



Институт экономики переходного периода

103918, Россия, Москва, Газетный переулок д. 5. Тел./ факс 229 6596, www.iet.ru

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОБСТВЕННОСТЬ
В РОССИЙСКИХ КОРПОРАЦИЯХ:
ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ
УПРАВЛЕНИЯ И ЗАДАЧИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Авторы:

Радыгин А.Д. - руководитель проекта

Мальгинов Г.Н.

Москва

Март 2001 г.

Оглавление

Введение	3
1. Приватизационное законодательство, как законодательная основа формирования смешанной собственности в России	6
1.1 Правовые нормы по ограничениям на приватизацию	7
1.2 Правовые нормы по особенностям приватизации в различных отраслях хозяйства	12
2. Государственная собственность в корпоративном секторе России: основные характеристики и формы организации	14
2.1 Количественный аспект проблемы	16
2.2 Типология государственной собственности в корпоративном секторе и ее организационно-правовой статус	31
2.3 Структура капитала и вопросы корпоративного управления в смешанных компаниях	36
3. Состояние нормативно-правовой базы по управлению государственной собственностью в корпоративном секторе	45
4. Особенности функционирования государственных холдингов и управления ими	56
5. Государственное участие в корпоративном секторе и взаимоотношения между федеральным центром и регионами	59
6. Основные проблемы функционирования предприятий с участием государства в капитале в контексте общих проблем развития корпоративного сектора и рыночных реформ в России во второй половине 90-х гг.	62
7. Новые подходы к управлению государственной собственностью в российских корпорациях на современном этапе	65
7.1 Основные новации в нормативно-правовой базе	69
7.2 Практическое состояние управления	71
7.3 Корпоративные конфликты вокруг государственной собственности	78
Заключение	82
Литература	94

Введение

Вопрос о роли государственной собственности в условиях перехода от централизованной экономики к рыночной нельзя отнести к числу широко обсуждавшихся и разработанных с теоретической точки зрения в 90-е гг., когда сама тематика рыночной трансформации экономик постсоциалистических стран заняла видное место в исследованиях широкого круга экономистов. Эта ситуация довольно легко объясняется тем, что стандартный набор проблем, являвшихся предметом научных дискуссий и практических решений, включал в себя вопросы проведения антиинфляционной политики и достижения финансовой стабилизации, либерализации цен и товарных рынков, общих принципов реформы собственности и приватизации государственного имущества, привлечения иностранных инвестиций и вхождения национальной экономики в мировое хозяйство. Очевидно, что проблема осмысления того, какое место в период рыночных реформ должно принадлежать государственному сектору и какие его формы будут способствовать развитию экономики в целом, не воспринималась, как первоочередная и значимая.

В то же время реальное экономическое развитие переходных экономик основано на взаимодействии хозяйственных субъектов различных организационно-правовых форм. Следствием широкомасштабных институциональных изменений, ядром которых является реформирование отношений собственности, является сокращение удельного веса госсектора в экономике и концентрация деловой активности в частном секторе. Между этими секторами хозяйства лежат предприятия со смешанной формой собственности, т. е. те, где одна часть капитала принадлежит государству, а другая - иным юридическим и физическим лицам. Причем ведущей формой таких предприятий являются акционерные общества или корпорации.

Представляется, что **научная значимость** данной проблемы, заслуживающей отдельного рассмотрения, определяется следующими причинами:

-1) во-первых, она является своеобразной точкой отсчета при рассмотрении вопросов приватизации, без чего этот процесс не может быть подробно исследован и адекватно понят;

-2) во-вторых, вопросы соотношения различных секторов экономики и форм собственности постоянно встают при анализе проблем структурной перестройки и реформирования отдельных секторов хозяйства;

-3) в-третьих, в переходной экономике наряду с другими типами корпоративного управления, основанными на дисперсии бывшей госсобственности по результатам использования ваучерных схем, выкупа предприятий их трудовыми коллективами, прямого приобретения "внешними" инвесторами мажоритарного контроля над приватизированными компаниями складывается еще одна модель корпоративного управления, возникающая на предприятиях со смешанной формой собственности, т. е. на тех, где одна часть капитала принадлежит государству, а другая - иным юридическим и физическим лицам.

По всем вышеуказанным причинам проблематика управления государственной собственностью в смешанных компаниях актуальна практически для всех стран с переходной экономикой. Особенно она важна для тех из них, где сам процесс рыночной трансформации носит длительный характер безотносительно того, вызвано или это сознательным выбором градуалистской схемы реформ или неудачами при использовании радикального подхода.

Так, возникновение наряду с другими моделями корпоративного управления модели смешанного частно-государственного контроля стало одной из характерных черт большинства стран с переходной экономикой в 90-е гг. Однако, пожалуй, только в России вопросы, связанные с функционированием именно этого типа предприятий, стали играть очень важную, если не сказать больше, роль для последующего развития страны со второй половины 90-х гг., на этапе, когда приоритетной стала задача возобновления устойчивого экономического роста.

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

Основной целью настоящего исследования являются анализ существующих специфических инструментов управления государственной собственностью в корпоративном секторе и выработка соответствующих рекомендаций применительно к условиям России. Достижение поставленной цели в рамках исследования предполагает решение целого ряда **задач**. К их числу относятся, в частности, следующие: рассмотрение проблемы управления государственными долями (пакетами) в корпорациях России в контексте правового регулирования реформы собственности в 90-е гг. (с точки зрения правовых моделей корпоративного управления), оценка и классификация государственных пакетов акций, раскрытие эволюции методов управления пакетами акций (институт представителей, коллегии, доверительное управление, контракты и др.) в ходе рыночных преобразований в стране, анализ их практического применения и его последствия.

Полученные результаты могут быть использованы:

- в качестве элементов законодательной базы государственного регулирования (в т.ч. для поправок в действующие нормативно-правовые акты и для разработки новых нормативно-правовых документов);
- для подготовки кратко-, средне- и долгосрочных программ развития экономических реформ в России;
- как специфический элемент концепции развития долгосрочной национальной модели корпоративного управления и контроля.

Потенциальными пользователями результатов проекта могут быть Правительство РФ, Государственная Дума Федерального Собрания РФ, Министерство государственного имущества РФ.

Работа подготовлена в рамках проекта, финансируемого Агентством США по международному развитию (USAID).

1. Приватизационное законодательство, как законодательная основа формирования смешанной собственности в России

Накануне реформ российская экономика представляла практически полный монолит государственной собственности. В процессе начавшихся во второй половине 80-х гг. реформ институциональная структура хозяйства стала усложняться. Появление после принятия соответствующих законодательных актов лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, кооперативов, перешедших на аренду государственных предприятий в значительной мере, создало предпосылки частного сектора и массовой приватизации государственных предприятий после 1991 г.

Для последующей эволюции государственной собственности и появления смешанной собственности на базе имущества бывших госпредприятий более важное значение имело возникновение многочисленных структур, создававшихся отраслевыми органами управления и альянсами госпредприятий. К началу 1992 г. в России существовали около 3,1 тыс. ассоциаций, 227 концернов, 189 союзов и 123 консорциума¹. В условиях начинавшейся приватизации именно эти структуры могли считаться основными претендентами на управление закрепляемыми в государственной собственности пакетами акций.

В обстановке нарастающего кризиса централизованной экономики и начавшейся спонтанной приватизации конца 80-х - начала 90-х гг. вопрос о способах и механизмах управления государством своим имуществом стал особо остро.

Первое реформаторское правительство России, пришедшее к власти в конце 1991 г., не имело реальной возможности сразу взять оперативный контроль над ходом приватизации в свои руки. Отдавая отчет в невозможности восстановления в полной мере управления государственным имуществом, что к тому же было несовместимо с общей стратегией реформ, российское правительство встало на путь запуска приватизационного процесса, начало которому положили утвержденные Указами Президента РФ “Основные положения программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ на 1992 год” (декабрь 1991 г.) и пакет нормативных актов, регламентирующих процедуру приватизации (порядок, оценку имущества, основные методы и т. д.) (январь 1992 г.). Тогда же Верховный Совет России принял постановление о разграничении всей государственной собственности на федеральную

¹ Радьгин А. Д. Реформа собственности в России: на пути из прошлого в будущее. М., Республика, 1994, с. 149.

собственность, государственную собственность субъектов Федерации (республик в составе России, краев, областей, автономных округов и области, городов Москвы и Санкт-Петербурга) и муниципальную собственность.

Базовые установки на механизм и процедуры приватизации, вырабатывавшиеся в Государственном комитете по управлению государственным имуществом России (ГКИ РФ) в конце 1991- начале 1992 гг., были ориентированы на разработку типовых приватизационных процедур и их максимально широкое распространение, имея в виду сведение к минимуму возможных отступлений от них по причинам отраслевой или региональной специфики приватизируемых предприятий. Однако на практике эта установка реализовывалась с трудом.

1.1 Правовые нормы по ограничениям на приватизацию

Принятый еще в 1991 г. Закон РСФСР “О приватизации государственных и муниципальных предприятий” вводил классификацию объектов государственной собственности по самой возможности и степени их приватизации. Положения статьи 3 этого закона предусматривали наличие в Государственной программе приватизации перечней объектов, не подлежащих приватизации, и предприятий и объединений, для приватизации которых требуется разрешение Правительства РФ или Госкомимущества России. В отношении этой категории предприятий закон разрешал закрепление контрольных пакетов акций в государственной собственности на срок до 3-х лет.

Структура принятой 11 июня 1992 г. Государственной программы приватизации в соответствии с требованиями закона содержала следующую классификацию объектов различных секторов экономики по самой возможности их приватизации: 1) объекты, приватизация которых запрещена (24 категории); 2) объекты, приватизация которых могла происходить только по решению: а) правительства РФ (15 категорий), б) ГКИ с учетом мнения отраслевых министерств (13 категорий), в) в соответствии с региональными программами приватизации (6 категорий); 3) объекты, подлежащие обязательной приватизации (9 категорий).

16 ноября 1992 г. появился Указ Президента РФ N 1392 “О мерах по реализации промышленной политики при приватизации государственных предприятий”.

Он ограничивал применение процедуры закрепления в федеральной собственности контрольных пакетов акций приватизируемых предприятий 10 стратегически важными категориями предприятий (видами деятельности), в числе которых оказались связь, выработка и распределение электроэнергии, добыча, переработка и сбыт нефти и природного газа, добыча и переработка драгоценных

металлов и камней, радиоактивных и редкоземельных элементов, разработка и производство вооружений и боеприпасов, производство алкогольной продукции, перевозки на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, НИОКР, специализированные предприятия по строительству и эксплуатации объектов, предназначенных для обеспечения национальной безопасности, предприятия оптовой торговли, осуществляющие закупки для нужд государства, включая обеспечение экспортно-импортных соглашений.

Однако этим важность данного документа для анализа процесса эволюции государственной и смешанной собственности в России не исчерпывается. В соответствии с его положениями создавалась нормативная база для холдинговых компаний, создаваемых при преобразовании госпредприятий в АО и появлялся инструмент косвенного государственного регулирования деятельности АО в виде “Золотой акции”. Эта ценная бумага давала возможность государству, как ее единственному владельцу, применять право “вето” при принятии собранием акционеров решений по вопросам изменения устава АО, его реорганизации и ликвидации, участия в иных хозяйственных объединениях и отчуждении имущества.

В мае 1993 г. Президент РФ заявил о необходимости сокращения запретов и ограничений на приватизацию, что нашло отражение в проекте программы приватизации на 1993 год. В нем планировалось зафиксировать предельные доли имущества, закрепляемые в государственной собственности по отраслям экономики: электроэнергетика - 51%, добыча нефти, газа, угля, нефтепереработка, нефтехимия, коммунальное хозяйство - 38%, машиностроение - 20%, металлообработка, химия, пищевая промышленность, строительство, автомобильный транспорт, торговля, общественное питание, бытовое обслуживание - 10%. В черной и цветной металлургии, машиностроении для легкой и пищевой промышленности, лесной, деревообрабатывающей, целлюлозно-бумажной промышленности, производстве строительных материалов закрепления имущества в государственной (муниципальной) собственности не предусматривалось. Имелось в виду, что акции соответствующих предприятий помимо закрепляемых в федеральной собственности пакетов автоматически станут потенциальным объектом приватизации.

В своей же окончательной редакции вторая Государственная программа приватизации, утвержденная Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. N 2284, содержала еще более детальную классификацию и более широкие списки предприятий, на приватизацию которых накладывались ограничения. Список запрещенных к приватизации объектов увеличился до 44 категорий (на 20 категорий); разрешенных к

приватизации только по решению правительства РФ - до 36 категорий (на 21 категорию); разрешенных к приватизации только по решению ГКИ РФ с учетом мнения отраслевых министерств - до 20 категорий (на 7 категорий); разрешенных к приватизации в соответствии с региональными программами приватизации - до 17 категорий (на 11 категорий); в то же время список предприятий, подлежащих обязательной приватизации вырос только до 11 категорий (на 2 категории).

Перечень видов деятельности, по предприятиям которых в федеральной собственности мог закрепляться контрольный пакет акций, вырос до 14 категорий (к 10, указанным в ноябрьском (1992 г.) Указе Президента РФ, добавились служба патентов, стандартизации и метрологии, издательства и полиграфические предприятия по выпуску печатной продукции, включенной в объем поставок для государственных нужд, трубопроводный транспорт, организации, входящие в компанию "Российский цирк").

Появился новый, крайне гипертрофированный (33 пункта) раздел по отраслевым особенностям приватизации. Хотя его положения и не предусматривали закрепления в собственности государства контрольных пакетов акций по дополнительным категориям объектов, тем не менее, они конкретизировали порядок согласования мнений между ГКИ и различными ведомствами, допуская выпуск "Золотой акции" при приватизации объектов 7 категорий (предприятий по производству табачных изделий, продуктов детского питания, оптовой книжной торговли, объектов культуры и кинематографии, опытных заводов, входящих в систему Комитета по стандартизации, производственных предприятий Министерства образования, объектов и предприятий медицинской промышленности, аптечных баз (складов) и баз медицинской техники, предприятий и объектов научно-технической сферы химического комплекса, имеющих в своем составе технологические объекты с токсичными веществами).

Наряду с очевидным расширением запретительных и ограничительных перечней предприятий по возможности и степени их приватизации вторая программа приватизации в отличие от первой содержала более четкий порядок принятия решений по приватизации объектов, попадающих под эти ограничения. В соответствии с ним контрольные пакеты акций, оставляемые в федеральной собственности, могли быть 3 видов: 51%, 38%, 25,5% обыкновенных (с правом голоса) акций. Ранжирования величины закрепляемого пакета в зависимости от важности приватизируемого объекта не устанавливалось. Не допускалось и одновременное закрепление в государственной собственности "Золотой акции" и каких-либо пакетов акций, хотя органы власти наделялись правом замены закрепленного в государственной собственности

контрольного пакета акций на эту ценную бумагу. Дивиденды по акциям, закрепляемым в госсобственности, полностью направлялись на финансирование объектов социально-культурного и бытового назначения, передаваемых в процессе преобразования предприятий в АО на баланс местных властей или остающихся на балансе предприятия, а в случае отсутствия таких объектов перечислялись в федеральный бюджет. Имелось и указание на то, что акции приватизируемых только по решению органов государственной власти предприятий и не закрепляемые в федеральной собственности должны быть проданы не позднее 4 месяцев с момента регистрации АО и не подлежат какому-либо резервированию.

Основные положения Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ после 1 июля 1994 года, введенные в действие Указом Президента РФ от 22 июля 1994 г. N 1535, сохранили имевшуюся во второй Государственной программе приватизации тщательную детализацию объектов по самой возможности и степени приватизации. Более того, до принятия Федеральным Собранием России базового закона о приватизации в период после окончания срока действия приватизационных чеков вводился специальный порядок принятия решений по приватизации объектов 29 категорий (Приложение N 3 к Основным положениям). Также расширился круг видов деятельности, по предприятиям которых могло приниматься решение о закреплении в федеральной собственности контрольного пакета акций. Он достиг 22 категорий. К имевшимся во второй программе приватизации добавились атомное машиностроение, геология, геодезия и картография, предприятия по эксплуатации газового хозяйства, предприятия и научно-технические объекты химического комплекса, использующие токсичные и взрывчатые вещества, предприятия медицинской промышленности, выпускающие сильнодействующие и ядовитые препараты, государственные научные центры, предприятия, обеспечивающие хранение государственных резервов и запасов, внешнеторговые предприятия, объекты социально-культурного назначения. Изъята же из этого перечня была всего 1 категория (издательства и полиграфические предприятия по выпуску печатной продукции, включенной в объем поставок для государственных нужд). Величина закрепляемых в государственной собственности пакетов акций ограничивалась только двумя вариантами: 51% и 25,5%. Правительство РФ и ГКИ РФ получали права продления сроков закреплению оставленных в госсобственности пакетов акций и их досрочной продажи.

В новом законе “О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества РФ” (N 123-ФЗ, подписан Президентом РФ

21 июля 1997 г.) (ст. 4) классификация имущества по возможности приватизации содержит лишь в самом общем виде категории имущества, приватизация которого запрещена, и имущества, закрепляемого в собственности государства до принятия решения о прекращении его закрепления, в качестве составной части и ежегодно утверждаемой Государственной Думой РФ программы приватизации. В прогнозные перечни, в частности, включаются открытые акционерные общества, при продаже акций которых Правительство Российской Федерации приняло решение о закреплении таких акций в федеральной собственности или об использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении указанными открытыми акционерными обществами (“Золотой акции”), а также открытые акционерные общества, в отношении акций которых, находящихся в федеральной собственности в следующем году предполагается принять решение о прекращении их закрепления с указанием способа распоряжения ими: частичная или полная продажа, полная их продажа с использованием в отношении них специального права на участие Российской Федерации в управлении указанными открытыми акционерными обществами (“Золотой акции”).

Противостояние исполнительной и законодательной властей привело к тому, что за период 1998-2000 гг. специальные законы о программе приватизации на очередной год так ни разу и не были приняты. В отсутствие законодательной базы о приватизации на очередной год правительство реализовывало свои приватизационные планы посредством принятия президентских указов, приобретая определенную степень свободы путем отнесения с 1999 г. доходов от приватизации не к доходной части федерального бюджета, а к источникам финансирования бюджетного дефицита. В свою очередь, парламент инициировал поправки к законам о приватизации и о бюджете на 2001 г. о запрете сделок по крупным предприятиям до принятия программы приватизации отдельным законом, как требует того закон о приватизации 1997 г. Запрет остался в силе и после принятия поправок в бюджет в феврале 2001 г. Правительство же внесло в парламент новый закон о приватизации, выводящий этот процесс за рамки законодательного регулирования.

Последним (по времени принятия) правовым актом, определяющим круг видов деятельности, в которых при преобразовании приватизируемых предприятий в АО в федеральной собственности закрепляются пакеты акций, используется “Золотая акция”, является Постановление Правительства РФ от 6 декабря 1999 г. N 1348. Согласно этому документу к ним отнесены добыча, переработка и сбыт нефти, природного газа и газового конденсата, угля, производство и сбыт сжиженного газа, геология,

функционирование трубопроводного транспорта, эксплуатация газового хозяйства, выработка и распределение электроэнергии, морской и речной транспорт, связь, строительство и эксплуатация объектов, предназначенных для обеспечения национальной безопасности, разработка, производство и ремонт любых видов вооружения, военной и космической техники, боеприпасов и комплектующих изделий к ним, производство, заготовка и сбыт сортовых семян, хранение зерна, производство продуктов детского питания.

1.2 Правовые нормы по особенностям приватизации в различных отраслях хозяйства

Непосредственному формированию в крупных масштабах смешанной формы собственности в российской экономике способствовало принятие во второй половине 1992 г. решений по особенностям приватизации и акционирования в целых отраслях хозяйства, как правило, базовых, предприятия которых в соответствии с Государственными программами приватизации могли быть приватизированы только по решению органов государственной власти, что автоматически влекло за собой закрепление контрольного пакета акций этих субъектов хозяйственной деятельности в собственности государства. В их числе можно упомянуть Указы Президента и Постановления Правительства о реорганизации электроэнергетики (август 1992 г.), преобразовании государственного газового концерна "Газпром" в Российское акционерное общество (РАО) "Газпром" (ноябрь 1992 г.), о преобразовании в АО предприятий нефтедобычи, нефтепереработки и нефтепродуктообеспечения (ноябрь 1992 г.), приватизации предприятий связи и преобразовании в акционерные общества предприятий угольной промышленности (декабрь 1992 г.). Именно эти решения предусматривали создание холдингов и новых управленческих структур, которые вскоре заняли ведущие позиции в российской экономике (РАО "Газпром", нефтяные компании и т. п.).

Аналогичная ситуация создалась и во многих других отраслях экономики. Так, в соответствии со специально принятыми решениями акционирование предприятий авиационного, морского, речного, автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, предприятий, осуществляющих выпуск алкогольной продукции (сентябрь 1992 г.), речных портов (декабрь 1992 г.), предприятий, находящихся в ведении Министерства по атомной энергии (апрель 1993 г.), некоторых предприятий по закупкам, переработке, хранению зерна и производству хлебопродуктов (декабрь 1993 г.) происходило с закреплением в государственной собственности контрольных пакетов акций.

Несколько позже в соответствии с положениями второй программы приватизации аналогичная норма появилась в документах по особенностям приватизации объектов ведомственной торговли и общественного питания (отделов рабочего снабжения - ОРСов), обслуживающих организации Федеральной службы лесного хозяйства (апрель 1994 г.), объектов научно-технической сферы (июль 1994 г.), а документы по особенностям приватизации объектов химического комплекса (апрель 1994 г.), организаций геологоразведки (май 1994 г.), объектов научно-технической сферы, издательств, предприятий полиграфии и оптовой книжной торговли (октябрь 1994 г.) содержали списки конкретных объектов по возможности и степени приватизации, при этом указывалось на возможность смены форм собственности по другим, не включенным в эти списки, предприятиям на общих основаниях. В отличие от документов второй половины 1992 г. они, как правило, не предусматривали создания новых управленческих структур или учреждения холдингов (за исключением, холдинговой компании "Совтрансавто", в уставной капитал которой вошли контрольные пакеты акций предприятий международных автомобильных сообщений).

В то же время необходимо отметить, что далеко не все решения по особенностям приватизации и акционирования в тех или иных секторах экономики предусматривали фактическое создание смешанных компаний путем закрепления в государственной собственности пакетов акций приватизируемых предприятий соответствующих отраслей или выпуск "Золотой акции".

В отличие от ключевых отраслей экономики особенности приватизации в других секторах хозяйства заключались лишь во внесении отдельных корректив непосредственно в технологию приватизации для решения микроэкономических и структурных проблем (например, ограничение процедур по продаже акций предприятий по первичной переработке сельскохозяйственной продукции и агросервиса в целях преодоления их локального монополизма по составу участников только сельскохозяйственными товаропроизводителями, принятие новыми собственниками обязательств по поддержанию мобилизационной готовности предприятий автомобильного транспорта, имеющих соответствующие задания, внесение 25,5% акций предприятий по ремонту воздушных и морских судов в уставной капитал авиационных и судоходных компаний для устранения доминирующего положения отдельных субъектов хозяйствования на соответствующих рынках, создание холдинговых компаний в случае выделения из состава строительных организаций и предприятий промышленности строительных материалов технологически связанных с ними подразделений).

Имели место и промежуточные решения. Например, приватизация определенных предприятий лесопромышленного комплекса происходила с учреждением холдинговых компаний с внесением в их уставной капитал всех акций этих предприятий, за исключением предназначенных для размещения среди их персонала. Государство же сохраняло за деятельностью холдингов только косвенный контроль посредством "Золотой акции".

Процесс преобразования форм собственности сочетался в российской экономике с реорганизацией целых отраслей и изменением их организационно-управленческих структур. Ярким примером этого является связь. Начало реструктуризации отрасли было положено Постановлением Правительства РФ от 22 декабря 1992 г. N 1003. Этот документ предусматривал выделение из состава государственных предприятий связи и информации и производственных объединений связи перед их приватизацией следующих служб: 1) подразделений почтовой связи с образованием на их базе государственных учреждений Федеральной почтовой службы, не подлежащих приватизации; 2) радиотелевизионных передающих центров, не подлежащих приватизации. Другие виды деятельности были сосредоточены в региональных предприятиях связи и информатики, преобразованных в акционерные общества с закреплением контрольных пакетов акций в федеральной собственности. В последующем эти пакеты были консолидированы в АО "Связьинвест" с закреплением 51% акций в федеральной собственности. В самостоятельное предприятие было выделено предоставление услуг междугородной и международной связи, для чего было создано АО "Ростелеком", контрольный пакет акций которого также был закреплен в государственной собственности. После неудачного инвестиционного конкурса в конце 1995 г., победителем которого стала итальянская компания "Стет", впоследствии отказавшаяся от сделки, на аукционе 25 июля 1997 г. 25% акций АО "Связьинвест" (с предварительным включением в уставной капитал контрольных пакетов акций АО "Ростелеком" "Центральный телеграф", некоторых других предприятий) были приобретены кипрской компанией "Mustcom Ltd." (дочерней структурой Онэксимбанка и ряда крупных западных инвесторов).

