



*На правах рукописи*

**ПОПОВА ЕЛЕНА АНДРЕЕВНА**

**МЕХАНИЗМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В  
КОРПОРАТИВНЫХ СТРУКТУРАХ**

08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством  
(теория управления экономическими системами)

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

14 МАЙ 2009

Москва – 2009

Работа выполнена на кафедре национальной экономики ГОУ ВПО  
«Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова»

Научный руководитель – доктор экономических наук, профессор  
БАДАЛОВ ЛЕОНТИЙ МЕСРОПОВИЧ

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор  
ОРЛОВ АНДРЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ  
кандидат экономических наук  
ХАНИНА ВИКТОРИЯ ВАСИЛЬЕВНА

Ведущая организация – ГОУ ВПО «Государственный университет  
управления»

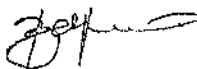
Защита состоится «27» мая 2009 г. в 11-00 часов на заседании диссертационного  
совета Д 212.196.05 при ГОУ ВПО «Российская экономическая академия им.  
Г.В.Плеханова» по адресу: 115998, г.Москва, Б. Строченовский пер., д.7,  
ауд. 306

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Российская  
экономическая академия им. Г.В.Плеханова»

Автореферат разослан «24» апреля 2009 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета Д 212.196.05  
кандидат экономических наук, доцент



В.Д. Свирчевский

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Управление государственной собственностью является одним из важнейших вопросов государственного регулирования экономики всех промышленно развитых стран. Используя право собственности, государство прямо или косвенно влияет на экономические процессы в различных отраслях промышленности как на федеральном уровне, так и на региональном уровнях.

В настоящее время эффективность управления государственной собственностью является как никогда актуальной и выступает в качестве одного из важнейших условий развития российской экономики. Поэтому совершенствование системы управления государственной собственностью – одна из важнейших задач органов государственной власти на современном этапе. В этой связи актуальность темы исследования обусловлена следующими обстоятельствами:

во-первых, необходимостью уточнения сущности и задач государственной собственности в условиях рыночной экономики и выявления ее структурных уровней в зависимости от того или иного этапа развития экономики;

во-вторых, целесообразностью выработки критериев, позволяющих объективно осуществлять анализ результатов функционирования государственной собственности в корпоративных структурах;

в-третьих, задачами совершенствования экономической политики государства, направленной на обеспечение нормального функционирования предприятий и организаций, акциями которых оно владеет;

в-четвертых, необходимостью повышения экономической эффективности функционирования государственной собственности в России.

Механизмы управления государственной собственностью в отечественных корпоративных структурах в настоящее время не достаточно эффективно применяются прежде всего в силу несовершенства нормативно-правовой базы. Исследования на эту тему достаточно разобщены и не

позволяют представителям государства системно и эффективно работать в данном направлении.

В последнее время в связи с мировым экономическим, и прежде всего финансовым кризисом можно наблюдать усиление роли государства во всех экономически развитых странах, государство берет под свой контроль все большее число предприятий и банков с целью минимизации возможных негативных последствий, связанных с кризисом. Это еще раз подтверждает необходимость усиления роли государственных органов во взаимодействии с реальным сектором экономики.

**Степень разработанности темы в научной литературе.** Теоретические вопросы управления государственной собственностью рассмотрены в трудах таких известных отечественных ученых, как Авеков В., Ануприенко В., Астапов К., Ахмедуев А., Бадалов Л., Бакатин Д., Бандурин В., Горапова О., Гридчина А., Добрышина Л., Клейнер Г., Кондратенко В., Кошкин В., Львов Д., Медведев Ю., Радыгин А., Свирчевский В., Шамхалов Ф., Якобсон Л. и другие.

Следует отметить, что во многих работах ученые основное внимание уделяли исследованию тенденций в управлении государственной собственностью. Вместе с тем остается ряд недостаточно разработанных вопросов, связанных с разработкой эффективного механизма управления государственной собственностью в корпоративных структурах. Недостаточная степень научной разработанности проблемы повышения эффективности управления государственной собственностью на современном этапе развития российской экономики обусловили выбор темы и определили цель исследования.

**Цель диссертационного исследования** – обоснование модернизации механизмов повышения эффективности управления государственной собственностью в корпоративных структурах, разработка предложений и методических рекомендаций по совершенствованию управления государственной собственностью в корпоративных структурах.

Для реализации поставленной цели в исследовании поставлены и решены следующие задачи:

- обосновать принципы и эффективность системы управления государственной собственностью на основе анализа мирового опыта управления государственной собственностью в экономически развитых странах и действующей системы управления государственной собственностью в России;
- определить основные направления модернизации управления государственной собственностью;
- разработать рекомендации по совершенствованию механизмов управления государственной собственностью в корпоративных структурах;
- сформулировать предложения по совершенствованию законодательства в сфере управления государственной собственностью;
- обосновать необходимость изменения существующей в России в настоящее время системы представительства в акционерных обществах, акции которых принадлежат государству.

**Объектом исследования** являются компании, пакеты акций в которых принадлежат государству, государственные институты и органы, осуществляющие управление этими пакетами акций, а также государственные корпорации.

**Предмет диссертационного исследования** – организационно-управленческие и экономические отношения в процессе управления государственной собственностью в корпоративных структурах на современном этапе развития российской экономики.

**Теоретическую базу** исследования составляют фундаментальные положения, содержащиеся в трудах отечественных и зарубежных ученых. В ходе разработки вопросов, связанных с управлением государственной собственностью были использованы положения экономической теории, теории управления экономическими системами, научных основ государственного регулирования экономики, социальной рыночной экономики, теории макроэкономики.

