

Российская академия наук  
Институт экономики

---

**А.Ю. Яковлев**

Управление российскими компаниями  
с государственным участием:  
методологические и практические аспекты

Москва  
Институт экономики  
2019

УДК 334.723  
ББК 65.05

**Яковлев А.Ю.** Управление российскими компаниями с государственным участием: методологические и практические аспекты: Научный доклад. - М.: Институт экономики РАН, 2019. – 42 с.

Данная работа является первой в рамках запланированного трехлетнего исследования, цель которого – разработка методологических и институциональных подходов к повышению качества управления компаниями с государственным участием в российской экономике. В докладе проведен анализ современного состояния данных компаний, сформированных институтов и технологий управления, существующих проблем их функционирования.

Актуальность исследования обусловлена необходимостью повышения эффективности деятельности компаний с государственным участием и отсутствием комплексного подхода к изучению вопросов функционирования институтов и механизмов управления компаниями (акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью), акции (доли) которых находятся в федеральной собственности и принадлежат субъектам Федерации.

**Ключевые слова:** компания с государственным участием, институты управления, механизмы управления.

**Классификация JEL:** H82, H83, Z18.

**Yakovlev A.Y.** Management institutions and mechanisms for Russian companies with state participation: Scientific report. Moscow: Institute of Economics of RAS, 2019.

The report is first within three-year planed research which the aim of the elaboration of methodological and institutional approaches to the quality improvement of management of companies with state participation in Russian economy. The report contains an analysis of the methodological and practical aspects of management of companies with state participation in Russia through the study of their current state, problems of functioning, formed management institutions and mechanisms.

The relevance of this study is due to increase of activity efficiency of companies with state participation and lack of a comprehensive study that reveals the functioning of institutions and mechanisms for management of companies (joint-stock companies and limited liability companies) whose shares are in federal property and belong to the subjects of the federation (Russian regions).

**Keywords:** company with state participation, management institutions, management mechanisms.

**JEL Classification:** H82, H83, Z18.

© Яковлев А.Ю., 2019

© Институт экономики РАН, 2019

© Валериус В.Е., дизайн, 2007

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение .....	4
Глава 1. <b>Методологические аспекты управления российскими компаниями с государственным участием</b> .....	6
Глава 2. <b>Институты управления российскими компаниями с государственным участием</b> .....	15
Глава 3. <b>Механизмы управления российскими компаниями с государственным участием</b> .....	27
Глава 4. <b>Проблемы функционирования институтов и механизмов управления российскими компаниями с государственным участием</b> .....	33
Заключение .....	38
Литература .....	41

## Введение

В настоящее время в научной и периодической литературе встречаются исследования, в которых подвергается критике российский государственный сектор экономики. Нередко предметом негативных суждений являются находящиеся в государственной собственности компании и управление ими, в частности, акционерные общества с государственным участием. Несмотря на высокую степень недовольства относительно низким уровнем управления государственными организациями, авторы критических замечаний редко осуществляют погружение собственно в механизмы управления юридическими лицами, которые, по сути, выступают предметом их негативной оценки.

Другое заблуждение связано с получившим широкое распространение отождествлением управления федеральной собственностью и собственностью субъектов Российской Федерации. Иногда к ним еще добавляют управление муниципальной собственностью, которая никоим образом не может быть причислена к государственной, так как представляет собой самостоятельную форму. Подобное смысловое «склеивание» приводит к серьезному искажению реального положения вещей.

Говоря об управлении объектами собственности, в том числе и госкомпаниями, стоит вспомнить слова академика Н.Я. Петракова: «Нет многообразия форм собственности, есть многообразие форм и методов управления собственностью» (Петраков, 2004. С. 5.) Данное высказывание вскрывает суть процессов, происходящих с имуществом, и их итогов.

Мировой и российский (советский) опыт управления компаниями с государственным участием показывает, что вне зависимости от того, кто является собственником, организация может работать как эффективно, так и наоборот. Зависит это, прежде всего, от того, насколько верно подобран управленческий инструментарий.

