крупными игроками на мировом фондовом рынке. Компании, акции которых продал Фонд, представляют лишь часть из общего числа приватизированных за это время 1850 компаний. Осуществленные инвестиции способствовали росту ВВП Сербии, который вырос с 0,8% в 2002 г. до 1,45% в 2006 г.⁵⁹

Положительные результаты, однако, не могут затенить сложности, с которыми сталкивается фонд, часто пытаясь реализовать миноритарные пакеты компаний, которые никогда не торговались на бирже. Так, в 2006 г. Фонд акций выставил на продажу на Белградской фондовой бирже акции до этого никогда не торговавшейся на бирже компании *Žitoprodukt*, производящей зерно. Продажа по стартовой цене в 60 тыс. сербских динаров (RSD) не имела успеха. В августе 2008 г. Фонд акций уже в третий раз выставил на продажу 40,19% акций этой компании, теперь уже по цене 40,097 тыс. RSD.⁶⁰

Вопреки первоначальным временным ориентирам деятельность Фонда акций не была завершена в 2008 г., он продолжает свою работу после своего объединения с Реестром по приватизации (*Privatization Registry*).⁶¹ В настоящее время большое внимание в республике уделяется бесплатному распределению акций между гражданами республики. В соответствии с поправками в законодательство о приватизации в стране, принятыми в 2010 г.⁶² среди населения должны быть бесплатно распределены акции нескольких компаний *Naftna Industrija Srbije* (NIS, сербская нефтяная компания), *Aerodrom «Nikola Tesla»*, *Telekom Srbija*, *Serbia Elektroprivreda Srbije* (EPS, сербская энергетическая компания), а также акции, находящиеся в Фонде акций.

Процедуры распределения акций готовит Агентство по приватизации, а количество акций, которое должен будет получить каждый гражданин, должно

⁵⁹ A. Gračanac. *Serbian Economy Breakthrough – Sale of 400 Companies*. – «The Region», May-June 2007.

⁶⁰ Share Fund of Serbia offered package of 40.19% of stocks of «Žitoprodukt» from Kragujevac for sale on Belgrade Stock Exchange – *eKapija*. 08. 27. 2008.

⁶¹ В свое время единственными акциями, которые фонд не имел права продавать на открытом аукционе и через биржевых брокеров, были акции, которые заинтересованные министерства регистрировали в Реестре по приватизации (ст. 9 Закона о Фонде акций Республики Сербия). В него вносились данные о выраженной в акциях доле капитала предназначенных к приватизации предприятий, которая должна в соответствии с законодательством быть передана в собственность граждан. Ведение Реестра входит в полномочия министерства, которое занимается приватизацией (ст. 8 Закона о приватизации Республики Сербия).

⁶² Law on Right to Free Shares and Monetary Compensation Exercised by Citizens in the Privatisation Process. Serbia. (Official Gazette of RS No. 123/07 and 30/10) регулирует право граждан республики на бесплатное приобретение акций государственных компаний в результате приватизации или

определить Правительство. Кроме того, в планах Правительства перевод в Фонд акций пакетов инфраструктурных компаний республики (по 15%) в момент, когда начнется приватизация компаний этого сектора.⁶³

В соответствии с принятым законодательством, Агентство по приватизации республики Сербия 21 декабря 2009 г. приняло решение о переводе полного объема акций компании NIS в количестве 7067821 акция со счета ценных бумаг Республики Сербия действующим и бывшим работникам этого предприятия, по всем правилам, зарегистрированным в официальных документах компании. 6 января 2010 г. все они стали акционерами компании.⁶⁴

Согласно официальной статистике относительно структуры собственности компаний, акции которых распределялись в соответствии с Law on Right to Free Shares, на конец 2010 г. в собственности физических лиц компании NIS находилось 19860731 акция или 12,18% акционерного капитала компании, при этом в собственности юридических лиц было 86,45% акций, а 1,37% находились на хранении в банках, что позволяет сделать предположение об изменении номинала акций, а также продажу многими лицами своих полученных бесплатно акций на сторону. В компании Аэродром «Никола Тесла» доля физических лиц в капитале компании равнялась 12,15%, юридических лиц – 84,92%, на хранении в банках – 2,93%.⁶⁵

1.3.2 Опыт Хорватии и место планов ESOP в приватизационной практике

Employee Stock Ownership Plans (ESOP) представляют собой организованную, форму участия персонала в собственности предприятия, которая в зависимости от времени места и ситуации может характеризоваться разной долей персонала в общем капитале компании, что соответственно обуславливает и степень его влияния на принимаемые решения.

Планы ESOP часто совмещаются с другими формами собственности персонала. Зарубежный опыт использования планов ESOP свидетельствует о том, что они

денежную компенсацию. В данном случае имеется в виду группа компаний, мажоритарным акционером которых является государство.

⁶³ M. Roberts. Serbia: More free shares of the Share Fund and Nikola Tesla Airport for citizens by end-year. Balkan.com. Business news. 25.10.2010 - <http://www.balkans.com/open-news.php?uniquenumber=76337>.

⁶⁴ Единственное, что требовалось со стороны получателя акций – открыть счет в брокерской компании. На который можно было бы осуществить перевод акций. - http://www.nis.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=161&Itemid=221&lang=en.

⁶⁵ Central Securities Depository and Clearing House - <http://www.crhov.rs/index.cfm?Opcija=22&odabraniemitentjmb=092B8BF4CB1DCFDf&isin=6948F585AC63B3DBF5C2AB2B&jezik=en> <http://www.crhov.rs/>.

оказывают положительное воздействие на материальное благосостояние их участников. В США эти планы чаще всего используются в качестве механизма дополнительных компенсаций работникам компании и способа закрепления персонала на предприятии, в рамках которого средства используются как пенсионные накопления и позволяют работникам получать доходы за счет прибыли и роста рыночной стоимости компании. В странах Европы, где сильны традиции профсоюзов, руководители компаний в большей мере расположены к участию трудового коллектива в управлении, здесь голоса персонала часто идут в защиту проведения реформ.

Таким образом, участие трудового коллектива в капитале компании может пониматься не только в индивидуальном смысле, когда работник компании рассматривается наравне с другими мелкими инвесторами. Наделение персонала собственностью может иметь координированный, организованный и регулируемый характер – именно в таком случае мы говорим о планах ESOP. И в том и в другом случае имеется в виду финансовое участие⁶⁶, когда собственность персонала растворена в структуре капитала компании. Под финансовым участием понимается участие персонала в доходах и результатах деятельности компании, что дополняет его заработную плату.

Более сложные проблемы возникают, когда доля финансового участия персонала компании достигает такого уровня, что возникает необходимость его участия в управлении компании (в результате концентрации собственности персонала), связанном в той или иной мере с осуществлением функций контроля. Указанное отличие от простого финансового участия имеет весьма важное значение, так как вскрывает причины широкого использования планов ESOP. Формы участия персонала в собственности компании отличаются и тем, финансируется ли это участие за счет кредитных средств или нет, а также тем, какой характер оплаты предусматривает передача прав собственности персоналу (единовременная передача акций или схема с последовательной постепенной передачей средств, например, в размере определенного процента от заработка или же покупка акций за счет доли в прибыли компании).⁶⁷

⁶⁶ В литературе то же понимается под терминами «участие в прибыли» или «экономическое участие».

⁶⁷ В странах или отраслях экономики, в которых широко распространена практика заключения коллективных контрактов или хорошо налажен трехсторонний общественный диалог, механизм участия в прибылях может устанавливаться на уровне выше отдельного предприятия.

Таким образом, ESOP можно рассматривать с двух сторон: с точки зрения финансового участия в результатах деятельности компании и участия в принятии решений относительно деятельности компании. Финансовое участие может осуществляться персоналом через различные механизмы участия в прибылях и организованных компанией пенсионных фондах (в Хорватии, например, корпоративные пенсионные схемы называются «закрытыми добровольными пенсионными фондами» – ZDMF).

Если отнести к ESOP как к компенсационному инструменту выплат работникам предприятия и как к части политики компании по управлению трудовыми ресурсами, необходимо учесть затраты по поддержанию ESOP, которые несет компания, а также то, что компания сокращает свой капитал, передавая часть своих активов в фонд трудового коллектива (или корпоративный пенсионный фонд). В случае если ESOP выступает как инструмент, позволяющий трудовому коллективу участвовать в распределении прибыли, работники заинтересованы в том, чтобы соотнести свои финансовые выгоды с издержками и рисками создания и поддержания планов ESOP. Право на приобретение акций компании с дисконтом, а также предоставление возможных налоговых льгот трудовому коллективу увеличивают степень выгоды ESOP для работников, способствуют популярности этих планов. С другой стороны, этот механизм характеризуется определенными издержками и рисками для тех и других участников процесса:

- Дополнительные административные издержки отделов по персоналу и/или по поддержанию деятельности фондов ESOP, а также то, окажется ли эффективной деятельность фондов ESOP как инструмента управления трудовыми ресурсами.
- Недиверсифицированность портфеля ESOP и низкий уровень ликвидности при получении вознаграждения посредством участия в акционерном капитале (во многих странах продать полученный таким образом акции можно продать лишь через определенный, часто довольно длительный период времени).⁶⁸
- Ограниченное влияние представителей трудового коллектива на процесс принятия решений, поскольку они являются миноритарными акционерами.
- Необходимость создания отдельного юридического лица для управления средствами трудового коллектива.

⁶⁸ В Хорватии, например, в рамках проекта нового акта о приватизации этот срок составляет 5 лет.

В итоге все это может привести к тому, что участие работника в капитале компании может оказаться для него менее привлекательным, чем простое повышение заработной платы или ее выплата в зависимости от результатов труда. Тоже касается дисконта при приобретении акций, поскольку работники могут рассматривать его как компенсацию за потерю контроля над своими акциями, которые направляются в фонд ESOP вместо того, чтобы быть в полном распоряжении собственника. Кроме того, затраты на учреждение фонда ESOP и управление им в определенной мере опосредованно сокращают доходы работников. Принимая во внимание то, что в соответствии с мнением Всемирного банка (относительно ESOP в Хорватии) компании не обязаны платить за акции ESOP (pay out for ESOP shares), фонды ESOP будут вынуждены заимствовать средства в банке под определенный процент.

Если же рассматривать членство в ESOP в качестве механизма участия работников в управлении, включая участие в принятии решений, то следует отметить, что потенциально практически все формы представительства персонала компании, независимо от реального владения акциями, способны принести результаты, аналогичные наличию значительных активов ESOP. В европейских странах участие персонала в принятии решений часто проходит под маркой «представительства трудового коллектива» и включает определенные институциональные условия предоставления информации персоналу, его консультирования, а также право представительства в трудовых советах или через профессиональные союзы.⁶⁹

Исследования, проведенные в этой сфере, позволяют выделить несколько моментов, которые представляют интерес и могут быть актуальными для реальной ситуации в странах переходной экономики.

Во-первых, несмотря на то, что в развитых странах планы ESOP, как правило, ассоциируются с частными компаниями, стоит отметить их положительное влияние на общество в целом. Во-вторых, весьма значимым фактором дальнейшего распространения механизма ESOP является то, что средства ESOP являются внутренними инвестициями. В-третьих, планы ESOP в определенных условиях

⁶⁹ Pendleton et al., 2001. Employee share ownership and profit-sharing in the European Union, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg, 2001. Согласно принципам корпоративного управления OECD (Principles of Corporate Governance) работники компаний рассматриваются, в первую очередь как акционеры, но им отводится значительная роль, а

могут выступать как инструмент, препятствующий поглощениям, что в известной степени можно использовать, выстраивая стратегию работы компании, независимо от того, является ли она по своему типу смешанной или частной.⁷⁰

Что касается стран с переходной экономикой, то на первом этапе приватизации участие трудового коллектива в капитале компании рассматривалось чаще всего с точки зрения проблемы распределения национального богатства, а никак не стремления учитывать в управлении предприятием интересов этой группы акционеров. Такое отношение к этой проблеме сохраняется и в настоящее время.

На второй и третьей фазах приватизации в странах переходной экономики, в частности, в Хорватии, официальная поддержка, направленная на участие трудовых коллективов в приватизации, была незначительной, что послужило причиной сокращения собственности трудовых коллективов, продолжающегося до сих пор. Планы ESOP, как правило, сначала не использовались в виде метода приватизации социалистических предприятий. В большинстве случаев к комбинации таких форм приватизации как MEBO и ESOP прибегали в тех случаях, когда менеджмент стремился предотвратить враждебные поглощения и сохранить контроль за предприятием в руках инсайдеров.

В 2007 г. в Хорватии вновь возродился интерес к проблеме участия персонала в капитале компании, однако этот интерес ограничивается тем, какого размера установить дисконт на приобретение акций работниками компании, в какой пропорции в капитале компании должны распределяться акции трудового коллектива и остальных акционеров. Интересы же к налаживанию эффективного механизма управления с участием представителей трудового коллектива и учетом интересов общества в целом пока не проявляется.⁷¹

Практика показывает, что планы ESOP разрабатываются в сравнительно крупных компаниях, как правило, под руководством менеджеров в рамках выкупа компании менеджментом и трудовым коллективом (MEBO).⁷² Они оформлялись как самостоятельные юридические лица, демонстрируя на протяжении последних лет тенденцию к росту и распространению на предприятиях различных отраслей

механизм участия персонала в деятельности предприятия должен получить дальнейшее развитие в его участии в корпоративном управлении.

⁷⁰ Freeman S.F.: *Effects of ESOP Adoption and Employee Ownership: Thirty years of Research and Experience*, University of Pennsylvania, 2007.

⁷¹ M. Kaštelan Mrak, D. Sokolić, N. Vretenar *ESOPs in Croatia - some recent Developments and Issues*. University of Rijeka. 2007.