В основу теоретической разработки поставленной проблемы и решения задач положены общенаучные методы системного, системно-функционального, сравнительного, экономико-статистического анализа.

**Информационной базой** диссертационного исследования явились литературные источники по теме, законодательные и другие нормативно-правовые документы, данные официальной статистики и Интернета, а также фактические материалы ряда предприятий реального сектора экономики.

**Научная новизна исследования** состоит в разработке предложений и методических рекомендаций по совершенствованию механизмов управления государственной собственностью в корпоративных структурах. К критериям научной новизны данного исследования можно отнести обоснованность предложений об отказе государства от мелких пакетов акций (менее 10%) в корпорациях, необходимость консолидации различных научно-производственных активов в интегрированные структуры, в том числе и в госкорпорации, а также предложения автора о создании структурных подразделений, подотчетных собственнику, внутри обществ, акции которых принадлежат государству.

**Основные научные результаты**, полученные лично автором в ходе исследования и выносимые на защиту, состоят в следующем:

- выявлена необходимость на соответствующем этапе развития экономики для уменьшения диспропорций, образовавшихся в 90-е годы, расширения масштабов государственной собственности, поскольку в той или иной степени используя право собственности государство прямо ли косвенно влияет на экономические процессы в различных отраслях промышленности как на федеральном, так и на региональном уровнях;

- определены важнейшие направления модернизации управления государственной собственностью на основе оценки масштабов и эффективности использования государственной собственности в России на современном этапе развития ее экономики;

- разработаны рекомендации по совершенствованию системы управления государственной собственностью в корпоративных структурах (совершенствование законодательной базы, ужесточение контроля акционеров за учредительской деятельностью, формирование кадрового потенциала в сфере управления акционерными обществами с долей участия государства);

- обоснована необходимость совершенствования системы представительства государства в акционерных обществах;

- сформулированы предложения о создании независимых от руководства предприятий структур внутреннего контроля, подотчетных собственнику имущества, с целью контроля за деятельностью таких акционерных обществ и оперативного получения собственником объективной информации о деятельности общества.

**Практическая значимость результатов исследования.** Результаты данного исследования могут быть использованы органами государственной власти, осуществляющими управление государственной собственностью для выработки механизмов, повышающих эффективность управления государственной собственностью, а также в деятельности представителей государства в акционерных обществах, функционирующих в реальном секторе российской экономики. Кроме того, материалы исследования могут быть использованы в процессе изучения и преподавания экономических дисциплин в высших учебных заведениях, а также в научно-исследовательской работе.

**Апробация работы.** Основные положения диссертации применяются в практической работе Дирекции по контролю за финансово-хозяйственной деятельностью Открытого акционерного общества Объединенные машиностроительные заводы (Группа Уралмаш-Ижора).

Основные вопросы, рассмотренные в данной работе, были предметом докладов, научных дискуссий и прошли апробацию в ходе научно-практических конференций по проблеме управления государственной собственностью, в том числе на Международных Плехановских чтениях в 2006, 2008, 2009 гг. Кроме того, по данной проблематике автором была успешно защищена дипломная

работа в ГОУ ВПО «Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова» в 2005 году. Разработки диссертации нашли применение в учебном процессе ГОУ ВПО «Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова» при проведении занятий по курсу «Государственное регулирование национальной экономики».

**Публикации.** Основное содержание диссертации отражено в семи публикациях автора общим объемом 2,8 п.л., в том числе в одном из научных журналов из списка ВАК Минобрнауки России.

**Структура работы,** обусловленная целью и задачами исследования, состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы.

*Во введении* обоснована актуальность темы исследования, цели, задачи, объект и предмет исследования, а также теоретическая и практическая значимость исследования.

*В первой главе* «Основы управления государственной собственностью в корпоративных структурах» на основе критического анализа классических и современных экономических теорий и концепций рассмотрена категория государственной собственности, дано понятие управления государственной собственностью в системе государственного регулирования, рассмотрены принципы и система управления государственной собственностью в корпоративных структурах, дана оценка международного опыта управления государственной собственностью.

*Во второй главе* «Состояние и проблемы управления государственной собственностью в корпоративных структурах» проанализированы критерии, показатели и факторы экономической эффективности управления государственной собственностью в корпоративных структурах, дана оценка масштабам и эффективности управления государственной собственностью в России в настоящее время. Особое внимание при этом уделено созданию и функционированию в России государственных корпораций. Проанализирована работа представителей государства в акционерных обществах, в которых



государству принадлежат пакеты акций, обоснована необходимость модернизации существующей системы представительства и даны рекомендации по ее совершенствованию.

*В третьей главе «Механизмы модернизации управления государственной собственностью в корпоративных структурах»* описаны важнейшие направления модернизации управления государственной собственностью, разработаны рекомендации по совершенствованию системы управления государственной собственностью в корпоративных структурах (совершенствование законодательной базы, ужесточение контроля акционеров за учредительской деятельностью, формирование кадрового потенциала в сфере управления акционерными обществами с долей участия государства), сформулированы предложения о создании независимых от руководства предприятий структур внутреннего контроля, подотчетных собственнику имущества, с целью контроля за деятельностью таких акционерных обществ и оперативного получения собственником объективной информации о деятельности общества.