В связи с вышесказанным задачами данного исследования являются:

- систематизация понятийного аппарата по заявленной теме;
- разработка универсальной классификации компаний с государственным участием;
- выявление специфических черт системы управления компаниями с государственным участием;
- анализ и оценка институционально-правовых основ и экономико-правовой инфраструктуры управления компаниями с государственным участием;
- выявление дисфункций современных институтов и механизмов управления компаниями с государственным участием.

## Методологические аспекты управления российскими компаниями с государственным участием

В рамках данного научного исследования в качестве приоритетных рассматривались методологические принципы и подходы к содержательному наполнению базовых понятийных категорий, классификации компаний с государственным участием, формированию соответствующих институциональных основ системы государственного регулирования и экономико-правовой структуры корпоративного управления. Начать стоит с терминологии.

Базовой категорией в работе является «компания с государственным участием». Данное понятие не нашло закрепления в российском законодательстве, не имеет широкого распространения и единого определения в научной литературе. Рассмотрим содержательное наполнение данной категории.

Основой существования организации, вне зависимости от организационно-правовой формы, является собственность. Без нее невозможно учреждение юридического лица, так как при его создании вносится имущественный вклад, обеспечивающий организацию денежными средствами, движимым и недвижимым имуществом, интеллектуальными правами и пр., которые необходимы для осуществления его уставной деятельности.

Отмена в конце 1990 г. государственной имущественной монополии инициировала процессы по формированию различных категорий собственников. Среди таковых выступают Российская Федерация (федеральный центр) и субъекты Федерации (регионы). Все объекты, находящиеся в их владении, пользовании и распоряжении, относятся к государственной форме собственности. Иными словами, государственная собственность в России подразделяется на федеральную и собственность субъектов Российской Федерации. Последнюю еще иногда называют «региональной» по аналогии с региональным управлением, также одной из двух форм государственного управления.

В государственной собственности, как и любой другой, могут находиться разные объекты, в том числе акции и доли в уставных капиталах компаний, возникших преимущественно в результате приватизации советских предприятий различного профиля.

Акции и доли — значительно более сложный для реализации вещных прав актив, к тому же имеющий свойство, при отсутствии должного внимания, трансформироваться из источника доходов в генератор убытков. Все это заставляет собственников, если они хотят, чтобы их активы были рентабельными, заниматься ими на постоянной основе.

Переходя к содержанию центральной категории настоящего исследования отмечу, что под компаниями с государственным участием я буду понимать *коммерческие организации, созданные в организационно-правовых формах акционерного общества и общества с ограниченной ответственностью, акционером (участником) которых выступает Российская Федерация и (или) субъект Федерации.*

Стоит обратить внимание на то, что дефиниция не содержит указания на количество акций (долей), которые должны находиться у Российской Федерации или субъекта Федерации, чтобы к компании была применима приставка «государственная».

Обе организационно-правовые формы находят четкое закрепление в законодательстве — Гражданском кодексе Российской Федерации и отдельных федеральных законах. Акционерным обществом «признается коммерческая организация, уставный капитал которой разделен на определенное число акций, удостоверяющих обязательственные права участников общества (акционеров) по отношению к обществу» (Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. Ст. 2, п. 1). В свою очередь, обществом с ограниченной ответственностью считается «созданное одним или несколькими лицами хозяйственное общество, уставный капитал которого разделен на доли», участники которого не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости принадлежащих им долей (Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. Ст. 2, п. 1).

В российском законодательстве акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью объединены в общую категорию — хозяйственные общества.

Во избежание возникновения возможной путаницы с понятиями, которые на первый взгляд могут показаться схожими, укажем на отличия между компаниями с государственным участием, государственными корпорациями и государственными компаниями. На данный момент существует единственная государственная компания – «Российские автомобильные дороги». Государственных корпораций в России также не так много, их шесть: «Ростех», «Роскосмос», «Росатом», ВЭБ.РФ, Агентство по страхованию вкладов и Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Ранее существовало еще три (в частности, одна из них – государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий» – была преобразована в АО «РОСНАНО» со 100%-ным участием Российской Федерации).