2. Государственная собственность в корпоративном секторе России: основные характеристики и формы организации

За последние 9 лет удельный вес государственной собственности в российской экономике сильно уменьшился и продолжает сокращаться. По данным Госкомстата РФ,

исходя из Единого государственного регистра предприятий и организаций всех форм собственности и хозяйствования (ЕГРПО), количество государственных предприятий и организаций уменьшилось с 325 тыс. единиц на 1 января 1995 г. до 150 тыс. на 1 января 2000 г. Вместе с тем был отмечен некоторый рост количества муниципальных предприятий с 171 тыс. единиц на 1 января 1995 г. до примерно 198 тыс. на 1 января 2000 г.² Тем не менее, совокупная доля государственных и муниципальных предприятий и организаций в общем числе предприятий и организаций сократилась примерно в 2,5 раза: с 25,5% в конце 1994 г. до 11,2% в конце 1999 г. Причем с 1998 г. число государственных предприятий и организаций и, соответственно, их доля в общем числе предприятий и организаций стало уступать вкладу муниципальных предприятий и организаций. К прочим формам собственности относятся смешанная российская, собственность иностранных юридических лиц и граждан, а также лиц без гражданства.

“Смешанная российская собственность” определяется Госкомстатом РФ, как имущество, принадлежащее на праве собственности российскому юридическому лицу и основанное на объединении имущества различных форм российской собственности³. Разумеется, при такой дефиниции довольно трудно выделить в общей массе хозяйствующих субъектов предприятия и организации с долей государства в капитале, хотя соображения элементарной логики подсказывают, что именно они составляют костяк массива “смешанной российской собственности”. Вероятно, это соображение привело к принятию изменения N 1199 в Общероссийский классификатор форм собственности (ОК-027-99). Вместо “смешанной российской собственности” в статистической отчетности должны выделяться смешанная российская собственность с долей федеральной собственности, смешанная российская собственность с долей собственности субъектов РФ, смешанная российская собственность с долей муниципальной собственности, а также прочая смешанная российская собственность без доли государственной собственности (о муниципальной в этом контексте почему-то ничего не сказано). Тем не менее, на сегодняшний день официальная российская статистика использует категорию “смешанной российской собственности” без этих дополнительных классификаций.

² Российский статистический ежегодник: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2000, с. 277.

³ Российский статистический ежегодник: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2000, с. 297. Государству могут принадлежать акции (доли, паи) и в компаниях с участием зарубежного капитала: совместные предприятия, предприятия работающие по соглашениям о разделе продукции и т. п., попадающие под категорию смешанной иностранной собственности. Однако ее роль в российской экономике вряд ли является значительной.

Разумеется, вышеприведенное распределение предприятий и организаций по формам собственности ни в коей мере не отражает вклад того или иного сектора экономики в результаты хозяйственной деятельности. Несмотря на осуществление широкомасштабной программы приватизации и бурное развитие частного капитала в 90-е гг. государство продолжало сохранять серьезные имущественные позиции в экономике. Однако основной формой их реализации в настоящее время являются не предприятия государственной и муниципальной собственности, как таковые, а участие государства в капитале ранее приватизированных предприятий, которые в основном и составляют смешанную российскую собственность.

Оценка структуры ВВП по формам собственности является отдельной большой проблемой, выходящей за рамки данного исследования. Тем не менее, для характеристики той роли, которую играет в российской экономике смешанная собственность, можно воспользоваться следующими показателями.

В 1999 г. предприятия смешанной российской собственности (без иностранного участия)⁴, составляя около 5% всех промышленных предприятий и располагая примерно 39% численности промышленно-производственного персонала, произвели более половины всего объема промышленной продукции. Примерно таков же был удельный вес смешанной российской собственности в обороте оптовой торговле. В строительстве ее роль была менее значительна, но все же довольно весома: 28% всего объема подрядных и 31,5% - проектно-изыскательских работ.

Ввиду того, что во многих случаях права собственности государства приобрели закамуфлированную форму пакетов акций (долей, паев) в предприятиях со смешанным капиталом, для правильного понимания хода и дальнейших перспектив рыночных реформ в России представляется важным уделить особое внимание этой форме собственности. Ее становление, как показано выше, было обусловлено многочисленными решениями органов государственного управления по особенностям акционирования и приватизации во многих секторах хозяйства, объектом которых выступали крупные и средние предприятия, превращавшиеся после процедур корпоратизации в акционерные общества (АО).

2.1 Количественный аспект проблемы

Проблема оценки смешанной формы собственности в российской экономике довольно сложна.

⁴ Отдельную категорию при оценке структуры промышленного производства составляет смешанная собственность с совместным российским и иностранным участием, где в качестве партнеров с российской стороны может выступать как государство, так и частный капитал.

Общая динамика появления таких предприятий в ходе приватизации (включая, возможно, и ряд холдинговых структур, о которых пойдет речь ниже) по данным Госкомстата РФ представлена в таблице 1. Из нее следует, что абсолютный пик этого процесса пришелся на 1994 г., когда было образовано около половины от всех АО с закрепленными в государственной собственности контрольными пакетами акций и АО, в уставной капитал которых была включена "Золотая акция" за период 1993-2000 гг.⁵

ТАБЛИЦА 1

Основные параметры сохранения участия государства в капитале акционерных обществ в ходе приватизации в России в 1993-2000 гг.

	Количество предприятий с контрольным пакетом акций, закрепленным в государственной собственности		Количество предприятий, имеющих "Золотую акцию" в уставном капитале	
	единиц	Доля в общем количестве созданных АО, %	единиц	доля в общем количестве созданных АО, %
1993	439	3,2	204	1,5
1994	1496	15,2	792	8,1
1995	698	24,8	429	15,2
1996	190	16,9	132	11,8
1997	84	16,9	58	11,7
1998	142	39,4	28	7,8
1999	101	39,1	42	16,3
2000	72	36,2	8	4,0
1993-2000	3222*	11,3	1693*	5,9

* - рассчитано как сумма величин за каждый год в указанный период и не означает количество АО с участием государства к началу 2001 г., поскольку к настоящему моменту часть из ранее закрепленных пакетов акций продана. Источник: Российский статистический ежегодник: Стат. сб./ Госкомстат России. - М.: Логос, 1996, с. 705; Статистические бюллетени о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) за январь-декабрь 1996 г. (с. 36), 1997 г. (с. 36), 1998 (с. 58, 121), 1999 (с. 58, 121). Социально-экономическое положение России. Январь 2001 года, с. 122. М., Госкомстат России, расчеты авторов.

Наибольшие же относительные величины (в % от всех образованных АО) были отмечены в 1998-2000 гг. Напомним, что в ходе осуществления приватизационной программы основной массив предприятий, однозначно принадлежащих приватизации, сменил форму собственности еще по окончании чекового этапа (1992-1994 гг.). Его остатки были выбраны в ходе денежной приватизации 1995-1997 гг. В результате основная масса оставшихся в государственной собственности предприятий, которые вовлекались в процесс изменения формы собственности во второй половине 90-х гг. (помимо сохранявшихся в собственности государства специально закрепленных или остаточных пакетов акций в тех АО, которые были созданы в первой половине 90-х гг.), была представлена объектами, сама возможность приватизации которых была обусловлена определенными ограничениями и сопряжена с осуществлением типовых

⁵ При этом не вполне ясным остается вопрос о количестве таких предприятий в 1992 г., когда отсутствовала всякая сколько-нибудь упорядоченная приватизационная статистика, что нашло отражение и в более поздних статистических источниках.

контрольных процедур. Поэтому весьма закономерным можно считать резкое увеличение в 1998-2000 гг. удельного веса среди вновь создаваемых акционерных обществ предприятий, за которыми государство и после формальной корпоратизации сохраняло прямой (посредством закрепления контрольного пакета акций) и косвенный (посредством включения в уставной капитал “Золотой акции”) имущественный контроль.

Распределение предприятий с закрепленными в государственной собственности пакетами акций и “Золотой акцией” *по отраслям* по данным Госкомстата РФ выглядит следующим образом.

Из 2711 АО, где по данным Госкомстата РФ в 1994-1999 гг. (данные за 1993 г. отсутствуют) происходило закрепление в государственной собственности пакетов акций, наибольшее абсолютное количество (1626 или почти 60%) приходится на 8 отраслей, включая строительство (372 АО), транспорт и связь (275) (в т. ч. автомобильный транспорт (107)), розничную торговлю (213), пищевую промышленность (193), топливную промышленность (188), машиностроение (147), жилищно-коммунальное хозяйство (132), металлообработку (106).

Из 1481 АО, имеющих “Золотую акцию” наибольшее абсолютное количество (733 или около половины) относится к 5 отраслям, включая строительство (175 АО), транспорт и связь (162) (в т. ч. автомобильный транспорт (132)), пищевую промышленность (151), машиностроение (137), науку и научное обслуживание (108).

Далее представлены показатели относительного имущественного влияния государства на ситуацию в различных отраслях экономики.

ТАБЛИЦА 2

Отрасли, в которых государство сохраняло значительное участие* в капитале акционерных обществ в ходе приватизации в России в 1994-1999 гг.

Отрасли	Количество предприятий с контрольным пакетом акций, закрепленным в государственной собственности**		Количество предприятий, имеющих “Золотую акцию” в уставном капитале**	
	единиц	доля в общем количестве созданных АО, %	единиц	доля в общем количестве созданных АО, %
<i>- с преобладанием государственного участия в капитале посредством контрольного пакета акций</i>				
Трубопроводный транспорт	2	100,0	0	0,0
Связь	72	65,5	4	3,6
Топливная промышленность	188	58,8	12	3,8
Воздушный транспорт	11	57,9	4	21,1
Внутренний водный транспорт	28	53,8	8	15,4
Морской транспорт	7	46,7	0	0,0

Электроэнергетика	25	39,7	2	3,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	132	36,3	16	4,4
Промышленный железнодорожный транспорт	8	26,7	1	3,3
Оптовая торговля	99	25,3	33	8,4
Здравоохранение, физкультура и соцобеспечение	8	22,2	5	13,9
Машиностроение (без металлообработки)	147	17,9	137	16,7
<i>- с преобладанием государственного участия в капитале посредством выпуска "Золотой акции"</i>				
Цветная металлургия	22	23,2	26	27,4
Наука и научное обслуживание	89	19,4	108	23,6
Культура и искусство	6	18,8	7	21,9
Справочно: во всей экономике	2711	18,2	1481	10,0

* - общее участие государства в капитале (через контрольный пакет акций и выпуск "Золотой акции") распространяется на 30% и более АО, созданных в отрасли в ходе приватизации;

** - рассчитано как сумма величин за каждый год в указанный период и не означает количества АО с участием государства к началу 2000 г., поскольку к настоящему моменту часть из ранее закрепленных пакетов акций уже продана.

Источник: Статистические бюллетени о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) за январь-декабрь 1994 (с. 26-27), 1995 (с. 36-37), 1996 г. (с. 36-37), 1997 г. (с. 36-37), 1998 (с. 62-63, 125-126), 1999 (с. 62-63, 125-126). М., Госкомстат России, расчеты авторов.

Данные табл. 2 позволяют разделить все упомянутые в ней отрасли по типу государственного влияния на 2 группы: 1) с преобладанием государственного влияния посредством закрепления контрольного пакета акций (трубопроводный, воздушный, внутренний водный, морской, промышленный железнодорожный (не общего пользования, вне системы МПС) транспорт, связь, топливная промышленность, электроэнергетика, жилищно-коммунальное хозяйство, оптовая торговля, здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение); 2) с преобладанием государственного влияния посредством выпуска "Золотой акции" (цветная металлургия, наука и научное обслуживание, культура и искусство). Промежуточное положение по отношению к этим группам занимает машиностроение, где обе формы государственного влияния имеют место примерно на паритетной основе. Необходимо отметить также, что в таких отраслях, как химия и нефтехимия, автомобильный транспорт (преобладают АО с "Золотой акцией"), пищевая промышленность, розничная торговля и общественное питание (преобладают АО с контрольным пакетом акций в собственности государства) суммарная доля АО с обеими формами государственного влияния, хотя и близка к показателю по экономике в целом, однако не превышает в них 30%, поэтому они и не внесены в таблицу 2.

Анализ *регионального среза сохранения государственного влияния в АО* после приватизации за 1993-1999 гг. позволяет нарисовать следующую картину.

Из 3125 АО с закреплением в государственной собственности пакетов акций наибольшее абсолютное количество (1859 или 59,5%) приходится на 17 регионов, включая Кемеровскую область (276 АО), Татарстан (200), Тюменскую область (196) (вместе с Ханты-Мансийским (101), Ямало-Ненецким (37) автономными округами), Кабардино-Балкарию (158), Омскую (126), Нижегородскую (116), Новосибирскую (111) области, Москву (107), Краснодарский край (87), Свердловскую область (70), Коми (67), Саратовскую (65), Ростовскую (64) области, Башкортостан (60), Ивановскую (53), Иркутскую (52), Челябинскую (51) области.

Из 1679 АО, имеющих “Золотую акцию” наибольшее абсолютное количество (878 или 52,3%) относится к 10 регионам, включая Башкортостан (260 АО), Татарстан (171), Москву (144), Тюменскую область (71) (вместе с Ханты-Мансийским (12) и Ямало-Ненецким (26) автономными округами), Краснодарский край и Новосибирскую область (по 44), Красноярский край (40), Московскую область (36), Ставропольский край и Саратовскую область (по 34).

Однако очевидно, что для оценки степени влияния государства на ситуацию в том или ином регионе гораздо более важными являются относительные показатели, т. е. удельный вес АО с различными формами участия государства в капитале в общей численности АО, созданных за 7 лет (1993-1999 гг.) (таблица 3).

ТАБЛИЦА 3

Регионы, в которых государство сохраняло значительное участие* в капитале акционерных обществ в ходе приватизации в России в 1993-1999 гг.

Регионы	Количество предприятий с контрольным пакетом акций, закрепленным в государственной собственности**		Количество предприятий, имеющих “Золотую акцию” в уставном капитале**	
	единиц	доля в общем количестве созданных АО, %	единиц	доля в общем количестве созданных АО, %
- с преобладанием государственного участия в капитале посредством контрольного пакета акций				
Кабардино-Балкария	158	67,8	29	12,4
Чукотский автономный округ	16	53,3	0	0,0
Кемеровская область	276	39,5	8	1,1
Ингушетия	20	39,2	0	0,0
Татарстан	200	36,8	171	31,4
Ямало-Ненецкий автономный округ	37	31,9	26	22,4
Карелия	35	29,9	7	6,0
Ханты-Мансийский автономный				

округ	101	29,1	12	3,5
Коми	67	26,3	28	11,0
Омская область	126	26,0	23	4,7
Тюменская область (включая автономные округа)	196	22,3	71	8,1
Магаданская область	30	18,6	5	3,1
Новосибирская область	111	18,1	44	7,2
Северная Осетия-Алания	14	15,6	4	4,4
<i>- с преобладанием государственного участия в капитале посредством выпуска "Золотой акции"</i>				
Башкортостан	60	12,7	260	55,2
Москва	107	11,8	144	15,9
Читинская область	11	4,4	39	15,6
Справочно: по всей стране	3125	11,0	1679	5,9

* - общее участие государства в капитале (через контрольный пакет акций и выпуск "Золотой акции") распространяется на 20% и более АО, созданных в регионе в ходе приватизации;

** - рассчитано как сумма величин за каждый год в указанный период и не означает количества АО с участием государства к началу 2000 г., поскольку к настоящему моменту часть из ранее закрепленных пакетов акций продана. Источник: Сравнительные показатели экономического положения регионов Российской Федерации. М., Госкомстат России, 1994, с. 326-328; Статистические бюллетени о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) за январь-декабрь 1994 (с. 28-30), 1995 (с. 38-40), 1996 г. (с. 38-40), 1997 г. (с. 38-40), 1998 (с. 58-61, 121-124), 1999 (с. 58-61, 121-124). М., Госкомстат России, расчеты авторов.

Оценивая степень влияния государства на ситуацию в том или ином регионе, исходя из удельного веса АО с различными формами участия государства в капитале в общей численности АО, созданных за 7 лет (1993-1999 гг.), можно выделить регионы с наиболее значительным влиянием государства (на 1/5 и более всех созданных АО) и разделить их по типу государственного влияния на 2 группы:

- 1) с преобладанием государственного влияния посредством закрепления контрольного пакета акций (Карелия, Коми, Татарстан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Тюменская область, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий, Чукотский автономные округа; максимальные по стране доли АО с закреплением пакета акций в собственности государства зафиксированы в Кабардино-Балкарии (67,8%) и Чукотском автономном округе (53,3%); в остальных вышеперечисленных регионах они составляют от 15% до 40%);

- 2) с преобладанием государственного влияния посредством выпуска "Золотой акции" (Москва, Башкортостан, Читинская область; максимальная по стране величина доли АО с включением в уставной капитал "Золотой акции" отмечена в Башкортостане (55,2%), второй по России показатель - в Татарстане (31,4%), вошедшем, тем не менее, в первую группу регионов).

Что касается остальных регионов страны, где совокупный удельный вес АО с сохранением государственного влияния оказался меньше 1/5, то необходимо отметить, что в их подавляющем большинстве закрепление контрольного пакета акций при

создании АО использовалось чаще, чем включение в уставный капитал “Золотой акции”. Исключение составляют Костромская, Кировская области, Марий-Эл, Бурятия, Хакасия, Красноярский край, Амурская область. В Санкт-Петербурге, Новгородской, Псковской, Владимирской, Орловской, Пермской областях, Карачаево-Черкессии, Ставропольском и Приморском краях, Ненецком и Агинском Бурятском автономных округах, обе формы государственного влияния использовались примерно на паритетной основе. В Самарской области, Саха (Якутии), ряде автономных округов статистикой не зафиксировано ни одного случая выпуска “Золотой акции”.

Весьма любопытной является и группа из 25 регионов, где совокупный удельный вес АО с сохранением государственного влияния являлся минимальным (менее 1/10). В нее вошли Архангельская, Вологодская, Калининградская области, Санкт-Петербург, Брянская, Калужская, Орловская области, Мордовия, Чувашия, Кировская, Воронежская, Курская, Тамбовская, Волгоградская, Пензенская, Самарская, Ростовская области, Дагестан, Карачаево-Черкессия, Республика Алтай, Алтайский край, Хакасия, Саха (Якутия), Усть-Ордынский и Агинский Бурятские автономные округа. Абсолютный минимум (не считая ряда малозначимых в экономическом отношении автономных округов) отмечен в Самарской области –1,5%.

Различия между различными российскими регионами по степени сохранения государственного контроля над корпоративным сектором в постприватизационный период определяются двумя основными факторами:

- сложившейся к началу 90-х гг. специализацией экономики региона в рамках единого народнохозяйственного комплекса бывшего СССР и РСФСР, что в совокупности с положениями государственных программ приватизации 1992 г., 1993 г. и ее Основных положений после 1 июля 1994 г., содержащими подробную классификацию объектов и предприятий по возможности и степени их приватизации, определяло схемы изменения отношений собственности в целом ряде базовых отраслей хозяйства. Яркой иллюстрацией этого является Западная Сибирь, где более чем над 1/4 всех созданных АО государство сохраняло имущественный контроль, включая около 1/5 всех АО с участием в капитале через контрольный пакет акций. Топливо-энергетический комплекс, оборонная промышленность, связанное с ними гражданское машиностроение определяли лицо этого экономического района и входящих в него регионов: Тюменской (нефтедобыча), Кемеровской (угледобыча и машиностроение), Омской (нефтепереработка и машиностроение), Новосибирской (машиностроение и оборонная промышленность) областей;

- статусом того или иного субъекта Российской Федерации, определявшим политический вес руководства того или иного субъекта РФ в смысле оказания влияния на выбор конкретного варианта приватизации предприятия. В этом смысле весьма показательным является присутствие в группе из 16 территорий, где государство по окончании акционирования сохраняло контроль более чем над 1/5 всех созданных АО, Москвы (столицы России), 7 республик и 3 национальных округов. В их число входят как субъекты РФ, находившиеся в длительной и достаточно острой конфронтации с федеральным центром (Татарстан, Башкортостан, Ингушетия), так и те из них, которые в политическом отношении всегда были лояльны российскому руководству (Карелия, Коми, Кабардино-Балкария, Северная Осетия).

Дополнительным доказательством влияния второго фактора является практика преобразования государственных и муниципальных унитарных предприятий в открытые акционерные общества с закреплением 100% акций в государственной или муниципальной собственности, что по новому закону (1997 г.) считается отдельным методом приватизации. Как будет показано ниже, что создание АО со 100% долей государства в капитале имело место и раньше (см. таблицу 6), однако какая-либо систематическая статистика по этому вопросу до 1998 г. отсутствует. За 1998-1999 гг. такую процедуру прошли 28 предприятий (в 1998 г. – 18 ед. и в 1999 г. – 10). Абсолютное большинство из них (25) находятся в Башкортостане, 2 – в Удмуртии, 1 – в Сахалинской области. В прошлом году в ходе приватизации появилось всего 6 таких ОАО по всей стране.

Оценивая динамику появления в ходе приватизации предприятий со смешанным капиталом необходимо принимать во внимание не только количество соответствующих АО, но и *доли уставного капитала закрепляемого в собственности государства* (таблица 4).

ТАБЛИЦА 4

Доля акций, закрепляемых в государственной (муниципальной) собственности в ходе приватизации в России в 1995-1997 гг. в общем объеме выпущенных акций (в %)

Период	По количеству	По номинальной стоимости пакета	Справочно: доля АО с закрепленными в государственной собственности контрольными пакетами акций в общем количестве созданных АО
1995	32,0	23,8	24,8
1996	13,1	9,5	16,9
1997	3,0	6,5	16,9
1998	73,7	68,6	39,4
1999	7,0	24,7	39,1

2000	48,9	51,5	36,2
------	------	------	------

Источник: Статистические бюллетени о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) за январь-декабрь 1995 г. (с.36, 70), 1996 г. (с. 36, 70), 1997 г. (с. 36, 70), 1998 (с. 58, 91, 121), 1999 (58, 91, 121). М., Госкомстат России, расчеты авторов.

В представленных выше данных обращает на себя внимание серьезная диспропорция между удельным весом закрепляемого в государственной собственности пакета акций по номинальной стоимости в общем объеме эмитированного акционерного капитала и удельным весом предприятий, где происходила эта процедура, в общей численности созданных АО на протяжении практически всего периода 1996-2000 гг., чего не наблюдалось в 1995 г.

Далее был проведен анализ данных по составу АО с закрепленными в государственной (муниципальной) собственности пакетами акций *по доле государства в уставном капитале*, исходя из размера пакета (таблица 5).

ТАБЛИЦА 5

Группировка акционерных обществ по размеру контрольного пакета акций, закрепленных в государственной (муниципальной) собственности в 1994-1999 гг.

Период	Размер контрольного пакета (в % к уставному капиталу)					Количество созданных АО, всего
	до 15	16-25	26-38	39-51	свыше 51	
1994	553	158	418	278	89	1496*
1995	48	223	189	196	42	698
1996	9	63	68	40	10**	190
1997	3	24	23	25	9**	84
1998	3	33	38	15	53/18***	142
1999	-	4	3	20	74/10	101
1994-1999	616	505	739	574	277/28***	2711

* - 13 предприятий, по которым было закреплено в государственной собственности 100%, в числе созданных АО не учитывались;

** - количество АО с 51% (и более) пакетом акций, закрепленных в государственной (муниципальной) собственности, в 1996-1997 гг. рассчитано путем вычитания из общего количества созданных АО с контрольным пакетом акций, закрепленных в государственной (муниципальной) собственности, количества АО, где размер контрольного пакета не превышал 51%; в 1994-1995 гг. и 1998-1999 гг. количество таких АО указывалось непосредственно в статистической отчетности;

*** - в знаменателе количество акционерных обществ, у которых 100% акций закреплено в государственной собственности.

Источник: Российский статистический ежегодник: Стат. сб./ Госкомстат России. - М.: Логос, 1996, с. 705; Статистические бюллетени о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) за январь-декабрь 1996 г. (с. 91), 1997 г. (с. 91), 1998 (с. 128), 1999 (с. 128). М., Госкомстат России, расчеты авторов.

Он показал, что из 2711 АО, где в ходе приватизации в 1994-1999 гг. происходило закрепление пакетов акций в государственной (муниципальной) собственности, только 1/10 приходится на те предприятия, где размер пакета (свыше 51% акций) позволял государству рассчитывать на установление однозначно мажоритарного контроля, еще на чуть более 1/5 предприятий размер пакета (39-51%) мог играть для государства ту же роль при том условии, что 25% акций изначально являются привилегированными (неголосующими). Примерно в 41% АО доля государства (до 25%) такова, что неизбежно встает вопрос о целесообразности закрепления в собственности государства

пакетов акций такой величины. И остальные предприятия с долей государства 26-38% уставного капитала с точки зрения возможностей государства, как акционера, можно назвать контрольными лишь с очень большой натяжкой⁶. Наряду с этим необходимо отметить, что с течением времени доля предприятий, где принадлежащий государству пакет был больше 38% акций, в общей численности предприятий, где происходило закрепление в государственной собственности пакетов акций, постоянно росла. Если в период 1994-1997 гг. она составляла менее 28%, то в 1998-1999 гг. – около 2/3. В то же время доля предприятий, где принадлежащий государству пакет был не больше 25% акций, в общей численности предприятий, где происходило закрепление в государственной собственности пакетов акций, сократилась с 44% в 1994-1997 гг. до 16,5%.

Приведенный выше анализ смешанной собственности, появившейся в России в ходе приватизационного процесса, основывался на данных Госкомстата РФ. Представляется, что, несмотря на отсутствие информации за 1992 г. и ее неполноту за 1993 г., по ряду позиций (например, регионально-отраслевой разрез) они дают достаточно объективную картину существующего положения. В то же время их, конечно, нельзя считать полными.