*В заключении* обобщены результаты проведенного исследования, сформулированы основные выводы и практические рекомендации.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ И ЕЕ ГЛАВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ**

Существование и функционирование рыночной экономики без государственного регулирования невозможно. Регулирующим центром при этом является государство, которое с одной стороны представляет все общество, а с другой – обладает правом внеэкономического вмешательства в экономические отношения. Задачей государства является нахождение оптимальной меры и наиболее эффективных форм регулирования экономики, которые, обеспечили бы ей социальную эффективность и при этом не

разрушили бы ее рыночную природу. Поскольку конкретные обстоятельства постоянно меняются, эта задача превращается в «вечную проблему».

Цель управления любой системой состоит в обеспечении сохранности, устойчивости, развития этой системы в общих интересах входящих в нее элементов. Применительно к государственной собственности сформулированная цель может быть представлена как обеспечение сохранности, развития, эффективного функционирования и использования всей совокупности объектов государственной собственности в интересах общества.

В современной экономике государство объективно выступает как «собственник собственников», призванный оптимизировать интересы личности и общества. Государство как собственник отличается от любого другого участника экономической жизни, поскольку с одной стороны определяет «правила игры», обладая при этом аппаратом принуждения, а с другой – обладая имуществом, наряду с другими субъектами участвует в хозяйственной деятельности. Наличие государственного имущества естественно требует управления им; при этом управление данным имуществом превращается в самостоятельное направление публичной деятельности государства, которое традиционно обеспечивается органами исполнительной власти.

Одной из важнейших целей существования государственной собственности является достижение общественных интересов. Природа государственной собственности отчетливо раскрывается при сравнении ее с частной формой собственности, которая используется чтобы не навредить интересам общества, а государственная – непосредственно в интересах общества.

Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации *государственная собственность* – это имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации – республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта Российской Федерации).

Управление государственной собственностью призвано обеспечить максимальное ее развитие там и в такой мере, где мотивация для частного капитала оказывается недостаточной, поскольку, как известно, развитие частной собственности и частного сектора экономики имеет объективные границы, связанные с техническими, социальными и другими факторами. Государственная собственность позволяет достичь во многих случаях недоступной для частного капитала концентрации ресурсов, необходимых для преодоления системного кризиса в экономике, решения крупномасштабных проблем промышленности, а также реализации общенациональных, социальных, научно-технических, военных и иных программ. Она может иметь преимущества по сравнению с частной собственностью в отраслях, тяготеющих к монополизации.

Управление государственной собственностью в рыночных условиях – сложная и вместе с тем очень важная задача, которую нельзя успешно решить оторвано от общей концепции управления экономикой. Оно не может быть ограничено лишь реализацией полномочия собственника по распоряжению имуществом. Схема процесса управления государственной собственностью представлена на рис. 1.

Система управления государственной собственностью базируется как на общих принципах теории управления, так и на специфических особенностях, связанных с осуществлением правил и условий, которые устанавливает государство как собственник имущества. Как известно, главной целью частного собственника, использующего свое имущество в процессе предпринимательской деятельности, является получение прибыли. В отличие от него ряд государственных предприятий могут быть ориентированы прежде всего на реализацию, например, социальных или оборонных задач, а не на получение максимума возможной прибыли.

При определении общих принципов управления государственной собственностью, необходимо учитывать те функции, которые она выполняет в общегосударственной экономической стратегии.

Сложившаяся в последние годы социально-экономическая обстановка в России обусловила необходимость формирования целостной системы управления государственной собственностью<sup>1</sup>.

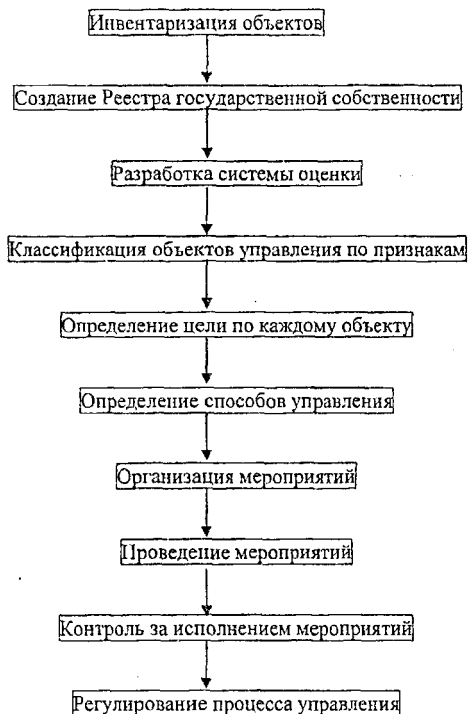


Рис. 1. Схема процесса управления государственной собственностью.

Управление государственной собственностью строится в основном на передаче объектов управления конкретным юридическим или физическим лицам для осуществления управленческих решений. В силу того, что государственная собственность отличается «абсолютным масштабом обобществления», осуществление управления ее объектами затруднительно.

Одной из важнейших задач управления государственной собственностью является обеспечение формирования предпосылок научно-технического

<sup>1</sup> См. Постановление Правительства от 09.09.1999 №1024 «О концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации», Консультант Плюс.

прогресса, которые в дальнейшем должны создать конкурентные преимущества отечественным предприятиям.

В целом управление государственной собственностью должно быть направлено на достижение стратегических и тактических целей развития национального хозяйства, при этом, определяя наиболее важные задачи, необходимо учитывать текущее состояние экономики страны.

Сегодня в отечественной промышленности в результате влияния кризисных явлений резко снизилась рентабельность производства. Она и раньше была на невысоком уровне, а сейчас снизилась до минимума. Особенно остро эта проблема стоит в оборонно-промышленном комплексе. Необходимы меры, которые повысили бы рентабельность промышленного производства, особенно это касается тех компаний, которые получают государственную поддержку. Пристальное внимание надо уделять инновационным отраслям экономики. По мнению многих экспертов, кризис стимулирует инновации. Когда экономика находится в стадии роста, более привлекательными являются простые и краткосрочные финансовые инструменты повышения доходности. Кризис же задает новые, гораздо более жесткие условия существования, и в этом смысле инновации (технологические и управленческие) становятся императивом развития.