Российским законодательством государственные корпорации и государственные компании отнесены к некоммерческим организациям (Гражданский кодекс..., 1994. Ст. 50, п. 3, пп. 14; Федеральный закон от 12 января 1996 г. Ст. 71, п. 1, Ст. 7.2, п.1), в отличие от хозяйственных обществ, являющихся коммерческими.

Несмотря на законодательную регламентацию различных вопросов, связанных с госкорпорациями, в том числе понятийного характера, имеются расхождения в научном и правовом понимании категории «государственная корпорация».

Отдельно стоит остановиться на недопустимости отождествления компаний с корпоративными юридическими лицами, или корпорациями. К последним отнесен широкий круг коммерческих и некоммерческих организаций, учредители (участники) которых обладают правом участия (членства) в них и формируют высший орган (Гражданский кодекс ..., 1994 г. Ст. 65.1, п. 1). Тем самым, понятие «корпорация» является более широким, чем «компания».

Следующим из непростых для решения вопросов является определение количества компаний с государственным участием в стране.

Примечательно, что точное их число определить довольно затруднительно, так как оно практически ежедневно меняется – в реестре акционеров делаются записи о смене акционера в связи с продажей акций, осуществляются акционирование государственных унитарных предприятий, передача акций государственным



корпорациям или от Российской Федерации субъекту Федерации, а иногда и наоборот, и т.д.

Прослеживается тенденция к их уменьшению, хотя в отдельные промежутки времени число хозяйственных обществ могло расти ввиду более динамичного процесса акционирования предприятий, нежели продажи акций.

За первые 15 лет преобразования государственных предприятий — с 1992 по 2006 гг. — было создано 32 700 акционерных обществ, акции которых принадлежали Российской Федерации (Государственный сектор ..., 2008. С. 116). Стоит отметить, что иным организационно-правовым формам (например, существовавшим тогда товариществам с ограниченной ответственностью и пр.) отдавалось предпочтение в лице акционерных обществ.

Указанная цифра выглядит внушительной, но необходимо иметь в виду масштаб наследия советского монопольного государственного сектора экономики. Наиболее ликвидные объекты государственной собственности быстро меняли владельца, поэтому период жизни коммерческих организаций с государственным участием был весьма короток.

Интересно и иное явление. Количество акционерных обществ, акционером которых выступала Российская Федерация и субъекты Федерации, их доля в структуре акционерной собственности и общей массе юридических лиц в стране существенно менялись.

В 1994 г. в 17% акционерных обществ в России в числе акционеров было государство, в 2007 г. их доля снизилась до 1,2% (Ваславская, 2009. С. 7, 16, 17). Таким образом, за относительно небольшой промежуток времени в 13 лет произошло снижение числа организаций с акционером-государством в 14 раз. Указанная тенденция имела место на всем протяжении российской новейшей истории. За период 2003–2018 гг. компаний с участием Российской Федерации стало в 3,7 раза меньше, основной причиной этого является активная политика федерального центра по снижению своего участия в компаниях (рис. 1).



Примечание: 2003–2013 гг. – акционерные общества, 2016–2018 гг. – хозяйственные общества.

Рис. 1. Динамика уменьшения количества компаний с участием Российской Федерации

Составлено по: данные Правительства Российской Федерации.

Структура федеральной акционерной собственности представлена в табл. 1.