О том, насколько непростой является проблема учета государственной собственности в корпоративном секторе в России, можно понять, сопоставив все вышеприведенные данные с данными МГИ РФ, который при учете предприятий со смешанным капиталом руководствуется, в первую очередь, не регионально-отраслевым подходом (как Госкомстат РФ), а учетом иных факторов: размером доли государства в уставном капитале, возможностью продажи этих долей и т. п.

Процесс инвентаризации *государственной собственности в корпоративном секторе* во второй половине 90-х гг. проходил с большими сложностями. В этом отношении весьма показательны данные таблицы 6 о численности предприятий с участием государства *на основе оценок, дававшихся МГИ РФ* (его руководителями) после 1994 г. Их взаимная противоречивость и постоянные уточнения лежат на поверхности.

ТАБЛИЦА 6

Государственная собственность в корпоративном секторе в 90-е гг. (по оценкам МГИ РФ)

⁶ При анализе степени участия государства в уставных капиталах создаваемых акционерных обществ (АО) необходимо иметь в виду, что используемая Госкомстатом РФ классификация не позволяет точно определить количество АО с пограничными размерами государственного пакета: 25% (блокирующая величина) и 38% (минимально возможная величина пакета, гарантирующая государству возможность мажоритарного контроля при условии того, что 25% акций не являются голосующими).

Источник и период, к которому относятся данные	Всего предприятий с участием государства в капитале	по степени участия в уставном капитале				
		до 25%	25-50%	более 50%	100%	“Золотая акция”
за 1992-1994 гг.	...	...	...	1976*	...	1004
лето 1995 г.	...	...	...	2300*	...	1004**
на 1 января 1996 г.	...	...	...	698*	...	1317
на 1 января 1997 г.	6490***	531	1037	286	...	1351
Всероссийское совещание “О состоянии и перспективах акционерных обществ в Российской Федерации” 10 февраля 1998 г. (на 1 января 1998 г.)	4866****	1400	2004	831	...	631
Перечень АО, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, закрепленные в федеральной собственности, акции которых не подлежат досрочной продаже (июль 1998 г.)	697	90	458	149		-
Проект Концепции управления Государственным имуществом (октябрь 1998 г.)	4892*****	1423	2312	656	...	579
Греф Г. (на 1 ноября 1998 г.)	4476***	1173	1291	470	382	580
Моложавый С. (май 1999 г.)	3929****	854	1636	489	364	586
Концепция управления Государственным имуществом и приватизации (сентябрь 1999г.)	3896*****	863	1601	470	382	580

* - закреплены 51% пакеты акций;

** - за 1992-1994 гг.;

*** - все хозяйственные общества с долей федеральной собственности (включая товарищества и т. д.) по Реестру собственности РФ (данные по доле участия государства в уставном капитале - только по акционерным обществам);

**** - только акционерные общества;

***** - все хозяйственные общества с долей федеральной собственности, включая 4440 открытых акционерных обществ (ОАО), 398 закрытых акционерных обществ (ЗАО), 54 общества с ограниченной ответственностью и товарищества (ООО и ТОО) (без АО с “Золотой акцией”, размер доли государства в 501 АО уточнялся);

***** - все хозяйственные общества с долей федеральной собственности, включая 3611 ОАО, 251 ЗАО, 34 ООО и ТОО.

Источник: Российская экономика в 1995 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 14). М., ИЭППП, март 1996 г., с. 154-155; Российская экономика в 1996 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 16). М., ИЭППП, март 1997 г., с. 177; Российская экономика в 1997 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 18). М., ИЭППП, март 1998 г., с. 265; Государство и акционерные общества. Всероссийское совещание “О состоянии и перспективах акционерных обществ в Российской Федерации”. - Журнал для акционеров, 1998, N 3 (71), с. 2-5; Постановление Правительства РФ от 17 июля 1998 г. N 784; Греф Г. “Ответственность за состояние управления”. - Журнал для акционеров, 1999, N 1 (81), с. 3; Моложавый С. “Роль государства в формировании среды для корпоративного управления”. Доклад на конференции “Корпоративное управление в России”. М., 31 мая-2 июня 1999 г.; Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации”, Постановление Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. N 1024.

Среди многих категорий государственной собственности в корпоративном секторе обратим внимание на две.

С началом реальных продаж в ходе денежной приватизации органы государственного управления стали заниматься подготовкой перечня *стратегически важных предприятий, акции которых не подлежали досрочной продаже*. В результате было принято Постановление Правительства РФ от 18 сентября 1995 г. N 949 “Об утверждении перечня акционерных обществ, созданных в процессе

приватизации, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны, закрепленные в федеральной собственности, акции которых не подлежат досрочной продаже”, явившееся плодом компромисса между ГКИ РФ и органами отраслевого управления, достигнутого после длительного обсуждения этого вопроса в российском правительстве. В этот список попали 2799 предприятий, еще 147 были определены как потенциальные кандидаты на его пополнение после дополнительного согласования внутри исполнительной власти, с учетом необходимости выполнения заданий по обеспечению доходов бюджета (изначально предлагалось 3054 АО). В 1996-1997 гг. перечень неоднократно менялся в сторону расширения.

С принятием нового закона о приватизации 1997 г. регулирование этого вопроса формально было отнесено к компетенции законодательной власти. Напомним, что этот документ требует, чтобы программа приватизации содержала в прогнозном перечне список акционерных обществ, акции которых, находящиеся в федеральной собственности, предполагается продать, с включением в него открытых акционерных обществ, созданных в процессе приватизации и производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства. Продажа не включенных в указанные перечни акций открытых акционерных обществ, созданных в процессе приватизации и производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, не допускается. На практике эта правовая норма подобно многим другим носила чисто формальный характер, поскольку за период 1998-2000 гг. специальные законы о программе приватизации на очередной год так ни разу и не были приняты.

Российское правительство, оказавшись перед лицом грядущего финансового кризиса, напротив, встало на путь резкого сокращения количества ранее акционированных предприятий, акции которых закреплены в собственности государства, рассчитывая в перспективе на расширение потенциального поля денежной приватизации. В Постановлении Правительства РФ от 17 июля 1998 г. № 784 “О перечне акционерных обществ, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, закрепленные в федеральной собственности, акции которых не подлежат досрочной продаже” были определены 697 АО, попадающих под вышеназванные критерии (против 2800-3000 в 1995-1997 гг.).

Более половины из них составляли предприятия оборонной промышленности (171 ед. или 24,5%), топливно-энергетического (138 ед. или 19,8%) и агропромышленного⁷ (113 ед. или 16,2%) комплексов. Достаточно большое место в этом ограничительном перечне заняли транспорт (86 ед. или 12,3%), строительство (52 ед. или 7,5%), торговля (46 ед. или 6,6%). Помимо этих отраслей в нем были представлены атомная промышленность (33 ед. или 4,7%), медицинская промышленность и здравоохранение (23 ед. или 3,3%), машиностроение (20 ед. или 2,9%), а также металлургия и связь (по 5 ед.), лесопромышленные организации (2 ед.), производство и обработка драгоценных металлов и драгоценных камней, кинопромышленность, средства массовой информации (в совокупности 15 ед. или 2,2%). Распределение этих предприятий по степени участия государства в их капитале приведено выше, в таблице 6. После принятия Постановления Правительства РФ от 17 июля 1998 г. N 784 перечень предприятий со специально закрепленными в федеральной собственности пакетами акций неоднократно пополнялся, насчитывая по состоянию на март 2000 г. 723 АО. Таким образом, в настоящее время около АО со специально закрепленными в федеральной собственности пакетами акций без права досрочной продажи составляют около 22% всех хозяйственных обществ, в капитале которых участвует РФ (не считая АО с наличием “Золотой акции”).

Как показало дальнейшее развитие событий, расчеты правительства на значительную активизацию приватизационного процесса за счет резкого сокращения количества предприятий со специально закрепленными в собственности государства пакетами акций не оправдались. Девальвация национальной валюты в результате финансового кризиса 1998 г. в еще большей степени обесценила и без того недооцененные активы российских компаний. Денежная приватизация в 1998-2000 гг. носила весьма вялый характер, основываясь, если исходить из полученных поступлений в бюджет, на нескольких разовых сделках по продаже однозначно привлекательных компаний (например, продажа 2,5% акций РАО “Газпром” немецкому концерну “Рургаз” в конце 1998 г.), что практически не было связано с сокращением ограничительных списков предприятий летом 1998 г. В то же время стало окончательно ясно, что вошедшие в список АО со всей очевидностью становятся сложнейшим и чрезвычайно емким объектом корпоративного управления со стороны государства-акционера, по крайней мере, в среднесрочном периоде.

Помимо ситуаций отложенной приватизации, когда пакеты акций целенаправленно закреплялись, как правило, в федеральной собственности, в

⁷ Включая пищевую промышленность (в т. ч. 60 ед. – ликеро-водочная промышленность).

распоряжении региональных органов по приватизации оставались по различным причинам разрешенные к продаже, *многочисленные пакеты акций*, которые условно можно назвать *“непроданными” или остаточными* (таблица 7). Эти пакеты, величина которых в зависимости от избранного коллективом предприятия варианта льгот при акционировании составляет 20-30% уставного капитала (включая 5-10% акции, составляющие фонд акционирования работников предприятия - ФАРП), были оставлены на этапе чековой приватизации для возможной в будущем продажи за реальные деньги, имея в виду также и необходимость инвестиционной поддержки предприятий.

ТАБЛИЦА 7

Количество акционерных обществ с остаточными пакетами акций, принадлежащих государству в 1994-2000 гг.

Период	Количество созданных АО	Количество АО, по которым проданы все акции подлежащие продаже		Количество АО, по которым проданы не все акции подлежащие продаже (т. е. с остаточными госпакетами)	
		Всего	В % к количеству созданных АО	Всего	В % к количеству созданных АО
1994	9814	3061	31,2	6753	68,8
1995	2816	1071	38,0	1745	62,0
1996	1123	532	47,4	591	52,6
1997	496	206	41,5	290	58,5
1998	360	124	34,4	236	65,6
1999	258	101	39,1	157	43,6
1994-1999	14867	5095*	34,3*	9772*	65,7*

* - рассчитана как сумма величин за каждый год в указанный период и не означает количества АО, по которым проданы все акции, подлежащие продаже и количества АО с остаточным участием государства в капитале к началу 2000 г., поскольку к настоящему моменту часть из ранее нереализованных пакетов акций продана.

Источник: Статистические бюллетени о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) за январь-декабрь 1994 (с. 31, 33), 1995 (с. 66), 1996 г. (с. 66), 1997 г. (с. 66), 1998 (с. 78, 80), 1999 (с. 78, 80). М., Госкомстат России, расчеты авторов.

В период 1994-2000 гг. доля акционерных обществ, по которым в год корпоратизации были проданы все акции, подлежащие продаже, среди всех новообразованных АО ни разу не превысила половины (максимальный показатель – 47,4% в 1996 г.). Разумеется, реальное количество АО с остаточными госпакетами акций в капитале сегодня отличается от представленной в табл. 7 совокупной величины за 1994-2000 гг. (9772 ед.), поскольку в ней не учтены отсутствующие в отчетности Госкомстата РФ данные за 1992-1993 гг. и продажа акций, подлежавших реализации в текущем году, в последующий период. Исходя из данных МГИ РФ, количество прочих пакетов акций, остающихся по различным причинам в фондах имущества и разрешенных к продаже, сократилось примерно с 13 тыс. в момент начала продаж в

ходе денежной приватизации летом 1995 г. до 7-8 тыс. в 2000 г. (в 1997-1998 гг. ориентировочно их насчитывалось около 11-12 тыс.)⁸.

В то же время по данным статистической отчетности Госкомстата РФ в совокупности за 1994-1997 гг. зафиксировано 1035 АО, созданных на базе предприятий, приватизированных в 1992-1994 гг., по которым проданы все акции, подлежащие продаже (помимо АО с аналогичной характеристикой, созданных в текущем году, информация по которым приведена в таблице 7). Разность между совокупным количеством АО с остаточными госпакетами акций за 1994-2000 гг. (9772 ед.) и количеством АО, созданных на базе предприятий, приватизированных в 1992-1994 гг., по которым в последующие годы были проданы все акции, подлежащие продаже, составляет около 8700 АО, что примерно совпадает с данными МГИ РФ.

Возвращаясь к вопросу о сопоставлении статистических данных Госкомстата РФ и органов по управлению имуществом необходимо подчеркнуть, что важным достоинством последних является то, что они отражают (отдельный вопрос - насколько полно?) на определенную дату наличие государственной собственности в корпоративном секторе с учетом изменений, происходящих с государственными пакетами акций: с одной стороны, постоянно происходит их раскрепление и продажа, с другой стороны - создание в ходе приватизации (и не только) новых АО с долей государства. Госкомстат же показывает в основном только вторую часть этого процесса за определенный период (как правило, календарный год и полугодие).

Допуская тот факт, что МГИ РФ располагает более полной информацией, нежели Госкомстат РФ и иные ведомства, тем не менее, важно отметить проблему точности учета предприятий, в капитале которых участвуют субъекты Федерации и муниципальные образования⁹. В особенности, это касается т. н. остаточных пакетов акций, формально относящихся к федеральной собственности, но находящихся в местных фондах имущества, компаний со смешанной формой собственности, имеющих иной статус, нежели АО, а также хозяйственных обществ, созданных вне приватизационного процесса. Достаточно указать на то, что всего по данным Госкомстата РФ к смешанной российской собственности в 1999 г. относилось около 8

⁸ Российская экономика в 1996 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 16). М., ИЭПП, март 1997 г., с. 177; Российская экономика в 1997 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 18). М., ИЭПП, март 1998 г., с. 265; Российская экономика в 1999 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 21). М., ИЭПП, апрель 2000 г., с. 350.

⁹ Данные табл. 1-5 и 7, основанные на информации Госкомстата РФ, характеризуют процесс закрепления акций и выпуска "Золотой акции" по всем видам государственной собственности (федеральная, субъектов Федерации, муниципальная). Данные табл. 6, основанные на данных МГИ РФ, по всей видимости, характеризуют аналогичный процесс только в отношении собственности РФ, т. е. федеральной (по крайней мере, начиная с 1997 г.).

тыс. промышленных предприятий и 9,9 тыс. строительных организаций (только в этих двух отраслях)¹⁰.

Очевидным признаком ненадежности имеющейся в распоряжении различных ведомств информации являются различные оценки номинальной стоимости совокупного государственного пакета акций по всем АО, встречающиеся даже в одном издании¹¹: 7 трлн. руб. (в масштабе цен до деноминации рубля по федеральному пакету во всех АО, созданных до 1997 г.), что соответствует данным МГИ РФ (при оценке рыночной стоимости в 1500 трлн. руб.)¹² и 2,3 трлн. руб. в качестве суммарного уставного капитала 3764 АО, по которым на 17 мая 1996 г. в ходе приватизации произошло закрепление акций в государственной и муниципальной собственности (очевидно, что государственный пакет мог составлять лишь часть суммарного уставного капитала этих АО и должен быть явно меньше названной величины). В то же время по данным Госкомстата РФ совокупная номинальная стоимость пакетов акций, закрепленных в государственной и муниципальной собственности за 3 года (1995-1997 гг.) составила чуть более 211 млрд. руб. За 1998-1999 гг. этот показатель составил 3,616 млрд. руб. (насколько в этой величине учтено влияние деноминации рубля, не вполне ясно)¹³.

Далее характеризуются основные формы предприятий со смешанным капиталом в российской экономике и представлена их классификация.

2.2 Типология государственной собственности в корпоративном секторе и ее организационно-правовой статус

Первый тип структур, через которые шло становление смешанной формы собственности в российской экономике, наиболее прост и очевиден. Речь идет о бывших государственных предприятиях, которые, в основном сохранив свой имущественный комплекс, унаследованный от дореформенного периода, стали акционерными обществами с контрольным или просто крупным пакетом акций, специально закрепленным в государственной собственности, без предварительной реорганизации на предприватизационной стадии и различных форм принудительной интеграции в более крупные структуры. К ним примыкают и компании, в уставной

¹⁰ Российский статистический ежегодник: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2000, с. 308, 393, расчеты автора.

¹¹ Управление государственной собственностью: Учебник/ Под ред. д.э.н., профессора В. И. Кошкина, к.э.н. В. М. Шупыро. - М.: ИНФРА-М, 1997, с. 67.

¹² Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1991-1997. М., 1998, с. 468.

капитал которых включалась “Золотая акция”, дававшая государству определенные возможности влиять на деятельность АО, а также АО с остаточными пакетами акций в собственности государства.

С точки зрения корпоративного управления важным во всех этих ситуациях является то, каким образом будут представлены интересы государства в органах управления таких АО.

Второй тип таких структур представлен холдинговыми компаниями, получившими в последние годы широкую известность благодаря своей значимости для российской экономики и влиянию на хозяйственно-политические процессы в современной России.

Первыми из них осенью 1992 г. были учреждены по указанию “сверху” Российские акционерные общества энергетики и электрификации (РАО “ЕЭС России”) и “Газпром” (РАО “Газпром”). Их уставной капитал формировался за счет внесения в него всего капитала (имущества) целых государственных предприятий, в данном случае крупнейших производителей электроэнергии и газа, а также контрольных пакетов акций дочерних акционерных обществ, типичными представителями которых явились связанные с этими отраслями предприятия машиностроения, строительства, производственно-технического обслуживания, научные институты, а также региональные государственные предприятия энергетики и электрификации (в случае с РАО “ЕЭС России”). Для всех них РАО “Газпром” и “ЕЭС России” становились холдинговыми компаниями.

По аналогии с РАО “ЕЭС России” и “Газпром” в тот же период возникли создававшиеся на базе бывших производственных объединений нефтяного комплекса многочисленные акционерные общества. В их уставной капитал включались контрольные пакеты акций предприятий, ранее входивших в эти объединения, а также пакеты акций предприятий нефтепереработки и нефтепродуктообеспечения. Таким образом, все они превращались в дочерние акционерные общества создаваемых АО. Особое место среди них заняли новые крупные нефтяные компании “ЛУКОЙЛ”, “ЮКОС”, “Сургутнефтегаз” и компании по транспортировке нефти (“Транснефть”) и нефтепродуктов (“Транснефтепродукт”), уставной капитал которых формировался за счет внесения контрольных пакетов акций АО, созданных на базе не отдельных предприятий, а уже целых объединений. Структура некоторых нефтяных компаний неоднократно изменялась ввиду организационно-правовых реорганизаций и передела

¹³ Статистические бюллетени о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) за январь-декабрь 1995 (с. 72), 1996 г. (с. 72), 1997 г. (с. 72), 1998 (с. 91), 1999

"влиятельный", происходившего по причине многостороннего лоббирования и принимавшего форму передачи закрепленных за государством пакетов акций отдельных предприятий из одной компании в другую.

Третий тип структур, воплощающих смешанную форму собственности в российской экономике, представлен государственными предприятиями (компаниями) "Роснефть" и "Росуголь", созданными в 1992 г. для коммерческого управления закрепленными в федеральной собственности пакетами акций объединений и предприятий нефтяной (те, что не были интегрированы в новые компании) и угольной промышленности, а также смежных с ними отраслей (нефтепереработка, строительство шахт, производство машин и оборудования для угольной промышленности и т. п.). Эти государственные компании, не являясь, формальными собственниками капитала (подобно "Газпрому"), осуществляли от имени государства функции холдинговых компаний по отношению к бывшим государственным предприятиям и объединениям, ставшими в ходе приватизации акционерными обществами, параллельно занимаясь осуществлением государственной поддержки предприятий и промышленной политики. "Роснефть" выполняла также функции реализации государственной доли углеводородов, получаемой по соглашениям о разделе продукции, и генерального заказчика НИОКР соответствующего профиля. Схожие задачи в своей отрасли призвана была решать Российская лесопромышленная корпорация "Рослеспром", образованная также в 1992 г. Наиболее осязаемо функция государственной поддержки проявлялась в деятельности компании "Росуголь". Она распределяла и доводила до непосредственных получателей на местах бюджетные средства на поддержку отрасли, являющейся в России, как и в большинстве стран мира, дотационной. Периодически возникавшие в стране акции протеста шахтеров имели одной из своих причин несвоевременное перечисление бюджетных средств "Росуглем".

В сентябре 1995 г. госпредприятие "Роснефть" стало вертикально-интегрированной нефтяной компанией в форме открытого акционерного общества, уставной капитал которого был сформирован из закрепленных в федеральной собственности пакетов акций многих компаний, ряд других был передан в доверительное управление. Произошедшая эволюция приблизила "Роснефть" по своему новому статусу к РАО "Газпром". В 1998 г. государство включило "Роснефть" в программу денежной приватизации, однако наличие целого ряда проблем на нефтяном и фондовом рынках и ожесточенная борьба между различными хозяйственно-политическими группировками не позволила реализовать контрольный пакет акций

компания до значительного обесценения активов всех российских компаний, вызванного финансовым кризисом, разразившимся в августе-сентябре того же года. “Росуголь” также приобрел статус АО, но был ликвидирован в конце 1997 г. что было одним из условий, выдвигавшихся международными финансовыми организациями, для предоставления России займов для реструктуризации угольной промышленности.

Изменение экономико-политической ситуации в стране после финансового кризиса осенью 1998 г. позволяло с большой долей вероятности предсказать интенсификацию процесса формирования корпоративных объединений с участием государства в русле объявленного правительством курса на усиление регулирования экономики и проведение активной промышленной политики. Однако на практике дело не пошло дальше длительного и бесплодного обсуждения вопроса о формировании государственной акционерной нефтяной компании. В новых условиях, определивших поступательное развитие российской экономики в 2000 г. (политическая стабильность, рост мировых цен на нефть, успешная продажа государственного пакета акций в нефтяной компании “ОНАКО”, ставшая первой по-настоящему выгодной для бюджета сделки с начала денежной приватизации) такой оборот событий представляется маловероятным в принципе. К тому же у государства к настоящему времени осталось слишком активов в нефтяной отрасли для потенциального слияния с “Роснефтью”¹⁴.

Промежуточное положение между двумя вышеназванными типами структур являются компании с участием государственных унитарных предприятий, по сути являющиеся условно корпоративными. Примером такого рода является ОАО “Промышленная компания “Антей” (оборонная промышленность) (доля государства – 51%), при создании которого вошедшим в него госпредприятиям и АО был придан статус дочерних¹⁵.

Отличительная черта структур второго и третьего типа, создававшихся для управления, в первую очередь, топливно-энергетическим комплексом, состоит в том, что проблема корпоративного управления формально не является для них первоочередной, поскольку они и создавались государством специально с задачей осуществлять контроль над деятельностью подчиненных или интегрированных в них предприятий.

¹⁴ Сохраняющиеся за государством пакеты акций или предприятия, так или иначе, связаны с выполнением специфических функций: транспортировка нефти и нефтепродуктов (“Транснефть” и “Транснефтепродукт”), реализация внешнеэкономических интересов России на рынках дальнего зарубежья (“Зарубежнефть”) и стран СНГ (“Славнефть”, в капитале и производственной деятельности которой активно задействована Беларусь).

¹⁵ Российская экономика в 1999 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 21). М., ИЭППП, апрель 2000 г., с. 382-383.

Всего же к 2000 г. в России возникло около 100 холдингов¹⁶. Помимо топливно-энергетического комплекса они охватили многие другие отрасли. В качестве конкретных примеров из практики предыдущих лет можно привести “Связьинвест”, “ТВЭЛ” (атомная промышленность), АО “Российская металлургия” (упразднено после почти 2 лет существования в 1995-1997 гг.), холдинги вокруг основных конструкторских бюро авиапромышленности, Межгосударственная акционерная корпорация “Вымпел” (оборонная промышленность), Ракетно-космическая компания “Энергия”, холдинг “Российская электроника”, корпорация “Аэрокосмическое оборудование”, Главное всерегиональное строительное управление “Центр” и акционерная холдинговая компания “Главстройпром” (строительство и выпуск стройматериалов на основе предприятий и организаций, входивших в структуру МО РФ), РАО “Биопрепарат” (фармацевтика и микробиология), федеральная контрактная корпорация “Росхлебопродукт” (заготовки и хранение зерна, пищевая промышленность) и др.

Новый импульс созданию холдинговых структур во второй половине 90-х гг. был придан вышедшим на качественно более высокий уровень легитимности и самостоятельности руководством субъектов Федерации, которое, будучи вовлеченным в процесс управления собственностью и ее использования на региональном уровне, стало проявлять инициативу в создании холдингов локального масштаба.

Комплексная оценка процесса создания холдинговых структур в ходе перехода к рыночной экономике позволяет сделать вывод о том, что такая принудительная интеграция предприятий на предприватизационном этапе по указанию государства может считаться оправданной лишь в отношении отдельных отраслей, попадающих в сферу т. н. бюрократического рынка, и некоторых, действительно уникальных производств. В других отраслях экономики, где главным фактором состояния предприятий является действие рыночных сигналов, такие структуры вполне могут оказаться препятствием на пути создания конкурентного рынка, искажающим импульсы сил свободной конкуренции.

Смешанная форма собственности в российской экономике **включает** в себя не только АО, возникшие на базе бывших госпредприятий, но и **вновь создаваемые компании, в которые государство делало свой материально-вещественный или денежный вклад**. Обычно данный способ взаимодействия между государством и частным бизнесом применяется при реализации инвестиционных проектов,

¹⁶ Российская экономика в 1999 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 21). М., ИЭППП, апрель 2000 г., с. 388.