Отдельного обсуждения заслуживает вопрос об увеличении доли государственной собственности в финансовом секторе в мировом масштабе. В рамках антикризисных программ значительная его часть перешла под контроль государства. Хотя государство вынуждено активно вмешиваться в деятельность финансового сектора, когда возникает угроза системного кризиса, но уже на этой стадии оно должно не только думать об отражении сиюминутных угроз, но и иметь долгосрочный план возвращения ведущей роли частному сектору<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что в настоящее время удельный вес государственной собственности в большинстве экономически развитых стран значителен. В развитых странах государственная собственность сосредоточена в

---

<sup>1</sup> Кудрин А. Мировой финансовый кризис и его влияние на Россию // Вопросы экономики, 2009, №1, С.26.

жизненно важных для населения и национальной безопасности страны отраслях народного хозяйства, в которых рыночные механизмы недостаточно эффективны.

Если говорить о сравнении эффективности предприятий государственного и частного секторов экономики, то надо отметить, что создание подобной методологии осложняется отсутствием не столько единого подхода к определению понятия эффективности использования собственности вообще, сколько критериев ее измерения и получения достоверной информации. Выбор значимых критериев эффективности использования собственности, в первую очередь, зависит от условий функционирования и назначения системы (государственной и частной собственности).

Как известно, при частной форме собственности главный и обязательный показатель ее эффективности – рентабельность. Что же касается государственной формы собственности, то теория и практика хозяйствования допускает и в определенной степени даже предполагает функционирование как рентабельных, так и нерентабельных предприятий с государственным участием. Сопоставление однотипных показателей эффективности использования государственной и частной собственности не может дать объективного результата, поскольку государственные и частые предприятия создаются, функционируют и развиваются в разных условиях. Надо отметить, что на сегодняшний день не существует четко определенных критериев эффективности управления государственной собственностью.

Эффективность деятельности предприятия с государственным участием должна определяться применительно к каждому конкретному предприятию. В настоящее время эффективность управления государственной собственностью оценивается фактически только из соответствия доходов от использования этой собственности установленному бюджетному заданию.

В ряде случаев государственные вложения в предприятия предполагают не только экономическую, но и многоаспектную социальную отдачу. Следовательно, проблема эффективности государственной

собственности выходит за рамки чисто экономической и понимается в максимально широком смысле.

Управление государственной собственностью в корпоративных структурах должно обеспечить такое развитие государственной собственности, чтобы в максимальной степени компенсировать слабость корпоративного сектора там, где мотивация для частного капитала оказывается недостаточной.

Совершенствование системы управления государственной собственностью в корпоративных структурах связано с непрерывным поиском возможностей роста эффективности портфеля акций, принадлежащих государству. Сущность проблемы повышения эффективности состоит в том, чтобы достичь снижения затрат на управление при достижении стабильно высокого уровня доходов от ценных бумаг как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

Надо отметить, что задача оптимизации структуры государственного портфеля ценных бумаг по критерию расширенной бюджетной эффективности неразрешима в чисто математическом аспекте. Степень выполнения социальных задач плохо формализуется, качественные характеристики преобладают над количественными, многомерность множества исходных данных препятствует поиску устойчивых связей между ними не только в строго функциональном, но и в статистическом виде, поэтому на практике задачу максимизации доходов решают при некоторых зафиксированных требованиях к предприятиям по решению ими социально-экономических задач. Также возможна обратная постановка задачи: максимизация в решении отдельных социально-экономических задач при заданном уровне доходов предприятий с государственными долями в уставном капитале. Такая постановка задачи дает частные решения, то есть оптимизация одних параметров проводится в некоторой области, ограниченной приемлемыми значениями других существенных для получаемого результата параметров. Таким образом, получаемые в результате вычислений значения расширенной бюджетной эффективности являются оптимальными лишь в частном случае.

Необходимо отметить, характер управления государственной собственностью в корпоративных структурах зависит от размера доли государственного участия в том или ином предприятии (см. табл.1).

Таблица 1

Распределение акционерных обществ с участием государства по размеру пакета принадлежащих государству акций

Доля находящаяся в федеральной собственности акций акционерных обществ (% уставного капитала)	Количество акционерных обществ	В % к общему количеству
100 %	1702	42,58
От 50 до 100 %	368	9,20
От 25 до 50 %	814	20,37
25 % и менее	932	23,32
В отношении акционерного общества используется специальное право – «золотая акция»	181	4,53
<b>ИТОГО</b>	<b>3997</b>	<b>100</b>

Источник: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.04.2007 № 543-р «Об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2008 год и основных направлений приватизации федерального имущества на 2008 – 2010 годы», Консультант Плюс.

В процессе реализации управленческих решений государство должно внедрять принципы рационального менеджмента, основанного на комплексном внедрении информатизации, проведении глубокого анализа, точного расчета, моделирования и прогнозирования ситуаций, выработки и реализации инновационных стратегий. Результатом реализации управленческих решений является оптимизация государственного портфеля ценных бумаг, оценочным критерием которой является максимальное повышение стоимости акционерного капитала.