Таблица 1. Распределение акционерных обществ по размеру принадлежащего Российской Федерации пакета акций

Размер доли (%)	2003	2006	2008	2010	2013	2016
100	118 (2,8%)	1136 (30,5%)	1989 (54,1%)	1757 (59,6%)	1256 (53,7%)	765 (44,9%)
От 50 до 100	600 (14,3%)	397 (10,7%)	269 (7,3%)	138 (4,7%)	100 (4,3%)	93 (5,5%)
От 25 до 50	1339 (31,9%)	885 (23,8%)	645 (17,6%)	358 (12,1%)	227 (9,7%)	172 (10%)
25 и менее	2148 (51%)	1306 (35%)	771 (21%)	697 (23,6%)	754 (32,3%)	674 (39,6%)
Всего	4205	3724	3674	2950	2337	1704

Составлено по: данные Правительства Российской Федерации и Росимущества.

Что касается субъектов Федерации, то число акционерных обществ, акции (доли) которых находятся в их собственности, довольно сильно различается, как и количество включенных в прогнозные планы приватизации. В целом, по одной из оценок, кото-

рая довольно близко отражает реальное положение дел, в 2016 г. на субъекты Федерации приходилось 2 424 акционерных общества (Звягинцев, 2018. С. 124).

На данный момент крупнейшим акционером остается Российская Федерация, хотя уже сейчас серьезную конкуренцию ей составляют государственные корпорации (в особенности, госкорпорации «Ростех» и «Роскосмос»). По количеству приватизируемых акционерных обществ Россия также опережает и субъекты Федерации, и госкорпорации, выставляющие на продажу свои непрофильные активы, в том числе в форме акционерных обществ. Также у акционера – Российской Федерации – наиболее сложная структура акционерной собственности.

Важным в исследовании компаний (в частности, акционерных обществ) с государственным участием является вопрос об их классификации. Существует широкий спектр мнений по данной проблеме. Нормативные правовые акты также не дают однозначного ответа на вопрос о том, как именно следует типологизировать акционерные общества. Законодатель лишь разделяет их на публичные и непубличные.

Если смотреть с позиции того, кто выступает в качестве акционера, то возможна следующая градация:

- с участием Российской Федерации;
- с участием субъектов Российской Федерации.

В свою очередь обращение к прогнозному плану (программе) приватизации (который имеется помимо Российской Федерации и у субъектов Федерации) позволяет разделить акционерные общества на подлежащие:

- приватизации в соответствии с нормами Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» в прогнозный период с помощью следующих процедур: аукцион, публичное предложение, без объявления цены;
- приватизации, сроки приватизационных процедур в отношении которых определяются по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим координацию и регулирование деятельности данного общества;

- приватизации путем внесения акций в уставный капитал интегрированной структуры на основании решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;
- передаче государственным корпорациям «Ростех», «Роскосмос», «Росатом» (касается некоторых акционизируемых федеральных государственных унитарных предприятий).

Настоящая градация усложняется наслоением общего деления акционерных обществ с участием Российской Федерации на:

- входящие в перечни, утвержденные распоряжением Правительства РФ от 23 января 2003 г. № 91-р;
- стратегические – входящие в перечень, утвержденный Указом Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009 «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ»;
- «простые» – все остальные.

Еще больше ситуация запутывается по причине того, что акции Российской Федерации периодически передаются субъектам Федерации. Это может делаться в отношении конкретной организации или происходить массово по отрасли. Примером является аэропортовая деятельность, где у Российской Федерации из всех некогда имевшихся акций аэропортов осталось совсем небольшое число (100% акций АО «Международный аэропорт Магнитогорск», ОАО «Аэропорт Магадан» и АО «Аэропорт Элиста», доли в АО «Международный аэропорт Шереметьево» и АО «Международный аэропорт Внуково»). В 2017–2018 гг. из федеральной собственности переданы акции еще 2-х аэропортов (АО «Аэропорт Архангельск» и АО «2-й Архангельский объединенный авиаотряд») Архангельской области. Практика передачи акций субъектам значительно более распространена, чем от регионов в федеральную. В качестве примера последней можно привести АО «Институт пластмасс имени Г.С. Петрова», акции которого Российская Федерация получила от г. Москвы. Однако в федеральной собственности акции находились непродолжительный период времени и, в свою очередь, были переданы госкорпорации «Ростех».