эксплуатации недвижимости и оборудования, осуществления отдельных видов коммерческой деятельности. При этом организационно-правовая форма акционерного общества с соответствующим применением норм корпоративного права применяется, хотя и далеко не повсеместно, но достаточно широко. Практика последних лет дала немало примеров, когда этот канал использовался госслужащими и предпринимателями в целях личного обогащения. Только после выхода нового закона о приватизации (1997 г.) статистика стала фиксировать это явление: в 1998-1999 гг. путем внесения государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставной капитал хозяйственных обществ было приватизировано 8 предприятий (5 – в Тюменской области, по 1 – в Архангельской, Калининградской областях, Башкортостане)¹⁷.

Нет данных и по проявлениям *“перекрестной собственности”* в России. Хотя многочисленные законодательные акты запрещали госпредприятиям и АО с долей государства 25% и более приобретать акции в ходе приватизации, нельзя исключать их активности на вторичном рынке. Особенно это касается коммерческих банков с государственным капиталом (бывших специализированных), которые были затронуты приватизацией лишь частично.

2.3. Структура капитала и вопросы корпоративного управления в смешанных компаниях

После общей характеристики новообразованных хозяйственных структур, реализующих смешанную форму собственности в российской экономике, закономерен вопрос: в какой степени эти компании действительно оказались вовлеченными в процесс приватизации или остались под государственным контролем, каковы их дальнейшие перспективы.

Основным фактором, определившим структуру капитала, а соответственно и характер корпоративного управления в таких АО (государственные компании представляют собой исключение из общего правила), стала величина закрепляемого в государственной собственности пакета акций. Как уже отмечалось выше, величина контрольных пакетов акций, оставляемых в федеральной собственности, исходя из положений основных приватизационных программ, могла составлять 51%, 38%, 25,5% обыкновенных (с правом голоса) акций. Доля акций, переходящая персоналу таких предприятий, ограничивалась I вариантом льгот при акционировании (до 25% привилегированных акций безвозмездно передавалось работникам, до 10%

¹⁷ Статистические бюллетени о ходе приватизации государственных и муниципальных

обыкновенных акций продавалось им со скидкой, еще до 5% могли приобретаться администрацией), а в случае закрепления в государственной собственности пакета акций в 51% акций, была еще меньше - привилегированные акции, составляющие до 25% уставного капитала. ФАРП не образовывался, за исключением случаев, когда в госсобственности закреплялось 25,5% акций. Остальные же акции становились предметом реализации за приватизационные чеки до 1 июля 1994 г. и реальные деньги в последующий период.

Для отдельных, наиболее крупных и важных структур пропорции и условия распределения уставного капитала на доли, предназначенные для закрепления в федеральной собственности, для распределения среди работников соответствующих структур и продажи сторонним инвесторам определялись специальными Указами Президента и Постановлениями Правительства. Так, например, в 1992 г. было определено, что в федеральной собственности закрепляется не менее 50% акций РАО “Единая энергосистема России”, 45% акций нефтяных компаний “ЛУКойл”, “ЮКОС”, “Сургутнефтегаз”, 40% акций РАО “Газпром”. Не менее 20% акций РАО “Единая энергосистема России” и “Газпром”, 15% акций нефтяных компаний подлежало реализации за ваучеры, в т. ч. 5% - населению районов нефтедобычи, относящемуся к малочисленным народам Севера, и работникам предприятий нефтепродуктообеспечения (фактически чековые аукционы состоялись только в первом полугодии 1994 г.). Льготы для трудовых коллективов нефтяных компаний ограничивались 1-ым вариантом льгот, о котором было сказано выше, а в РАО “Газпром” под закрытую подписку для персонала полностью интегрированных в эту компанию предприятий выделялось до 15% акций. Определенные пакеты акций новообразованных нефтегазовых компаний резервировались для последующей реализации за реальные деньги, имея в виду привлечение инвестиций в этот ведущий сектор российской экономики или размещение на зарубежных фондовых рынках.

Складывающаяся в таких хозяйственных структурах модель корпоративного управления связана с возможными вариантами осуществления представительства интересов государства, нормативно-правовая база, механизм и проблемы которого детально рассматриваются в следующей главе. Тем не менее, несколько забегаая вперед, можно констатировать, что на практике функция представительства интересов государства, как основного акционера, в акционерных компаниях с государственным участием, чаще всего выполняется представителями министерства (государственного комитета), в ведении которого предприятие находилось до приватизации, или

руководителем АО (как правило, бывшим директором госпредприятия). Вес различных ведомств в управлении государственной собственностью в сегодняшней России неодинаков. Наряду с теми, чьи полномочия распространяются максимум на несколько десятков малозначимых предприятий, имеются и такие, чье влияние на управление государственной собственностью благодаря специфики курируемых отраслей еще долгое время будет весьма заметным. К последним можно отнести Министерства энергетики, транспорта, связи и информатизации и ряд др. Возможен вариант делегирования государством прав представительства своих интересов различным холдинговым структурам, возникшим на месте бывших органов государственного управления.

Большое влияние на последующее становления модели корпоративного управления на предприятиях смешанной формы собственности призваны были оказать нормативные документы по развитию акционерного права и государственно-правового регулирования деятельности акционерных обществ и объединений, принятые в 1994-1996 гг.

В этой связи напомним, что базовые документы по АО (общие и приватизационные) первой половины 90-х гг. предусматривали лишь стандартный набор прав акционеров: право участия в общем собрании, право на дивиденд и на долю в имуществе при ликвидации АО. Методические рекомендации Госкомимущества РФ по применению Основных положений от 22 июля 1994 г., которые аккумулировали важнейшие действующие нормы законодательства 1993–1994 гг., содержат три запрета в интересах акционеров:

- на эмиссию дополнительных акций, если более 25% уставного капитала АО находится в государственной собственности (ранее – более 10%);
- на увеличение уставного капитала АО путем изменения номинальной стоимости ранее выпущенных акций (в том числе в связи с переоценкой основных фондов предприятия) до продажи 90% первоначально выпущенных акций;
- на куплю-продажу, передачу, обмен долями (акциями) между юридическими лицами, в уставном капитале которых доля государства превышает 25%.

Со вступлением в силу с 1 января 1996 года закона РФ “Об акционерных обществах” можно говорить о некотором позитивном правовом сдвиге, в частности:

- вслед за Гражданским кодексом РФ (ст. 100) зафиксировано преимущественное право акционеров-владельцев голосующих акций приобретать дополнительно размещаемые АО акции пропорционально количеству принадлежащих им голосующих акций АО (ст. 40) для сохранения неизменной их доли в уставном капитале АО, если

это предусмотрено уставом АО и предполагается открытая подписка с оплатой деньгами;

- введено право акционеров требовать от АО выкупа принадлежащих им акций по “справедливой” рыночной цене (определяемой независимым оценщиком-аудитором), в случаях реорганизации, совершения крупных сделок или изменений в уставе АО, влекущих за собой ухудшение правового положения акционеров (ст. 75–76). При этом для АО установлен лимит на такой выкуп в размере 10% величины его чистых активов;

- впервые предусмотрено, что при приобретении 30% и более обыкновенных акций АО соответствующее лицо (аффилированные лица) обязано сделать акционерам АО предложение продать их обыкновенные акции по цене не ниже средневзвешенной цены приобретения акций АО за последние 6 месяцев перед покупкой (ст.80).

Возможность практических изменений в процедурах корпоративного управления на предприятиях с долей государства в капитале естественным образом были связаны с возможностью продажи этих долей. В октябре 1995 г. специальным президентским указом было определено, что отчуждение находящихся в федеральной собственности акций (продажа, передача в управление юридических и физических лиц, в залог или иное их обременение, внесение их в уставные капиталы организаций) осуществляется только на основе указов Президента РФ. В июле 1997 г. полномочия по раскреплению и продаже находящихся в федеральной собственности акций были переданы Правительству РФ.

В соответствии с положениями базовых документов, составляющих законодательную основу процесса приватизации в России, максимальный срок закрепления в государственной собственности пакетов акций был определен в 3 года. По мере приближения сроков окончания закрепления пакетов акций в государственной собственности на первый план стала выходить проблема их дальнейшего будущего, которое в принципе должно исчерпываться 3 возможными вариантами: 1) продажа в плановом порядке по мере окончания сроков закрепления в государственной собственности; 2) раскрепление и досрочная продажа; 3) продление сроков закрепления на новый срок.

В отношении *продажи в плановом порядке акций по мере окончания сроков закрепления в государственной собственности* необходимо напомнить так и невыполнявшуюся норму Основных положений Государственной программы приватизации после 1 июля 1994 г., где указывалось (п. 1.5) на то, что акции АО, созданных в порядке преобразования госпредприятий до утверждения этого документа

(за исключением закрепленных в установленном порядке) подлежат продаже до 1 января 1995 г.

В условиях перехода к денежной приватизации с 1 июля 1994 г. и перманентного хронического бюджетного кризиса на всех уровнях была начата работа по подготовке (для утверждения в правительстве) списка предприятий, **пакеты акций** которых **могут быть проданы досрочно** в рамках программы денежной приватизации. Она проходила параллельно с работой над перечнем стратегически важных предприятий, акции которых не подлежали досрочной продаже¹⁸ (см. выше).

Весьма нестандартным примером досрочного раскрепления, произошедшего по причине лоббирования со стороны крупных финансово-политических группировок, можно считать серию т. н. “залоговых” аукционов (ноябрь-декабрь 1995 г.). Правительство России передало пакеты акций 12 наиболее привлекательных компаний стали крупнейшим банкам страны в качестве залога под получение кредитов для финансирования бюджета с правом последующей реализации на фондовом рынке после 1 сентября 1996 г. Фактическая реализация этой возможности в пользу, как правило, аффилированных структур того или иного банка (компания) - залогодержателя произошла после совместного решения правительства и Совета безопасности в конце сентября 1996 г., подтвердившего право банков продавать заложенные пакеты акций по мере истечения сроков закрепления пакетов в собственности государства.

Интерес к этим пакетам акций определялся их размером и значимостью. Поскольку речь шла, как правило, о контрольных пакетах акций (или пакетах, имеющих величину не менее 15-25% уставного капитала) предприятий базовых отраслей российской экономики (добыча и сбыт нефти, металлургия, водный транспорт и т. п.), то результатом этих операций стало ускорение образования неформальных финансово-промышленных групп на основе слияния промышленного и банковского капиталов, переход под контроль последнего целых секторов российской экономики.

В этом же ключе необходимо рассматривать продажи госпакетов акций многих других компаний (РАО “ЕЭС России”, “Связьинвест” и т.д.) на денежных аукционах и инвестиционных конкурсах в последующие три года. Дополнительным стимулом досрочного раскрепления пакетов акций и отказа от продления срока закрепления акций в государственной собственности было нарастание трудностей федерального бюджета в “битве за рубль”, одним из ресурсов которой были доходы от денежной приватизации. Все эти трансакции создавали реальные предпосылки для изменения

практики корпоративного управления в таких компаниях. Однако на практике лишь в немногих случаях российские коммерческие банки, как, впрочем, и другие категории внешних инвесторов, оказались в состоянии обеспечить эффективную реструктуризацию приобретенных предприятий реального сектора и нести издержки по контролю над ними.

Столь же естественным в условиях происходившего в некоторых отраслях передела “влияний” под видом структурно-правовых реорганизаций, лоббирования со стороны крупных финансово-политических группировок, сильных позиций различных ведомств и органов управления являлось *продление срока действия прежнего статуса пакетов акций, ранее закрепленных в собственности государства*. Так, в конце 1995 г.-1996 гг. несколькими специальными постановлениями российского правительства продлевались (как правило, еще на 3 года) сроки закрепления в федеральной собственности пакетов акций предприятий водного и воздушного транспорта, оборонной промышленности, топливной промышленности и энергетики. Отдельные решения в марте 1996 г. и августе 1999 г. принимались по федеральному пакету акций в капитале РАО “Газпром” (35%).

Постоянные трения между исполнительной и законодательной властью обусловили стремление российского парламента к принятию правовых актов по регулированию структуры капитала в крупнейших компаниях общенационального значения.

Важнейшим таким документом, оказавшим существенное (во многом дестабилизирующее для области защиты прав акционеров, стабильности фондового рынка) стал Федеральный закон "Об особенностях распоряжения акциями Российского акционерного общества энергетики и электрификации "Единая энергетическая система России" и акциями других акционерных обществ электроэнергетики, находящимися в федеральной собственности" (№ 74-ФЗ, подписан Президентом РФ 7 мая 1998 г.). Этим документом в федеральной собственности было закреплено 51% голосующих акций компании (их отчуждение возможно только на основе федерального закона) при передаче субъектам Федерации 33% голосов по федеральному пакету акций пропорционально объемам потребляемой электроэнергии. Ст. 3 закона установила, что в собственности иностранных государств, международных организаций, иностранных юридических лиц, а равно их аффилированных российских юридических лиц, иностранных физических лиц может находиться до 25 процентов всех видов акций РАО (при этом на момент принятия закона в иностранной собственности уже находилось около 30 % акций РАО). Годом ранее аналогичное ограничение (с квотой в

¹⁸ См. о Постановлении Правительства РФ от 18 сентября 1995 г. N 949 п. 2.1. (в т. ч. таблица 6).

9% уставного капитала) было принято по РАО «Газпром» на период его приватизации (Указ Президента РФ от 29 мая 1997 г. N 529).

Влияние государства ощущается и во многих акционерных компаниях, где отсутствовало специальное закрепление пакетов акций в собственности государства. Наличие остаточных пакетов акций в распоряжении региональных фондов имущества вкупе с многочисленными неформальными связями создает реальную возможность контроля над деятельностью АО со стороны местных властей, несмотря на то, что величина таких пакетов согласно Типовому плану приватизации, утвержденному Правительством РФ еще в момент старта большой приватизации летом 1992 г., была ограничена 20% голосующих акций.

Тем не менее, доля государства в постприватизационной структуре акционерного капитала типового российского предприятия в середине 90-х гг. имела очевидную тенденцию к сокращению. Если в апреле 1994 г., т. е. до окончания чековой приватизации, она составляла 17%, то к концу того же года – только до 13%. Спустя еще полгода (в июне 1995 г.) она уменьшилась до 11%, а еще через год (в июне 1996 г.) – до 10% (результаты получены на основе обобщения данных опросов 1994-1996 гг., проведенных ГКИ РФ (400 предприятий), ФКЦБ (250 и 289 предприятий), Российская ассоциация маркетинга (1000 предприятий), ИЭППП (189 предприятий), Российский экономический барометр (200 предприятий)¹⁹.

В этом же русле лежат и результаты целого ряда последующих эмпирических исследований, проведенных российскими исследователями во второй половине 90-х гг. (их результаты представлены в таблице 8). Практически все они показывают, что для основной массы предприятий, составляющих ядро панелей, государство является миноритарным акционером, доля которого редко превышает 10% акций, т. е. достигает размера, позволяющего требовать созыва внеочередного собрания акционеров. Несколько более весома роль государственных холдингов. Так, по результатам мониторинга структуры капитала 100 крупнейших российских компаний, проведенного в 1997 г. компанией «New Brunswick»²⁰ средняя доля собственности государства и государственной холдинговой компании в совокупности (20,6%) примерно соответствовало доле представителей самих компаний (21,8%), тогда как на долю внешних акционеров приходилось 57,6%. Правда, среди всех крупных внешних акционеров около 10% составляла доля российских негосударственных холдингов или

¹⁹ Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1991-1997. М., ИЭППП, 1998, с. 464.

²⁰ Хорошев С. Реформа собственности. - Журнал для акционеров, 1998, N 2 (70), с. 44-46.

финансово-промышленных групп, в число которых по чисто формальным критериям вполне могли попасть РАО “Газпром”, “ЕЭС России” и т. п. Разумеется, имеются примеры госпакетов более крупного размера, но они не многочисленны. Так, в выборке из 255 предприятий (Афанасьев, 2000) доля собственности государства превышает 40% только на 22, 30% - на 30. Для холдингов в качестве собственников эти величины составляют 8 и 11 предприятий соответственно.

ТАБЛИЦА 8

**Доля государства и государственных холдингов в капитале
приватизированных предприятий в 90-е гг. (по результатам эмпирических
исследований)**

Источник и период, к которому относятся данные	Количество предприятий в выборке	Количество предприятий с участием государства и средний размер его доли (% акций)	Количество предприятий с участием государственного холдинга и средний размер его доли (% акций)
Афанасьев М. (2000):	255	83	29*
- сразу после приватизации		20,33	...
- июль-август 1994 г.		11,65	...
- декабрь 1995 г. – январь 1996 г.		9,35	3,47*
Кузнецов П., Муравьев А. (2000):	103	32**	40**
- начало 1995 г.		13,2	22,3
- начало 1996 г.		7,7	19,9
- начало 1997 г.		7,2	20,3
Хорошев С. (1998) (по результатам мониторинга капитала, проведенного компанией “New Brunswick”):	100		
- 1997 г.		6,5	14,1
Долгопятова Т. Г. (2000)	318/277***		
- 1995 г.	59+55****	5,1+4,6****	-
- 1998 г.	56+57****	4,6+3,8****	-

* - все холдинги (не только государственные);

** - на начало 1997 г.

*** - в знаменателе количество предприятий, ответивших на вопрос о группах акционеров;

**** - федеральные органы власти + региональные и муниципальные органы власти.

Источник: Афанасьев М. “Корпоративное управление на российских предприятиях”. М.: АО “Интерэксперт”, 2000, с. 69, 72, 81; Кузнецов П., Муравьев А. “Государственные холдинги как механизм управления предприятиями государственного сектора”. - “Вопросы экономики”, 2000, N 9, с. 42-43; Хорошев С. Реформа собственности. - Журнал для акционеров, 1998, N 2 (70); Долгопятова Т. Г. “Отношения собственности и модели корпоративного контроля в российской промышленности (по материалам эмпирических исследований)”. М., ГУ-ВШЭ. Дискуссионные материалы. Выпуск 3’2000, с. 42-43.

Отражением сокращения доли государства в капитале АО является и нисходящая тенденция по участию представителей государства в органах управления акционерных обществ. Если по данным “Российского экономического барометра”²¹ в июле 1994 г. (т. е. сразу после окончания ваучерной приватизации) местные фонды имущества имели своих представителей в Советах директоров 34% предприятий-респондентов, являясь держателями акций 28% АО, то по данным опроса 312 предприятий 12 отраслей в 1995-

²¹ Белянова Е. Поведение и мотивация российских предприятий // Экономическая политика переходного периода. Научные доклады Московского центра Карнеги. Выпуск второй. М., 1995, с. 35.

1996 г.²² государство, как акционер, участвовало в Советах директоров и исполнительных дирекциях 14-15% АО, в ревизионных комиссиях - 3,4% АО (еще в работе органов управления еще 13% АО наблюдалось активное участие представителей государства без формального представительства). При этом на 9% предприятий представительство государства в органах управления имело место без его участия в капитале, на 11,2% предприятий – обратная ситуация. По данным ФКЦБ и опросам исследовательской группы Дж. Блази²³ в составе типового Совета директоров из 7 членов государство представлял лишь 1.

В то же самое время необходимо отметить, что по данным опроса 312 предприятий по сравнению с другими группами внешних акционеров выявленное небольшое формальное представительство государства в органах управления было максимальным (за исключением ревизионной комиссии), а по активному участию без формального представительства находилось примерно на одном уровне с участием частных лиц и других промышленных предприятий. Другой чертой участия государства в капитале основной массы АО является его “зависший” характер. Так, по данным опроса ГУ-ВШЭ за 1995-1998 гг. федеральные и региональные, муниципальные органы власти были акционерами почти на 40% всех предприятий выборки, располагая примерно четвертью капитала (по кругу предприятий, где они владели акциями). За три года их доли в капитале сократились только лишь на 1-2 процентных пункта, причем количество АО с участием федеральных органов власти уменьшилось, а с участием региональных и муниципальных властей – выросло²⁴. Объяснение такой ситуации заключается в низкой привлекательности остаточных госпакетов акций и стремлении органов власти к сохранению предприятия в сфере своих интересов.

Таким образом, можно говорить о том, что участие государства в акционерном капитале само по себе не является первостепенным фактором для формирования национальной модели корпоративного управления в России и инвестиционного климата в стране. Тем не менее, ощущается его значимость в целом ряде отраслей и регионов, а посредством этого и на ситуацию в российской экономике в целом.

²² Афанасьев М., Кузнецов П., Фоминых А. Корпоративное управление глазами директората (по материалам обследований 1994-1996 гг.). – Вопросы экономики, 1997, N 5, с. 93, 97.

²³ Радыгин А.Д., Энтов Р.М. Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг. М., ИЭПП, Научные труды N 12-р, 1999, с. 159-160.

²⁴ Долгопятова Т. Г. “Отношения собственности и модели корпоративного контроля в российской промышленности (по материалам эмпирических исследований)”. М., ГУ-ВШЭ. Дискуссионные материалы. Выпуск 3’2000, с. 13, 43.

3. Состояние нормативно-правовой базы по управлению государственной собственностью в корпоративном секторе

В ситуации отложенной приватизации, возникшей в целых секторах российской экономики по мере развития приватизации и сокращения объема государственной собственности, неизбежно встал вопрос о создании законодательной базы по оперативному и стратегическому управлению этим сектором экономики и смешанными предприятиями в новых условиях. Комплексного механизма и единой долгосрочной стратегии решения этой проблемы выработано не было.

Основным подходом к управлению предприятиями смешанной формы собственности стало *представительству интересов государства в акционерных компаниях с государственным участием*, получившее в итоге наибольшее распространение на практике.

Нормативная база по этому вопросу появилась уже в первый год рыночных реформ. Уже упоминавшийся Указ Президента РФ "О мерах по реализации промышленной политики при приватизации государственных предприятий" от 16 ноября 1992 г. N 1392 устанавливал, что при преобразовании в АО предприятий, контрольные пакеты акций которых закрепляются в федеральной собственности, правительство РФ и ГКИ вправе поручать представление интересов государства в Совете директоров предприятия на контрактной основе определенным лицам из числа должностных лиц администрации государственных предприятий или органов государственного управления. Позднее эта норма была подтверждена во второй программе приватизации (Указ Президента РФ от 24 декабря 1993 г. N 2284).

Затем последовал Указ Президента РФ от 10 июня 1994 г. N 1200 "О некоторых мерах по обеспечению государственного управления экономикой". Он касался управления, как существующими федеральными госпредприятиями, так и АО с государственным участием. В документе определялись условия контрактов заключаемых с руководителями госпредприятий и договоров с лицами, представляющими интересы государства в органах управления АО, акции которых закреплены в федеральной собственности (включая круг вопросов, по которым представители государства в органах управления АО должны согласовывать с делегировавшими их органами государственного управления в предварительном порядке свои будущие действия на заседаниях органов управления АО: изменение его учредительных документов и уставного капитала АО, назначение конкретных лиц на руководящие должности в АО, получение предприятием кредитов в сумме,

превышающей 10% чистых активов АО, продажа и иное отчуждение имущества, участие в создании других предприятий, включая ФПГ). Правительству РФ было поручено утвердить подробные примерные договора на представление интересов государства, порядок и формы отчетности руководителей федеральных госпредприятий, действующих в соответствии с контрактами и лиц, представляющих интересы государства в АО с закрепленными в федеральной собственности пакетами акций. Однако соответствующий порядок (договор) был утвержден лишь два года спустя после традиционной борьбы Госкомимущества РФ с отраслевыми ведомствами и региональными руководителями.

На рубеже 1995–1996 гг. в советы директоров АО, имеющих долю государства, входило 2500 государственных чиновников. Из них 82% – сотрудники федеральных министерств и ведомств, 12% – представители Госкомимущества РФ, региональных комитетов, 8% – представители местных властей. В качестве конкретного примера можно привести предприятия оборонной промышленности, где в 1996 г. по 376 АО с участием государства из 449 представителями государства были сотрудники Миноборонпрома.

Однако указанное представительство в основном носит формальный характер, поскольку государственный чиновник не в состоянии эффективно управлять пакетами акций в 5-10 АО, находящихся в разных регионах и часто относящихся к разным отраслям. Этому мешают не только технические и временные сложности, но также отсутствие необходимой квалификации (прежде всего – знания конкретного предприятия) и легальных материальных стимулов. В целом для их деятельности характерны нерегулярность участия в работе органов управления курируемых АО, слабая профессиональная подготовленность, самоустраненность от реальных процессов происходящих на предприятиях, включая игнорирование крупных долгов предприятий по зарплате и перед бюджетом (относительно недавний пример - АО “Ростовуголь”, где начатое после шахтерских волнений 1998 г. и длившееся около двух лет расследование показало индифферентность госпредставителей к нарастающей задолженности и нарушениям финансовой дисциплины со стороны руководства предприятия). Весьма нерегулярной была и предоставляемая представителями государства отчетность. Так, в 1995 г. по принятой форме отчиталось лишь 30% их числа. Пакеты акций, которые по тем или иным причинам не продавались и остались в фондах имущества, могли становиться предметом торга (по поводу продажи, “правильного” голосования) между фондом, региональной администрацией и иными заинтересованными структурами. Сам

же фонд или представитель государства в АО в типовых случаях не имел никакой позиции в отношении управления конкретным предприятием.

Наиболее вопиющим проявлением нарушения порядка согласования своих действий с МГИ РФ и отраслевыми органами является голосование государственным пакетом от имени государства на собраниях акционеров АО за вторичную эмиссию, по итогам которой доля государства многократно сокращалась, причем государство не использовало свое преимущественное право как акционера на выкуп дополнительно выпускаемых акций. Размывание федерального пакета нанесло ущерб государству на сотни миллиардов рублей. Особую тревогу вызывает уменьшение доли государства на ряде стратегически важных для обеспечения национальной безопасности предприятий (некоторые примеры: “Иркутское авиационное ПО” (с 25,5% до 14,5%) в 1996 г., АО “Пермские моторы” (с 14,25% до 6,7%) в 1997 г.), а также в ряде крупных коммерческих банков, располагавших определенной дивидендной базой, по крайней мере, до финансового кризиса 1998 г. (Автобанк, Агропромбанк, Промстройбанк).