В последние несколько лет в России наблюдается возрастание роли государства в экономике и вместе с этим сокращение объемов приватизации. В план приватизации на 2008 г. были включены пакеты акций 404 акционерных обществ, 102 объекта недвижимого имущества и 440 федеральных



государственных унитарных предприятий<sup>1</sup>. В то же время происходит наращивание присутствия государства в экономике страны. Несколько лет назад экономисты говорили, что размеры государственного сектора в России составляют 34% экономики, но если сегодня просуммировать деятельность всех госкомпаний и ФГУПов, то получится не менее 50% ВВП<sup>2</sup>. И присутствие государства в экономике только увеличивается.

Надо отметить, что данные статистики не дают полной картины того, что наблюдается в экономике, поскольку ряд компаний, в том числе крупных, государству напрямую не принадлежит и, соответственно, эти компании не попадают в списки компаний с участием государства, но фактически деятельность их государством контролируется (см. табл. 2).

В последние годы создавалась база для того, чтобы экономика России перешла на новый этап развития, локомотивом экономики стали при этом крупные государственные корпорации, интересы государства переориентировались с топливно-энергетической сферы на машиностроение, металлургию и даже рекламный рынок. В настоящее время государство увеличивает свое присутствие в экономике, создавая государственные корпорации по следующим причинам. Государственная корпорация имеет определенные преимущества в силу своей масштабности, например, при получении крупных банковских кредитов. В большинстве развитых стран подобная практика тоже присутствует, так, например, в кризисных ситуациях такие предприятия получают кредиты на более выгодных условиях и субсидии.

Одной из целей создания государственных холдингов являлась возможность улучшения управляемости государственных активов, исходящая из того, что государственному аппарату управлять несколькими десятками крупных компаний легче, чем тысячами унитарных предприятий и сотнями хозяйственных обществ с долей государства в капитале.

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.04.2007 № 543-р «Об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2008 год и основных направлений приватизации федерального имущества на 2008 – 2010 годы», Консультант Плюс.

<sup>2</sup> См. например, Круглый стол АСПЭК по вопросам рисков в современной экономике России 17 мая 2007 года, <http://worldcrisis.ru/crisis/294733>.

Итоги процесса трансформации собственности крупных промышленных предприятий  
в 2002 – 2007 гг

Субъект	Объект
Федеральная власть	Газпром, Башнефть, Башнефтехим
ОАО «Газпром»	Сибнефть, Sakhalin Energy (проект «Сахалин-2»), Русиа Петралсум (Ковыктинское месторождение), Нортгаз, основные газодобывающие активы Итера, Стройтрансгаз, Мосэнерго, СИБУР, Салаватнефтеоргсинтез
Газпромбанк	Объединенные машиностроительные заводы
ОАО «Роснефть»	Предприятия, ранее входившие в НК ЮКОС
ОАО	НПЗ «Иркут» (ИАПО, ОКБ Яковлева, ТАНТК имени Бериева), АХК «Сухой», РСК МиГ
ФГУП «Рособоронэкспорт» и ОПК «Оборонпром»	АвтоВАЗ, ВСМПО-Ависма, Русская спецсталь (волгоградский завод «Красный Октябрь» и Ступинское металлургическое производственно объединение), Вертолеты России (все вертолетные заводы и КБ), Оборонительные системы
ОАО «Атомэнергопром»	Атомстройэкспорт, ЭМАльяс-атом (завод «ЗиО-Подольск»), Ковровский механический завод
Банк ВТБ	Банк ПСБ (СИБ), Гута-банк

Одной из функций государственной корпорации в масштабах страны, по мнению некоторых экономистов, является стремление достичь политической и социальной стабилизации в обществе. Создание таких структур снимает вопрос неоднозначной легитимности частной собственности в ключевых областях экономики (нефтегазовая отрасль, авиастроение, телекоммуникации и т.д.), приводит к некоему "успокоению" общественного мнения, политически стабилизирует страну, способствует развитию потребительской экономики.

Позитивными факторами создания крупных госкомпаний является следующее: в оборонно-промышленном комплексе - восстановление нарушенных в 1990-е гг. коопераций, в авиастроении - уменьшение

конкуренции вследствие вступления в ВТО, в сфере ТЭК - укрепление позиций России в ее отношениях с ведущими развитыми странами мира в качестве "энергетической державы" и гаранта "энергетической безопасности".

Государственная корпорация, как форма хозяйствования, позволяет объединять ресурсы нескольких предприятий и концентрировать их на наиболее важных для страны направлениях, при этом имея гарантированную поддержку со стороны государства. Это несомненный плюс. Тем не менее и отрицательных факторов при применении системы госкорпораций достаточно много – если говорить об эффективности управления компаниями с государственным участием, то она, как правило, достаточно низкая, кроме того, компании с государственным участием редко функционируют в нормальной конкурентной среде, зачастую вытесняя частные компании, искажая тем самым рынок, способствуют монополии, при этом страдают интересы общества в целом.

Кроме того, предусмотренные российским законодательством механизмы не позволяют осуществлять эффективный контроль со стороны государства за степенью соответствия деятельности государственных корпораций установленным целям.

План упорядочения и систематизации госвмешательства в экономику, основанный на отраслевом воздействии, отражает общий курс правительства на отказ от роли государства как «судьи над схваткой». В настоящее время Министерство экономического развития и торговли твердо и последовательно рассматривает Правительство как «играющего тренера» в бизнесе.

В условиях мирового экономического кризиса, начавшегося в 2008 году, государство стало пристально следить за ситуацией на предприятиях, являющихся ключевыми для российской экономики. На федеральном уровне Правительственной комиссией по повышению устойчивости развития российской экономики утвержден перечень из 295 системообразующих организаций. Отраслевыми министерствами и ведомствами сформирована система мониторинга за состоянием этих предприятий. Для поддержки предприятий Правительство будет использовать такие инструменты, как

дополнительная капитализация, прямая господдержка, госгарантии по кредитам<sup>1</sup>.