Наш поиск классификационных признаков, не приведший к нахождению четких критериев, в том числе в связи с наличием множественных градаций федеральных хозяйственных обществ, еще более усложняется из-за отсутствия единых показателей у субъектов Федерации.

В столице в соответствии с постановлением Правительства Москвы введено официальное деление акционерных обществ, акции которых находятся в городской собственности, на три группы.

Отнесение обществ к тем или иным из них осуществляется на основе нескольких критериев: количества акций у Москвы, результатов и содержания их деятельности (в том числе доля прочих доходов в общем доходе, эффективность работы, реализация инвестиционных проектов, осуществление девелоперской деятельности).

Если резюмировать вышесказанное, то в основу классификации компаний с госучастием могут быть положены следующие признаки:

- публичность;
- субъект, отождествляемый с государством (Российская Федерация или субъект Федерации);
- приватизационное будущее (включенность в план приватизации);
- запланированное будущее согласно плану приватизации (данный критерий используется как подпункт для хозяйственных обществ, включенных в прогнозный план приватизации);
- порядок управления.

Как видно из приведенных классификационных параметров, имеются некоторые пересечения, что неизбежно в виду использования мультифакторного подхода.

Проведя анализ имеющихся классификаций, я предлагаю собственную простую универсальную, применимую как для федеральных, так и региональных компаний. В ее основу положено количество акций (доля), находящихся в государственной собственности, что влияет на порядок управления соответствующей организацией, в том числе предоставляет определенные права акционеру (участнику) на общем собрании.

Таким образом, компании с государственным участием могут быть разделены на следующие:

- со 100%-ным участием;
- от 100% минус 1 акция до 50% плюс 1 акция (доля менее 100%, но более 50%) – общество с преобладающим пакетом (долей);
- 50% и менее – компания с пассивным пакетом (долей).

Последний пункт также может быть градирован на менее 50%, но более 20% и менее 20%. Цифра в 20% обусловлена нормами законодательства об отнесении акционера (участника), имеющего такой размер акций (доли), к аффилированным лицам, а также возможностью ввода в совет директоров (наблюдательный совет), по крайней мере, одного своего представителя.

Переходя непосредственно к управлению компаниями с государственным участием, отмечу, что под ним будет пониматься деятельность органов государственной власти и должностных лиц по воздействию на компанию для исполнения воли собственника в лице Российской Федерации и (или) субъекта Федерации.

## Институты управления российскими компаниями с государственным участием

Существующие в настоящее время в России институты управления компаниями с государственным участием, как любые другие, прошли через определенное эволюционное развитие, причем довольно интенсивное, что связано с резким форсированным переходом экономики страны в противоположную формацию.

В силу ограниченности объема настоящего доклада и отсутствия возможности подробно разобрать эволюцию российских институтов, перейдем к анализу их функционирования в текущем состоянии.

По моему мнению, в России можно выделить следующие институты управления компаниями с государственным участием:

- регламентации и разделения полномочий между органами государственной власти;
- внутриорганизационного планирования;
- директив;
- профессиональных директоров и независимых экспертов;
- контрольного триумvirата (парламентского контроля, государственного аудита (контроля), общественного контроля).

Стоит отметить, что настоящий перечень не является исчерпывающим, однако, ввиду высокой степени влияния данных институтов на систему управления компаниями, ограничимся им.

Остановимся на приведенных институтах более подробно, начав с *разделения полномочий*. Как на федеральном, так и на региональном (субъектов Федерации) уровне в управление вовлечены в различной степени разные органы, причем не только исполнительной власти. В субъектах Федерации законодательный орган региона более глубоко погружен в процесс, нежели Федеральное Собрание Российской Федерации (ФС РФ). Но это не единственное отличие.

Если говорить о разделении полномочий между органами государственной власти по управлению компаниями с государственным участием, то может быть выделено три ключевых подхода.