Разумеется, имеются и примеры активного вмешательства представителей государства в деятельность курируемых предприятий. Так, в 1997 г. по их инициативе произошло смещение руководителей 22 АО самых различных отраслей, допустивших задолженность по зарплате и платежам в бюджет (в их числе “Ленформаш”, “Кирэнерго”, “Сокол” (Белгородская область), “Жигулевские стройматериалы”, “Старт” (Самарская область), “Башкируголь”)²⁵. Аналогичными примерами из практики 1998-1999 гг. являются “Волготанкер” (Самара), “Сибэнергомаш” (Барнаул), “Морской торговый порт-Санкт-Петербург”, “Восток” (Кировская область)²⁶. Тем не менее, эти примеры относительно немногочисленны.

Параллельно деятельности представителей государства для управления пакетами акций, находящимися в государственной собственности, предпринимались попытки внедрения такого нестандартного и весьма радикального механизма, как *институт доверительной собственности (траста)*, на основании Указа Президента РФ от 24 декабря 1993 г. N 2296 и последующих документов ГКИ. В 1994-1996 гг. эта практика носила характер отдельных пилотных проектов.

Классическим примером доверительной собственности был договор об ее учреждении в отношении 35% акций РАО “Газпром”, заключенный 17 февраля 1994 г. В плане практического развития этого направления интересно, что, несмотря на наличие законодательства по вопросам траста (доверительной собственности)

²⁵ Государство и акционерные общества. Всероссийское совещание “О состоянии и перспективах акционерных обществ в Российской Федерации” – Журнал для акционеров, 1998, N 3, с. 4-5.

(Распоряжение ГКИ РФ от 15 февраля 1994 г. N 334-р об утверждении Типового договора об учреждении *траста (доверительной собственности)* на пакет акций, находящихся в государственной собственности) встречалась передача государственных пакетов акций и в *доверительное управление*. Так, согласно Постановлению Правительства РФ от 15 июня 1994 г. N 674, закрепленные в федеральной собственности 51-% пакеты акций 38 приватизируемых хладокомбинатов (предприятий), осуществляющих закупку и поставку продуктов животноводства для государственных нужд, а также ряда других АО, передавались в доверительное управление АО «Российская торгово-промышленная компания «Росмясмолторг» сроком на 3 года, что приблизило ситуацию корпоративного управления на этих предприятиях к имеющейся в акционерных обществах, контрольные пакеты которых передавались в коммерческое управление РАО «ЕЭС России», государственных компаний «Росуголь» и «Роснефть» (см. п. 4).

Здесь необходимо подчеркнуть также, что доверительная собственность по Указу Президента РФ от 24 декабря 1993 г. N 2296 предполагала передачу доверенному лицу весьма широких полномочий в отношении имущества, вплоть до прав самого собственника. С введением в действие с 1 марта 1996 г. второй части Гражданского кодекса РФ в юридическом обороте осталось доверительное управление, предполагающее наличие ряда серьезных ограничений для доверенного лица.

Весьма низкий уровень этой работы, по мнению руководителей всех властных структур, исходя из практического опыта в области управления федеральными пакетами акций 1993–1995 гг., обусловил продолжение поиска новых методов управления государственной собственностью в корпоративном секторе, адекватных реалиям постприватизационного периода. В 1996 г. ознаменовался принятием новых важных нормативно-правовых актов по этому вопросу, которые в качестве альтернативы институту государственных представителей вводили *два варианта управления государственными пакетами акций*, представляющие собой развитие вышеупомянутых направлений документальной базы, появившейся после 1992 г.

Постановление Правительства РФ от 21 мая 1996 г. № 625 с двухлетней задержкой создало правовой механизм *представления интересов государства в АО на договорной основе* (для физических лиц – *институт поверенных* в делах государства), утвердило примерный договор на представление интересов государства, порядок его заключения и регистрации, который должен был быть утвержден еще в 1994 г. согласно указу Президента РФ «О некоторых мерах по обеспечению

²⁶ Медведев Ю. Дивидендная политика. - Журнал для акционеров, 1999, N 5, с. 18.

государственного управления экономикой” от 10 июня 1994 г. № 1200. Российскому фонду федерального имущества предписано исходить из предложенного порядка.

По ряду вопросов функционирования АО (назначение конкретных лиц на руководящие должности в АО, получение предприятием кредитов в сумме, превышающей 10% чистых активов АО, продажа и иное отчуждение имущества, участие в иных хозяйственных структурах, включая ФПГ) поверенный в обязательном порядке должен согласовывать с доверителем свою позицию в работе его руководящих органов. Наиболее существенные изменения, внесенные в эту схему летом 1998 г. (новая редакция постановления от 24 июня 1998 г.), вменяют в обязанность поверенного заботу о сохранении мобилизационного потенциала предприятия и вводят запрет на разглашение для посторонних лиц информации о ситуации вокруг АО.

При этом речь шла только о представителях государства, образующих категорию “иные граждане РФ”, т. е. не являющихся госслужащими. Подбор представителей государства вменен в обязанность именно отраслевым ведомствам. Механизмы деятельности государственных служащих и регламентация договоров с юридическими лицами на представление интересов государства отсутствовали. Тогда же отдельным постановлением правительства РФ было определено, что представителями государства по управлению закрепленными в федеральной собственности пакетами акций предприятий топливно-энергетического комплекса должны быть должностные лица Министерства топлива и энергетики РФ, которые обязаны голосовать на общих собраниях акционеров в соответствии с директивами министерства.

К сожалению, новый закон о приватизации 1997 г. (ст. 5 и 6) не внес ничего нового в этот вопрос, лишь установив в самом общем виде, что при закреплении в государственной собственности акций АО представителями Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в органах управления открытых акционерных обществ могут назначаться государственные или муниципальные служащие, а также иные лица, которые осуществляют свою деятельность на основании положения, утвержденного Правительством Российской Федерации, а использовании в отношении предприятий права “золотая акция” - только государственные и муниципальные служащие, которые осуществляют свою деятельность на основании положения, утвержденного Правительством Российской Федерации.

Несколько более подробно были прописаны условия (ст. 20) преобразования государственных унитарных предприятий в АО, 100% акций которых находится в государственной (муниципальной) собственности: проведение инвентаризации

имущества и аудиторской проверки, ряд ограничений на хозяйственные операции в течение 6 месяцев до момента принятия решения о преобразовании в АО и с момента принятия данного решения до момента регистрации АО.

Спустя почти два года в закон 1997 г. был принят ряд поправок (федеральный закон “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации” от 23 июня 1999 г. (N 116-ФЗ).

Согласно наиболее существенным из них, касающихся АО, созданных в процессе приватизации, до момента, когда количество акций в собственности государства составит не более 25% их общего количества:

- если в полномочиях представителей государства не указано количество голосов, подаваемых за выдвинутую кандидатуру, они обязаны голосовать таким образом, чтобы обеспечить максимальное представительство государства в органах управления акционерных обществ;

- представители интересов Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования в совете директоров (наблюдательном совете) открытого акционерного общества согласовывают в письменной форме в порядке, установленном соответственно Правительством РФ, органом исполнительной власти субъекта РФ, муниципальным образованием, свое голосование по вопросам, рассматриваемым на совете директоров (наблюдательном совете) общества.

- Правительство РФ, уполномоченные им федеральные органы исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта РФ, муниципальное образование вправе в любое время осуществить замену члена совета директоров (наблюдательного совета), избранного из числа выдвинутых ими кандидатур и представляющего соответствующие государственные интересы;

- сделки по отчуждению акций, внесенных в уставный капитал общества, (или предусматривающие возможность отчуждения, включая, передача в доверительное управление) без письменного согласия органа управления, представляющего интересы государства в АО, признаются ничтожными;

При закреплении в государственной или муниципальной собственности 100 процентов акций открытого акционерного общества:

- полномочия высшего органа управления общества - общего собрания акционеров осуществляет от имени соответствующего собственника акций орган по управлению государственным (муниципальным) имуществом (включая образование исполнительных органов открытого акционерного общества и досрочное прекращение

их полномочий). Формирование позиции Российской Федерации как акционера осуществляется федеральными органами исполнительной власти, определяемыми Правительством РФ, или в ином устанавливаемом им порядке;

- предусмотренные законом “Об акционерных обществах” процедуры подготовки и проведения общего собрания акционеров применяются только с момента отчуждения двух и более процентов акций общества от общего количества акций (100 процентов), ранее закрепленных в государственной или муниципальной собственности;

В настоящее время сделаны лишь первые шаги по организации представления интересов государства в АО на договорной основе: на базе 3 вузов (АНХ при Правительстве РФ, РЭА имени Г. В. Плеханова и Высшей школы приватизации и предпринимательства) начата подготовка таких специалистов из числа госслужащих и предпринимателей, некоторые уже прошли аттестацию, представление интересов государства на этой основе ведется в АО “Мосэлектрофольга”, “Совбункер”, “Кирово-Чепецкий химический комбинат”. Таким образом, хотя базовые документы для внедрения института поверенных приняты, в целом этот механизм еще не работает, главным образом по причине отсутствия конкретных решений по поводу источников оплаты соответствующей деятельности.

В качестве еще одного варианта повышения эффективности управления государственными пакетами акций стала рассматриваться передача пакетов акций в *доверительное (трастовое) управление*.

После введения в действие 1 марта 1996 г. второй части Гражданского кодекса РФ в российском правовом поле вместо “доверительной собственности” утвердилось понятие “доверительное управление”, предполагающее наличие ряда серьезных ограничений для доверенного лица. Дальнейшие возможности для использования этой формы открылись с выходом Указа Президента РФ от 9 декабря 1996 г. № 1660 “О передаче в доверительное управление закрепленных в федеральной собственности акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации”. С выходом этого указа было определено, что общим условием передачи пакетов в доверительное управление являются итоги конкурса на право заключения договора доверительного управления акциями. Доверительный управляющий (в отличие от залоговой схемы) не имеет права распоряжения переданными ему акциями, а в договоре указываются ограничения для действий доверительного управляющего по важнейшим вопросам функционирования АО. К числу вопросов, по которым доверительный управляющий обязан согласовывать с доверителем свою позицию, были отнесены реорганизация и ликвидацию АО, изменение его учредительных документов и уставного капитала,

эмиссию ценных бумаг, осуществление крупных сделок (однако без расшифровки этого понятия), участие в других АО, утверждение годовых отчетов (п. 3 Указа). Тогда же постановлением Правительства РФ от 11 декабря 1996 г. № 1485 в качестве первоочередных объектов внедрения доверительного управления были выбраны пять угольных компаний (“Башкируголь”, “Востсибуголь” (Иркутская область), “Красноярская угольная компания”, “Ленинградсланец”, “Хакасуголь”).

Тем не менее вряд ли можно было рассчитывать на массовое применение новых норм и скорый эффект от них, поскольку положение о конкурсах содержало значительное количество недоработок (неясность со степенью реальной открытости и критериями определения победителя конкурса, отсутствие реальных гарантий защиты интересов предприятия и государства от такого временного управления (несмотря на предусмотренные требования обеспечения взятых победителем обязательств его собственным имуществом), неопределенность по поводу конкретных источников вознаграждения управляющего).

В целях реализации пилотного проекта доверительного управления 13 мая 1997 г. Минфин РФ (N 37-н) утвердил Порядок компенсации затрат, связанных с передачей в доверительное управление закрепленных в федеральной собственности акций предприятий угольной промышленности (зарегистрирован в Минюсте РФ 25 июня 1997 г. N 1335). К такого рода издержкам относились командировочные расходы, расходы на услуги связи, расходы, связанные с назначением внеочередного собрания акционеров, проведения экспертиз и т. п., если эти мероприятия осуществлялись по инициативе ГКИ РФ, которому вменялось в обязанность выступать учредителем договоров доверительного управления. Возмещение издержек должно было происходить в размере, не превышающем сумму дивидендов на пакет, остальное относилось на убытки доверительного управляющего. Наряду с возмещением издержек доверительный управляющий получал вознаграждение, размер которого определялся суммой, не превосходящей 4% стоимости проданных акций, передававшихся в доверительное управление (в равных долях из средств, получаемых ГКИ РФ и РФФИ); в случае если пакет акций оставался в собственности государства, размер вознаграждения также не мог превышать 4%, но уже от стоимости пакета акций, передаваемого в траст, определяемой по действующей методике.

Общие (безотносительно отраслевой специфики) “Правила передачи в доверительное управление закрепленных в федеральной собственности пакетов акций, созданных в процессе приватизации, и заключения договоров доверительного

управления этими акциями” были утверждены только 7 августа 1997 г. Постановлением Правительства РФ от N 989 (новая редакция от 17 апреля 1998 г.).

Согласно документу, доступ к этим операциям могут иметь физические лица, имеющие лицензию на работу с ценными бумагами, и юридические лица, чьи собственные средства составляют величину не менее 20% стоимости передаваемого в управление пакета акций. В отношении классификации возмещаемых издержек этот документ практически полностью повторял порядок, утвержденный Минфином РФ 13 мая 1997 г. (п. 5 Постановления и п. 27 Правил), в отношении их размера и размера вознаграждения - указывалось, что оно не может быть выше размера, утвержденного Правительством РФ при объявлении конкурса по каждому АО (без указания конкретных величин). Стоимость залога (как вариант - безотзывная банковская гарантия), вносимого доверительным управляющим, должна быть не меньше стоимости передаваемого в управление пакета (при внесении в качестве залога недвижимости или ценных бумаг необходимо использование независимой оценки) (п. 20). Регулирование возмещения убытков было отнесено к ст. 1022 ГК РФ (п. 30).

Оценить реальную степень распространенности трастовых отношений в отношении управления государственными пакетами акций довольно сложно. В статистических данных Госкомстата РФ до 1998 г. присутствует лишь информация о размере акционерного капитала, который в процессе акционирования бывших госпредприятий передается в траст или холдинговую компанию. Причем в отчетности Госкомстата РФ этот показатель представлен единой графой, которую интересно сопоставить с долей акций, закрепляемых в государственной (муниципальной) собственности (таблица 9). Хотя общей чертой передачи акций и в траст, и в холдинговую компанию является их исключение из процесса распределения приватизируемой госсобственности на конкурентных началах посредством свободной продажи через основные приватизационные процедуры, между этими двумя экономическими категориями существуют весьма значительные различия.

ТАБЛИЦА 9

Доля акций, закрепляемых в государственной (муниципальной) собственности и передаваемых в траст или холдинговую компанию в ходе приватизации в России в 1995-1999 гг. в общем объеме выпущенных акций (в %)

Период	По количеству		По номинальной стоимости пакета	
	закреплено в государственной (муниципальной) собственности	передано в траст или холдинговую компанию	закреплено в государственной (муниципальной) собственности	Передано в траст или холдинговую компанию
1995	32,0	3,0	23,8	3,3
1996	13,1	11,4	9,5	7,9

1997	3,0	0,7	6,5	0,5
1998	73,6	1,9	68,6	1,6
1999	7,0	1,0	24,7	3,6

Источник: Статистические бюллетени о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) за январь-декабрь 1995 г. (с.70), 1996 г. (с. 70), 1997 г. (с. 72), 1998 (с. 91), 1999 (с. 91). М., Госкомстат России, расчеты авторов.

Данные таблицы 9 показывают, что на протяжении анализируемого периода наибольшее развитие передача акций приватизируемых госпредприятий в траст или холдинговую компанию получила в 1996 г., когда по показателям количества и номинальной стоимости пакета это явление было сопоставимым с закреплением акций в государственной (муниципальной) собственности. В последующие три года, как и в 1995 г., закрепление акций в государственной (муниципальной) собственности было гораздо более обширным, нежели передача акций в траст или холдинговую компанию.

С 1998 г. в государственной отчетности появилась информация о количестве ОАО, при создании которых пакет акций передавался в доверительное управление или холдинговую компанию. Всего за 2 года (1998-1999 гг.) зафиксировано 50 предприятий, в отношении капитала которых предпринимались соответствующие действия (в 1998 г. – 28 и в 1999 г. – 22).

Наибольшее их число было расположено в Татарстане (16 ед.), Архангельской области (11), Санкт-Петербурге (6), Башкортостане (4). В отраслевом разрезе большинство таких предприятий не относилось к базовым отраслям хозяйства: строительство (7 ед.), лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленности (ЛДЦБП), индустрия строительных материалов (по 6), металлообработка, пищевая промышленность, жилищно-коммунальное хозяйство (по 3).

При этом в 1998 г. в Татарстане (по 5 предприятиям), Башкортостане, Архангельской области и Чукотском автономном округе (по 2 в каждом регионе) произошло место параллельное (в рамках одного и того же ОАО) закрепление пакетов акций в государственной собственности и передача пакета акций в холдинговую компанию. Такая ситуация имело место на предприятиях ЛДЦБП, строительства, жилищно-коммунального хозяйства (по 2 ед. в каждой отрасли), сельского хозяйства (1) и других отраслей экономики (4). В 1999 г. пакеты акций 2 ОАО, расположенных в Башкортостане (Уфимский ремонтно-механический завод и “Мишкинскмолзавод”), были переданы в доверительное управление при том, что в уставном капитале первого

из них имелась “Золотую акцию”, а контрольный пакет акций второго закреплялся в государственной собственности²⁷.

Прочая же информация о развитии трастовых отношений носит отрывочный характер, что позволяет весьма обоснованно предположить единичный характер их применения. Так, из пяти угольных компаний (“Башкируголь”, “Востсибуголь” (Иркутская область), “Красноярская угольная компания”, “Ленинградсланец”, “Хакасуголь”), выделенных в качестве первоочередных объектов внедрения доверительного управления постановлением Правительства РФ от 11 декабря 1996 г. № 1485, реальное внедрение этой схемы в декабре 1997 г. состоялось только в АО “Востсибуголь” и “Хакасуголь”. Далее работа затянулась и в августе 1998 г. АО “Башкируголь”, “Красноярская угольная компания” были исключены из числа предприятий, на которые распространялась эта схема. Дальнейшие события показали, что причиной данного решения послужили противоречия между федеральными органами управления и региональными властями. В наиболее явном виде (с публичным выяснением отношений, информационным воздействием через центральные СМИ, привлечением правоохранительных органов) это коснулось “Красноярской угольной компании”. Краевая администрация активно возражала против продажи пакета акций предприятия в рамках согласованной с международными финансовыми организациями программы содействия реструктуризации российской угледобычи.

Из 7 других угольных компаний (6 – в Кузбассе и 1 – в Коми), по которым российским правительством в 1997-1998 гг. в ходе их реструктуризации потенциальными объектами доверительного управления были избраны закрепляемые в федеральной собственности 51% пакеты акций головных компаний, в следующем 1999 г. в отношении 5 компаний такое решение было отменено (осталось в силе только в отношении “Киселевуголь”, “Прокопьевскуголь”).

Крайне немногочисленны и прецеденты передачи пакетов акций в доверительное управление управляющим (центральным) компаниям финансово-промышленных групп или холдинговым компаниям на основании Указа Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 443 ”О мерах по стимулированию создания и деятельности финансово-промышленных групп” (некоторые примеры - ФПГ “Русхим” (результат оценивается МГИ РФ отрицательно), “Носта-Газ-Трубы”, РАО “Биопрепарат” (результат оценивается МГИ РФ положительно) и др.).

²⁷ Статистические бюллетени о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) за январь-декабрь 1998 (с. 58-63), 1999 (с. 58-63). М., Госкомстат России.

Косвенным доказательством ограниченного характера применения трастового управления является чисто символическая величина доходов бюджетной системы от передачи в залог, доверительное управление акций АО. По данным Госкомстата РФ эта величина составила: 8 млн. руб. в 1997 г. (по объектам муниципальной собственности в Саратовской области) и 9 тыс. руб. (масштаб цен после деноминации) в 1998 г. (3 тыс. руб. по объектам муниципальной собственности в Саратовской области и 6 тыс. руб. по собственности субъекта РФ в Алтайском крае). Данные за 1999 г. отсутствуют. Весьма вероятно, что именно это обстоятельство предопределило исключение этой статьи, как таковой, из классификации источников средств от приватизации, принятой Госкомстатом РФ в 1999 г.

4. Особенности функционирования государственных холдингов и управления ими

Напомним, что основной мотивацией для органов государственного управления при создании холдингов явилось стремление к сокращению количества потенциальных объектов управления (пакетов акций, паев, долей или целых предприятий), более квалифицированный контроль над которыми в принципе могут обеспечить специально создаваемые структуры, работающие на постоянной основе. На первый план при таком подходе выходила проблема управления самими этими структурами.

Крупные холдинги, начавшие формироваться осенью 1992 г. специально для управления некоторыми отраслями экономики (прежде всего, в топливно-энергетическом комплексе) (см. п. 2.2) можно рассматривать, как частный случай реализации делегирования полномочий по управлению государственной собственностью в корпоративный сектор, при котором на федеральном уровне подробно определялся порядок представительства государства в руководящих органах этих структур.

В Указах Президента РФ, посвященных их созданию (1992 г.) он выглядел следующим образом. Правительство РФ получило право утверждать весь состав руководящих органов госпредприятий “Роснефть” и “Росуголь”, акционерных компаний “Транснефть”, “Транснефтепродукт”, “ЛУКОЙЛ”, “ЮКОС”, “Сургутнефтегаз” (в 3 последних только на момент их образования), назначать Генеральных директоров (Президентов) остальных нефтяных компаний и РАО “ЕЭС России”. В органы управления этих структур, а также РАО “Газпром”, включались назначенные Правительством представители государства, которыми обычно были

высокопоставленные сотрудники ГКИ РФ, Министерств топлива и энергетики, экономики, финансов, Государственного комитета по антимонопольной политике. В РАО “Газпром” полномочия по управлению принадлежащими государству акциями передавались Совету директоров, а в РАО “ЕЭС России” 30% голосов по этой категории акций передавались органам приватизации (комитетам по имуществу) субъектов Федерации пропорционально объемам потребления электроэнергии. Дивиденды, получаемые по закрепляемым в федеральной собственности акциям холдингов, оставались в распоряжении РАО “ЕЭС России” и указанных в данном абзаце нефтяных и нефтетранспортных компаний - в полном объеме, РАО “Газпром” - не менее 50%, в прочих АО в нефтяной промышленности, пакеты акций которых передавались госпредприятию “Роснефть” - поступали в распоряжение этого предприятия.

Помимо принудительной интеграции целых предприятий и включения в уставной капитал холдингов контрольных пакетов акций дочерних акционерных обществ на основании серии специальных указов Президента РФ в конце 1992 г. произошла передача федеральных пакетов акций многих других предприятий в электроэнергетической, нефтяной и угольной отраслях в управление РАО “ЕЭС России” и тогда еще государственным предприятиям “Роснефть”, “Росуголь”. Несколько позже в отношении госпредприятия “Росуголь” и РАО “ЕЭС России” эти полномочия были конкретизированы соответственно в распоряжениях ГКИ РФ от 9 февраля 1994 г. N 284-р и от 12 июля 1994 г. N 1910-р, утвердивших Типовые договора о *коммерческом управлении* акциями, закрепленными в федеральной собственности. Этими документами “Росуглю” и РАО “ЕЭС России” вменялось осуществление прав акционера в пределах имеющихся пакетов акций (без права продажи или иного отчуждения), получать дивиденды с их направлением на производственное и социальное развитие своих отраслей (при возмещении расходов, связанных с коммерческим управлением, в размере установленном Правительством РФ), взаимодействие с Правительством РФ (включая внесение предложений о продаже акций, для “Росугля” - также и предложения по господдержке отрасли и контроль за их использованием). При этом ГКИ РФ брал на себя обязательство не допускать вмешательства в действия субъектов коммерческого управления.

В этой связи весьма интересно, что в упоминавшихся выше *Типовых договорах о коммерческом управлении* акциями, закрепленными в федеральной собственности, утвержденных распоряжениями ГКИ РФ от 9 февраля 1994 г. N 284-р и от 12 июля 1994 г. N 1910-р по “Росуглю” и РАО “ЕЭС России”, говорилось о *доверительном*

характере договоров (ст. 2) (но не о доверительной собственности, несмотря на наличие нормативно-правовой базы, или доверительном управлении, как в случае с компанией “Росмясмолторг”), подчеркивалось особое доверие государства к субъектам соглашений, которые обязывались действовать “...тем способом, который является наилучшим для интересов Российской Федерации ...”.

Сравнительно новым способом управляющего воздействия государства на крупные холдинги с участием государства в капитале головной компании, потенциал которого пыталась активизировать власть в 1997-1998 гг., явились *коллегии* представителей государства.

К этому времени коллегии представителей государства действовали в АО “Росгазификация” и РАО “ЕЭС России” (позднее эта практика была распространена и на холдинг “Связьинвест”). В РАО “ЕЭС России” коллегия представителей государства была образована еще по Указу Президента РФ от 5 ноября 1992 г. N 1334, но действовала во многом формально, не проходя персонального обновления. Несмотря на высокую степень конфликтности²⁸, оно состоялось, придав новое качество деятельности этой естественной монополии и обсуждению планов ее реформирования.