В настоящее время в отношении находящихся в государственной собственности акций применяются разные формы управления ими (см. рис.2).

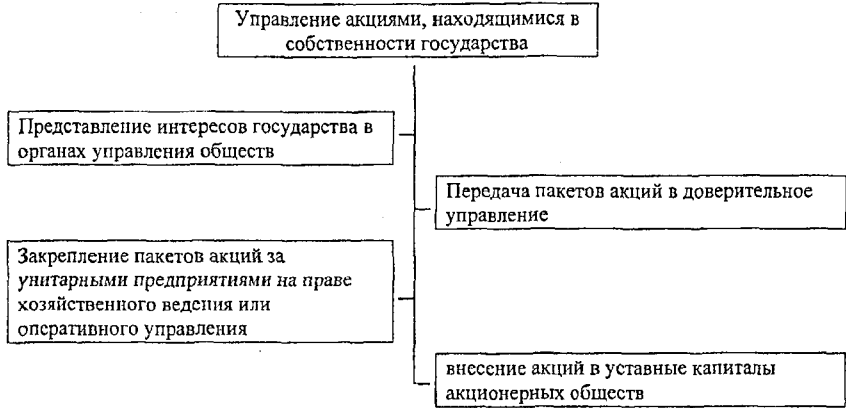


Рис. 2. Формы управления акциями, находящимися в государственной собственности.

Надо отметить, что только представление интересов государства в органах управления обществ ориентировано на прямое участие государства в управлении акционерными обществами, остальные подразумевают некоторое дистанцирование государства от управления подобными обществами и передачу всех либо части правомочий собственника.

В российских условиях при отсутствии четкого государственного регулирования и контроля государство, даже имея на руках контрольный пакет акций, во многих случаях оказывается в роли номинального (пассивного) собственника, позволяя другим акционерам (исключительно в их собственных интересах) осуществлять полный контроль за деятельностью государственных структур. Участие в институте представителей в основном государственных служащих федерального уровня создает проблему качества представительства в

<sup>1</sup> Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год // Российская газета, 20.03.2009.

связи с несоответствием количества организаций с выделяемыми ресурсами и возможностями самой системы. В этих условиях государство не в состоянии эффективно управлять большим количеством организаций. В настоящее время государство в значительной степени утратило рычаги воздействия на государственные предприятия и коммерческие организации с подконтрольной долей акций в государственной собственности.

Не секрет, что корпоративная структура многих российских компаний, пакетом акций которых владеет государство, весьма запутана и включает в себя десятки дочерних и «внучатых» компаний, которые расположены в оффшорных зонах. Фактически на деятельность таких аффилированных компаний государство не оказывает никакого влияния, но зачастую именно они являются центрами прибыли во всей корпоративной структуре. Все это еще раз подчеркивает, что государству пора начать играть активную роль в деятельности акционерных обществ, акциями которых оно владеет. Это необходимо для того, чтобы заставить менеджмент компании сделать бизнес более прозрачным и доступным для контроля со стороны государства.

В настоящее время представители интересов Российской Федерации в органах управления акционерных обществ, акции которых находятся в собственности государства, два раза в год должны отчитываться о финансово-хозяйственной деятельности общества, перечень вопросов, которые должны быть отражены в отчете установлен законодательно<sup>1</sup>. На наш взгляд, существующий перечень целесообразно дополнить следующими данными:

- отчет общества о выпуске и обращении собственных эмиссионных ценных бумаг;
- сведения о сделках, претензионно-исковой работе и проверках общества;
- социальная сфера и инфраструктура.

В целях формирования эффективного института представителей государства в акционерных обществах их назначение следует осуществлять на принципах широкого конкурсного отбора. К участию в конкурсах на право

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства от 04.10.1999 №1116 «Об утверждении порядка отчетности руководителей федеральных государственных унитарных предприятий и представителей интересов Российской Федерации в органах управления открытых акционерных обществ», Консультант Плюс.

управления государственной собственностью предлагается допускать как физических (и не только из числа сотрудников профильных министерств и ведомств), так и юридических лиц. Кандидат на должность представителя государства должен удовлетворять специально оговоренным профессионально-квалификационным требованиям и представить на конкурс с последующей защитой перспективный план развития управляемого объекта собственности. Для этого участникам конкурсного отбора соответствующий орган управления государственной собственностью обязан предоставить полную и исчерпывающую информацию об объекте управления. Для прошедшего отбор кандидата, в обязательной форме предлагается устанавливать испытательный срок. Не прошедшие испытания подлежат увольнению в соответствии с нормами Трудового кодекса Российской Федерации. В этом случае, объявляется новый конкурс на занятие должности представителя государства.

Для того чтобы государство получало реальные дивиденды на принадлежащие ему акции, а также имело гарантии нераспродажи имущества акционерных обществ с долей участия государства необходимо внести изменения в действующее законодательство, а также принятие внутрикorporативных нормативных актов, регулирующих порядок распоряжения имуществом.