экономики, хотя в целом численность ESOP в Хорватии невелика. В то же время другая форма участия персонала в собственности компании (акционерная собственность работников и бывших работников) в большинстве компаний постепенно сходилась на «нет».

Вместе с тем, по мнению авторов исследования, проведенного на основании данных базы CROSEC⁷³ в Хорватии за 2002-2006 гг.⁷⁴, это не значит, что руководство этих компаний не начнет последовательно организовывать ESOP в случае, если со стороны правительства последуют шаги по законодательному оформлению этого механизма.⁷⁵

Для исследований ESOP с использованием статистических данных базы CROSEC в стране была взята выборка, включающая 21 компанию с собственностью инсайдеров. Из них 16 были приватизированы по различным программам, предусматривавшим участие в приватизации трудового коллектива, но только в 7 из этих компаний были созданы планы ESOP в рамках юридической передачи собственности. В этих компаниях собственность трудового коллектива была институционально оформлена в виде компании, управляющей средствами работников, чья собственность была объединена в общий пул для того, чтобы гарантировать персоналу более серьезное представительство в процессе принятия решений. Только в одной из этих компаний (Краš – кондитерская компания) доля акций трудового коллектива составляла менее 15%. В большинстве компаний эта доля равнялась от 20 до 25%, а в одной была даже выше 40% (Dakovština – поставщик муки и манной крупы).

В 2006 г. было объявлено, что законодательные нормы по планам ESOP будут включены в разрабатываемый в Хорватии новый закон о приватизации.⁷⁶

Одной из причин намерения внести изменения в законодательство об участии персонала в капитале приватизируемой компании, является то, что приватизация в

⁷² MEBO – Management-employee buy-out.

⁷³ CROSEC – Комиссия по ценным бумагам Хорватии.

⁷⁴ M. Kaštelan Mrak, D. Sokolić, N. Vretenar ESOPs in Croatia - some recent Developments and Issues. University of Rijeka. 2007.

⁷⁵ Участие персонала в акционерном капитале компании в рамках этого исследования расценивалось как ESOP в том случае, если совокупная доля акций персонала компании по своему размеру входила в число первых десяти акционеров, независимо от того, было ли официально объявлено о создании в компании ESOP.

⁷⁶ Ожидалось, что закон должен был быть принят еще в 2007 г., однако затянувшиеся дебаты привели к тому, что уже внесенный в парламент закон был возвращен на доработку, которая ведется в условиях непрекращающейся общественной дискуссии. Вопрос о внесении в законопроект условий

Хорватии практически завершена. Под контролем государства остаются компании, предоставляющие услуги общественного характера, занятые в инфраструктуре, частично в туристическом бизнесе и кораблестроении. Предприятия прочих отраслей индустрии (судоремонт, электротехническая и цементная промышленность) были в основном приватизированы в 1990-е гг.

Проект предусматривал возможность передачи в руки персонала до 25% акционерного капитала компании, оппозиционные Хорватская социально-либеральная партии (HSLs) и имеющая консервативную, центристскую политическую ориентацию Аграрная партия Хорватии (HSS), предлагали увеличить этот показатель до 49%, по мнению же Всемирного банка, доля акций ESOP в капитале компании не должна была превышать 15%. В любом случае ESOP рассматриваются в качестве инструмента приватизации остающихся государственных активов в Хорватии.

Проект закона предусматривал утвердить несколько различных схем продажи акций персоналу компании на льготных условиях. Государственный фонд приватизации будет наделен полномочиями по продаже акций акционерному обществу при условии, что последнее впоследствии предложит эти акции персоналу компании на тех же самых или лучших условиях.

Другой возможностью участия персонала в капитале компании является организация ESOP вне рамок приватизационной схемы. Менеджмент акционерной компании и ее персонал могут создать новую компанию с ограниченной ответственностью при участии сотрудников в ее капитале. Предполагается, что новая компания получит банковский кредит под залог акций, предназначенных для персонала, а после получения кредита единовременно выкупит эти акции у приватизационного фонда. Если не устраивает ни одна из этих схем, приватизационный фонд имеет право продать акции непосредственно персоналу, приобретенные таким образом акции являются голосующими.

выпуска акций ESOP был снят с повестки дня, было рекомендовано его более детальное изучение для получения возможности юридического определения использования различных схем с акциями ESOP.

2. Основные направления оптимизации государственного сектора российской экономики

Ориентация на реализацию широкомасштабной приватизационной программы в 90-е гг. обусловило отсутствие единой долгосрочной стратегии и комплексного механизма по оперативному и стратегическому управлению государственным сектором российской экономики, включая предприятия со смешанным капиталом, хотя и принимались отдельные решения. Механизм управления хозяйствующими субъектами, входящими в государственный сектор, формировался в основном с большим запозданием только в 2000-е гг., хотя и в этот период правительственные программы не отличались высокой степенью реализации, особенно в части, касающейся разработки прикладного инструментария управления государственной собственностью.

Утвержденные в 2008 г. Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. и среднесрочную программу правительства до 2012 г. отличают констатация органичности государственного сектора для сегодняшней российской экономики и признание роли государственного предпринимательства, но в части вопросов управления государственной собственностью, если иметь в виду отдельные категории объектов, эти документы содержат в основном те же подходы, что и предшествующие правительственные программы 2000-х гг. Важным отличием можно считать то, что состав государственного имущества должен соответствовать не только полномочиям и функциям государства, но и структурным изменениям в соответствующих секторах экономики.

Вместе с тем реалии российской экономики, сложившиеся вследствие финансово-экономического кризиса, обусловили необходимость разработки обновленной в посткризисных условиях «Стратегии 2020». В соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина были сформированы рабочие группы по подготовке предложений по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г., включая Экспертную группу по направлению «Управление государственной

собственностью и приватизация», рабочие материалы которой использованы в данном разделе работы.⁷⁷

2.1 Реформирование сектора унитарных предприятий

В отношении сектора унитарных предприятий на протяжении всех последних лет во главу угла все время ставится тезис: государственных и муниципальных предприятий слишком много, чтобы государство и органы местного самоуправления могли ими эффективно управлять. Мероприятия, направленные на то, чтобы разобраться с тем, какие именно публичные функции должны осуществляться при помощи госсектора, начали реализовываться с большим опозданием.

С принятием новых федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ) и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ) определен круг полномочий, которые возложены на региональные власти и органы местного самоуправления, а Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ запустил процесс перераспределения имущества между различными уровнями публичной власти.

Практика 2000-х гг. показывает, что *организационные возможности государства по реформированию унитарных предприятий вошли в серьезное противоречие с количественным ограничением – масштабом этого сектора.* Налицо и очевидное противоречие между радикальной ориентацией на полную ликвидацию унитарных предприятий с упразднением права хозяйственного ведения, как такового, и спецификой их хозяйственной деятельности, связанной с производством товаров и услуг, выполнением работ, основным потребителем которых является государство и общество в целом, а также низкой ликвидностью их активов. Наконец, существует, хотя и ограниченный, круг государственных задач (и публичных интересов), возложение решения которых на государственные унитарные предприятия можно рассматривать в качестве рациональной возможности при условии совершенствования соответствующего регулирования.

⁷⁷ <http://2020strategy.ru/g15>.

Внедрение и соблюдение норм закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях остается важнейшим приоритетом в деятельности государственных органов по регулированию имущественных отношений. В то же время, как показывает практика, сила управляющего воздействия органов власти в настоящий момент явно недостаточна для исполнения и применения норм Закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» в полном объеме ко всем существующим субъектам данной организационно-правовой формы. Поэтому объективно необходимым является другое направление реформирования данного сегмента, связанное с приведением количества унитарных предприятий в соответствие с целями (функциями) государства и его реальными управленческими возможностями.

Поскольку сохранение сектора унитарных предприятий в прежнем объеме нецелесообразно и не соответствует способности государства эффективно управлять принадлежащим ему имуществом, необходимо разработать и реализовать методологические подходы к сокращению данного сектора на основе определения задач, возлагаемых на сектор унитарных предприятий, объективных ограничений и последствий сокращения масштабов данного сектора, а также оптимизации данного процесса во времени для получения наибольшего организационного и финансового эффекта.

2.1.1 Общие направления и перспективы преобразования унитарных предприятий в иные организационно-правовые формы

Напомним, что исходным пунктом в проблеме реформирования унитарных предприятий являются недостатки правовой конструкции права хозяйственного ведения. В этой связи отказ от использования права хозяйственного ведения (в целом – как правовой категории российского законодательного поля) является концептуально оправданной перспективой, а чисто теоретически радикальным решением можно считать ликвидацию института унитарных предприятий.

Однако при этом необходимо ясное осознание возможных последствий реорганизации унитарных предприятий в иные организационно-правовые формы и вытекающих из этого объективных ограничений, которые имеют важное значение для принятия прикладных кратко- и среднесрочных решений по реформированию сектора.

Рассмотрим под этим углом зрения основные варианты преобразования унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения.

Создание казенных предприятий (унитарных предприятий на праве оперативного управления)

Достоинством правовой конструкции казенного предприятия (КП) является ее наибольшее (среди коммерческих организаций) соответствие интересам государства, поскольку ее рамки не дают возможности распоряжаться без согласия собственника имуществом, готовой продукцией и доходами. В отношении казенных предприятий собственник, помимо общего набора прав, установленных ч. 1 ст. 20 указанного выше Федерального закона для любых унитарных предприятий, обладает дополнительными правами:

- изымать у казенного предприятия излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество;
- доводить до казенного предприятия обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;
- утверждать смету доходов и расходов казенного предприятия.

Еще одно дополнительное преимущество казенного предприятия состоит в том, что согласно ст. 65 ГК РФ оно не может быть признано несостоятельным (единственный тип среди коммерческих организаций).

Однако при этом казенные предприятия несут все хозяйственные риски, закрепленное за ними на праве оперативного управления имущество де-юре и де-факто вовлечено в гражданский оборот. Соответственно, недостатками правовой конструкции казенного предприятия являются:

- ответственность перед кредиторами закрепленным за ним имуществом, собственником которого казенные предприятия не являются (по аналогии с унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения)⁷⁸;
- дополнение имущественного риска государства обязанностью собственника нести субсидиарную ответственность по обязательствам этих предприятий при недостаточности их имущества⁷⁹, т.е. возникновение потенциальной

⁷⁸ Таким образом, несмотря на то, что казенное предприятие не может быть признано банкротом, имеется риск отчуждения закрепленного за ним имущества по решению суда в соответствии с положениями Федерального закона от 21 июля 1997 г. «Об исполнительном производстве».

⁷⁹ При этом в Типовом уставе казенного завода (казенной фабрики, казенного хозяйства), созданного на базе федерального государственного предприятия (п. 1.5), утвержденном постановлением правительства РФ от 12 августа 1994 г. (в последней редакции постановления правительства РФ от 7

возможности увеличения расходов государства и нагрузки на федеральный бюджет.

По всей вероятности, именно по этой причине казенные предприятия не получили широкого распространения в госсекторе российской экономики на федеральном уровне. Таким образом, относительно массовая трансформация унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения в казенные маловероятна и возможна только после радикального количественного сокращения сектора в целом.

Создание бюджетных учреждений

Достоинства и недостатки организационно-правовой формы учреждения, относящегося к некоммерческим организациям, в основном схожи с теми, что были указаны для казенного предприятия.

Важным дополнительным преимуществом учреждения является ограничение его ответственности находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности или отказе основного должника субсидиарную ответственность несет собственник соответствующего имущества (ст. 120 ГК РФ). Таким образом, в случае недостаточности указанных денежных средств взыскание не может быть обращено на иное имущество, закрепленное за учреждением на праве оперативного управления собственником, а также на имущество, приобретенное учреждением за счет средств, выделенных по смете⁸⁰. Как и казенное предприятие, учреждение не может быть признано банкротом.

Преобразование в открытое акционерное общество (корпоратизация)

Весьма широко распространена упрощенная трактовка реформы унитарных предприятий как преобразования большинства из них в акционерные общества, 100% акций которых принадлежат государству.

Достоинствами корпоратизации унитарных предприятий для публично-правовых образований как собственников являются:

- большая информационная открытость;
- возможность сравнительно легкой смены руководителя предприятия решением собрания акционеров;

июня 2001 г. № 449), субсидиарная ответственность устанавливается в случае недостаточности его денежных средств.

- большая готовность для приема внешних инвестиций через эмиссию акций;
- удобство нахождения в оперативном резерве для возможного пополнения бюджета через продажу пакета акций определенной величины.

В то же время нетрудно заметить, что ряд этих достоинств носит лишь потенциальный характер:

- возможность привлечения новых инвесторов через дополнительную эмиссию акций является маловероятной, пока крупнейшим акционером являются органы власти;
- сомнительна перспектива возникновения интереса к акциям многих из этих предприятий, имущество которых находится в настоящий момент в собственности государства и муниципалитетов, поскольку российская хозяйственная практика убедительно свидетельствует о незначительном объеме внешних инвестиций даже в самые привлекательные российские компании, акции которых только и котируются на фондовом рынке.

К недостаткам корпоратизации унитарных предприятий можно отнести:

- невозможность приватизации предприятия путем продажи единого имущественного комплекса;
- необходимость нести издержки, вытекающие из требований законов об акционерных обществах и ценных бумагах (обязанность ежегодно публиковать отчет по прибыли и убыткам, годовой баланс, раскрывать информацию по проведению общего собрания акционеров, необходимость привлечения специального регистратора для ведения реестра и др.)⁸¹;
- резкое повышение нагрузки на систему представления интересов государства в хозяйственных обществах с его участием, что вызовет необходимость количественного увеличения представителей органов власти в органах управления ОАО при необходимости обеспечения должного уровня их

⁸⁰ Информационное письмо Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 июля 1999 г. № 45 «Об обращении взыскания на имущество учреждения».