Особо важным объектом, где происходило параллельное внедрение сразу нескольких новых способов управления государственными пакетами акций, стало РАО “Газпром”. В соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 1997 г. N 478 такой же орган представительства интересов государства в 1997 г. учреждался и в РАО “Газпром”. Он должен был действовать в рабочих органах РАО на основании решения, принимаемого большинством голосов и зафиксированного в протоколе, руководствуясь Основными положениями структурной реформы в сферах естественных монополий, одобренных Указом Президента РФ от 28 апреля 1997 г. N 426. В том же году был реализован и другой аспект политики государства: с руководством корпорации был подписан новый трастовый договор на *доверительное управление* 35% акций из 40%, принадлежавших на тот момент государству с учетом ограничений, предусмотренных п. 3 вышеупомянутого Указа Президента РФ от 9 декабря 1996 г. № 1660. Напомним, что после продления срока закрепления в государственной собственности 40% пакета акций (Указ Президента РФ от 20 марта 1996 г. N 399) российское правительство стало рассматривать вопрос о продлении договора о доверительном управлении, несмотря на

²⁸ Основные конфликтные сюжеты связаны с законом “Об особенностях распоряжения акциями РАО...” (1998 г.), ограничившим долю нерезидентов его капитале, и будущим дочерних региональных энергетических компаний в контексте программы реструктуризации всей отрасли, что напрямую затрагивает интересы ряда территорий и косвенно внешних акционеров (вопрос стоимости их активов в случае децентрализации существующей единой системы производства и распределения электроэнергии).

действие между правительством и РАО договора об учреждении доверительной собственности.

До определенной степени аналогичный подход был использован при преобразовании в мае 1998 г. Главного военно-строительного управления МО РФ в акционерную холдинговую компанию “Главное всерегиональное строительное управление “Центр”. Создание холдинга (при закреплении в федеральной собственности 25,5% акций головной компании) было дополнено передачей ей в доверительное управление пакеты акции (25%) 12 строительных управлений и прочих организаций, ранее входивших в управление.

С холдингами, так или иначе, связан целый ряд важных фрагментов государственной политики в области управления государственными пакетами акций в период после завершения массовой приватизации: персональные назначения в Советы директоров постановлениями Правительства РФ или распоряжениями Президента РФ (РАО “Газпром”, РАО “Норильский никель”), установление порядка голосования государственным пакетом акций на собраниях акционеров (в нефтяных компаниях - по постановлению Правительства РФ, в РАО “ЕЭС России” и АО “Росгазификация” - по решению коллегии представителей государства), “укрепление” того или иного предприятия (холдинга) с государственным участием за счет вклада в его уставный капитал государственных пакетов акций других предприятий (включение в уставной капитал “Связьинвеста” перед продажей блокирующего пакета его акций контрольных пакетов акций АО “Ростелеком”, “Центральный телеграф”, некоторых других предприятий, аналогично - по ряду угольных и нефтяных компаний).

Однако все они не носили системного характера, а были скорее эпизодами, которые после 1994 г. все чаще несли на себе печать лоббирования интересов различных финансово-политических группировок в центре и на местах. Отдельной проблемой, наложившей сильный отпечаток на процесс управления государственной собственностью в корпоративном секторе, являются взаимоотношения центра и регионов.

5. Государственное участие в корпоративном секторе и взаимоотношения между федеральным центром и регионами

Концентрация усилий федерального центра в 1995-1998 гг. на достижении формальной финансовой стабилизации (проигранная “битва за рубль”, одним из ресурсов которой были доходы от денежной приватизации) с вытекающим отсюда

ослаблением внимания к локальным проблемам (порой, и демонстративное самоустранение от них) обусловила усиление влияния на ход приватизации и состояние отношений собственности органов власти российских регионов. Определенное значение имели объективные факторы (размер страны и действительно большая специфика регионов), однако основная причина заключалась в другом. Длительная выборная кампания общероссийского уровня 1995-1996 гг. без явных шансов на успех для слабеющей партии власти в федеральном центре сделала критически важной для него поддержку со стороны глав субъектов Российской Федерации, легитимность и самостоятельность которых еще более возросла после прошедших практически повсеместно прямых региональных выборов 1995-1998 гг.

Перераспределение государственной собственности (прежде всего, пакетов акций тех предприятий, которые не были по различным причинам проданы в ходе ваучерной и денежной приватизации) между уровнями представляло очевидный и доступный ресурс в неформальном торге между центром и регионами. На основании Указа Президента РФ от 27 февраля 1996 г. N 292 и Постановления Правительства РФ от 8 мая 1996 г. N 554 РФФИ рассмотрел документы по 250 предприятиям из 29 регионов (приостановка продаж в связи с самой возможностью этого процесса затронула около 600 предприятий из 34 регионов), в результате чего произошла передача в зачет долгов федерального бюджета, находившихся в федеральной собственности пакетов акций Кировской, Свердловской, Новосибирской областям, Красноярскому краю.

Аналогичные решения принимались и позднее. В качестве конкретных примеров из практики 1997-1998 гг. можно привести передачу пакетов акций АО “Московский нефтеперерабатывающий завод” и “Моснефтепродукт” (по 38%) для организации “Центральной топливной компании”, АО “Свердловскнефтепродукт” и “Екатеринбургнефтепродукт” (по 38%) для организации компании “Уралнефтепродукт” (в обоих случаях речь шла об организуемых органами власти субъектов РФ интегрированных топливных компаниях для участия в хозяйственной деятельности на высокодоходном рынке), передачу пакетов акций АО “Кирово-Чепецкий химический комбинат” (19%), “Международный аэропорт “Самара” (25,5%), “Калмнефть” (38%).

Известная легкость, с которой федеральный центр пошел на перераспределение части своей собственности в пользу регионов, во многом объясняется тем, что в основном она не относилась к категории однозначно привлекательной и доходной, а

потому не представляла первостепенного интереса для крупного олигархического капитала.

В итоге массив собственности, включая пакеты акций, доли, паи, контролируемый региональными властями, стал постепенно пополняться. Так, в качестве крупного собственника наряду с республиками, давно дистанцировавшимися от федерального центра, обозначила себя Москва, руководство которой с середины 1994 г. стало открыто и жестко критиковать общероссийскую приватизационную модель, а в 1995 г. добилось возможности проводить денежную приватизацию по самостоятельной схеме (Указ Президента РФ от 6 февраля 1995 г. N 96). В качестве иллюстрации реализации городом своих функций собственника можно привести участие городского правительства в капитале хорошо известных АО “Красный октябрь” и “ЦУМ”, Московского шинного завода, выкуп в 1996 г. у торговой компании “Микродин” контрольного пакета акций автомобильного завода “ЗиЛ”, попавшего в сложное положение. В 1997-1998 гг. объектом обсуждения на предмет возможной передачи в собственность города были пакеты акций другого столичного автозавода, АО “Москвич”, ряда предприятий оборонной промышленности.

Стала наблюдаться активизация усилий руководства субъектов Федерации по вовлечению в процесс управления собственностью и ее использования по всем направлениям, важнейшим из которых стало создание холдингов локального масштаба на региональном уровне путем использования в качестве их ядра, как пакетов акций оставшихся в собственности государства после приватизации, так и внесение в их уставной капитал вкладов в иной форме²⁹.

Лидером строительства холдингов на региональном уровне можно считать Башкортостан, где 7 сентября 1998 г. путем консолидации государственных пакетов акций АО “Башнефть” (63,5%), “Башэнерго” (32%), “Башнефтехим” (включая 3 профильных дочерних предприятия), республиканских отделений “Транснефти”, “Транснефтепродукта” была создана Башкирская топливная компания, сразу занявшая 4 место в стране по объемам реализации продукции (в 1999 г. – 6 место). В 1999-2000 гг. усилия по интеграции предприятий нефтехимического комплекса республики

²⁹ Другими новыми направлениями усиления влияния региональных властей на развитие отношений собственности (помимо вышеназванных) были: участие в корпоративных конфликтах внутри АО, манипулирование процедурами банкротства, создание новых субфедеральных и муниципальных предприятий, в т. ч. путем использования полученных в ходе процедур банкротства за долги активов негосударственного сектора, капитализация долгов с их обменом на долю в капитале, выкуп отдельных предприятий, инициирование действий и влияние на решения правоохранительных и судебных органов по отмене приватизационных сделок и вторичных трансакций. В настоящей работе они специально не рассматриваются.

предпринимало правительство Татарстана, опираясь на АО “Татнефть”, где ему принадлежит 30% капитала, хотя новый холдинг пока не создан.

Другими примерами такого рода можно считать появившиеся в кризисном 1998 г. решение администрации Владимирской области о создании 4 отраслевых холдингов с объединением в них 51% акций предприятий стекольной (22 предприятия), хлопчатобумажной (20 ед.), льняной (первоначально 20, но летом решение об объединении приняли лишь 5 предприятий) и оборонной (15 ед.) промышленности в целях их реструктуризации и вывода их кризиса, проект создания АО “Московский телевизор” (для реализации программы возрождения телевизионного производства в масштабе промышленности Москвы и Зеленограда) с участием в капитале вновь создаваемого АО местных властей (50%), создание АО “Самараагрохимпром” (учредители: администрация Самарской области и “Ресурс-Межрегионгаз” по 25,5% капитала, “Самараэнерго” (14%), 4 химических предприятия по 5-10%) для внедрения новой схемы поставок удобрений сельскому хозяйству региона и координации финансовых потоков участников объединения. В следующем году предложение об объединении в локальную финансово-промышленную группу принадлежащих государству предприятий стройиндустрии появилось в Новосибирской области. Экономический эффект от такого рода объединений, по меньшей мере, неочевиден. В ряде случаев соображения прагматизма и здравого смысла могут оставить подобные начинания региональных властей на уровне неудачных попыток.

6. Основные проблемы функционирования предприятий с участием государства в капитале в контексте общих проблем развития корпоративного сектора и рыночных реформ в России во второй половине 90-х гг.

Российские реалии 1995-1998 гг. отчетливо высветили весьма важную роль государства, как акционера в период после завершения массовой приватизации. Логика рыночных преобразований в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста закономерно требовала оптимизации структуры собственности, преимущественно путем сокращения количества объектов, находящихся в собственности государства. Однако она столкнулась с объективно существующими, серьезными противоречиями, важнейшими из которых являются:

- противоречие между необходимостью обеспечить максимизацию бюджетных доходов за счет продажи государственных пакетов акций в относительно короткие

сроки (обычно к концу года) и отсутствием адекватного платежеспособного спроса (особенно по убыточным и малорентабельным предприятиям), а также прямой угрозой краха фондового рынка;

- противоречие между теоретической возможностью продажи наиболее привлекательных предприятий (или пакетов их акций) и практической неэффективностью продаж ввиду очевидной недооценки их активов и лоббирования со стороны крупных финансовых групп, различных ведомств и органов управления под видом структурно-правовых реорганизаций.

К тому же произошедшие в России в августе-сентябре 1998 г. финансовые потрясения подтвердили изначально существовавшие сомнения в том, что российские коммерческие банки (как и ряд других категорий внешних инвесторов) в состоянии эффективно выполнять функции корпоративного контроля и стратегического владения акциями, не обладая ни финансовыми возможностями, ни управленческим опытом для этого.

Во многих случаях такие держатели акций оказались не в состоянии в период после подавления инфляции (1995-1997 гг.) обеспечить эффективную реструктуризацию приобретенных предприятий реального сектора и нести издержки по контролю над ними. Груз такого рода проблем вместо ожидавшегося источника доходов, хотя и не стал первостепенной причиной, но, тем не менее, внес свою лепту в обвал банковской системы страны в августе 1998 г.

В сегодняшних условиях основные претензии государства, как акционера, к деятельности таких предприятий, главным образом АО, в принципе совпадают с претензиями других категорий акционеров, будь то внешние инвесторы или трудовой коллектив. В основном они сводятся к следующему:

- непрозрачность деятельности для рядовых акционеров и государства;
- уменьшение доли “сторонних” акционеров в АО путем осуществления дополнительной эмиссии без их согласия в пользу “своих” инвесторов;
- перекачивание материальных и финансовых активов из материнской компании в дочерние фирмы, контролируемые менеджерами или связанными с ними структурами.

Следствием этого была крайняя незначительность до недавнего времени выплат по пакетам акций (долям, паям), принадлежащим государству, в федеральный бюджет. В период 1995-1997 гг. они составляли менее 0,1% всех его доходов.

Между тем, анализ финансового положения предприятий, преобразуемых в АО с закреплением в государственной (муниципальной) собственности контрольного пакета

акций, до проведения корпоратизации показывает, что оно было, по меньшей мере, не хуже, чем в экономике в целом (таблица 10), что в принципе позволяет государству как акционеру рассчитывать на получение дивидендов при сохранении того уровня рентабельности, что существовал до преобразования в АО.

ТАБЛИЦА 10

Сравнительные данные по финансовому положению по предприятиям, преобразуемым в АО с закреплением в государственной (муниципальной) собственности контрольного пакета акций и экономике в целом

	Все предприятия и организации, %		АО, контрольный пакет акций которых закреплялся в государственной (муниципальной) собственности (до преобразования), %		
	прибыльные	убыточные	прибыльные	убыточные	нет данных
1995	65,8	34,2	76,8	8,2	15,0
1996	49,4	50,6	67,4	12,6	20,0
1997	49,9	50,1	61,9	13,1	25,0
1998	46,8	53,2	59,1	12,7	28,2
1999	59,2	40,8	84,2	8,9	6,9

Источник: Статистические бюллетени о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) за январь-декабрь 1995 г. (с. 91), 1996 г. (с. 91), 1997 г. (с. 91), 1998 (с. 128), 1999 (с. 128). М., Госкомстат России; Российский статистический ежегодник: Стат. сб./Госкомстат России. - М., 2000, с. 521, расчеты авторов.

Другой причиной такого положения были предоставленные многим акционерным обществам еще на этапе массовой приватизации льготы, выразившиеся в направлении причитающихся государству дивидендов на цели производственного и социального развития самих предприятий. И только приближение финансового кризиса заставило руководство страны пойти на их отмену Указом Президента РФ от 16 апреля 1998 г. N 396. Летом того же года российское правительство запланировало их будущий объем в размере 1,35 млрд. руб. в 1998 г., 1,5 млрд. руб. в 1999 г. и 2,4 млрд. руб. в 2000 г. Однако произошедший вскоре кризис размыл долгосрочные финансовые ориентиры.

Необходимо также отметить, что действие стандартных (для рыночной экономики) “внешних” механизмов корпоративной дисциплины, стимулирующих действия менеджеров в интересах формальных собственников в современной России в основном заблокировано. Фондовый рынок рухнул после финансового кризиса 1997-1998 гг. Потенциальная угроза быть выброшенным на рынок менеджериального труда нейтрализуется заблаговременной подготовкой “золотых парашютов”, т.е. высокооплачиваемых рабочих мест за пределами АО, часто создаваемых за счет активов предприятия. Процедуры банкротства используются преимущественно против собственников, а не управленцев. Все это резко повышает нагрузку на активность самих акционеров путем голосования на собрании и функционирования Советов директоров.

Все вышесказанное со всей очевидностью свидетельствует о желательности достижения позитивных сдвигов в системе управления принадлежащими государству акциями, долями, паями в АО и иных предприятиях смешанной формы собственности в рамках комплексной реформы всей системы управления государственным имуществом.

7. Новые подходы к управлению государственной собственностью в российских корпорациях на современном этапе

Начало новому этапу реформирования отношений собственности в России положило одобрение Постановлением Правительства РФ N 1024 от 9 сентября 1999 г. **Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации** (далее по тексту – Концепция). Весьма симптоматичным можно считать уже тот факт, что, пожалуй, впервые с 1992 г. проблеме управления государственным имуществом был отдан приоритет перед формальным изменением формы собственности. Резкое удешевление стоимости предприятий и пакетов их акций после девальвации рубля закономерно обусловило перенос акцента в действиях федерального центра в 1998-1999 гг. на увеличение неналоговых доходов бюджета за счет использования государственного имущества, что автоматически требовало внесения четкости и ясности во взаимоотношения между различными уровнями власти.

Данный документ, как и одобренные Правительством России летом 2000 г. “Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу”, исходит из того, что в сегодняшних условиях основными направлениями политики государства в области управления государственным имуществом могут считаться:

- повышение эффективности управления государственным имуществом, остающимся в собственности государства;
- приватизация значительной части государственного имущества.

При этом выделяется три основных типа объектов такой политики: 1) государственные предприятия; 2) хозяйственные общества с участием государства; 3) недвижимость. В соответствии с таким набором объектов была предложена и программа конкретных мероприятий.

Вышеупомянутая Концепция исходит из того, что применительно к каждому случаю участия государства в хозяйственных обществах должна быть определена и зафиксирована цель такого участия, которой руководствуются лица, привлекаемые в качестве управляющих. Способы достижения цели определяются государственными

органами в исключительных случаях и только при назначении государственных служащих представителями в указанные организации. Предложения о способе достижения цели представляются управляющими и оцениваются на конкурсной основе. После этого утвержденные государственным органом предложения (программы деятельности управляющего) должны становиться неотъемлемой частью договора, заключаемого с управляющим и предусматривающего порядок отчетности, требования к отчетности, формы контроля, ответственность управляющего.

Были сформулированы следующие *цели* управления акциями (долями), находящимися в федеральной собственности:

1. увеличение неналоговых доходов бюджета;
2. обеспечение выполнения хозяйственными обществами общегосударственных функций, которое преследовало государство, принимая решение о закреплении пакетов их акций (паев, долей) в своей собственности;
3. стимулирование развития производства, улучшение финансово-экономических показателей деятельности хозяйственных обществ;
4. оптимизация управленческих затрат;
5. осуществление институциональных преобразований в экономике, направленных на постепенное вытеснение неэффективного собственника.

Необходимым условием для проведения мероприятий по достижению вышеуказанных целей является объективная информация для определения конкретного инструментария воздействия на объект. Поэтому исходным мероприятием закономерно выступает классификация хозяйственных товариществ и обществ по количественным и качественным показателям (степень ликвидность акций, отраслевая принадлежность, характер целей, которые преследует государство в их деятельности, возможность влияния на деятельность, являющаяся производной от размера доли государства, финансовое состояние, численность работников и величина основных фондов).

В качестве основных *способов достижения целей* в документе предложено функционирование следующих управленческих механизмов:

1. Для осуществления общегосударственных функций при управлении акциями, находящимися в государственной собственности:
 - координация работы министерств и ведомств в процессе управления пакетами акций федеральным органом по управлению государственным имуществом;
 - установление порядка и проведение аттестации специалистов в области управления хозяйственными товариществами и обществами;

- назначение из числа госслужащих представителей государства в органы управления хозяйственных обществ с выдачей им письменных указаний для голосования в них;

- обеспечение представления интересов РФ в органах управления наиболее крупных акционерных обществ, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, как правило, государственными служащими на постоянной основе;

- выделение финансовых ресурсов на содержание института представителей государства, например, за счет дивидендов по акциям, находящимся в государственной собственности;

- приобретение акций акционерных обществ для усиления государственного участия в этих обществах, если это необходимо для выполнения общегосударственных задач.

2. Для увеличения неналоговых доходов бюджета:

- передача акций в собственность субъектов РФ в зачет финансовых обязательств федерального центра при условии представления регионами программы развития предприятия;

- покупка акций для формирования их в пакеты, последующая продажа которых обеспечит наибольший доход в бюджет;

- выпуск производных ценных бумаг, дающих право на приобретение акций через определенный срок, с одновременной передачей указанных акций в доверительное управление покупателю производных ценных бумаг;

- реализация акций с осуществлением предпродажной подготовки и санации акционерных обществ перед продажей;

- в отношении некоторых хозяйственных обществ - выход из них с получением действительной стоимости доли, определяемой из расчета чистых активов организации.

3. Для стимулирования развития производства и улучшения финансово-экономических показателей деятельности хозяйственных обществ:

- использование акций, находящихся в государственной собственности, в качестве обеспечения инвестиций или кредитов, направляемых на реализацию целевых проектов;

- использование акций для привлечения инвестиций в вертикально интегрированные структуры (в качестве обеспечения выступают акции, внесенные в уставный капитал интегрированной структуры);

- привлечение эффективного собственника, приобретающего акции в процессе приватизации с условием инвестирования в предприятие;

- повышение инвестиционной привлекательности предприятий для отечественных и иностранных инвесторов за счет сокращения доли участия государства в уставном капитале.

4. Для оптимизации управленческих затрат:

- сокращение количества находящихся в федеральной собственности пакетов акций до уровня, позволяющего реализовать регулируемую и контролирующую функции государства путем продажи акций, их консолидации в вертикально интегрированные структуры, обладающие однородными технологиями или рынками сбыта, передачи на региональный (муниципальный) уровень;

- внесение в уставный капитал компании, создаваемой по типу “портфельных фондов”, мелких пакетов акций, решение о продаже которых было принято, но продажа не состоялась, и пакетов акций, продажа которых не принесет значительных поступлений в бюджет. Такая компания получит определенную степень свободы при наличии механизма контроля над деятельностью компании (наблюдательный совет, попечительский совет);

- продажа мелких неликвидных пакетов акций эмитенту и работникам по льготным расценкам.

5. Для осуществления институциональных преобразований в экономике:

- формирование вертикально-интегрированных структур;

- содействие принятию решений о реорганизации или банкротстве предприятий, имеющих значительную задолженность перед бюджетом, по инициативе собственников, с тем чтобы капитализировать задолженность в ликвидные акции вновь образованных в результате реорганизации эффективных компаний;

- реструктуризация крупных предприятий с выделением имущественного комплекса, необходимого государству для решения общегосударственных задач, с созданием на его базе 100-процентного государственного акционерного общества и продажей остального имущества для развития нового производства либо проведение диверсификации производства;

- приобретение и последующая продажа акций за счет внесения земельных участков в уставный капитал акционерных обществ.

7.1 Основные новации в нормативно-правовой базе

Период, последовавший за принятием Концепции, ознаменовался принятием целого ряда важнейших документов, внедряющих в практику новый инструментарий регулирования взаимоотношений между государством и хозяйственными обществами с его участием в капитале. Работа велась по двум основным направлениям: 1) регламентация деятельности представителей государства в хозяйственных обществах; 2) формирование нормативного поля деятельности самих хозяйственных обществ.

Давно назревшими шагами в правильном направлении являются Постановления Правительства РФ от 4 октября 1999 г. N 1116 и от 7 марта 2000 г. N 195.

В соответствии с первым из вышеупомянутых документов, принятых в порядке реализации Концепции, введены типовые формы отчетности представителей РФ в ОАО (представляется 2 раза в год). Они включают стандартизованную информацию о прибылях и убытках предприятия, дивидендах, размере его кредиторской и дебиторской задолженности, рентабельности (включая показатели ликвидности, финансовой устойчивости, деловой активности, стоимости акций и чистых активов, расчетов в неденежной форме), использовании прибыли по направлениям, наличии признаков банкротства и отчет об участии в собраниях акционеров и заседаниях Совета директоров. Помимо этого, ежегодно в вышестоящие органы государственного управления направляется отчет о финансово-хозяйственной деятельности ОАО, в котором должны быть отражены такие вопросы, как распределение акционерного капитала, различные аспекты производственной деятельности предприятия, оплата труда персонала, включая генерального директора, взаимодействие с коммерческими структурами и иностранными инвесторами.

Вторым документом утверждено Положение о порядке назначения и деятельности представителей Российской Федерации в органах управления и ревизионных комиссиях открытых акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, акции которых находятся в федеральной собственности, а также в отношении которых принято решение об использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении ими (“Золотой акции”). В нем дается четкая классификация представителей государства в ОАО (ими могут быть государственные служащие, сотрудники Российского фонда федерального имущества (РФФИ) и его территориальных отделений и иные граждане, действующие на основе договоров о представлении интересов государства), их обязанностей и условий прекращения полномочий. Впервые подробно регламентирован порядок взаимодействия

представителей государства с Министерством имущественных отношений и органами отраслевого управления в зависимости от размера государственного пакета акций, включая временные сроки уведомлений, подачи предложений, согласований, выдачи письменных директив, отчетов об участии в работе органов управления предприятий. Круг вопросов, подлежащих согласованию с органами государственного управления, впервые определен со ссылкой на конкретные статьи “Закона об акционерных обществах”. Определено также, что представителями государства в органах управления и ревизионных комиссиях акционерных обществ, в отношении которых принято решение об использовании специального права (“Золотой акции”), могут быть исключительно государственные служащие, а в отношении 167 ОАО (наиболее крупные и важные предприятия) соответствующие кадровые решения осуществляются Правительством РФ.

Другим направлением совершенствования системы управления принадлежащими государству пакетами акций (долями, вкладами) в хозяйственных обществах является создание механизма контроля над деятельностью таких компаний. Очевидно, что первым шагом на пути создания такого механизма должно быть получение информации об их деятельности и ее анализ. Поэтому чрезвычайно важным следует считать создание Реестра показателей экономической эффективности деятельности ОАО с участием государства в капитале на основе отраслевых и территориальных баз данных, предусмотренное Постановлением Правительства РФ от 11 января 2000 г. N 23³⁰. Наряду с утверждением порядка отчетности представителей государства в ОАО это открывает хорошие возможности для реализации всего спектра управленческих решений со стороны государства в отношении акционерных обществ с участием государства в капитале, наиболее естественное из которых – получение причитающихся дивидендных выплат, что в свою очередь, является производной получения прибыли на основе достижения определенных рубежей эффективности в текущей хозяйственной деятельности. Логично, что следующей вехой на пути реализации Концепции управления государственным имуществом стало Постановление Правительства РФ от 3 февраля 2000 г. N 104. Этот документ предполагает ежегодное утверждение для ОАО с долей федеральной собственности более 50%, как и для федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП), показателей экономической эффективности деятельности, контроль над их достижением и

³⁰ Распоряжением Министерства имущественных отношений от 10 июля 2000 г. N 183-р утверждены Методические рекомендации по организации и проведению анализа эффективности деятельности ФГУП и ОАО, акции которых находятся в федеральной собственности.