Первым является *отраслевой подход*. Полномочия по управлению компаниями концентрируются в органе исполнительной власти, ответственном за соответствующую сферу. Например, агропромышленные государственные компании находятся под управлением Министерства сельского хозяйства, транспортные — Министерства транспорта и т.п.

При втором — *централизованном подходе* — все управленческие функции в отношении государственных компаний сконцентрированы у специализированного органа по управлению государственным имуществом. Отраслевые органы власти не участвуют в управлении компаниями с государственным участием, а их влияние на них ограничивается государственным регулированием соответствующей отрасли экономики.

Третий подход состоит в построении механизма управления компаниями с государственным участием с *разделением полномочий* между отраслевым органом и специализированным. При этом ряд вопросов может решаться совместно (например, по персональному составу органов управления и контроля).

В России используется *смешанный подход*. Специализированным органом по управлению государственной собственностью в Российской Федерации выступает Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество), в субъектах Федерации — это региональные министерства, комитеты и агентства имущественных отношений. Как правило, кроме отдельных компаний, права акционера (проведение общих собраний акционеров, избрание и прекращение полномочий членом совета директоров и ревизионной комиссии, генерального директора, утверждение годового отчета, распределение чистой прибыли и пр.) осуществляются специализированными государственными органами по управлению собственностью. В свою очередь, отраслевые органы государственной власти обладают собственной компетенцией (в том числе выработка и осуществление государственной политики в соответствующей сфере, согласование персонального состава органов управления и контроля компаний, изложение позиции по включению (исключе-



нию) обществ из планов приватизации) и могут быть созданы как на федеральном, так и на региональном уровне.

В силу большего числа федеральных компаний по сравнению с отдельными региональными и важности для экономики страны ряда юридических лиц (например, ПАО «Газпром», ПАО «НК «Роснефть», ПАО «Сбербанк», Банк ВТБ (ПАО), АО «Объединенная судостроительная корпорация», ПАО «Объединенная авиастроительная корпорация», АО «Корпорация развития Дальнего Востока») в Российской Федерации более сложная система управления ими. В этой связи смешанный подход к управлению усложняется еще выделением из общей массы компаний, управление которыми осуществляется особым образом.

Наиболее важные с точки зрения государства акционерные общества (данной организационно-правовой форме отдается предпочтение на федеральном уровне) выделены в так называемый перечень «91-р», утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 г. № 91-р. В него входят государственные банки, энергетические, транспортные компании, предприятия оборонно-промышленной отрасли и иные крупнейшие организации. По данным компаниям наиболее важные решения принимаются не специальным и отраслевыми федеральными органами исполнительной власти, а высшим исполнительным органом в лице Правительства Российской Федерации.

Имеется еще один перечень — стратегических акционерных обществ, утвержденный Указом Президента России от 4 августа 2004 г. № 1009. В него вошли организации, обеспечивающие стратегические интересы, обороноспособность и безопасность государства, защиту нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан страны (среди них: АО «Агентство ипотечного жилищного кредитования»; ПАО «Транснефть»; АК «АЛРОСА» (ПАО); АО «Первый канал»; АО «Гознак»). Их судьба, в частности вопрос продажи их акций, решается с участием Президента Российской Федерации. Большинство организаций стратегического перечня входят одновременно и в перечень «91-р».

Есть среди федеральных компаний и иные, управление которыми осуществляется особым образом. Например, ОАО «Российские железные дороги», права акционера в котором реализуются

непосредственно Правительством Российской Федерации. Помимо этого, в отдельных акционерных обществах все права по управлению компаниями переданы отраслевым органам власти: Министерству транспорта Российской Федерации в отношении АО «Государственная транспортная лизинговая компания», Министерству Российской Федерации по делам Северного Кавказа – АО «Корпорация развития Северного Кавказа» и АО «Курорты Северного Кавказа», Министерству Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики – АО «Корпорация развития Дальнего Востока». Также всеми полномочиями по управлению закрепленными за ними госкомпаниями наделены Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России) и Управление делами Президента Российской Федерации (УДП).