⁸¹ В принципе этот недостаток корпоратизации может быть купирован в случае преобразования унитарных предприятий в другие типы хозяйственных обществ, нежели ОАО (например, ООО). Однако в этом случае необходимо четкое определение критериев применения той или иной организационно-правовой формы.

Кроме того, появление в составе государственного сектора некоторого количества таких хозяйственных обществ войдет в определенное противоречие с существующей еще с самого начала 90-х гг. и воплощенной на практике установкой на безусловный приоритет использования организационно-правовой формы ОАО в ходе приватизации предприятий.

квалификации и адекватного использования механизмов корпоративного управления⁸².

Вопрос о том, насколько более удобным для органов власти является использование норм корпоративного права для управляющего воздействия на то или иное предприятие по сравнению с нормами закона об унитарных предприятиях, является открытым и во многом зависит от отраслевой специфики. При прочих равных условиях, чем крупнее унитарное предприятие, тем более целесообразно его акционирование.

Приватизация

Приватизация унитарных предприятий является важной составной частью программы реструктуризации этого сектора, касаясь не только предприятий, чей профиль деятельности не соответствует кругу полномочий соответствующего уровня власти, но и остальных (с учетом типа рынков, на которых они работают).

Достоинства приватизации заключаются в:

- избавлении органов власти и бюджетной системы от необходимости нести издержки по управлению унитарными предприятиями и их финансовой поддержке;
- более высокой предпринимательской мотивации новых владельцев приватизированных предприятий (или привлеченных частных структур) по сравнению с унитарным предприятием, потенциально позволяющей не только повысить качество, но и снизить издержки производства соответствующих товаров (услуг).

Возможными рисками приватизации являются:

- отсутствие гарантий продолжения новыми владельцами прежних видов деятельности, репрофилирование приватизируемых активов и возможный уход с рынка тех или иных товаров (услуг), что может ограничить выбор населения на соответствующем рынке;
- в случае высокой монополизации рынка – вероятность пересмотра в сторону повышения цен и тарифов на товары и услуги, ранее производимые

⁸² Деятельность Совета директоров ОАО является определенной предпосылкой для тщательного контроля за менеджментом. Однако отсутствие регулярности и формализм в проведении заседаний ставят под сомнение эффективность акционирования унитарных предприятий.

унитарными предприятиями, что требует внесения корректив в социальную политику и бюджетный процесс, активизации антимонопольной политики;

- потенциальная опасность рентоориентированного поведения со стороны новых владельцев приватизированных предприятий (злоупотребление положением на рынке, препятствия к доступу на него для других компаний, склонность к сговорам и недостаточная способность к инновациям) с постепенной эволюцией в сторону демонстрации недостатков, ранее присущих унитарным предприятиям, особенно в случае приватизации в пользу менеджмента унитарного предприятия;
- вероятность сохранения мягких бюджетных ограничений, включая доступ к средствам государственной поддержки в случае кризисной ситуации, о чем свидетельствует практика финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг.⁸³

Таким образом, базовые варианты преобразования унитарных предприятий (прежде всего, акционирование и создание казенных предприятий) не свободны от недостатков, а сопряженные с ними риски достаточно весомы.

В то же самое время рассмотрение проблемы преобразования унитарных предприятий в рамках указанной парадигмы было оправдано лишь до конца 2000-х гг., поскольку явно не учитывает новаций, связанных с появлением новой организационно-правовой формы «автономное учреждение» (АУ). Ее основные характеристики сводятся к следующему:

- учреждение само отвечает по своим обязательствам;
- учредитель передает ей основные фонды и бюджетные средства для обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания;
- учреждение получит возможность тратить средства по собственному усмотрению (без детализированной сметы);
- оно может заниматься предпринимательской деятельностью и привлекать внебюджетные средства.

При этом имущество АУ считается закрепленным за ним на праве оперативного управления

⁸³ В обнародованном весной 2010 г. Минэкономразвития РФ перечне хозяйствующих субъектов, в отношении которых проводились мероприятия по оказанию государственной поддержки, упоминаются 227 компаний и предприятий⁸³. Однако при учете того, что некоторым из них помощь оказывалась неоднократно, перечень сокращается до 137 ед., включая всего 15 ГУПов. Все остальные

В качестве отличий этой новой организационно-правовой формы от унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения обычно указываются наличие у таких организаций наблюдательного (попечительского и т. п.) совета, с которым руководитель автономной организации должен согласовывать решения по наиболее важным вопросам, и то, что организации такого рода отвечают по своим обязательствам своим имуществом, исключая недвижимое имущество и особо ценное движимое имущество, закрепленные за ним учредителем или приобретенные автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества.

Если на протяжении нескольких лет после вступления в силу федерального закона «Об автономных учреждениях» от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ, эта организационно-правовая форма рассматривалась в значительной степени как экспериментальная, а ее внедрение носило пилотный характер, то с принятием закона от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ явно обозначился курс государства на широкое распространение автономных учреждений, несмотря на сопутствующие риски коммерциализации социальной сферы.

В этой связи явно напрашивается модификация права оперативного управления, используемого в настоящее время в отношении казенных предприятий (КП), в направлении норм, заложенных в законодательстве применительно к АУ. Это позволит снять многие риски, вытекающие из правовой конструкции КП, и создать потенциальные предпосылки для потенциально возможной отмены права хозяйственного ведения.

Унитарные предприятия имеют в этом отношении перед автономными учреждениями, по крайней мере, то преимущество, что являются более давней организационно-правовой формой со своим законодательством и историей развития.

В этой связи целесообразно напомнить о том, что по закону об унитарных предприятиях его руководитель также обязан согласовывать многие решения с органами управления, что приблизило процедуры управления унитарными предприятиями к имеющим место в акционерных обществах.

Ст. 21 (п. 4) закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» допускает образование совещательных органов в унитарных предприятиях в случаях, предусмотренных федеральными законами и изданными в

являются хозяйственными обществами, среди которых преобладают ОАО, причем многие без участия

соответствии с ними правовыми актами при определении структуры, состава и компетенции в уставе предприятия.

Достаточно очевидна рациональность имущественного иммунитета (возможность для организации отвечать по своим обязательствам не всеми видами имущества). Проблема потери государством своего имущества действительно была остра в 90-е гг., что, в конечном счете, привело к появлению в третьем законе о банкротстве 2002 г. весьма экзотических процедур по банкротству стратегических унитарных предприятий и АО.

При этом может встать вопрос об обоснованности классификации унитарного предприятия, как коммерческой организации, тогда как АУ относится к некоммерческим организациям. Однако, если абстрагироваться от формального критерия отличий (ориентации на извлечение прибыли)⁸⁴, то уже в недалеком будущем возможно весьма вероятно возникновение парадоксальной ситуации, когда унитарное предприятие, работающее по фиксированным тарифам и получающее средства из бюджета на возмещение убытков, будет относиться к коммерческим организациям, а ВУЗ с преобладающей долей студентов, обучающихся на платной основе, или хорошо позиционированный на рынке медицинских услуг узкопрофильный центр (а модель АУ рассчитана, прежде всего, именно на такие структуры), будет иметь статус некоммерческой организации при отсутствии ценового контроля.

2.1.2 Вопросы реструктуризации сектора и совершенствования управляющего воздействия на унитарные предприятия со стороны органов власти

Организационно-управленческий аспект реформирования унитарных предприятий состоит в реструктуризации этого сектора, предполагающей его постепенное сокращение при учете социально-экономических ограничений.

Первоочередными объектами приватизации и ликвидации являются те унитарные предприятия, чей профиль деятельности не соответствует требованиям законодательства и кругу полномочий соответствующих органов исполнительной власти.

государства в капитале.

⁸⁴ В российских условиях длительного существования большой доли убыточных предприятий (организаций), фиксируемой статистикой, легальное извлечение прибыли во многих случаях подменяется ориентацией на получение частных выгод контроля (через дочерние фирмы, трансфертное ценообразование и т. п.). Достаточно упомянуть проблему выплаты дивидендов в рамках механизмов корпоративного управления.

Что касается унитарных предприятий, чей профиль деятельности соответствует полномочиям соответствующих органов власти, то последовательность действий по их реструктуризации в значительной степени зависит от эффективности управления ими на уровне конкретного органа власти, в том числе от степени освоения и прикладного использования того инструментария, который был заложен в Концепции управления государственным имуществом в РФ (1999 г.) и Федеральным законом об унитарных предприятиях (2002 г.).

Поскольку такие инструменты регулирования, как наличие обновленных и согласованных с органами по управлению имуществом уставов предприятий и трудовых договоров с их руководителями, должны быть само собой разумеющимися, то критериями сохранения того или иного предприятия в составе данного субсектора является своевременное и полное представление отчетности, успешное прохождение аттестаций его руководителем, а самим предприятием – аудиторских проверок, а самое главное – наличие согласованной с органами управления программы деятельности предприятия. С этой точки зрения в рамках сектора унитарных предприятий можно предложить следующие подходы к реструктуризации:

- Унитарные предприятия, не представляющие отчетность, испытывавшие проблемы с аудиторскими проверками, а также те, чьи руководители не проходили аттестацию, представляют собой вторую по очередности группу предприятий на исключение из сектора унитарных предприятий (после предприятий, чей профиль деятельности не соответствует кругу полномочий того или иного уровня власти).
- Предприятиям, регулярно предоставлявшим отчетность, у которых не было проблем с аудиторскими проверками и аттестацией руководителей, необходимо предложить в определенный срок представить для согласования в органы власти программу деятельности предприятия с ясным указанием на то, что в противном случае предприятие может быть приватизировано или ликвидировано.
- Предприятия, имеющие согласованные с органами власти программы хозяйственной деятельности, при прочих равных условиях не являются потенциальными объектами приватизации, по меньшей мере, в краткосрочной перспективе, поскольку наличие такой программы является по сути единственным «материальным» признаком оптимизации отношений

между органами власти и предприятиями и означает сигнал готовности их менеджмента принять управляющее воздействие властных структур. Критерий регулярности отчислений части прибыли в бюджет не может являться определяющим⁸⁵ по причине специфики профильных для большинства унитарных предприятий видов деятельности, которая заключается в предоставлении общественных благ, как правило, субсидируемых, в регулировании ценообразования на их продукцию (услуги), использовании активов монопольного и олигопольного характера, а в отдельных случаях – в выполнении функций органов власти и управления.

Очевидно, что наряду с эффективностью механизмов управления при определении судьбы того или иного предприятия должны учитываться и другие факторы, такие как его профиль, характер рынка, на котором действует данное предприятие, специфика его функций и т.п.

Если исходить из чисто финансовых критериев, то, очевидно, что при прочих равных органы власти должны иметь мотивацию к первоочередной приватизации или ликвидации унитарных предприятий, несущих убытки или имеющих стоимость чистых активов меньше величины уставного фонда.

В то же самое время при всем этом необходимо принимать во внимание возможные социальные последствия ликвидации или приватизации того или иного предприятия. Ввиду профиля деятельности этих предприятий, предоставляющих многие жизненно важные для населения и самого государства виды услуг, очень важно не допускать возникновения «институциональной пустыни» после их ухода из состава государственного (муниципального) сектора. Именно поэтому во многих случаях приватизация путем наиболее простых методов (аукцион и производные от него, конкурс) представляется неприемлемой, поскольку не гарантирует продолжения прежних видов деятельности, несет риски репрофилирования приватизируемых активов и возможного ухода новых владельцев с этого рынка. Достаточно напомнить о проблеме исполнения условий коммерческих и инвестиционных конкурсов при приватизации в 90-е гг. Унитарное предприятие, даже при наличии прибыли, должно оставаться в рамках отведенного поля деятельности.

⁸⁵ Небольшие отчисления прибыли в бюджет носят скорее характер индикатора ситуации для органов власти.

При прочих равных условиях наиболее быстрыми темпами отказ от деятельности унитарных предприятий может идти там, где уже созданы предпосылки для активной роли частного сектора на соответствующих рынках. Прежде всего, речь идет о конкурентных (потенциально конкурентных) рынках с низкими «барьерами входа».

Однако создание конкурентной среды требует нескольких условий, которые могут быть в наличии далеко не везде:

- избыток мощностей;
- свободное перемещение товара (услуги);
- возможность доступа на рынки новых игроков.

Необходимо прямо указать на то, что во многих случаях унитарные предприятия располагают активами монопольного или олигопольного характера, что в случае их приватизации может привести к возникновению частной монополии локального характера или возникновению мотивации влиять на ценовую ситуацию на рынке. В этом случае конкуренция становится невозможной, а максимизация прибыли нежелательной по причине потерь для общества.

С этой точки зрения можно говорить о трех основных типах рынков, где весьма вероятно сохранение присутствия унитарных предприятий: (1) конкурентные (потенциально конкурентные) рынки, для предоставления услуг на которых требуются достаточно существенные капиталовложения, а также использование капиталоемкого и высокоспециализированного оборудования (рынки с высокими «барьерами входа»); (2) естественно-монопольные рынки; (3) рынки ограниченной емкости, где возможности бюджета и доходы населения не достаточны для того, чтобы обеспечить заинтересованность частных подрядчиков в осуществлении ряда видов деятельности на регулярной прибыльной основе с низкой вероятностью привлечь таковых со стороны⁸⁶.

Анализ опыта привлечения частного сектора к предоставлению общественных услуг показывает, что наиболее значимые результаты с точки зрения внедрения рыночных механизмов и повышения эффективности и качества предоставления услуг достигаются тогда, когда приватизация либо ликвидация государственных

⁸⁶ В данном случае играет роль фактор масштаба рынка с количественной точки зрения, который оказывается тесно переплетенным с факторами характера выполняемых видов деятельности и ситуации на рынке.

предприятий сочетаются с мерами по открытию рынка и привлечению сторонних частных поставщиков работ и услуг, которые ранее на нем не работали.