использованием имущества, определение объема дивидендов, рекомендуемого для голосования представителями РФ в органах управления этих предприятий.

Распоряжением Минимущества РФ от 16 ноября 2000 г. N 1024-р предусматривается обязательное включение в письменные директивы представителям государства в акционерных обществах для голосования в органах их управления вопроса о передаче ведения реестров акционеров предприятий с долей госсобственности уполномоченным регистраторам министерства. Еще накануне утверждения Концепции управления государственным имуществом распоряжением МГИ РФ от 7 сентября 1999 г. N 1249-р были утверждены положение о конкурсах, по результатам которых будет производиться отбор компаний для предоставления статуса уполномоченных регистраторов, и типовое соглашение о его предоставлении.

Актуальность всех вышеперечисленных меры не подлежит сомнению, по времени принятия они запоздали, как минимум, на 2-3 года. Очевидно, что наиболее подходящим временем для их принятия был период сразу после окончания массовой приватизации в 1994-1995 гг. Однако в сегодняшних условиях быстрое достижение позитивных результатов не является очевидным. Вероятно, объективным временным период для оценки результативности Концепции управления государственным имуществом является 2-3-летний период. Основным индикатором улучшения ситуации будет служить, по-видимому, абсолютный и относительный размер бюджетных доходов от принадлежащих государству пакетов акций (долей, паев).

7.2 Практическое состояние управления

Несмотря на все новации, предусмотренные Концепцией управления государственным имуществом, основным институтом в управлении собственностью государства в корпоративном секторе остается представительство интересов государства в акционерных компаниях госслужащими, осваивающими недавно принятые требования и нормы. К началу 1999 г. институт представителей государства в АО насчитывал около 2000 государственных чиновников, подавляющее большинство которых составляли сотрудники отраслевых министерств и региональных органов по управлению имуществом. Более 150 представителей государства в акционерных обществах в 1999 г. было заменено. Привлечение же менеджеров из частного сектора пока носит единичный характер.

Усиление государством своей роли в качестве акционера положительно сказалось на результатах дивидендной политики (таблица 11).

ТАБЛИЦА 11

Дивиденды по федеральному пакету акций и их значение для федерального бюджета в 1995-2000 гг.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Общая сумма, млн. руб.*	115,0	118,0	270,7	574,6	6523	5600
% по отношению к доходам федерального бюджета от приватизации	1,6	7,7	1,5	3,7	76,3	17,8
% по отношению к совокупным доходам федерального бюджета	0,05	0,04	0,1	0,2	1,1	0,5

* - до 1998 г. – млрд. руб.;

Источник: Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации; Российская экономика в 1996 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 16). М., ИЭПП, март 1997 г., с. 37, 40. Российская экономика в 1999 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 21). М., ИЭПП, апрель 2000 г., с. 165, 173, 179, 352; Газизулин Ф. Мощный инструмент экономической политики. - Журнал для акционеров, 1999, N 5, с. 13; Медведев Ю. Единая система: от информации до контроля. - Журнал для акционеров, 2000, N 3, с. 3; Экономико-политическая ситуация в России. Февраль 2001 года. М., ИЭПП, с. 25, расчеты авторов.

Фактически полученный федеральным бюджетом в качестве дивидендов по госпакетам акций в российских АО объем средств составил 574,6 млн. руб. (около 0,2% совокупных доходов федерального бюджета) в 1998 г. В 1999 г. объем средств, полученных в качестве дивидендов по пакетам акций в собственности государства, составил более 6,5 млрд. руб., что впервые в 90-х гг. оказалось величиной, сопоставимой с доходом казны от непосредственной продажи активов. Запланированная летом 1998 г. величина была превышена вчетверо. Однако необходимо учесть фактор их обесценения в результате того, что инфляция после августа-сентября 1998 г. намного превысила существовавшие до финансового кризиса ориентиры.

Заметно расширилась и база дивидендных поступлений. Так, в 1998 г. (т. е. по итогам работы за предшествующий, 1997 г.) по оценке Минимущества РФ все дивидендные поступления в федеральный бюджет обеспечили 273 предприятий, причем 29 из них обеспечили 90% всех выплат. В следующем 1999 г. (по итогам работы за предыдущий, 1998 г.) дивиденды на госпакеты акций начислили 517 компаний, 60 из которых обеспечили 87% всех выплат³¹. В 2000 г. дивидендная база снова почти удвоилась (до 1020 АО или примерно 30% АО с государственными пакетами акций), тем не менее, сумма полученных государством дивидендов в абсолютном выражении сократилась на 900 млн. руб., не говоря уже об их некотором инфляционном обесценении³².

³¹ Медведев Ю. Единая система: от информации до контроля. - Журнал для акционеров, 2000, N 3, с. 3.

³² Экономико-политическая ситуация в России. Февраль 2001 года. М., ИЭПП, с. 25.

Важными самостоятельными направлениями в работе правительства по управлению государственной собственностью в корпоративном секторе в период после сентября 1999 г. можно считать упорядочение взаимоотношений с регионами и управление госхолдингами.

Изменения политической ситуации в 1999-2000 г., обозначили начало нового этапа во взаимоотношениях между центром и регионами, в т. ч. и по поводу отношений собственности, стержнем которых становится лидерство центра на основе приоритета федерального законодательства. Упорядочение взаимоотношений между центром и регионами по поводу отношений собственности, имеющее своим экономическим содержанием на сегодняшний день улучшение управления государственным имуществом в целях увеличения неналоговых доходов бюджетной системы, а в перспективе - проведение реструктуризации ряда отраслей, привлечение инвестиций в производство, вошло в очевидное противоречие с практикой предыдущих трех лет.

В этих условиях вполне закономерными выглядят стремление федерального центра вернуть утраченные позиции в регулировании отношений собственности вообще, и в сегменте переданного ранее в регионы на различных условиях имущества, в частности. Наиболее доступным способом для этого являются использование судебных процедур и действий правоохранительных органов.

В феврале текущего года Минимущества России выиграло в Высшем арбитражном суде судебный иск по признанию федеральной собственностью 40% акций АО «Иркутскэнерго» (крупный производитель электроэнергии, тарифы на его продукцию являются одними из наиболее низких в стране за счет использования ГЭС), которыми на основании Указов Президента РФ (1992 г. и 1996 г.) распоряжалась местная администрация, передав их в управление дружественной местным властям Восточно-Сибирской финансово-промышленной группе. При этом за администрацией Иркутской области оставлено право распоряжения 15% акций без права продажи, залога или передачи другим структурам. Наиболее вероятной перспективой дальнейшего развития событий является превращение «Иркутскэнерго» в дочернюю компанию РАО «ЕЭС России».

В свете инициатив федерального центра укреплению властной вертикали (введение института полномочных представителей Президента РФ в 7 федеральных округах) может измениться ситуация и в области разграничения компетенции Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, управления имуществом и контролю над качеством такого управления. Например, в Южном федеральном округе (ЮжФО) начата работа по анализу ситуации на предприятиях с

долей государственной собственности в капитале, включая финансово-экономическое состояние, персоналии, механизм управления со стороны государства, не исключая увеличение доли госпакета до блокирующей или контрольной величины через инициирование дополнительных эмиссий и покупку акций на стороне. Первоочередными объектами внимания стали порты Азово-Черноморского бассейна и Астраханский газоконденсатный комплекс. В декабре прошлого года после совещания руководителей органов по управлению имуществом всех субъектов Федерации, входящих в ЮжФО, было организовано выдвижение представителей государства в советы директоров 50 компаний с долей госсобственности в капитале (порты и предприятия ТЭК). Появление в системе исполнительной власти промежуточного звена в виде федеральных округов может оказать значительное влияние также и на формирование новой организационной структуры в электроэнергетике и связи в масштабе всей страны.

Примером нового стиля федерального центра во взаимоотношениях с регионами являются противоречия по вопросу управления собственностью с руководством Москвы. Весьма характерными в этом отношении являются действия правоохранительных органов по проверке обоснованности сохранения в собственности г. Москвы пакетов акций около 100 предприятий, бывших до приватизации федеральной собственностью (например, “Мосгорхлебопродукт”, “Московский жировой комбинат”, “Мосэлектрофольга”), инициирование проверки в судебном порядке законности внесения правительством Москвы в уставный капитал Московской топливной компании своей доли в виде всего капитала Центральной топливной компании, разрешение конфликта между различными группами акционеров по поводу персональных назначений на руководящие должности на крупнейшем производителе ликероводочных изделий, московском заводе “Кристалл” путем передачи контрольного пакета его акций общероссийскому холдингу “Росспиртпром”.

Создание 22 мая 2000 г. Федерального государственного унитарного предприятия (ФГУП) “Росспиртпром” (для централизации управления принадлежащими государству активами в алкогольной промышленности) стало наиболее заметным событием последнего времени в сфере создания новых государственных компаний (холдингов). По состоянию на осень 2000 года в холдинг входят на правах филиалов 18 государственных унитарных предприятий (ГУПов) (в основном областные ГУПы, призванные управлять деятельностью спиртовых и ликероводочных заводов в масштабе региона) и пакеты акций значительного числа предприятий алкогольной

отрасли. При этом процесс консолидации государственной собственности в отрасли продолжается.

Необходимо отметить, что инициатива федерального центра по централизации управления алкогольным производством путем создания “Росспиртпрома” может войти в серьезное противоречие с интересами тех региональных администраций и связанного с ними местного бизнеса, для которых контроль над ним в 90-е гг. стал одним из важных инструментов экономической политики (включая формирование бюджета) и способом рентаориентированного поведения. Примером ответных действий местных властей на создание “Росспиртпрома” может служить продажа основных активов (включая недвижимое имущество) ОАО “Омскийликерводка” местному унитарному предприятию, относящемуся к собственности Омской области, что практически полностью обесценило потенциально предназначенный общероссийскому холдингу контрольный пакет акций, при управлении которым интересы государства ранее представляли областной фонд имущества и ряд подразделений администрации Омской области.

Сложность осуществления “Росспиртпромом” управляющего воздействия на предприятия связана с тем, что не во всех из них государству принадлежит контрольный пакет акций. В основном это относится к спиртозаводам. Так, из 60 предприятий алкогольной отрасли, пакеты акций которых специально закреплены в собственности государства и не подлежат досрочной продаже по Постановлению N 784 от 17 июля 1998 г. (подавляющая часть из них является спиртозаводами) только в 10 размер госпакета акций составляет менее 51% акций.

В структуре капитала ликероводочных и винодельческих заводов государству зачастую принадлежит менее половины всех акций. Во многих случаях вновь возникает проблема расщепления правомочий собственника по государственному пакету акций. Так, в ОАО “ВИНАП” (Новосибирск) из 33% госпакета акций “Росспиртпрому” отошло только 13%, остальными 20% управляет облкомимущества, 16% принадлежит менеджменту предприятия, около 12,5% - крупному стороннему владельцу.

В основном же российское правительство сосредоточилось на решении текущих задач по упорядочиванию функционирования уже существующих холдингов в эволюционном режиме. Наиболее значимыми событиями в развитии уже существующих компаний с государственным участием в капитале стали обсуждения путей реформирования естественных монополий РАО “ЕЭС России” и Министерства путей сообщения (МПС), роли государства в реализации имеющихся подходов.

В качестве одного из элементов преобразований в электроэнергетике рассматривается укрупнение в расчете на последующее улучшение управления и усиление контроля большого количества существующих в настоящее время региональных АО-энерго в некоторое число дочерних компаний межрегионального значения, призванных объединить несколько существующих предприятий, каждое из которых действует сегодня в пределах одного субъекта РФ, (аналогичные подходы имеются и в рамках холдинга “Связьинвест”). Пилотным проектом такого рода является создание Средневолжской межрегиональной управляющей энергетической компании” (СМУЭК) на базе добившейся за последнее время серьезных позитивных сдвигов “Самараэнерго”. Изначально в ее управление предполагалось передать 7-8 региональных энергетических компаний Поволжья, входящих в РАО “ЕЭС России”. Позднее круг потенциальных кандидатов ограничился энергокомпаниями Пензенской, Саратовской и Ульяновской областей. В настоящее время речь идет о передаче в управление только “Ульяновскэнерго”. Ход и результаты этого эксперимента могут оказать серьезное влияние на формирование новой структуры российской электроэнергетики в процессе ее реформирования в ближайшие несколько лет.

В том же русле (хотя и значительной мере в противовес грядущему реформированию РАО “ЕЭС России”) находится инициатива Минатома РФ о создании единой энергогенерирующей компании вместо существующих 9 АЭС и концерна “Росэнергоатом”, в состав которого входят 8 из них (помимо Ленинградской АЭС). Новая структура должна осуществлять сбыт всего объема производимой станциями электроэнергии.

В рамках предстоящего реформирования МПС и разделения управленческой и производственно-хозяйственной деятельности ведомства предполагается создать АО со 100% государственным капиталом “Российские железные дороги”. Однако если применительно к железнодорожному транспорту российское правительство приняло общую концепцию преобразований (без окончательного решения о сроках и схемах), то в отношении подходов к преобразованиям в электроэнергетике продолжают длиться и ожесточенные дискуссии с участием всех заинтересованных сторон и широким разбросом мнений.

Также на уровне проработок находятся предложения по созданию новых холдингов для управления принадлежащими государству пакетами акций в авиационной промышленности (объединение по ходатайству Российского авиационно-космического агентства предприятий, выпускающих вертолеты марки Ми, АО “Московский вертолетный завод имени М. Л. Миля” (МВЗ), “Роствертол” (Ростов-на-

Дону), “Казанский вертолетный завод”, “Улан-удинский авиационный завод”), киноиндустрии (подход нового руководства Министерства культуры к управлению киностудиями после ликвидации Госкино), сельхозмашиностроению (инициатива Министерства промышленности и представительства Президента в Сибирском федеральном округе, по сибирским предприятиям отрасли на основе конвертации долгов перед бюджетом в акции).

Важную роль для последующего развития холдинговых структур в России может сыграть Указ Президента РФ от 23 октября 2000 г. N 1768. В нем определено, что в целях концентрации и рационализации оборонного производства внесение пакетов акций АО, созданных процессе приватизации, в качестве вклада государства в уставной капитал создаваемых и действующих холдинговых компаний в этой отрасли допускается лишь при условии закрепления в федеральной собственности не менее 51% акций самих холдинговых компаний.

Необходимо отметить, что сегодняшние возможности государства весьма невелики по сравнению с периодом 1992-1994 гг., когда государству принадлежал большой (а в отдельных отраслях, основной) массив собственности и структура акционерного капитала находилась в стадии формирования. Иллюстрацией является ситуация на упомянутых предприятиях авиационной промышленности: государство нигде не имеет контрольного пакета акций (например, в ОАО “МВЗ” 31%), а в АО “Роствертол” он вообще отсутствует при участии иностранного капитала, включая прямых конкурентов отечественных предприятий.

В таких условиях необходимой предпосылкой создания холдингов является увеличение доли государства в капитале предприятий смешанной формы собственности. Фактически оно уже является важным способом, используемым федеральным центром, для упрочения своих позиций в сфере управления госсобственностью. В результате дополнительной эмиссии и реструктуризации кредитной задолженности с 59% до 76% расширилось участие государства в акционерном капитале одного из крупнейших машиностроительных и оборонных предприятий страны ОАО “Ижмаш”. При этом федеральный пакет акций вырос более чем вдвое (с 25% до 57%), а Удмуртия, как субъект РФ, перестала быть главным акционером предприятия. “Ижмаш” можно считать первым успешным примером секьюритизации задолженности предприятий перед бюджетом на федеральном уровне, не считая так и не доведенного до логического конца реоформления задолженности “Автоваза” в 1996-1998 гг. и реструктуризации задолженности “Камаза” в 1999 г., в которой большую роль играло правительство Татарстана. В текущем году другим

прецедентом такого рода может стать программа реорганизации холдинга ОАО “Пермские моторы” в 2001 году. В рамках нескольких этапов предполагается увеличение доли государства в материнской компании до контрольного значения, и параллельное увеличение непосредственной доли материнской компании в дочерних предприятиях.

Увеличение доли государства в капитале акционерных обществ создает почву для конфликтов с их частными акционерами, уже имеющими место на практике.

7.3 Корпоративные конфликты вокруг государственной собственности

Конфликты внутри АО с участием государства в капитале являются сравнительно новым явлением в экономике страны, что связано с двумя обстоятельствами.

С одной стороны, в ходе становления новой вторичной структуры собственности на постчековом этапе (1994-1997 гг.) ареной борьбы за контроль, естественным образом, являлись предприятия, где доля государства была маргинальна или отсутствовала вовсе. Этому способствовала низкая привлекательность многих предприятий, где за государством оставалась доля в капитале, не только по причине качества управления, но и тяжелой ситуации в целом в отраслях, где такие процедуры имели место (достаточно напомнить, что закрепление пакетов акций в государственной собственности предусматривалось в основном в отношении производств и видов деятельности, наиболее сильно подверженных трансформационному спаду).

С другой стороны, очевидная слабость федерального центра, который не осознавал себя в качестве акционера, рассчитывая в ходе денежной приватизации на то, что спустя непродолжительное время у него вообще не будет потребности осваивать эту роль. К тому же в моду вошел тезис о расширении самостоятельности регионов (включая и управление госсобственностью) (1995-1998 гг.), открывший, как казалось, возможность переложить эту функцию на них.

Поэтому и конфликты в компаниях с участием государства стали возникать не раньше, чем оно всерьез столкнулось со всеми ограничениями на пути денежной приватизации и осознало необходимость оказывать управляющее воздействие на них. По времени это совпало с изменениями в политической ситуации, когда после финансового кризиса 1998 г. необходимость преодоления слабости государства стала очевидной руководству страны.

Большую огласку приобрел двухлетний конфликт на одном из крупнейших судостроительных предприятий страны, ОАО “Красное Сормово” (Нижний Новгород) (гопакет – более 33% акций). Крупнейший акционер “Объединенные

машиностроительные заводы” (ОМЗ), контролирующий от 30% до 40% капитала предприятия (но лишь 15,5% акций напрямую), выступал против обозначенного в Уставе ОАО порядка формирования Совета директоров, при котором 4 из 9 его членов назначались государством. Соответствующие поправки в устав АО блокировались представителем областного Комитета по управлению госимуществом, голосовавшим вопреки поручению МГИ РФ. Компромисс, достигнутый при участии федеральных органов управления, свелся к изменению устава (выборное начало было распространено на весь совет директоров) при сохранении своего поста генеральным директором предприятия и избранию представителя государства председателем совета директоров. В 2001 году конфликт может получить продолжение (продажа части пакета, принадлежащего “ОМЗ”, может быть признана незаконной).

Другой тип конфликтов, характерный для смешанных компаний, связан с противостоянием между менеджерами и стоящими за ними различными структурами. Причем речь может идти как о коммерческих структурах, пытающихся получать конкурентные преимущества через организацию неформальных связей между властью, менеджментом и бизнесом, так и о более общем явлении, сводящемся к противостоянию между различными органами государственного управления (бизнес-интересы в этом случае в отличие от конфликтов с участием частных акционеров не играют первостепенной роли или, по крайней мере, закамуфлированы).

Яркой иллюстрацией такого положения явились противоположные позиции федеральных (РФФИ) и местных органов по управлению имуществом (хотя и подчиненных Минимущества РФ) в уже упомянутых конфликтах на АО “Красное Сормово” и московском заводе “Кристалл”. Руководство АО “Радар” (Санкт-Петербург), 37% акций которой находится в управлении холдинговой компании “Ленинец” (бывший госконцерн, объединяющий многие предприятия оборонной промышленности северной столицы), недовольное решениями холдинга по персональным назначениям на руководящие посты предприятия, стало требовать его возвращения в собственность государства.

Такие явления связаны, прежде всего, с расщеплением принадлежащего государству пакета акций в акционерном обществе в самом прямом смысле этого слова, не говоря о уже, о том, что в 70% случаев представление интересов государства даже по федеральным пакетам акций осуществляется местными чиновниками. Так, в уставном капитале ОАО “Красное Сормово” 25,5% акций закреплено в федеральной собственности (управляется Комитетом по управлению имуществом Нижегородской области) и более 8% принадлежит РФФИ.

В период после окончания массовой приватизации, когда происходило вовлечение руководства субъектов Федерации в процесс управления собственностью и ее использования (1995-1998 гг.), такая ситуация казалась естественной и не вызывала больших трений. В условиях концентрации усилий федерального центра на достижении формальной финансовой стабилизации его внимание к локальным проблемам серьезно ослабло. На практике же к реализации тезиса о расширении самостоятельности (включая и управление госсобственностью) регионы во многих случаях не были готовы, а в отдельных случаях просто злоупотребляли им.

Самоустранение государства от управления своей собственностью на всех уровнях и возникший межуровневый управленческий вакуум не могли не привести к резкому ухудшению экономического положения на предприятиях смешанной формы собственности. Так, в уже упоминавшемся ОАО “Ростовуголь”, где индифферентность госпредставителей к нарастающей задолженности и нарушениям финансовой дисциплины со стороны руководства предприятия привела весной 1998 г. к массовым шахтерским волнениям, 67% акций находится в федеральной собственности, еще 20% - в управлении областной администрации. На грани банкротства оказался химический комбинат “Бор” (Дальнегорск, Приморский край): 51% акций находится в федеральной собственности, еще 15% - у местных властей.

Более или менее типовые ситуации наличия в уставном капитале одного и того же акционерного общества специально закрепленного в федеральной собственности пакета акций (не всегда являющегося контрольным при том, что и голосование им далеко не всегда осуществляют представители федеральных органов власти) и остаточного пакета, управляемого местными властями (не обязательно находящегося в их собственности), после 1996 г. стали дополняться новыми вариантами, при которых остаточный федеральный пакет начинает соседствовать с пакетом акций, появившимся в собственности субъектов Федерации в результате конвертации налоговой задолженности предприятия перед местным бюджетом в долю в его уставном капитале. В качестве примера такого положения можно привести структуру акционерного капитала на одном из крупнейших в России предприятий авиапромышленности, АО “Авиастар” (Ульяновск), где почти ничего незначущая доля федеральной собственности (6%) соседствует с принадлежащим региону пакетом акций (11%), что дает областной администрации возможность хотя бы требовать созыва внеочередного собрания акционеров. Аналогичное положение возникло и на тех предприятиях, где часть госпакета акций передавалась в доверительное управление. Так, в капитале погрузочно-разгрузочной компании “Новороссийский морской порт” блокирующим

пакетом акций (25%) управляет менеджмент, госпакет меньшего размера (20%) – представители государства.

Ситуацией, в которой сфокусировались основные проблемы управления государственной собственностью в корпоративном секторе в сегодняшней России, можно считать создание АО “Завод по производству труб большого диаметра” (“Завод ТБД”). Решение о месте проекта, параметрах его финансирования было принято летом 2000 г. после длительных обсуждений, сопровождавшихся активным лоббированием интересов всех потенциальных участников проекта. Новое предприятие, ядром которого является “стан-5000”, должно создаваться на базе Нижнетагильского металлургического комбината (Свердловская область), которому, как и государству в лице РФФИ, будет принадлежать блокирующий пакет акций (25% + 1 акция), РАО “Газпром” предназначалось 19,9%, предпринимался поиск остальных акционеров, не исключая участие в капитале будущего предприятия администрации Свердловской области (10%). Источником оплаты государственной доли в уставном капитале по рекомендации Минфина и Минпрома России должны стать средства (150 млн. руб.), образовавшиеся в результате бюджетного профицита.

Основной же потребитель продукции будущего предприятия, РАО “Газпром” на протяжении всей второй половины прошлого года не проявлял интереса к участию в проекте, приняв принципиальное решение об инвестировании только в начале 2001 г., не без давления представителей государства в его органах управления. После этого наибольшую актуальность для реализации проекта приобрел вопрос о возможной конкуренции между различными производителями труб большого диаметра для удовлетворения потребностей РАО “Газпром”, поскольку “Северсталь” (Череповец, Вологодская область), которая и после окончательного объявления итогов тендера, победителем которого был признан НТМК, не отказалась от идеи организации своего производства совместно с Ижорским заводом в Санкт-Петербурге параллельно тому, что должно осуществляться на Урале. В свете последних российско-украинских договоренностей в экономической сфере нельзя исключать и альтернативу трубам российского производства со стороны продукции Харцызского трубного завода на Украине, контрольный пакет акций которого может быть приобретен “Газпромом” в счет задолженности этой страны за поставки.

Значение данного проекта для российской экономики не исчерпывается будущим импортозамещающим эффектом при строительстве экспортных газопроводов и, как следствие, ростом валютных поступлений. По сути, он является первым после 1991 г. столь крупным инвестиционным проектом общенационального значения в базовых

отраслях российской промышленности, осуществляемым при открытом участии государства с предоставлением ему соответствующих прав собственности. Степень его успеха и приобретенный опыт может в недалеком будущем предопределить возможность и целесообразность участия государства своими средствами в финансировании капиталовложений в реальный сектор, что, в свою очередь, окажет существенное влияние на инвестиционную и экономическую динамику в стране в целом.

Новый тип конфликтов, который получает постепенное распространение в последнее время связан с пересмотром приватизационных сделок в судебном порядке. В первую очередь, это связано с тем, что немалая часть инвесторов, принимавших участие в инвестиционных конкурсах, демонстрировала яркие образцы недобросовестного поведения, срывая выполнение принятых обязательств. Из 1084 пакетов акций, проданных в 1992-1997 гг., 328 (или более 30%) возвращены государству через суд, главным образом, по причине невыполнения покупателем своих обязательств³³. В качестве одного из недавних примеров можно привести решение городского суда Москвы о недействительности продажи 29% акций столичного завода “Сапфир” (оборонная промышленность) и возврате акций РФФИ.