Автору представляется целесообразным внести поправки в действующее законодательство, в первую очередь для снижения потерь бюджета и повышения ответственности должностных лиц, осуществляющих представительскую функцию государства в акционерных обществах. В Федеральном законе «Об акционерных обществах» необходимо предусмотреть, что в том случае, если государству принадлежит 25 и более процентов акций акционерного общества, представитель государства в совете директоров при проведении голосования по вопросу одобрения крупной сделки обязан присутствовать на заседании совета директоров, а при невозможности такого присутствия — выразить свое мнение в порядке заочного голосования. Решения совета директоров об одобрении крупной сделки, принятые в отсутствие представителя государства, который обладает не менее чем 25 процентами акций общества, могут быть признаны

недействительными по иску государственного органа — собственника акций либо его представителя. Объем пакета в 25% выбран потому, что реальный положительный контроль над деятельностью акционерного общества уже сегодня, в зависимости от структуры акций других владельцев, вполне достижим в диапазоне 20 - 30%. Теоретически считается, что при существующей распыленности акций, когда реальная «процентная стоимость» явок на общие собрания акционеров, составляет 60 - 80% всех голосов, а для принятия ключевых решений требуется две трети голосов участников собрания, вес двадцатипятипроцентного пакета удваивается, что и приводит к фактически полному контролю за принимаемыми решениями<sup>1</sup>. В результате принятия предложенных дополнений в случае отсутствия представителя государства не будет происходить потеря рычагов влияния государства на принятие решений.

В целях совершенствования системы управления государственной собственностью автору представляется целесообразным внедрение в практику управления объектами государственной собственности критериев эффективности управления. Ими следует считать качественные показатели рациональности управления объектами государственной собственности: коэффициент отдачи, коэффициент качества управления, коэффициент эффективности управления. Кроме того, для повышения эффективности управления государственной собственностью необходимо провести ряд мероприятий по совершенствованию учета, планирования и отчетности работы объектов государственной собственности. Необходимо обеспечить определенную стабильность высшего звена управления акционерного общества с пакетами акций, находящимися в управлении государства, запретив смену финансового менеджмента этих организаций по причине кадровых изменений в правительственных структурах или в административных органах на региональном уровне.

В уставах акционерных обществ с долей участия государства следует продумать ужесточение контроля акционеров за учредительской

---

<sup>1</sup> См., например, Кошкин В.И. Управление государственной собственностью. — М.: ИКФ «ЭКОС», 2002. С.184.

деятельностью, в том числе за распределением прибыли дочерних обществ, а также учрежденных с их участием обществ и товариществ.

Важным направлением повышения эффективности управления государственной собственностью является ее законодательное оформление. Поэтому представляется необходимым принятие федерального закона «О государственной собственности», который должен четко определить структуру государственной собственности, ее правовое положение и возможности ее отчуждения. Помимо этого закон должен определить полномочия органа, осуществляющего управление государственной собственностью и его ответственность.

Автор считает целесообразным осуществление продажи государственных пакетов акций акционерных обществ размером до 10%, учитывая практическую невозможность контроля за деятельностью акционерных обществ с таким пакетом акций, а также затратность органов управления государственной собственностью даже по обеспечению чисто формального функционирования соответствующей системы управления.

Серьезным изъяном в системе управления является то, что многие управленцы не несут персональной ответственности за управленческие решения и их экономическую эффективность. Практически закрыты от ответственности чиновники высшего ранга. Думается, что ответственность за эффективность управленческих решений должна быть закреплена законодательно.

Представляется, что в качестве одного из путей повышения эффективности управления обществами, в уставном капитале которых государство владеет пакетом акций, целесообразно создавать подразделения внутреннего контроля, подотчетные собственнику имущества (государству) (рис.3). Надо отметить, что в настоящее время в России существуют законодательные требования о создании подразделений внутреннего контроля<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Приказ ФСФР РФ от 09.11.2007 №07-102/пз-н «Об утверждении положения о деятельности по организации торговли на рынке ценных бумаг», Консультант Плюс.



но это относится только к компаниям, акции которых котируются на биржах, однако, подобные подразделения целесообразно создавать и в других акционерных обществах с участием государства. Система внутреннего контроля должна ориентироваться не только на подтверждение достоверности отчетности, но и на повышение эффективности и экономичности операций.

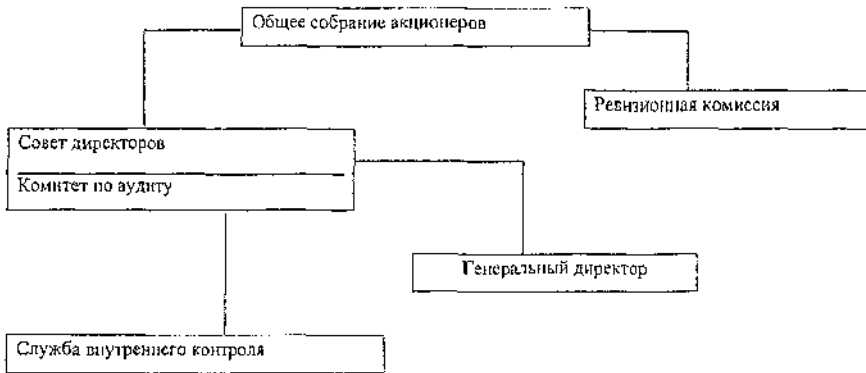


Рис. 3. Подразделения служб внутреннего контроля акционерного общества.

Эффективная система внутреннего контроля в первую очередь необходима собственникам предприятия, которые должны иметь всю информацию о компании. Система внутреннего контроля позволяет владельцам понять, что необходимо делать для роста эффективности, и быть уверенным в достоверности предоставляемой информации. Основные цели и задачи службы внутреннего контроля состоят в осуществлении системного контроля за эффективностью работы общества и информационной прозрачностью экономической информации посредством контроля за состоянием и движением активов и обязательств.