При наличии соответствующих социально-экономических и политических условий возможны и более радикальные подходы к проведению преобразований в указанном направлении. Однако наблюдаемые в настоящее время сложности реализации конкурентной модели госзакупок, как предпосылки отказа от унитарных предприятий, как основного (единственного) поставщика товаров (работ, услуг), весьма ограниченный позитивный опыт распространения ГЧП, концессий, несмотря на наличие соответствующего законодательства еще с середины 2000-х гг., являются очевидными ограничениями на пути сокращения унитарных предприятий.

В этой же плоскости лежат такие факторы, как отсутствие развитого законодательства, регулирующего режим использования имущества казны (помимо средств государственного бюджета), наличие ограничений на приватизацию, а также вопрос о ее целесообразности применительно к ряду предприятий (например, около 150 ФГУПов, оставшихся в Перечне стратегических предприятий).

Таким образом, только учет всех этих факторов, делает возможным поэтапное сокращение избыточной части сектора унитарных предприятий с потенциальной перспективой отказа от использования права хозяйственного ведения. Скорость сужения поля применения организационно-правовой формы унитарного предприятия во многом будет зависеть от меры достижения частным сектором уровня зрелости, достаточного для передачи ему части функций, выполняемых унитарными предприятиями, а также от типа рынка товаров (работ, услуг), на которых они присутствуют, его структуры, что во многом определяет саму возможность, стратегию и тактику, формы и методы привлечения частных поставщиков.

Необходимость управления теми унитарными предприятиями, которые в обозримом будущем останутся в составе государственного сектора, предъявляет известные требования к действиям активности органов власти в регулировании их деятельности. Они должны быть ориентированы на минимизацию коммерческих рисков государственного предпринимательства, вытекающих из специфики данной организационно-правовой формы, увеличение степени сохранности государственного имущества, реализации прав государства как собственника.

Усиление управляющего воздействия на унитарные предприятия предполагает совершенствование действующей нормативной базы, применяемых организационно-управленческих и мотивационных механизмов.

Поэтому основными направлениями деятельности органов власти на этом поле следует считать:

- приведение деятельности унитарных предприятий в соответствие с требованиями, предусмотренными Федеральным законом от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и принятыми в его исполнение нормативно-правовыми актами отраслевого значения;
- эффективное применение правомочий собственника в рамках действующего законодательства: определение объема правоспособности; утверждение показателей экономической эффективности и программ деятельности унитарных предприятий; контроль за их достижением и выполнением, а также использованием имущества; проведение кадровой политики посредством назначения руководителей на конкурсной основе, решений аттестационных комиссий и расторжения трудовых договоров; пополнение неналоговых доходов федерального бюджета за счет регулярного перечисления унитарными предприятиями установленной доли прибыли от текущей деятельности.

Предлагаемая для реализации этих направлений программа мер включает:

- изменение примерного устава предприятия;
- изменение примерного трудового договора с руководителем предприятия;
- совершенствование системы аттестации руководителей предприятий и их конкурсного назначения;
- использование программ деятельности предприятий в качестве важного инструмента управления и ряд иных мер.

Основное направление доработки нормативных документов – это внесение в них более жестких (по сравнению с действующими редакциями и используемыми на федеральном уровне) норм⁸⁷ по ограничению возможностей руководителей

⁸⁷ Допускается ст. 18 и 20 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

предприятий совершать определенные действия без их предварительного согласования с представителем собственника, расширение системы стимулов для соблюдения директорами заключенных трудовых договоров, включая спектр оснований для их расторжения, последующие санкции и оплату труда.

Возможное изменение примерного устава предприятия и примерного трудового договора с его руководителем во многом будет зависеть от того, состоится ли унификация правовой конструкции унитарного предприятия и на каких условиях это произойдет. В отношении же действующих документов можно предложить определенную доработку.

Доработка действующего Примерного устава ФГУПа, утвержденного приказом Минэкономразвития РФ от 25 августа 2005 г. № 205 целесообразна по следующим основным позициям:

- изменение формулировки, определяющей перечень видов деятельности, осуществляемых предприятием;
- включение ряда статей, непосредственно регулирующих порядок изменения уставного фонда предприятия;
- включение формулировок, прямо указывающих на накладываемые на предприятие ограничения по распоряжению государственным (муниципальным) имуществом, обеспечивающие сохранность этого имущества и защищающие его от нецелевого использования;
- регулирование размера и порядка распоряжения прибылью, полученной предприятием;
- регулирование порядка реализации предприятием своих прав;
- расширение обязанностей предприятия;
- регулирование создания филиалов и открытия представительств.

Что касается действующего Примерного трудового договора с руководителем ФГУПа, утвержденного приказом Минэкономразвития РФ от 2 марта 2005 г. № 49, то здесь желательна корректировка следующих позиций:

- расширение перечня обязанностей руководителя предприятия;
- изменение системы оплаты труда руководителей предприятий в направлении увеличения доли разного рода вознаграждений (бонусов), величина которых должна зависеть от результатов деятельности руководителя;

- расширение перечня оснований, по которым трудовой договор с руководителем может быть расторгнут по инициативе собственника.

Предложения по повышению эффективности и оперативности работы органов управления на в плане организации и проведения аттестаций и конкурсов на замещение вакантных должностей руководителей унитарных предприятий могут быть сведены к следующим:

- допущение – в целях повышения оперативности работы межведомственных комиссий – заочного заседания комиссий путем направления в установленные сроки руководителю государственного органа, курирующего унитарное предприятие, каждым членом комиссии и привлеченным экспертом своего мнения;
- организация проведения аттестаций и конкурсов для обеспечения объективности и независимости их результатов на условиях анонимности, чтобы эксперты, оценивающие результаты тестирования и конкурсных процедур, не знали персоналий аттестуемых или участвующих в конкурсах на замещение вакантных должностей руководителей унитарных предприятий;
- изменение следующей формулировки Положения об аттестации руководителей ФГУП (п. 8): «Аттестация проводится в форме тестовых испытаний и (или) собеседования» с тем, чтобы собеседование могло лишь дополнять тесты, но никак не заменять их;
- учет при проведении аттестаций, помимо итогов тестирования, также результатов деятельности предприятия, возглавляемого аттестуемым руководителем, на основе предоставления экспертам и членам аттестационной комиссии для принятия решения других данных (величина и динамика основных показателей деятельности предприятия, реализуемые инвестиционные проекты, кредитная история и т.п.).

Чтобы программы деятельности унитарных предприятий стали одним из наиболее действенных механизмов управления этими предприятиями и контроля за деятельностью их руководителей, требуется расширение нормативно-правового регулирования данного инструмента, а также его сопряжение с другими инструментами регулирования. В этой связи можно высказать ряд соображений.

1. Обязанность руководителя унитарного предприятия разрабатывать, утверждать в органе государственного (муниципального) управления программу деятельности предприятия и строго руководствоваться ею в своей деятельности

целесообразно включить в типовой устав унитарного предприятия и трудовой договор с его руководителем.

2. Программа деятельности предприятия должна включать как краткосрочный (годовой), так и долгосрочный стратегический план развития предприятия. Такой подход предполагает более жесткий контроль за выполнением программы развития и дает возможность более гибко и своевременно реагировать на изменение обстановки.

3. Невыполнение руководителем предприятия краткосрочного (годового) плана деятельности предприятия должно быть основанием, по которому руководитель может быть привлечен к дисциплинарной ответственности или даже уволен в бесспорном порядке (данные нормы должны быть включены в трудовой договор с руководителем унитарного предприятия).

4. Выполнение краткосрочного (годового) плана должно оцениваться на основе конкретных параметров, наличие или отсутствие которых легко проверяется и может быть подтверждено документально. В этой связи целесообразно разработать и утвердить на уровне органа власти типовую методику разработки и контроля выполнения программ деятельности унитарных предприятий.

5. Результаты выполнения краткосрочного (годового) и долгосрочного стратегического плана развития предприятия должны быть одними из основных критериев выплаты дополнительного вознаграждения руководителю предприятия. Величина этих бонусов должна зависеть от результатов деятельности руководителя (не только от чистой прибыли) и быть напрямую связана с системой дисциплинарных взысканий.

Значительное усиление контроля за действиями унитарных предприятий, введение более жестких ограничений по совершению их руководителями различных сделок означает повышение уровня требований к работникам органов власти. Процедуры взаимодействия с унитарными предприятиями в контексте реализации административной реформы и норм законодательства о государственной службе требуют уделить особое внимание вопросам неразглашения полученных от руководителей унитарных предприятий персональных данных, ограничения доступа к ним. Необходимо принять нормативно-правовые акты, которые ввели бы меры персональной ответственности чиновников (с соответствующими санкциями) за разглашение полученной информации, а также в случае принятия ошибочных

решений, за которыми наступило ухудшение показателей эффективности предприятия.

2.2 Повышение эффективности участия государства в капитале хозяйственных обществ

Сохранение в обозримом будущем значительного количества хозяйственных обществ с долей государства в капитале, имеющих большой вес в российской экономике, делает объективно необходимым совершенствование всей системы управления ими.

Необходимым условием этого является реструктуризация государственного портфеля акций (долей, паев) в контексте трансформации государственного сектора экономики в целом.

2.2.1 Реструктуризация государственного портфеля акций (долей, паев)

Решение данной задачи предполагает определение группы акционерных обществ, имеющих значимость для государства с точки зрения реализации его стратегических интересов, в которых принадлежащие государству пакеты акций (доли, паи) не подлежат продаже в долгосрочной перспективе и для которых должна быть предусмотрена возможность сохранения доли государства за счет средств бюджета.

По сути, речь идет о распространении на сектор хозяйственных обществ с долей государства в капитале процесса оптимизации, который активно проводился федеральными органами исполнительной власти в отношении сети подведомственных ФГУПов и федеральных госучреждений (ФГУ) в рамках административной реформы. В этой связи весьма вероятной является корректировка перечня стратегических акционерных обществ как в сторону исключения из него одних компаний, так и включения в него других, прежде всего из числа прошедших корпоратизацию ФГУПов и создаваемых интегрированных структур, но не только. Требуется прояснение статуса компаний с долей государства в капитале, не входящих в перечень стратегических, с позиций цели государства в отношении них, целесообразности и возможности отчуждения госпакетов акций.

Необходимой базой для этой работы должны стать отраслевые концепции, обосновывающие цели и задачи участия государства в отраслях экономики, увязанные с задачами структурной политики, планами реформирования отдельных отраслей, полномочиями соответствующих ведомств. Должны быть поставлены или уточнены цели и задачи участия государства в капитале хозяйственных обществ,

проанализированы их финансово-экономическое состояние, сложившаяся практика корпоративного управления ими на предмет соответствия требованиям законодательства и Кодекса корпоративного поведения, а также ситуация на тех рынках, где они действуют.

В отношении государственных пакетов акций (долей, паев) тех хозяйственных обществ, функционирование которых не позволяет обеспечить решение задач, поставленных перед органами власти исходя из целей государства в отношении конкретной отрасли и их законодательно определенных полномочий, целесообразно осуществить подготовку предложений по приватизации принадлежащих государству акций акционерных обществ с установлением очередности и условий продажи. В первую очередь, это относится к обществам, где размер доли государства не позволяет ему влиять на управленческие решения (миноритарные госпакеты) и компаниям, осуществляющим свою деятельность в условиях сложившегося конкурентного рынка.

Промежуточными вариантами может быть передача принадлежащих государству пакетов акций (долей, паев) в доверительное управление управляющим компаниям (в том числе с возможностью их продажи по его результатам), внесение в уставный капитал холдинговых компаний (интегрированных структур) и инвестиционных фондов.

Использование механизма доверительного управления целесообразно преимущественно в отношении достаточно весомых по своему размеру пакетов (не менее блокирующей величины), которые подлежат приватизации, но в ближайшее время не могут быть проданы по каким-либо причинам (например, необходимость предпродажной подготовки, неблагоприятная конъюнктура на фондовом рынке).

Формирование инвестиционных фондов в целях управления низколиквидными пакетами акций позволит снизить издержки на содержание и администрирование государственного портфеля акций, повысить его капитализацию и ликвидность пакетов акций после консолидации низкодоходных акций небольших компаний, задействуя инструментарий финансового рынка и коллективных инвестиций.

Внесение принадлежащих государству пакетов акций (долей, паев) в уставный капитал холдинговых компаний (интегрированных структур) призвано решать задачи объединения активов и управления предприятиями, деятельность которых направлена на выпуск продукции в одном рыночном сегменте, касаясь в основном задач структурной политики, требующей государственного участия.

Однако, эта схема носит в значительной степени штучный характер, поскольку сильно зависит от специфики отрасли и оставшихся в собственности государства активов, что подразумевает не только механическое уменьшение количества объектов, находящихся в его собственности и требующих от него организации управленческих процедур, но и интеграцию прошедших акционирование предприятий в холдинговые структуры, слияние и укрупнение унитарных предприятий (в ряде случаев с предварительным разделением профильных и непрофильных активов).

При этом сам процесс создания государством холдингов настоятельно требует отрегулировать и сделать более прозрачным, в связи с чем целесообразно введение в законодательство правовых норм, которые:

- определяют (1) условия создания таких холдингов, включая финансово-экономическое обоснование эффектов от концентрации на товарных рынках и бюджетной эффективности, (2) степень государственного участия в капитале головной компании холдинга, обеспечивающую реализацию долгосрочных стратегических интересов государства при управлении всей структурой и контроль за рациональным использованием внесенного государственного имущества, и (3) допустимые пределы присутствия частных (в т. ч. иностранных) инвесторов в капитале головной и дочерних компаний холдинга, включая возможность дальнейшей приватизации;

- установят ограничения по обременению и отчуждению вносимых государством пакетов акций или иного имущества в уставный капитал головной компании холдинга, и ограничения полномочий ее органов управления по совершению действий, ведущих к потере управляемости деятельностью участников холдинга со стороны головной компании;

- запретят наделять головную компанию холдинга, созданного с участием государства, какими-либо полномочиями по регулированию субъектов хозяйственной деятельности вне состава холдинга.