Заключение

- Сохранение в процессе радикальных рыночных реформ в России за государством значительной степени контроля (в т. ч. имущественного) над многими сферами хозяйства было в известном смысле предопределено как объективными, так и субъективными исходными обстоятельствами.

К первым можно отнести несопоставимый с восточноевропейскими странами масштаб самого объекта потенциальной приватизации (гигантское количество предприятий при полном отсутствии легального частного сектора во всех сферах) и структурно-отраслевые особенности экономики (большой удельный вес военно-промышленного комплекса и связанных с ним отраслей, высокая энергоемкость производства, обуславливающая регулятивный интерес государства к секторам, чья хозяйственная деятельность во многом определяет инфляционный фон в экономике в целом, особая роль для бюджета платежей и взносов, осуществляемых топливно-

³³ “Российская экономика в 1999 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 21). М., ИЭППП, апрель 2000г., с. 341-342.

энергетическим комплексом, чрезмерная концентрация производства и монополизация вследствие этого многих товарных рынков и т. п.).

Вторая группа обстоятельств заключается в противодействии приватизационному процессу со стороны сохранившей определенное влияние центральной бюрократии и части директорского корпуса.

- В мировой экономической практике двух последних десятилетий (включая рыночные реформы в странах с переходной экономикой) можно найти примеры того, как государство временно тормозило ход приватизации, руководствуясь естественным с точки зрения здравого смысла стремлением найти для предприятий соответствующих инвесторов, исходя из программ структурной перестройки экономики в целом и отдельных отраслей, или придержать уже предназначенные для продажи пакеты акций определенных предприятий в ожидании роста их котировок на фондовом рынке.

В российской действительности 90-х гг. (слабое государство, неформальные взаимосвязи отдельных представителей власти с бизнесом, имеющие следствием необоснованные преференции определенным структурам по сравнению со всеми остальными, элементы коррупции и криминалитета) такая в принципе возможная и достаточно разумная при определенных условиях линия органов государственного управления оказалась вплетенной в острый конфликт интересов между различными бюрократическими структурами в системе государственной власти, бизнесом и высшим менеджментом госпредприятий, ставшим главным субъектом реформы собственности в России на первом ее этапе.

В первой половине 90-х гг. в его интересах во многих случаях было сохранение имевшихся широких властных полномочий и возможностей извлечения из этого полулегальных доходов в рамках государственной собственности без формального перераспределения ее прав и титулов от государства в пользу физических и негосударственных юридических лиц. Мотивация такого поведения сводится к попыткам поддержания имеющегося положения, сохранение которого не может быть гарантировано в случае смены формы собственности и возникновения возможности прихода на предприятие новых владельцев. Результатом этих усилий на практике являлось, как правило, торможение приватизационного процесса на стадии различных согласований и появление квазичастных предприятий, над которыми государство сохраняет свой контроль, по большей части, формально.

Примерно с середины 90-х гг., по мере того, как стала складываться новая структура властно-собственнических отношений, и представители старой бюрократии

и менеджмента оказывались оттесненными с занятых ими высот, тот же инструментарий стал использоваться представителями близких к власти финансовых группировок в их борьбе с конкурентами, прежде всего посредством влияния на решения органов управления по вопросу проведения приватизации и выбору ее конкретной схемы и условий. В основном их интерес сводился к удержанию контроля над финансовыми потоками конкретного перспективного предприятия и сохранению в формальной собственности государства его капитала до приватизации в свою пользу в момент, удобный для себя, а не для конкурентов.

Государство же в ходе приватизации и становления новой структуры собственности долгое время вообще не осознавало себя в качестве акционера, рассчитывая на то, что скоро у него вообще не будет потребности осваивать эту роль, которую будут играть исключительно его субституты (холдинги, регионы) или частный капитал.

- Следствием сохранения за государством значительной степени имущественного контроля во многих отраслях экономики стало возникновение проблемы управления принадлежащей ему собственности, главным образом, в созданных в ходе приватизации акционерных обществах.

Как и большинство стран с переходной экономикой, Россия столкнулась с “неуправляемостью” государственных пакетов акций в новообразованных корпорациях. Решение изначально непростой задачи усложнялось большими объемами государственной собственности в корпоративном секторе и трудностями формирования нормативно-правовой базы, которая складывалась фрагментарно в течение длительного времени. Свою отрицательную роль играла и общая слабость правового регулирования вопросов собственности и контроля в экономике (прежде всего, с точки зрения исполнения принятых норм).

Ключевой проблемой для смешанных корпораций стала неэффективность основного института государственного управления посредством назначения представителей из числа государственных служащих и фактическое отсутствие конкретных целей государства в отношении каждого такого предприятия, что ведет к аморфному состоянию контроля в пользу негосударственных акционеров или менеджеров. Тростовые отношения не получили широкого распространения. Специально созданные государственные холдинги и компании оказались скорее инструментом решения сугубо отраслевых проблем, чем инструментом управления государственной собственностью. Все большее влияние на состояние отношений собственности (в силу размера страны и большой специфики регионов) начали

оказывать органы власти российских регионов. Предприятия со смешанным капиталом представляли очевидное и наиболее доступное поле для усиления такого влияния.

- Возникновение наряду с другими моделями корпоративного управления модели смешанного частно-государственного контроля стало одной из характерных черт большинства стран с переходной экономикой в 90-е гг. Однако, пожалуй, только в России вопросы, связанные с функционированием именно этого типа предприятий, стали играть очень важную, если не сказать больше, роль для последующего развития страны на этапе, когда приоритетной стала задача возобновления устойчивого экономического роста.

Столкнувшись с ограничениями на пути денежной приватизации и всеми негативными аспектами рендоориентированного поведения менеджмента, государство осознало необходимость оказывать систематическое управляющее воздействие на предприятия, где оно участвует в капитале. Это, в свою очередь, требовало ориентации на создание цельного экономического механизма управления государственным имуществом в интересах оптимизации структуры собственности (с точки зрения народнохозяйственных пропорций и на микроуровне) для обеспечения устойчивых предпосылок экономического роста и максимизации доходов бюджета на основе эффективного управления государственной собственностью. По времени это совпало с изменениями в политической ситуации, когда после финансового кризиса 1998 г. необходимость преодоления слабости государства в качестве предпосылки для преодоления кризиса стала очевидной высшему руководству страны.

Осуществление основных положений Концепции управления государственным имуществом и приватизации (сентябрь 1999 г.) в отношении хозяйственных обществ с участием государства, подавляющее большинство которых составляют акционерные общества (АО), потенциально способно содействовать лучшей реализации интересов государства в сфере корпоративного управления, однако на практике очень многое будет зависеть от конкретных механизмов. Специфика выработки политики в отношении предприятий, полностью (государственные унитарные предприятия) или частично (хозяйственные общества с государственной долей в капитале) принадлежащих государству, связана с тем, что ее объектом выступают уже существующие юридические лица на базе единых имущественных комплексов, ведущие текущую хозяйственную деятельность и занимающие определенные позиции на рынке товаров и услуг.

В связи с данной проблемой представляется возможным говорить о возможности и необходимости целого набора мероприятий краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного характера. В *краткосрочном плане* целесообразно проведение регулярной переаттестации государственных представителей на предмет их соответствия предъявляемым требованиям. Определенные шаги в этом направлении уже предпринимаются.

В рамках *среднесрочного временного горизонта* (со сроком реализации 2-3 года) основным вопросом является спецификация правомочий собственности государства в различных АО в зависимости от ряда критериев, важнейшим из которых следует считать размер доли государства в уставном капитале АО. Для мажоритарных пакетов акций (от 38% уставного капитала) речь должна идти о совокупности норм и процедур, позволяющих государству, как стратегическому собственнику, осуществлять функции управления, для миноритарных пакетов акций (25% и менее) - о совокупности норм и процедур, позволяющих государству, как одному из многих собственников, осуществлять функции контроля над деятельностью предприятия.

Спецификация правомочий собственности государства в различных АО в сегодняшних условиях требует решения трех частных задач: 1) придание большей четкости и регламентации деятельности лиц, представляющих интересы государства в АО посредством внесения корректив в уже действующие нормативные акты по этим вопросам (в основном вне рамок законотворчества Федерального Собрания РФ); 2) введение элементарных механизмов контроля над финансовыми потоками и процессом, хотя бы простого воспроизводства капитала в смешанных компаниях с участием государства в капитале, встраивание этих механизмов в схемы деятельности лиц, представляющих интересы государства в АО; 3) инвентаризация и ранжирование имеющихся в собственности государства пакетов акций в регионально-отраслевом разрезе с точки зрения исполнения доходной части бюджетов всех уровней, проведения назревших институциональных реформ, не исключая в дальнейшем и проведения более активной структурно-промышленной политики.

Ниже они раскрываются более подробно.

1. Принятая российским правительством в качестве перспективного документа по реформированию отношений собственности Концепция управления государственным имуществом и приватизации при совершенствовании управления акционерными обществами с государственным участием обоснованно исходит из необходимости заключения жестких контрактов с управленцами с ответственностью за результаты деятельности, введения постоянного экономического мониторинга,

реестра экономической эффективности с указанием будущих результатов функционирования предприятия, руководствуясь принципами и подходами, аналогичными описанным выше применительно к унитарным предприятиям.

Давно назревшими шагами на пути решения вышеназванных задач являются введение типовых форм отчетности представителей РФ в открытых акционерных обществах (ОАО) (октябрь 1999 г.), создание реестра показателей экономической эффективности деятельности федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП) и ОАО, акции которых находятся в федеральной собственности (январь 2000 г.), переход к ежегодному утверждению для ФГУП и ОАО (с долей федеральной собственности более 50%) показателей экономической эффективности деятельности, контролю за их достижением и использованием имущества, определению доли прибыли ФГУП, перечисляемой в бюджет, рекомендуемого объема дивидендов для голосования представителями РФ в органах управления ОАО (февраль 2000 г.), регламентация порядка назначения представителей государства и их взаимодействия с Министерством имущественных отношений и органами отраслевого управления в зависимости от размера государственного пакета акций, включая временные сроки уведомлений, подачи предложений, согласований, выдачи письменных директив, отчетов об участии в работе органов управления предприятий (март 2000 г.).

Представляется, что дальнейшими необходимыми элементами совершенствования процесса управления пакетами акций (паями), остающимися в собственности государства, могли бы стать:

- приведение в соответствие с вышеупомянутыми документами действующего Примерного договора на представление интересов государства (утвержден в мае 1996 г.);
- в целях минимизации возможностей оппортунистического и заинтересованного поведения отмена права представителей государства (не только поверенных, но также и госслужащих) самостоятельно принимать решение по кругу вопросов, подлежащих согласованию, в случае отсутствия указаний вышестоящих органов управления;
- решение вопроса о механизме непосредственного стимулирования работы каждого из представителей государства и поверенных путем направления им в определенных размерах некоторой части дивидендных поступлений от госпакетов акций (Концепция управления государственным имуществом и приватизации предполагает направление не менее 10% дивидендов, поступивших в бюджет по акциям, находящимся в федеральной

собственности, на финансирование расходов, связанных с управлением этими акциями, но не содержит конкретных схем);

- обеспечение представления интересов государства в наиболее крупных и важных АО сотрудниками органов государственного управления, для которых эта деятельность станет основной, с утверждением программы их ежегодной деятельности Правительством;
- совершенствование (определение пределов вознаграждения и возмещения издержек доверительного управляющего, решение вопроса об осуществлении лицензирования деятельности по доверительному управлению, исходя из закона “О рынке ценных бумаг”, с организацией и ведением реестра доверительных управляющих) и постепенное расширение практики применения механизма доверительного управления находящимися в федеральной собственности пакетами акций предприятий, не имеющих стратегического значения;
- в целях селекции кадрового потенциала и решительного пресечения злоупотреблений введение нормы об исключении в будущем из числа представителей государства лиц, отстранявшихся от исполнения своих функций по причине недобросовестного исполнения своих обязанностей (с детальным описанием характера нарушений и следующих за этим санкций) с созданием информационной базы, где могла бы содержаться полная информация обо всех лицах, представлявших когда-либо интересы государства в АО;
- принятие законодательной нормы об обязательном декларировании доходов и имущества представителями государства в АО.

2. Акцент, сделанный на пополнения бюджета неналоговыми источниками, вполне обоснован в условиях, когда Правительство РФ пытается решить задачу увеличения профицита бюджета. При этом весьма странно, что в упомянутой Концепции среди мероприятий, направленных на увеличение неналоговых доходов бюджета, дивидендная политика парадоксальным образом не упоминается.

Более верной в контексте спецификация правомочий собственности государства в различных АО является постановка вопроса об организации контроля над финансовыми потоками и процессом, хотя бы простого воспроизводства капитала, по меньшей мере, на предприятиях, где государству принадлежит не менее 38% голосующих акций. Простое воспроизводство капитала необходимо, как для реализации тех целей, которые преследовало государство при закреплении данных

пакетов, так и в смысле предприватизационной подготовки, имея в виду возможную в будущем продажу (в противном случае, привлекательность предприятия может заметно снизиться, а в отдельных случаях приватизировать будет просто нечего).

В этих целях представляется целесообразным:

- жестко контролировать выплату дивидендов посредством специального выделения этих выплат на открытые в принудительном порядке счета (вменить в обязанности территориальным органам федерального казначейства или территориальным учреждениям ЦБ РФ отслеживать поступление средств на них, возложив контроль на МНС РФ, как вариант - реализовать то же в Сбербанке РФ с некоторыми комиссионными в его пользу);
- непоступление дивидендов на данные счета в течение 6 месяцев по окончании финансового года будет служить для органов Минимущества РФ и отраслевых ведомств автоматическим сигналом о неблагополучии на курируемых предприятиях, отсутствие дивидендных выплат в течение 2-3 лет кряду – должно вести к *автоматическому* принятию ряда решений по более активному вмешательству государства в функционирование АО, включая замену представителя государства и руководства предприятия, проведение аудиторской проверки, ограничение его финансовой самостоятельности или досрочную продажу (при взаимодействии с органами по несостоятельности и финансовому оздоровлению предприятий). По мере оздоровления предприятия следует осуществить его возвращение к обычному режиму функционирования;
- создание Реестра показателей экономической эффективности деятельности ОАО с участием государства в капитале на основе отраслевых и территориальных баз данных, предусмотренное Постановлением Правительства РФ от 11 января 2000 г. N 23 наряду с утверждением порядка отчетности представителей государства в ОАО, открывает хорошие возможности для разработки и применения нормативов использования прибыли на цели, предусмотренные соответствующими программами развития таких предприятий, в случае их доступа к бюджетному финансированию и участия в государственных программах. Крайне ограниченные возможности федерального бюджета по оказанию поддержки предприятиям и на возвратной, и на безвозмездной основе делают такую увязку весьма целесообразной при сохранении возможности доступа к

финансированию из бюджета на общей конкурсной основе наравне с частным сектором. Разумеется, осуществление таких мероприятий требует активного взаимодействия Минимущества с Министерством экономического развития и торговли, соответствующего оформления в письменных директивах представителям государства и в договорах с доверительными управляющими.

3. Несколько более подробно необходимо остановиться на инвентаризации и ранжировании имеющихся в собственности государства пакетов акций в региональном разрезе. Ключевым пунктом вышеупомянутой Концепции в этом отношении является передача пакетов акций в собственность субъектов Федерации в зачет обязательств федерального бюджета при условии предоставления им программы развития данного предприятия.

Однако более разумным при решении этого вопроса является:

- распространение на собственность субъектов Федерации, по крайней мере, в отношении тех предприятий, пакеты акций которых федеральный центр собирается передавать в регионы, всех вышеуказанных схем и механизмов управления (по аналогии с федеральными пакетами акций). Запуску этого процесса должно предшествовать тщательное изучение ситуации на предприятиях, акции которых были переданы властям регионов ранее;
- необходимо увязать возможность передачи федеральных пакетов акций в собственность субъектов Федерации с количеством уже закрепленных пакетов акций по региональной собственности (включая муниципальную), сроками их раскрепления, эффективностью предыдущих продаж с включением всех этих вопросов в официальные документы по межбюджетным отношениям;
- в свете последних инициатив федерального центра по реформированию управленческих структур и укреплению властной вертикали (пакет Указов и законопроектов Президента РФ, обнародованных в мае-июне 2000 г.) особое значение приобретают вопросы четкого разграничения компетенции Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований в сфере реформирования отношений собственности, включая управления ей. Определенные возможности по организации представления интересов федерального центра на предприятиях смешанной формы собственности и контролю над качеством этого представления открываются в связи с введением института полномочных представителей Президента РФ в 7 федеральных округах. Необходимо тщательно продумать и четко определить возможности

этого института, порядок его взаимодействия с федеральными и региональными органами по управлению имуществом.

В *долгосрочном плане* (срок реализации – 5-7 лет) речь может идти о постепенном выстраивании логичной системы управления принадлежащими государству акциями, долями, паями в акционерных обществах и иных предприятиях смешанной формы собственности на основе индивидуального подхода к каждому объекту управления и программно-целевого принципа. Это предполагает обязательное определение целей участия государства в капитале того или иного предприятия, четкую формулировку стоящих в связи с этим задач и документальную фиксацию путей воздействия на объект управления при наличии эффективных инструментов контроля.

На этом этапе помимо основных для среднесрочного этапа целей (более или менее качественное выполнение предприятиями с участием государства в капитале своих функций, определенных при закреплении в государственной собственности пакетов акций, рост неналоговых поступлений в бюджеты всех уровней) государство могло бы преследовать ряд других целей, связанных с обеспечением устойчивых предпосылок для экономического роста.

В Концепции управления государственным имуществом и приватизации закономерно в качестве самостоятельных целей управления государственными активами в акционерных обществах рассматриваются стимулирование производства и его диверсификация, улучшение финансово-экономических показателей хозяйственной деятельности таких предприятий, привлечение инвестиций, оптимизация управленческих затрат, осуществление институциональных преобразований в экономике. Способами их достижения определены использование пакетов акций, находящихся в собственности государства, для обеспечения кредитов и инвестиций, капитализация долгов предприятий бюджету и внесения земельных участков в уставной капитал АО с последующей продажей или передачей в доверительное управление вновь выпущенных акций, создание вертикально-интегрированных корпоративных структур, реструктуризация предприятий с выделением имущественного комплекса, необходимого для решения общегосударственных задач и продаж остального имущества, а также применение различных приватизационных процедур.

При этом необходимо принять во внимание, что всякая работа по реструктуризации предприятий с выделением из них каких-либо производств требует большой осторожности и немалого времени ввиду необходимости тщательного учета всего комплекса связанных с этим обстоятельств, прежде всего оценки самой

возможности разукрупнения объектов, строившихся как единый технологический комплекс, и проработки технических аспектов этого вопроса. Весьма непростой является и задача создания конкурентоспособных холдинговых структур с участием государства, поскольку учет технического аспекта вопроса (совместимость, взаимосвязанность и взаимодополняемость интегрируемых предприятий) дополняется требованиями концентрации активов государства до уровня, позволяющего осуществлять эффективный контроль при минимизации управленческих затрат.

В долгосрочном плане специального изучения заслуживает также вопрос о реорганизации всей системы государственных органов, занятых в регулировании имущественных отношений. Пример ряда стран с переходной экономикой (в наиболее выпуклой форме - в Венгрии) свидетельствует о целесообразности разделения таких органов на самостоятельные функциональные структуры, занимающиеся: 1) продажей госимущества (приватизацией в техническом смысле); 2) реструктуризацией государственных и смешанных предприятий; 3) управлением государственной собственностью в смешанном секторе. В перспективе речь может идти о создании одной или нескольких инвестиционно-холдинговых компаний, которым в доверительное управление (без права продажи или какого-либо иного отчуждения или обременения) передавались закрепленные в государственной собственности пакеты акций предприятий смешанного сектора экономики по отраслевому признаку или признаку взаимосвязи по технологическим цепям.

Детальная регламентация деятельности представителей государства в предприятиях смешанной формы собственности на основе комплекса предлагаемых мер, как и иные требования государства к компаниям, где имеется его участие в капитале, не гарантирует автоматически скорого и кардинального улучшения ситуации в компаниях со смешанным капиталом.

В условиях развитой рыночной экономики имманентно присущие государственной собственности недостатки обуславливают отставание компаний со смешанным капиталом от более эффективного частного сектора. Однако в условиях российской переходной экономики, где и многие приватизированные предприятия не демонстрируют ожидаемой эффективности и управляемости новыми собственниками, реализация интересов государства в качестве акционера помимо решения задач пополнения бюджета неналоговыми источниками и проведения структурной политики способна дать позитивный импульс процессу корпоративного управления в целом на основе последовательного следования духу и букве закона.

Его воздействие на экономику, возможно, во-первых, путем распространения соответствующих норм и процедур через крупнейшие общенациональные корпорации с участием государства, обладающие большим удельным весом в экономике и имеющие большое количество дочерних компаний, во-вторых, оказания тем самым косвенного влияния на формирование всей правовой среды деятельности АО.

Достижение всех вышеуказанных целей невозможно без отсекающего влияния узкогрупповых (частных и/или ведомственных) интересов. На практике это может быть реализовано сегодня только через специальные законы и другие нормативные документы, касающиеся не только изменений в управлении принадлежащими государству акциями, долями, паями в акционерных обществах и иных предприятиях смешанной формы собственности, но и разработки и принятия программы структурной и промышленной политики, реформирования всей системы государственной службы. Потребуется отражение всего набора управляющих воздействий на предприятия в договорах с представителями государства и доверительными управляющими, разработка и осуществление целой системы согласований между всеми вовлеченными в нее государственными органами. Очевидно, что все это потребует политической воли для создания прозрачного и жесткого механизма контроля и ответственности, а также его защиты от криминально-лоббистской составляющей. Политические условия, появившиеся в 1999-2000 гг., непосредственная практика последних 2 лет определенно указывают на возможность позитивных изменений в этом направлении экономической политики.

Литература

Афанасьев М. (2000): “Корпоративное управление на российских предприятиях”. М.: АО “Интерэксперт”.

Афанасьев М., Кузнецов П., Фоминых А. (1997): “Корпоративное управление глазами директората (по материалам обследований 1994-1996 гг.)”. - В: Вопросы экономики, № 5, с. 84-101.

Белянова Е. (1995): “Поведение и мотивация российских предприятий” // Экономическая политика переходного периода. М. Научные доклады Московского центра Карнеги. Выпуск второй, с. 30-47.

Газизулин Ф. (1999): “Мощный инструмент экономической политики”. – В: Журнал для акционеров, N 5, с. 12-13.

Госкомстат России (1994): “Сравнительные показатели экономического положения регионов Российской Федерации”. М.

Госкомстат России (1995-2000): Статистические бюллетени о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) за январь-декабрь 1994-1999 гг. М.

Госкомстат России (1996): “Российский статистический ежегодник: Стат. сб.” М. Логос.

Госкомстат России (2000): “Российский статистический ежегодник: Стат. сб.” М.

Госкомстат России (2001): “Социально-экономическое положение России. Январь 2001 года”. М.

“Государство и акционерные общества. Всероссийское совещание “О состоянии и перспективах акционерных обществ в Российской Федерации” (1998): В: Журнал для акционеров, N 3 (71), с. 2-5.

Греф Г. (1999): “Ответственность за состояние управления”. – В: Журнал для акционеров, N 1 (81), с. 3-6.

Долгопятова Т. Г. (2000): “Отношения собственности и модели корпоративного контроля в российской промышленности (по материалам эмпирических исследований)”. М., ГУ-ВШЭ. Дискуссионные материалы. Выпуск 3’.

ИЭППП (март 1996 г.): “Российская экономика в 1995 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 14)”. М.

ИЭППП (март 1997 г.): “Российская экономика в 1996 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 16)”. М.

ИЭППП (март 1998 г.): “Российская экономика в 1997 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 18)”. М.

ИЭПП (март 1999 г.): “Российская экономика в 1998 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 20)”. М.

ИЭПП (апрель 2000г.): “Российская экономика в 1999 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 21)”. М.

ИЭПП (2001): “Экономико-политическая ситуация в России. Февраль 2001 года”. М.

Кузнецов П., Муравьев А. (2000): “Государственные холдинги как механизм управления предприятиями государственного сектора”. – В: Вопросы экономики, N 9, с. 34-47.

Медведев Ю. (1999): “Дивидендная политика”. – В: Журнал для акционеров, 1999, N 5, с. 17-18.

Медведев Ю. (2000): “Единая система: от информации до контроля”. – В: Журнал для акционеров, N 3, с. 2-6;

Моложавый С. (1999): “Роль государства в формировании среды для корпоративного управления”. Доклад на конференции “Корпоративное управление в России”. М., 31 мая-2 июня 1999 г.

Приватизация государственных и муниципальных предприятий в России: Сб. документов. В 3-х частях. М., Юридическая литература. Ч. 1(1993), 2 (1994), 3 (1995).

Радыгин А. (1994): “Реформа собственности в России: на пути из прошлого в будущее”. М., Республика.

Радыгин А., Энтов Р. (1999): “Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг”. М., ИЭПП, Научные труды N 12-р.

“Управление государственной собственностью: Учебник”/ Под ред. д.э.н., профессора В. И. Кошкина, к.э.н. В. М. Шупыро. (1997): М.: ИНФРА-М.

Хорошев С. (1998): “Реформа собственности”. - Журнал для акционеров, N 2 (70).

“Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1991-1997”. (1998): М., ИЭПП.