Законодательством предусмотрено обязательное наличие в Обществе ревизионной комиссии (ревизора) (Ст. 85 Федерального закона «Об акционерных обществах»). Однако надо отметить, что в настоящее время в большинстве обществ с участием государства избрание, функционирование и отчеты ревизионных комиссий (ревизоров) носят формальный характер. Автор

считает, что ревизионная комиссия может являться эффективным инструментом контроля за деятельностью общества со стороны государства как собственника имущества. Основными целями деятельности ревизионной комиссии являются обеспечение использования активов общества в интересах общества, предотвращение и пресечение нарушений в процессе финансово-хозяйственной деятельности общества.

В целях совершенствования управления государственной собственностью необходимо решить задачу формирования кадрового потенциала в этой сфере, поскольку кадры специально для системы управления государственной собственностью никто не готовил, соответственно, подбор их на рынке труда весьма затруднителен и в ряде случаев просто неэффективен.

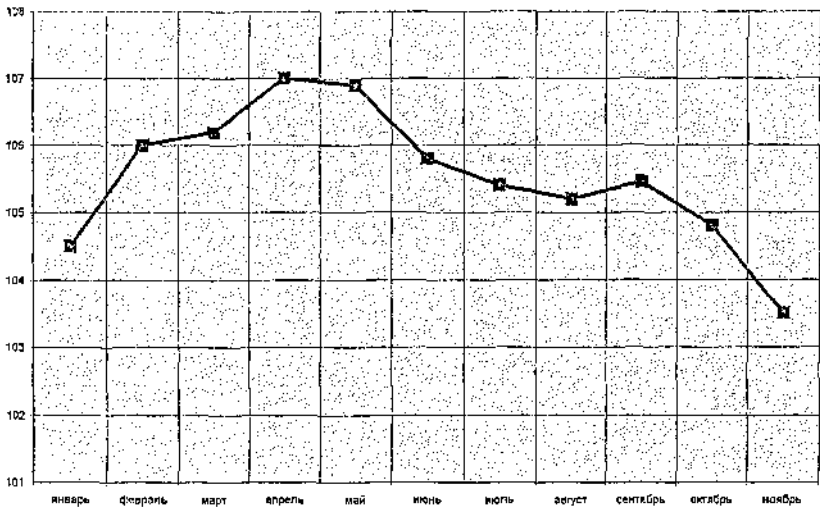


Рис. 4. Индекс промышленного производства в 2008 году, в % нарастающим итогом с начала года к соответствующему периоду предыдущего года.

Источник: Министерство промышленности и торговли Российской Федерации ([www.mindrpt.gov.ru](http://www.mindrpt.gov.ru)).

Остается открытым вопрос о принятии специального закона о промышленном развитии. Целесообразность принятия этого закона на сегодняшний день усиливается, поскольку сейчас увеличивается размер

бюджетной помощи отечественной промышленности. А для этого нужна четкая законодательная база. После того, как в ноябре 2008 года произошел резкий спад производства практически во всех отраслях российской промышленности (см. рис.4), стала окончательно очевидна необходимость выделения денежных средств реальному сектору экономики из государственного бюджета.

Таким образом, в результате осуществления предлагаемых мер, эффективность управления государственной собственностью в корпоративных структурах, по нашему мнению, может быть значительно увеличена. При создании независимых подразделений внутреннего контроля государство как собственник имущества может получить реальный контроль над обществами, акциями которых оно владеет.

**ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ АВТОРОМ ОПУБЛИКОВАНЫ  
СЛЕДУЮЩИЕ НАУЧНЫЕ РАБОТЫ:**

1. Попова Е.А. К вопросу о вмешательстве государства в экономику страны // Экономика. Предпринимательство. Окружающая Среда, 2007, №4 (32). – 0,9 п.л. (*издание рекомендовано ВАК Минобрнауки России*).
2. Попова Е.А. О представительстве государства в акционерных обществах с госучастием // Экономика и технология: Научные труды. Вып. 20. – М.: Изд-во Рос. экон. акад., 2006. – 0,3 п.л.
3. Попова Е.А. Основные направления совершенствования управления государственной собственностью в корпоративных структурах // Современные аспекты экономики №10 (135) 2008. – 1,2 п.л.
4. Попова Е.А. Об управлении государственной собственностью // Восемнадцатые Международные плехановские чтения: Тезисы докладов студентов (4-7 апреля 2005г.). – М.: Изд-во Рос. экон. акад., 2005. – 0,1 п.л.
5. Попова Е.А. Об увеличении роли государства в экономике России // Двадцать первые Международные плехановские чтения: Тезисы докладов аспирантов, магистрантов, докторантов и научных сотрудников (4-7 апреля 2008г.). – М.: Изд-во Рос. экон. акад., 2008. – 0,1 п.л.
6. Попова Е.А. Ueber die Dividendenpolitik in Hinsicht auf die Aktiengesellschaft mit der staatlichen Beteiligung // Десятнадцатые Международные плехановские чтения: Тезисы докладов аспирантов на иностранных языках (22 апреля 2006г.). – М.: Изд-во Рос. экон. акад., 2006. – 0,1 п.л.
7. Попова Е.А. О кадровом потенциале в системе управления государственной собственностью в корпорациях // Двадцать вторые Международные плехановские чтения: Тезисы докладов аспирантов, магистрантов, докторантов и научных сотрудников (14 апреля 2009г.). – М.: Изд-во Рос. экон. акад., 2009. – 0,1 п.л.

Подписано в печать «22» апреля 2009 г. Печать трафаретная.  
Тираж 100 экз. Заказ № 126

Отпечатано в ОТОУП МИПК РФА им. Г.В. Плеханова.  
115998, Москва, Б. Строченовский пер., 7.