В принципе решение задачи регулирования создания государством холдингов требует принятия специальных нормативно-правовых актов о вертикально-интегрированных структурах, например, в формате поправок в закон о приватизации, предусматривающих переход к утверждению Правительством РФ программы формирования таких интегрированных структур с последующим опубликованием по аналогии с прогнозным планом (программой) приватизации

федерального имущества⁸⁸ на очередной срок, включая набор требований к такой программе. Очевидно, что трехлетний временной горизонт является более подходящим для такого довольно медленного процесса, как формирование интегрированных структур.

Применительно к хозяйственным обществам, в капитале которых государство намерено сохранять свое прямое участие, требуется формирование и внедрение адекватной системы корпоративного управления, обеспечивающей его право на участие в управлении, воздействие на хозяйствующий субъект и должный контроль за принятием и исполнением решений, что предполагает:

- наличие соответствующей доли в капитале (как правило, более 50%), предопределяющей включение таких компаний в состав государственного сектора в его нормативно принятом для статистического наблюдения определении;

- последовательную реализацию дивидендной политики на основе развития избранных к ней подходов, требующих принятия методических рекомендаций по определению позиции государства-акционера в акционерных обществах по вопросам выплаты дивидендов;

- совершенствование функционирования института представителей государства;

- расширение сферы применения иных вариантов управления государственными долями в хозяйственных обществах;

- обеспечение инфорсmenta управления, нацеленного на селекцию кадрового потенциала и решительное пресечение злоупотреблений;

- выстраивание взаимоотношений государства с другими группами акционеров в процессе управления компаниями со смешанной собственностью на основе демонстрации хороших стандартов корпоративного управления;

- обеспечение должного уровня прозрачности в секторе хозяйственных обществ с участием государства в капитале.

⁸⁸ В отличие от прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества программа формирования интегрированных структур с государственным участием должна охватывать не только внесение государственных пакетов акций в уставный капитал головной компании холдинга, но и процедуры реорганизации некоторых государственных унитарных предприятий посредством осуществления слияния и присоединения до их преобразования в акционерные общества.

2.2.2 Формирование и внедрение адекватной системы корпоративного управления в компаниях, где государство является акционером

В принципе данная задача может решаться в рамках существующего правового поля, ядром которого является действующий «Закон об акционерных обществах» 1995 г. (в многочисленных последующих редакциях), общий для всех хозяйствующих субъектов данной организационно-правовой формы. Государство, как акционер, вправе ставить перед Советом директоров АО или общим собранием акционеров вопросы по повышению эффективности работы компании, усилению своего влияния на процесс управления и добиваться принятия соответствующих решений, опираясь на имеющийся пакет акций самостоятельно или блокируясь с другими акционерами, когда этого не позволяет размер пакета. В то же самое время в русле оптимизации модели управления для компаний с государственным участием возможно дополнение закона об АО специальной главой, регулирующей особенности функционирования компаний с участием государства в части вопросов фиксации целей деятельности, стратегии (обязательность разработки и публикации), прозрачности, отчетности, специфики прав акционеров (включая директивные вопросы), особенностей функционирования совета директоров.⁸⁹

Ключевая роль этого органа управления компаний с государственным участием предполагает его деятельность в интересах не только отдельных категорий акционеров, но и компании в целом.

Между тем до сегодняшнего времени во многих компаниях роль совета директоров остается скорее формальной, несопоставимой с ролью высшего исполнительного менеджмента, чему во многом способствовало то обстоятельство, что до последнего времени основным способом воздействия на компании с долей государства в капитале с его стороны оставалась деятельность представителей государства, являющихся государственными служащими, которые, работая на постоянной основе в органах власти, обязаны голосовать в соответствии с директивами собственника. Кроме того, представлять интересы государства на основании договора могут и иные лица (профессиональные поверенные), которые обязаны голосовать в соответствии с директивами собственника по ограниченному кругу из 5 вопросов, а по остальным вопросам – по своему усмотрению. Этот

⁸⁹ Выбор дальнейших вариантов зависит от характера возможных изменений в Гражданском Кодексе РФ.

механизм обеспечения представления интересов государства появился еще в 1996 г., но большого распространения не получил.

В этих условиях целесообразно привлечение к этой работе отвечающих установленным критериям отбора независимых директоров, голосующих на основе личного профессионального опыта и собственного суждения. В компаниях с государственным участием помимо представительства интересов частных миноритариев они частично могут заменять госслужащих, призванных представлять интересы общества в целом.

Исходя из все большей популярности института независимых директоров в конце 2000-х гг. можно говорить о двух основных моделях формирования советов директоров в компаниях с государственным участием в капитале: (1) тяготеющая к традиционной, когда в этом органе преобладают представители государства (госслужащие и профессиональные поверенные), но при одновременном усилении прав независимых директоров и (2) доминирование в совете выдвигаемых государством независимых директоров (и профессиональных поверенных) при минимальной квоте государственных служащих (по одному представителю Росимущества и отраслевого органа исполнительной власти). При этом к числу дискуссионных вопросов следует отнести допустимость для государственных служащих возглавлять советы директоров компаний с участием государства и обязательность руководства образуемых при них комитетов со стороны независимых директоров.

Совершенствованию работы советов директоров в компаниях с государственным участием, ограничению рисков формальности в их работе должно способствовать утверждение Стандартов корпоративного поведения государства на основе действующего Кодекса корпоративного поведения, обязательность утверждения и соблюдения годового плана заседаний совета директоров, запрет (ограничения) по проведению заочных заседаний советов директоров, разработка системы регулярной оценки деятельности совета директоров силами профессиональных консультантов и назначение топ-менеджеров в компаниях с государственным участием на основе открытого конкурса, публичных рекомендаций советов директоров общим собраниям акционеров.

Однако реально стремление государства более эффективно использовать свое право акционера по находящимся в его собственности пакетам акций может быть воплощено в жизнь только в случае наличия на внутрифирменном уровне

соответствующего нормативного инструментария. Поэтому задача построения отлаженной модели корпоративного управления такими компаниями требует помимо разработки, принятия и утверждения Стандартов корпоративного поведения государства на основе действующего Кодекса корпоративного поведения также целого ряда типовых документов, регулирующих функционирование хозяйственных обществ с долей государства в капитале.

Первая группа документов может включать типовые формы уставов акционерных обществ и внутренних документов (положения об общем собрании акционеров, о совете директоров, о единоличном исполнительном органе (управляющей компании), о ревизионной комиссии (ревизоре), о корпоративном секретаре, о фондах, о комитетах совета директоров.

Вторая группа документов может включать типовые формы внутренних документов акционерных обществ, акции которых находятся в собственности государства, по вопросам стратегического и сценарного планирования, бюджетирования, кредитной политики, управленческого учета, анализа финансово-хозяйственной деятельности, корпоративной отчетности, а также документы по указанным вопросам, которыми должны руководствоваться органы власти при реализации своих полномочий в качестве акционеров.

Практическое внедрение модели корпоративного управления компаниями, акции которых находятся в собственности государства, требует:

- инициирования органами власти и внесения представителями государства на утверждение органов управления таких компаний указанных внутренних документов или (в случае наличия) их новых редакций;

- инициирования органами власти через представителей государства в советах директоров таких компаний работы по разработке и рассмотрению годовых бюджетных планов на очередной финансовый год и перспективных бизнес-планов, при этом позиция представителей государства в отношении утверждения этих документов должна быть предварительно согласована с делегировавшими их органами власти.

В отношении тех компаний, где государство является мажоритарным или полным акционером, реализацию указанных мероприятий следует считать обязательной, в остальных случаях – желательной, рекомендуемой представителями государства для полного или частичного использования в практике

функционирования компаний, где государство не обладает возможностями для их гарантированного внедрения.

Помимо этого необходимы систематическое участие представителей государства в деятельности органов управления компаниями (включая ревизионные комиссии), аудит их финансовой и бухгалтерской отчетности, завершение формирования и обеспечение ведения Реестра показателей деятельности акционерных обществ, обеспечение применения в деятельности акционерных обществ положений Кодекса корпоративного поведения.

Деятельность представителей государства в органах управления компаний с государственными пакетами акций наряду с дивидендной политикой призвана стать действенным регулятором размера средств, направляемых компаниями на потребление (включая оплату труда менеджмента), контроля за целевым характером осуществляемых инвестиций на предмет их соответствия основному профилю компании и целям, поставленным государством перед компаниями при закреплении доли в капитале, и целесообразностью приобретения дополнительных активов на открытом рынке (участие в слияниях и поглощениях) с точки зрения основных направлений экономической политики государства.

Непосредственным прикладным инструментом, используемым представителями государства для осуществления управляющего воздействия на компании с его участием в капитале, являются директивы органов исполнительной власти.

Они представляют явный проблемный узел в функционировании механизмов корпоративного управления.

С одной стороны, директива является нормальным способом защиты интересов государства как одного из акционеров компании при четком ограничении круга вопросов, по которым они необходимы, исходя из проблематики стратегических интересов государства.

С другой стороны, обязательность директивы исключает осмысленные действия со стороны членов совета директоров, представляющих интересы государства. В идеале желательно формирование профессионального, высокооплачиваемого, действующего в интересах акционеров совета директоров (без представителей органов власти), для которого основными стимулами будут гражданская ответственность, соответствующие иски, материальный и репутационный ущерб.

С учетом этого возможным компромиссом могла бы стать подготовка представителями государства по предстоящим решениям для совета директоров рекомендаций, но его члены следуют им исходя из интересов компании в целом и с учетом индивидуальной ответственности. Однако очевидно, что замена директив на рекомендации допустима не во всех компаниях. Данная схема требует апробации при обязательном условии предварительного определения степени ответственности, исходя из допустимой степени свободы. Внешние эксперты также могут привлекаться к анализу ситуации в тех или иных компаниях с долей государства в капитале, выработке рекомендаций и директив для чиновников, являющихся представителями государства в органах управления таких компаний.

2.2.3 Анализ возможных вариантов представления интересов государства в рамках системы управления принадлежащими ему акциями (долями, паями)

До конца 2000-х гг. основным способом управления компаниями с долей государства в капитале с его стороны оставалась деятельность представителей государства, являющихся государственными служащими.

Применение данного механизма оправдано в отношении ограниченного круга компаний, деятельность которых связана с реализацией стратегических интересов государства. В то же время для большей части акционерных обществ с государственными пакетами акций, ориентированных преимущественно на достижение коммерческих целей, деятельность представителей государства не приносит ожидаемых результатов, поскольку, с одной стороны, призваны действовать в рамках корпоративного законодательства, нацеленного на соответствие динамичным требованиям рыночных механизмов, с другой стороны, загружены выполнением своих обязанностей по основному месту работы в органах власти.

Наряду с этим возможны еще 4 варианта представления интересов государства в органах управления акционерных компаний с госучастием:

- представительство через профессиональных поверенных;
- присутствие независимых директоров в органах управления компании;
- передача полномочий единоличного исполнительного органа управляющей организации;
- передача акций в доверительное управление.

Поэтому дальнейшее улучшение качества управления компаниями с долей государства в капитале целесообразно вести по двум основным направлениям:

– совершенствование механизма деятельности представителей государства обеих категорий;

– постепенное расширение спектра вариантов представления интересов государства.

Представляется, что изначально государство должно определиться с возможностями использования той или иной схемы: (1) границы и степень обязательности применения; (2) допустимость альтернативных схем и смешанных комбинаций (например, госслужащие плюс независимые директора, госслужащие плюс поверенные, поверенные плюс независимые директора, доверительные управляющие с перспективами выкупа госпакета или без него); (3) соразмерность степени свободы представителя государств и меры его ответственности.

Во всех указанных случаях необходима разработка и утверждение путем принятия специальных нормативно-правовых актов (или внесения изменений в действующие документы) механизма мотивации физических и юридических лиц, представляющих интересы государства в компаниях с долей государства в капитале, включающего подходы к определению показателей эффективности деятельности, порядок начисления и выплаты поощрений и вознаграждений, меры ответственности за невыполнение возложенных на них функций и недостижение ключевых показателей деятельности таких компаний.

В самом общем виде в качестве критериев оценки деятельности как представителей государства всех категорий помимо обеспечения дивидендных выплат в бюджет могут рассматриваться динамика рыночной стоимости госпакета акций (капитализации компании в целом), отсутствие факта банкротства и в отдельных случаях – производство определенного объема продукции (работ, услуг), реализация инвестиционных проектов.

- Совершенствование функционирования института представителей государства

Поскольку институт представителей государства в обозримом будущем, по крайней мере, в среднесрочной перспективе остается основным, реально функционирующим инструментом управления государственной собственностью в корпоративном секторе необходимо серьезное повышение уровня квалификации сотрудников различных ведомств и их мотивации к качественному и добросовестному исполнению своих обязанностей. В этом контексте особое значение приобретает кадровая политика государства.

В качестве ее конкретных мер можно предложить:

– разработку механизма отбора государственных служащих для представления интересов государства (с четким набором профессионально-этических и квалификационных требований и критериев назначения);

– особое внимание требуется уделить отбору представителей государства для работы в ревизионных комиссиях компаний, которые должны обладать специальной подготовкой;

– организацию обучения и повышения квалификации представителей государства по программам акционерного законодательства, корпоративного управления, рынка ценных бумаг;

– проведение регулярной специальной аттестации чиновников, представляющих государство в органах управления хозяйственных обществ (по аналогии с аттестацией руководителей унитарных предприятий);

– установление предельных ограничений по представлению интересов государства одним государственным служащим по количеству компаний и временным срокам;

– переход к обеспечению представления интересов государства в наиболее крупных и важных компаниях сотрудниками органов государственного управления, для которых эта деятельность станет основной с утверждением программы их ежегодной деятельности Правительством (введение института уполномоченных представителей государства)⁹⁰, в случае перевода института представителей государства на профессиональную основу необходимо задействовать механизм договоров на представление интересов государства, который разработан для представителей государства, не являющихся госслужащими (поверенными);

– приведение действующего Примерного договора на представление интересов государства 1996 г. в соответствие с нормативными документами последних лет;

– в целях минимизации проявлений оппортунистического и заинтересованного характера в поведении представителей государства отмена их права (не только

⁹⁰ В этом случае следует признать обоснованной рекомендацию Счетной палаты РФ, высказанную в известном докладе 2004 г., о введении института государственных менеджеров по корпоративному управлению государственным пакетом акций с включением в реестр государственных служащих новую должность – менеджер по корпоративному управлению государственным пакетом акций. Другой аспект данной рекомендации о создании специального агентства по управлению государственными пакетами акций представляется дискуссионным.

поверенных, но также и госслужащих) самостоятельно принимать решение по кругу вопросов, подлежащих согласованию, в случае отсутствия указаний вышестоящих органов управления, определив пределы внесения самостоятельных корректив в полученные директивы;

– встраивание деятельности по представлению государства в органах управления акционерных обществ в общий механизм государственной гражданской службы (отражение обязанностей в трудовых договорах, установление шкалы дисциплинарных взысканий, открывающих возможность наложения финансовых санкций, затрагивающих не только текущую оплату труда, но и программу социальных гарантий).

Создание системы мотивации деятельности представителей государства в компаниях с государственными пакетами акций требует наряду с ужесточением требований к претендентам на представительство интересов государства в советах директоров АО определение источников финансирования их деятельности.

В принципе возможны два источника: (1) текущая оплата труда чиновников, в которой происходит выделение определенных дополнительных выплат (бонусов), связанных с поощрением его добросовестных усилий по представлению государства в органах управления акционерных обществ и (2) выплата вознаграждений за работу в органах управления от самих компаний.

В первом случае желательно целевое выделение в бюджете ведомства на очередной год отдельной строкой соответствующих ассигнований. Значительное повышение заработной платы госслужащим в период после административной реформы открывает неплохие возможности для организации стимулирования такой деятельности посредством выплаты разного рода надбавок, премирования по итогам года и т. п. Модификацией данного варианта является использование дивидендов, выплачиваемых компаниями с долей государства в пользу бюджета, определенный процент которых получают сотрудники министерств и ведомств за свою деятельность по аналогии с отчислениями от приватизационных доходов, которые получали органы по управлению имуществом и ряд других организаций при проведении приватизации.

Во втором случае необходимы изменения в законодательстве, поскольку в настоящее время оно запрещает представителям государства в хозяйственных обществах, являющихся государственными служащими, получать от них денежные средства. Компромиссным вариантом является установление верхнего порога сумм

вознаграждения, получаемого госслужащими за свою деятельность в органах управления компаний с долей государства.

Нельзя сбрасывать со счетов и возможность использования квазиматериальных механизмов стимулирования деятельности госслужащих. К их числу можно отнести регулирование доступа к разного рода социальным благам по месту основной работы, преференции в плане будущего пенсионного обеспечения, внесение в трудовую книжку записи о работе в органах управления и контроля акционерного общества.

При всех минусах механизма представительства интересов государства госслужащими в отношении них в принципе понятен набор возможных мер ответственности (дисциплинарные взыскания, лишение стимулирующих выплат к основному окладу, увольнение, дисквалификация с запретом занятия ряда должностей)⁹¹, которые целесообразно включить в законодательство о госслужбе.

- Прочие варианты управления государственными активами в хозяйственных обществах

Институт профессиональных, независимых директоров

Этот вариант управления государственными пакетами акций может рассматриваться как относительно сравнительно новый, поскольку до середины 2000-х гг. и в обычных акционерных компаниях без участия государства его востребованность была невелика. Спрос на их деятельность исходил от миноритарных акционеров, права которых в ходе борьбы за корпоративный контроль нередко нарушались.

Применительно к компаниям с долей государства речь может идти, прежде всего, о выдвижении (поддержке) государством независимых директоров в числе кандидатов в члены совета директоров (ревизионной комиссии) компании в сочетании с повышением их роли и статуса в компаниях с государственным участием.

Однако распространение практики привлечения в органы управления компаний с государственным участием независимых директоров ставит целый ряд вопросов.

Прежде всего, необходимо уточнение понятия «независимый директор» с определением критериев независимости и определением источника финансирования

его деятельности. Если исходить из формального примата материальных соображений, то госслужащий, представляющий интересы государства, является более независимым, поскольку не имеет права получать оплату от самой компании. Не менее важным является терминологический аспект в соотношении с понятием «профессиональный директор»⁹². К тому же определение «независимого директора» должно содержать критерии не только независимости, но и профессиональности, исходя из специализации компании.

К числу наиболее очевидных мер по совершенствованию института независимых директоров для компаний с государственным участием можно отнести:

- ужесточение правового определения «независимый директор» для компаний с государственным участием (критерии независимости);

- ограничение возможности занимать пост независимого директора по числу компаний и сроков занятия должности независимого директора одной компании при определении минимального срока пребывания в этой роли;

- запрет «перекрестного представительства», когда высшие менеджеры одних компаний и банков с государственным участием избираются в качестве «независимых» директоров других компаний и банков с государственным участием;

- определение более ясных критериев подбора независимых директоров («закрытые переговоры – открытый конкурс – общий реестр – стандарты СРО»);

- повышение роли независимых директоров в процедурах корпоративного управления (возможность проведения заседаний независимых директоров отдельно от менеджеров и руководства важными комитетами совета директоров, установление для независимого директора права представить годовому собранию акционеров альтернативный отчет о деятельности компании).

Дискуссионным является предоставление независимому директору права вето по определенному перечню вопросов⁹³ и необходимость заключения договора на представление интересов государства по аналогии с поверенными.

⁹¹ Другое дело, что указанный набор санкций далеко не всегда соотносится с возможными издержками государства и компаний от неквалифицированных или недобросовестных действий госслужащих.

⁹² По оценке представителей Росимущества профессиональными директорами в целях обобщения можно называть следующих членов советов директоров, избираемых голосами по акциям, принадлежащим государству: представителей интересов государства, являющихся профессиональными поверенными, и независимых директоров.

⁹³ Мнения независимых директоров могут отличаться одно от другого. Создаются предпосылки к возникновению субститут специального права государства на участие в управлении, которое подвергается критике, как барьер на пути совершенствования корпоративного управления.

Отдельной проблемой является ответственность независимых директоров. Неизбежно возникает вопрос о достаточности репутационной ответственности и возможности распространения на них норм законодательства об обязательном декларировании доходов и имущества.

Определенной гарантией в отношении кандидатур независимых директоров (ревизоров) может стать сотрудничество государства с такими саморегулирующимися организациями (СРО), как Российский институт директоров (РИД), Ассоциация независимых директоров (АНД), Институт профессиональных директоров, «Объединение по защите интересов акционеров предприятий и организаций» (ОПИАК). В случае заключения договора с СРО последняя могла бы по заявке государства рекомендовать несколько кандидатур из числа членов организации для выдвижения в органы управления компаний с долей государства в капитале⁹⁴ с последующим мониторингом (анализом) их деятельности. Самостоятельным вопросом в этом случае является степень ответственности СРО за деятельность своих членов.

Привлечение управляющих организаций к осуществлению полномочий единоличного исполнительного органа акционерного общества

Данная возможность предусмотрена законом об акционерных обществах (п. 1 ст. 69). По решению общего собрания акционеров полномочия единоличного исполнительного органа общества могут быть переданы по договору коммерческой организации (управляющей организации) или индивидуальному предпринимателю (управляющему). Решение о передаче полномочий единоличного исполнительного органа общества управляющей организации или управляющему принимается общим собранием акционеров только по предложению совета директоров (наблюдательного совета) общества. При этом закон не требует обязательного квалифицированного большинства при принятии данного решения собранием акционеров.

Использование этого варианта можно считать рациональным при создании холдинговых структур, когда передача головной управляющей компании с участием государства позволит ему эффективно влиять на ситуацию в нескольких дочерних и зависимых предприятиях, которые передали ей полномочия исполнительных органов акционерных обществ, а также при необходимости срочного решения задач антикризисного управления. Еще одним достоинством передачи полномочий

⁹⁴ Одним из вариантов является использование Национального реестра корпоративных директоров.

управляющей организации может стать регулирование отношений с исполнительным органом акционерного общества, которое осуществляется вне рамок трудового законодательства.

Нормативно-правовое обеспечение данной процедуры требует утверждения типового договора на передачу полномочий единоличного исполнительного органа акционерными обществами с долей государства, которым бы руководствовались представители государства при инициировании такого шага в органах управления такими обществами.

Доверительное управление государственными пакетами акций

Действующий в настоящее время механизм доверительного управления акциями, находящимися в федеральной собственности, был разработан еще в 1997 г., но до сих пор не получил широкого распространения.

Его совершенствование предполагает конкретизацию критериев выбора победителя соответствующего конкурса, определение размеров вознаграждения доверительного управляющего, детализацию механизма его ответственности перед учредителем управления. В этих целях требуется разработка нормативно-правовых актов, определяющих примерные требования к программе деятельности управляющего, механизм организации контроля за их деятельностью, порядок выплаты вознаграждения и компенсации произведенных расходов. Требуется также решение вопроса об осуществлении лицензирования деятельности по доверительному управлению, исходя из закона «О рынке ценных бумаг», с организацией и ведением реестра доверительных управляющих.

На этой основе практика применения механизма доверительного управления может быть расширена в отношении находящихся в федеральной собственности пакетов акций предприятий, не являющихся стратегическими. Данный механизм не предусматривает возможности отчуждения переданных в доверительное управление акций в период действия договора и после завершения срока доверительного управления в случае исполнения условий договора доверительного управления. В этой связи необходимо отметить, что продажа акций по результатам посредством предварительной передачи их в доверительное управление, предусмотренная законом о приватизации 2001 г., пока не нашла нормативного закрепления в постановлении Правительства РФ, вследствие чего не может применяться при приватизации не только государственного, но и муниципального имущества. Между

тем данный механизм потенциально вполне мог бы стать дополнительным каналом реализации госпакетов акций.

2.2.4 Регулирование взаимоотношений между государством, хозяйственными обществами с его участием и другими группами акционеров

Основным стержнем во взаимоотношениях государства с другими группами акционеров в процессе управления компаниями со смешанной собственностью должна стать демонстрация хороших стандартов корпоративного управления на основе повышения прозрачности управления в компаниях с государственным участием, целей и результатов их деятельности.

С чисто теоретической точки зрения решение данной задачи предусматривает ориентацию органов власти на максимально возможный уровень прозрачности, достижение уровня транспарентности и раскрытия информации в компаниях с долей государства в капитале до уровня публичных компаний, ценные бумаги которых котируются на организованном фондовом рынке, исходя из формально публичного характера государственной собственности, даже при отсутствии акций на рынке, когда государству принадлежит полный (100%) пакет акций акционерного общества.

На практике представляется более уместным говорить о дифференциации уровней прозрачности в зависимости от ряда факторов (размер компании, профиль ее деятельности, рыночная «публичность»). Так, едва ли целесообразно говорить о максимальном уровне прозрачности для всех ОАО со 100% государственным участием, поскольку в их число входит большое число бывших унитарных предприятий небольшого размера, являющихся кандидатами на приватизацию.

При этом законодательные новации последних лет в отношении приватизации таких хозяйствующих субъектов сводятся к отмене обязательной регистрации проспекта эмиссии (май 2010 г.) и допустимости их преобразования в иные типы хозяйственных обществ (ООО) (июль 2011 г.). К тому же уровень прозрачности многих ОАО с госучастием неизбежно ограничивается их специализацией, участием в выполнении оборонных задач и т.п.

Необходимыми мерами в указанном направлении на уровне самих компаний с государственным участием являются:

– повышение прозрачности посредством полноценного раскрытия информации, исходя из требований законодательства (особенно, при осуществлении крупных сделок и сделок с заинтересованностью, проведении реорганизации, участии в слияниях и поглощениях);

– привлечение независимых оценщиков при подготовке и совершении сделок с имуществом компании;

– введение на внутрифирменном уровне и практическое применение механизмов ответственности членов совета директоров, органов контроля и иных должностных лиц акционерных обществ за причинение ущерба акционерному обществу или акционерам;

– совершенствование систем бухгалтерской отчетности, в том числе внедрение международных стандартов финансовой отчетности.

Со своей стороны государство могло бы подкрепить их следующими шагами:

– законодательное требование по разработке и публикации стратегий развития крупных компаний, компаний с мажоритарным государственным участием;

– унификация требований (исправление диспропорций) в размещении публичной информации компаний с государственным участием;

– расширение числа ведущих аудиторских компаний для крупных компаний с государственным участием, усиление реальной конкуренции при отборе кандидатов⁹⁵;

– раскрытие информации о результатах оценки усилий физических (включая госслужащих) и юридических лиц, представляющих интересы государства в органах управления таких компаний;

– создание межведомственного аналитического портала, включая личный кабинет независимого директора (профессионального поверенного);

– завершение работы по всесторонней классификации хозяйственных обществ с долей государства в капитале, исходя из критериев, содержащихся в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ 1999 г., с добавлением информации о распределении таких компаний в региональном разрезе, и по происхождению государственной доли в капитале (акционирование в ходе приватизации, внесение имущества в уставной капитал, в обмен на бюджетные инвестиции, в порядке реструктуризации налоговой или кредиторской задолженности, возврата в собственность государства в ходе деприватизации с

⁹⁵ Является весьма проблематичным и в частном секторе, что хорошо показывает пример самых развитых стран (корпоративные скандалы 2000-х гг., внезапность краха многих крупнейших банков на начальной фазе последнего мирового кризиса).

указанием конкретных оснований, приобретение в ходе дополнительной эмиссии и на открытом рынке);

– переход к ежегодной публикации органами исполнительной власти информации, раскрывающей итоги развития сектора хозяйственных обществ с долей государства в капитале, как составной части отчета о функционировании государственного сектора экономики в целом, который должен представляться в парламент и быть доступным общественности;

В серьезном усовершенствовании нуждается также система статистического наблюдения за хозяйственной деятельностью в разрезе форм собственности, организационно-правовых форм хозяйствующих субъектов и секторов экономики, которая должна позволить получать адекватную информацию о масштабах государственного сектора, имея в виду не только границы, исходя из используемого сегодня определения, но и с учетом размеров участия в капитале хозяйственных обществ унитарных предприятий, контролируемых государством интегрированных структур и холдингов, степени разветвления сети дочерних и зависимых компаний основных субъектов государственного сектора⁹⁶.

Отчетность Росстата дает определенное представление о роли госсектора. Вероятно, следует ставить вопрос о ее адекватности и необходимости более содержательной разработки ряда показателей, что может потребовать усилий в русле развития системы национального счетоводства (СНС), сопоставимых с переходом от ОКОНХ к ОКВЭД.

На уровне органов власти необходима кропотливая работа по сбору, обобщению и анализу информации о возникающих корпоративных конфликтах в компаниях с долей государства в капитале, принятие мер по их предотвращению, включая принятие мер ответственности в отношении представителей государства и делегировавших их руководителей органов власти при принятии решений, приводящих к возникновению корпоративных конфликтов.

В условиях отсутствия традиций заключения альянсов с активными негосударственными акционерами большое значение может приобрести практика соглашений между органами государственной власти и компаниями с долей государства в капитале, известная в зарубежной практике (к примеру, целевые контракты во Франции). Эти документы могут касаться инвестиций и

⁹⁶ Актуально не только для хозяйственных обществ, но и для унитарных предприятий.

заимствований, подходов к тарифной политике, показателей обновления производственных мощностей, роста производительности, увеличения объемов выпуска, снижения издержек, прогнозов и обоснования предполагаемого дохода, основных направлений его использования, источников увеличения собственного капитала, размеров и форм государственной поддержки.

Речь должна идти об утверждении этих документов правительством и заключении между ним и компаниями соответствующих соглашений, фиксирующих взаимные обязательства, предусматривающих ответственность менеджмента и представителей государства, а их основой должны выступать стратегии развития самих компаний.

Самостоятельными вопросами в контексте взаимоотношений между государством, компаниями с его участием и другими группами акционеров являются совершенствование механизма предоставления бюджетных инвестиций в обмен на акции негосударственных коммерческих организаций и ревизия решений органов власти различных уровней по использованию специального права на участие в управлении акционерными обществами «золотая акция» на предмет их соответствия происходившим в законодательстве изменениям и меняющимся социально-экономическим условиям.

2.3 Перспективы эволюции государственных корпораций

Появление нескольких государственных корпораций (ГК) в 2007-2008 гг., рассматриваемых в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. в качестве составной части институтов развития наряду с особыми экономическими зонами и Инвестиционным фондом, обусловило возникновение самостоятельного направления при анализе проблем управления государственным сектором российской экономики. Эти организации получили широкий набор функций, значительные объемы государственного имущества (средства федерального бюджета, различные производственные и финансовые активы), обеспечивающие их деятельность на длительную перспективу.

Напомним, что в вышеупомянутом документе они характеризуются как переходная форма, призванная способствовать консолидации государственных активов и повышению эффективности стратегического управления ими.

Постулируется, что по мере решения этих проблем, а также укрепления институтов корпоративного регулирования и финансового рынка часть государственных корпораций должна быть акционирована с последующей полной или частичной приватизацией, часть государственных корпораций, созданных на определенный срок, должна прекратить свое существование.

С такой оценкой можно согласиться лишь отчасти. Функции консолидации государственных активов и повышения эффективности стратегического управления ими в полной мере реализуют лишь 2 из 6 созданных ГК⁹⁷ («Росатом» и «Ростехнологии»). Остальные ГК, исходя из целей и задач, прописанных в законодательстве при их создании, в основном ориентированы на выполнение других функций (Внешэкономбанк, «Роснано») и реализацию конкретных проектов («Олимпстрой», «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»). Соответственно, ориентация на решение проблем консолидации государственных активов и повышения эффективности стратегического управления ими наряду с укреплением институтов корпоративного регулирования и финансового рынка малопродуктивна для определения перспектив развития данной организационно-правовой формы. Неслучайно в Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2012 г. не содержится никаких упоминаний о ГК, за исключением завершения формирования «Росатома».

Целесообразность создания и существования госкорпораций вызвала и продолжает вызывать массу вопросов, в основном связанных с эффективностью их деятельности, недостаточной определенностью их места в реализации госполитики, оказанием значительного влияния с их стороны на развитие связанных с ними отраслей и снижением в них уровня конкуренции, а также созданием для них особого правового поля, негативно отражающегося на интересах других участников рынка.

Несмотря на заметный прогресс в развитии корпоративного управления в госкорпорациях, прежде всего, в части обеспечения прозрачности их деятельности, в целом система корпоративного управления в госкорпорациях пока остается не только основным барьером в реализации их потенциала, решении возложенных на них долгосрочных задач, но и источником дополнительных рисков и проблем.

⁹⁷ Близки к ГК созданные позднее специальный Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства (2008 г.) и государственная компания «Российские автомобильные дороги» (2009 г.), которые имеют статус, отличный от ГК, но также относятся к некоммерческим организациям.

Вероятно, именно такая ситуация способствовала изменению официальной позиции в отношении данной организационно-правовой формы.

Еще в представленной для обсуждения в марте 2009 г. Концепции развития законодательства о юридических лицах, разработанной в соответствии с Указом Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации», определяющей основные направления развития законодательства о юридических лицах, предлагалось отменить саму возможность создания таких юридических лиц в Гражданском Кодексе РФ. А в Послании Президента РФ Федеральному собранию РФ в ноябре 2009 г. было ясно указано на необходимость преобразования в перспективе всех госкорпораций в акционерные общества под контролем государства при ликвидации тех из них, которые должны прекратить свою деятельность после завершения соответствующих проектов.

Таковыми, как известно, являются «Олимпстрой» и «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Перспективы преобразования «Росатома» и Агентства по страхованию вкладов (АСВ) по оценке помощника Президента РФ А. Дворковича будут зависеть от долгосрочных результатов их деятельности. Соответственно, наиболее вероятными кандидатами на акционирование являются ВЭБ, «Роснано» и «Ростехнологии»⁹⁸. Вместе с тем конкретные сроки преобразования госкорпораций отсутствуют. Не вполне ясно также, относится ли новое видение статуса ГК к «Автодору» и Федеральному фонду содействия развитию жилищного строительства.

Большим самостоятельным вопросом в этой связи является *акционирование* некоторых созданных в 2007 г. *государственных корпораций (ГК)* по аналогии с действующими холдинговыми компаниями (например, Объединенные авиастроительная (ОАК) и судостроительная (ОСК) корпорации). Потенциальной корпоратизации (в подлинном смысле слова) ГК препятствует такая их базовая характеристика, как принадлежность к категории некоммерческих организаций, на имущество которых государство не обладает правами собственности ни в каком виде (включая акции, как, например, в случае с ОАК и ОСК). Поэтому реализация данного сценария ввиду индивидуальной схемы создания госкорпораций (для каждой ГК – отдельный закон) оказалась связана с принятием поправок в соответствующие нормативно-правовые акты, регламентирующие возможность

⁹⁸ www.prime-tass.ru, 12 ноября 2009 г.

изъятия у них и возврата государству собственности, ранее внесенной им в качестве имущественного вклада.

Альтернативой в принципе может стать разработка и принятие унифицированного закона о государственных корпорациях, содержащего правовые нормы об их преобразовании в другие организационно-правовые формы (по аналогии с законом об унитарных предприятиях). Естественно, что в нем целесообразно определить условия создания ГК, установить требования к их функционированию (включая установление обязательных заданий со стороны государства и отчетности об их выполнении), порядку формирования имущества и органов управления, осуществлению контроля (включая крупные сделки и сделки с заинтересованностью, проведение аудита, проверки со стороны органов власти), исключив наделение ГК нормотворческими, надзорными, контрольными и властными функциями.

В то же самое время за истекшее время *не наблюдалось каких-либо значимых действий в направлении преобразования ГК в акционерные общества* под контролем государства, за исключением того, что Государственная корпорация по нанотехнологиям на основании Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 211-ФЗ была реорганизована в ОАО «РОСНАНО», единственным акционером которого является государство.

На год продлено функционирование ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ», деятельность которой первоначально предполагалось завершить 1 января 2012 г. Очевидно, что ввиду ее активного вовлечения в последние годы в программы капитального ремонта жилищного фонда и неопределенностью формата их последующей реализации, прежде всего, с позиций участия в них населения, ликвидация данной ГК весьма болезненна в социальном плане.

В закон о Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта было внесено изменение, отменяющее бессрочный характер ее деятельности. По оценке представителей Минэкономразвития РФ, ГК «Ростехнологии» может быть акционирована не ранее 2013–2014 гг. по мере формирования холдингов и субхолдингов внутри нее. ГК «Внешэкономбанк» (ВЭБ) и Агентство по страхованию вкладов (АСВ), проведя обособление и продажу проблемных активов, перешедших к ним в период кризиса, останутся некоммерческими организациями,

сосредоточившись на решении задач, изначально определенных государством при их создании⁹⁹.

2.4 Выводы

Последний финансово-экономический кризис, сделав актуальным обсуждение перспектив и возможностей запуска новой «большой приватизации», вновь высветил проблемы оптимизации размеров государственного сектора в российской экономике и управления им.

Соображения эффективности требуют того, чтобы государственное присутствие в экономике в аспекте отношений собственности было приведено в соответствие с реальными управленческими возможностями государства, определяемыми спецификой организационно-правовых форм, в рамках которых функционируют принадлежащие государству активы.

Проблема реформирования унитарных предприятий долгое время рассматривалась сквозь призму дихотомии правовых конструкций хозяйственного ведения и оперативного управления. Именно с последней связывались перспективы дальнейшего существования института унитарных предприятий в целом.

Однако их возможное преобразование путем создания казенных предприятий, действующих на праве оперативного управления, означает обязанность государства нести субсидиарную ответственность по обязательствам этих предприятий, создает потенциальную возможность увеличения расходов государства и нагрузки на бюджетную систему. По всей вероятности, именно по этой причине казенные предприятия не получили широкого распространения. Аналогичные проблемы вышли на поверхность и в связи с предполагаемой реорганизацией учреждений социальной сферы.

Поэтому реализация варианта сведения организационно-правовой формы унитарного предприятий к модели казенного предприятия потребует обязательной предварительной оценки увеличения нагрузки на бюджет на основе детального анализа всей финансово-экономической, бюджетной и судебной статистики, касающейся субсидиарной ответственности государства по обязательствам имеющихся казенных предприятий и учреждений в предшествующие годы.

⁹⁹ www.rbc.ru, 7 декабря 2010 г.

Если определяющей при дальнейшем преобразовании госсектора станет установка, что главное – не нагружать бюджет незапланированными обязательствами предприятий и учреждений, то неизбежно встает вопрос о целесообразности отмены права хозяйственного ведения, которое при всех своих недостатках позволяло государству (региону, муниципалитету) не нести ответственности по обязательствам унитарных предприятий.

В этой связи представляется целесообразным рассмотреть вопрос о модификации права оперативного управления, используемого в отношении унитарных предприятий, в сторону данной правовой конструкции, введенной для автономных учреждений. Безусловно, важное значение приобретает и то, насколько успешно пройдет внедрение этой относительно новой организационно-правовой формы, модель функционирования которой, предположительно, имеет немало общего с унитарными предприятиями.

Сохранение в обозримом будущем значительного количества хозяйственных обществ с долей государства в капитале, имеющих большой вес в российской экономике, делает объективно необходимым совершенствование всей системы управления ими.

Такую работу целесообразно вести по следующим основным направлениям:

– реструктуризация государственного портфеля акций на основе отраслевых концепций, обосновывающих цели и задачи участия государства в отраслях экономики, увязанные с задачами структурной политики, планами реформирования отдельных отраслей, полномочиями соответствующих ведомств с подготовкой предложений по приватизации принадлежащих государству государственных пакетов акций (долей, паев) тех хозяйственных обществ, функционирование которых не позволяет обеспечить решение задач, поставленных перед органами власти исходя из целей государства в отношении конкретной отрасли и их законодательно определенных полномочий;

– формирование и внедрение адекватной системы корпоративного управления акционерными обществами, акции которых находятся в собственности государства, обеспечивающей его право на участие в управлении, воздействие на хозяйствующий субъект и должный контроль за принятием и исполнением решений;

– поиск эффективной схемы представления интересов государства при управлении компаниями с его участием в капитале не только путем совершенствования функционирования имеющегося института представителей

государства, но и диверсификации вариантов представления, прежде всего, посредством привлечения профессиональных, независимых директоров с предварительной разработкой соответствующего нормативно-правового обеспечения;

– выстраивание взаимоотношений государства с другими группами акционеров в процессе управления компаниями со смешанной собственностью на основе демонстрации хороших стандартов корпоративного управления, обеспечения должного уровня прозрачности в секторе хозяйственных обществ с участием государства в капитале.

Дальнейшие перспективы государственных корпораций (ГК), имеющих правовой статус, отличный от традиционно создаваемых холдингов в форме ОАО, связаны с определением со стороны государства их места и роли в рамках сохраняющегося «ядра» госсектора, как инструмента для решения тех задач, которые призван решать госсектор. Оценка целесообразности возможного акционирования ряда существующих ГК должна учитывать не только достоинства и недостатки, открывающиеся просто вследствие их перехода к корпоративному статусу обычных акционерных компаний, но и степень готовности частного бизнеса подключиться к решению стоящих перед ними задач при потенциально возможном открытии их капитала для сторонних акционеров.

Заключение

На протяжении 2000-х гг. во всех переходных экономиках происходила постепенная оптимизация государственного сектора. Одним из основных инструментов этого процесса являлась приватизационная политика, испытывавшая влияние как кризисных явлений в мировой экономике (например, в 2008-2009 гг.), так и внутренних политических процессов.

Данная проблематика остается очень чувствительной темой в странах переходной экономики. В большинстве стран наблюдается явно ограниченный уровень легитимации приватизации в глазах общественного мнения, весьма распространена идея пересмотра ее итогов. Тем не менее, только в ряде стран постсоветского пространства (Россия, Казахстан, Украина) во второй половине 2000-х гг. произошло некоторое сокращение доли частного сектора в ВВП, хотя замедление приватизации коснулось большинства переходных экономик, включая

те, которые раньше других встали на путь приватизации в начале 90-х гг. (Польша, Чехия).

Основными объектами приватизационного процесса в странах с переходной экономикой в 2000-е гг. были, с одной стороны, миноритарные пакеты акций, оставшиеся в собственности государства после этапа массовой приватизации в 90-е гг., главным образом, по причине того, что оно не успело или не смогло их вовремя реализовать, а с другой – стратегические активы, относящиеся к инфраструктуре и базовым отраслям экономики, как правило, изначально выведенные за рамки приватизации.

Практика 2000-х гг. со всей убедительностью показывает, что именно в этом сегменте приватизация сталкивается с наибольшими сложностями, зачастую оказывается неудачной, нередко давая в последующем примеры возврата компаний под контроль государства вплоть до прямой национализации, причем даже в странах, демонстрировавших последовательную приверженность курсу приватизации и рыночных реформ.

Ситуация сильно различалась от сектора к сектору. Изначальные предположения о том, что в любой отрасли частный капитал априорно более эффективен, чем государственный, оправдывались далеко не всегда. В частности, приватизация на воздушном транспорте явно оказалась менее удачной, чем в телекоммуникациях. Политические соображения определенным образом влияли на готовность правительств ряда стран допустить иностранных инвесторов к стратегическим активам, далеко не всегда приветствовался российский капитал (например, нефтегазовая отрасль). Последний финансовый кризис в своей острой фазе способствовал сокращению или переносу на более поздний срок планов приватизации, отмене или срыву ряда приватизационных сделок в электроэнергетике и аэропортовом бизнесе.

С большими препятствиями сталкивается и продажа миноритарных пакетов акций. Тем не менее, пример Польши и Сербии 2000-х гг. показывает, что это вполне решаемая задача. При всей общности основных черт приватизационного процесса в странах с переходной экономикой в этот период в некоторых из них имелись свои особенности. Так, в Хорватии, как и на предыдущем этапе приватизации, сохранился интерес к широкому вовлечению в нее персонала предприятий, несмотря на постепенное сокращение его участия в собственности компании (акционерная собственность работников и бывших работников). Новой формой этого стали планы

ESOP, оформляемые как самостоятельные юридические лица, которые демонстрируют на протяжении последних лет тенденцию к росту и распространению на предприятиях различных отраслей экономики, хотя в целом численность ESOP в Хорватии невелика.

В целом, зарубежный опыт свидетельствует о том, что если государство решает сохранить свою долю в компании, оно должно компенсировать сужающееся влияние рынка. Это может быть достигнуто институализацией его присутствия в качестве главного акционера. Природа конфликта интересов, вытекающего из наличия у государства функций, как акционера, так и регулятора корпоративной практики объективна, однако существует определенный набор институциональных подходов, которые могут применяться при разработке корпоративного законодательства и его практической реализации в целях ограничения государственного диктата в отношении предприятий со смешанным капиталом.

Последний финансово-экономический кризис, сделав актуальным обсуждение перспектив и возможностей запуска новой «большой приватизации», вновь высветил проблемы оптимизации размера государственного сектора в российской экономике и управления им. Соображения эффективности требуют того, чтобы государственное присутствие в экономике в аспекте отношений собственности было приведено в соответствие с реальными управленческими возможностями государства, определяемыми спецификой организационно-правовых форм, в рамках которых функционируют принадлежащие государству активы.

Проблема реформирования унитарных предприятий долгое время рассматривалась сквозь призму дихотомии правовых конструкций хозяйственного ведения и оперативного управления. Однако реализация варианта сведения организационно-правовой формы унитарного предприятий к модели казенного предприятия потребует обязательной предварительной оценки увеличения нагрузки на бюджет на основе детального анализа всей финансово-экономической, бюджетной и судебной статистики, касающейся субсидиарной ответственности государства по обязательствам имеющихся казенных предприятий и учреждений в предшествующие годы.

Если определяющей при дальнейшем преобразовании госсектора станет установка, что главное – не нагружать бюджет незапланированными обязательствами предприятий и учреждений, то неизбежно встает вопрос о целесообразности отмены права хозяйственного ведения, которое при всех своих

недостатках позволяло государству (региону, муниципалитету) не нести ответственности по обязательствам унитарных предприятий.

В этой связи представляется целесообразным рассмотреть вопрос о модификации права оперативного управления, используемого в отношении унитарных предприятий, в сторону данной правовой конструкции, введенной для автономных учреждений. Безусловно, важное значение приобретает и то, насколько успешно пройдет внедрение этой относительно новой организационно-правовой формы, модель функционирования которой, предположительно, имеет немало общего с унитарными предприятиями.

Наряду с этим важно продолжать планомерные усилия по совершенствованию корпоративного управления в акционерных компаниях с государственным участием. Требуется дальнейшее улучшение функционирования имеющегося института представителей государства в органах управления таких компаний, диверсификация вариантов представления его интересов, прежде всего, посредством привлечения профессиональных, независимых директоров, уточнение требований к таким директорам, а также определение стратегических задач и основных целевых «вех» в деятельности ключевых компаний госсектора.

Из этого вытекает, что приоритет в действиях государства должен отдаваться усилиям по оптимизации структуры имеющихся активов, повышению эффективности управления уже существующими государственными компаниями путем определения их места в системе государственных приоритетов, обеспечения прозрачности финансовых потоков и управленческих процедур, распространения в них лучшей практики и стандартов корпоративного управления.

Дальнейшие перспективы государственных корпораций (ГК), имеющих правовой статус, отличный от традиционно создаваемых холдингов в форме ОАО, связаны с определением со стороны государства их места и роли в рамках сохраняющегося «ядра» госсектора, как инструмента для решения тех задач, которые призван решать госсектор.

Литература

Агаджанов Р. Л. Приватизация в Туркменистане: итоги и перспективы // Управление собственностью, 2004, № 2, с. 44-52.

Бутиков И. Приватизация и формирование многоукладной экономики в Узбекистане – В: Социально-экономическая трансформация в странах СНГ: достижения и проблемы (материалы международной конференции). М., Издательство Института экономики переходного периода, 2004, с.253.

Винницкий А. В. Проблемы участия государства в акционерных обществах и управления ими: правовой аспект // Вопросы государственного и муниципального управления, 2009, № 3, с. 126-142.

Глинкина С. П. К итогам приватизации в странах Центрально-Восточной Европы // Управление собственностью, 2004, № 2, с. 33-43.

Глинкина С. П. Приватизация: концепции, реализация, эффективность / Ин-т экономики РАН. М: Наука, 2006.

Гривач А. Венгрия выкупила MOL // Московские новости, 2011, 11 июля.

Денисова И., Эллер М., Фрай Т., Журавская Е. Кто хочет пересмотреть итоги приватизации ? // Beyond Transition. Июль-сентябрь 2007 г. Номер 15 (2007), с. 23.

Зелинка Л. К вопросу об эффективной модели управления государственным имуществом при переходе к рыночной экономике // Управление собственностью, 2005, № 1, с. 8-11.

Клочай В. В. Теория и практика формирования государственных корпораций в российской экономике. М.: «Анкил», 2009.

Козаржевский П. Корпоративное управление и вторичная приватизация в Польше: законодательная база и изменения в структуре собственности. Центр социально-экономических исследований (CASE). Исследования и анализ, № 263. Варшава, январь 2004.

Короп Е. Касьянов привез армянские акции // Известия, 2002 г., 6 ноября.

Кошкин В. И., Тихомиров А. А. Проблемы реформирования государственного сектора экономики Туркменистана // Управление собственностью, 2004, № 1, с. 11-22.

Мельников О. В. Приватизация в Республике Беларусь: основные принципы и приоритеты // Управление собственностью, 2003, № 1, с. 56-64.

Мельников О. В., Жерносек Н. К. О реализации Концепции управления государственным имуществом Республики Беларусь // Управление собственностью, 2004, № 3, с. 22-32.

Попов В. В. Стратегии экономического развития. М.: ГУ-ВШЭ, 2011.

Приватизация в России и других странах СНГ: Сб. обзоров (2003) / М. РАН. ИНИОН. Центр науч.-информ. исслед. глобал. и регион. пробл.; Отв. ред. Виноградов В. А.

Савицкий А. Одесский припортовый не достался никому. – <http://minprom.ua/digest/26853.html>.

Синицкий А. Ренационализация Malev. Портал Ato.ru. 01.03.2010.

Синельников В. – «Вести ФМ», 12.01.2011.

Стародубровский В. Г. В поисках выхода из кризиса: российская экономика в 2009 году // Экономическая политика, 2010, № 2, с. 129-196.

Стародубровский В. Г. Тернистый путь выхода из кризиса: российская экономика в 2010 году // Экономическая политика, 2011, № 2, с. 144-199.

Статистика СНГ (Статистический бюллетень) № 2 (473), Январь 2010, М., Статкомитет СНГ.

Сулакшин С. С., Колесник Ю. А. Крупнейшие российские компании. Эволюция и проблемы. М.: Научный эксперт, 2009.

Федоров Г. М., Зверев Ю. М., Корнеевец В. С. Российский эксклав на Балтике: Калининградская область в балтийском экономическом пространстве / Под ред. Г. М. Федорова; Калинингр. ун-т. Калининград, 1997.

Хрусталева Н. А. Привлечение прямых иностранных инвестиций в автомобильную промышленность стран Центральной и Восточной Европы // Управление собственностью, 2007, № 2, с. 17-24.

Иностранные источники

Act of 30 August 1996 On Commercialization and Privatization. Norway.

Balcerowicz L. (2005). Privatization in the Post-Communist Countries: Some Observations. - PB Report, pp. 36-39.

Bonin, J. P., Hasan, I. & Wachtel, P. (2005b). Privatization matters: Bank efficiency in transition countries, *Journal of Banking and Finance*, 29, pp. 2155–2178.

Bulgarian Govt to Opt Out of Minority Stakes in Military-Industrial Complex Assets. – «Industry» 08.03.2011 – <http://www.balkaninsight.com/en/article/bucharest-plans-to-sell-last-state-assets#>.

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). (1991-2010). Transition Reports.

Ermolenko D. Motova D. (2009). Analysis of Foreign Experience of Property Management. Krasnodar.

Farinola L. & Megginson W. L. (2006). Leviathan as Shareholder: the Value of Governments' Stakes. - PB Report, pp. 25-30.

Fluck Zs., Kose J. & Ravid S.A. (2007). Privatization as an agency problem: Auctions versus private negotiations. – Journal of Banking & Finance. № 31, pp. 2730-2750.

Freeman S.F. (2007). Effects of ESOP Adoption and Employee Ownership: Thirty years of Research and Experience, University of Pennsylvania.

Frye T. & Zhuravskaya E. (2007). Support for Revising Privatization in the Postcommunist World – PB Report, pp. 38-43.

Golubkova K. - Reuters - Mon Jun 21, 2010.

Gračanac A. (2007). Serbian Economy Breakthrough – Sale of 400 Companies. – “The Region”, May-June.

Kaštelan M. M., Sokolić D., Vretenar N. (2007). ESOPs in Croatia - some recent Developments and Issues. University of Rijeka.

Law on Right to Free Shares and Monetary Compensation Exercised by Citizens in the Privatisation Process. Serbia. - Official Gazette of RS, No. 30/10.

Law on the Share Fund of the Republic of Serbia. 2001

Pappone M. & Ciampolini G. (2005). From marketed offerings to accelerated transactions - and back! The Enel case / The PB Newsletter. Issue №. 2, January.

Pendleton et al. (2001). Employee share ownership and profit-sharing in the European Union, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg.

Roberts M. Serbia: More free shares of the Share Fund and Nikola Tesla Airport for citizens by end-year. Balkan.com. Business news. 25.10.2010.

Share Fund of Serbia offered package of 40.19% of stocks of «Žitoprodukt» from Kragujevac for sale on Belgrade Stock Exchange – *eKapija*. 08. 27. 2008.

Интернет-источники:

<http://www.actmedia.eu/2010/07/30/top+story/economy+ministry+to+put+up+for+privatisation+avioane+craiova,+ior,+mangalia+shipyard,+cuprumin+and+moldomin+/28794>

<http://www.marketvolume.com;>

[http://www.msp.gov.pl/;](http://www.msp.gov.pl/)

[http://www.nis.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=161&Itemid=221&lang=en.](http://www.nis.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=161&Itemid=221&lang=en)

<http://www.wbanks.ru/europe/czech-republic/komercni-banka.html;>

[http://2020strategy.ru/g15.](http://2020strategy.ru/g15)