На федеральном уровне есть практика передачи управления компаниями государственным корпорациям. Наиболее часто это происходит с госкорпорациями «Ростех», «Роскосмос» и «Росатом». Они исполняют функции акционера в отношении обществ, акции которых подлежат передаче соответствующей корпорации.

В субъектах Федерации, как правило, система управления компаниями с государственным участием базируется на централизованном подходе. Основные функции управления, в том числе по организации и проведению общих собраний акционеров, советов директоров, согласованию сделок, разработке и принятию внутренних положений, принадлежат уполномоченному региональному органу по управлению государственным имуществом. В свою очередь, решения стратегического характера и кадровых вопросов (например, утверждение стратегии общества и персонального состава органов управления и контроля) принимаются специализированным органом по управлению государственной собственностью с учетом мнения отраслевого органа государственной власти.

Следующий институт, заслуживающий внимания, – *внутриорганизационного планирования*, связанный с утверждением органом управления в лице совета директоров (наблюдательного совета) документов стратегического характера. Наиболее часто встречаются долгосрочные и среднесрочные программы развития (ДПР и СПР), рассчитанные соответственно на 5 лет и 3 года.

В них анализируются рынки товаров и услуг, конкурентов, определяются цели и задачи организации на соответствующий период, закладываются ключевые показатели эффективности, рассматриваются внутренние и внешние риски и угрозы и пр.

В настоящее время большинство федеральных и региональных компаний с государственным участием имеет ДПР и СПР, однако нередко документы носят формальный характер и не позволяют раскрыть весь потенциал стратегического планирования.

Важное место в федеральном и региональных механизмах управления компаниями с государственным участием занимает *институт директив*.

Директивы представляют собой письменные указания, выдаваемые государственным представителям уполномоченным органом государственной власти о необходимых к выполнению определенных в них действий, в частности, голосования «за» или «против» по вопросам повестки дня заседания или собрания участников (акционеров). Последнее находит проявление в следующих 2-х случаях:

- представление позиции акционера на общем собрании акционеров, в частности — голосование по вопросам повестки дня. Вариацией может служить голосование представителя на собрании участников общества с ограниченной ответственностью;
- осуществление голосования членами совета директоров (наблюдательного совета) по вопросам повестки дня заседания соответственно совета директоров или наблюдательного совета.

Необходимость появления директив обусловлена рядом причин. Среди наиболее существенных можно выделить желание снизить риски утраты контроля над обществом и формальное исключение (на практике можно встретить голосование членом совета директоров иначе, нежели указано в директиве) возможности голосования вопреки интересам акционера, нашедшим отражение в директивах уполномоченного органа власти.

Говоря о плюсах и минусах директивного голосования, необходимо отметить, что это весьма дискуссионный вопрос. Не углубляясь в аргументы, выдвигаемые разными сторонами, приведем

основные «за» и «против». К положительным моментам директив относятся главным образом те, что были отмечены в причинах появления директив. В свою очередь, к отрицательным — невозможность голосования члена совета директоров на основании собственного опыта, знаний и понимания ситуации.

Директива предписывает как голосовать по конкретному вопросу повестки дня заседания совета директоров (наблюдательного совета). При отсутствии письменных указаний по директивному вопросу представитель соответствующего акционера голосует «против» (такая норма закрепляется в нормативном акте, регулирующем вопросы исполнения полномочий членами коллегиального органа управления).

Важным моментом относительно директив является то, что они касаются лиц, относящихся к так называемым представителям интересов соответствующего акционера или профессиональным поверенным (например, Российской Федерации, субъекта Федерации), но не распространяются на людей, наделенных статусом «независимых директоров», которые по всем вопросам имеют возможность голосовать в соответствии с внутренним чувством (основанным на букве закона) и интересами государства и общества.

Если говорить об акционерных обществах с участием Российской Федерации, то директивы представителям ее интересов в совете директоров выдаются по наиболее важным вопросам. Среди таковых: утверждение повестки дня общего собрания акционеров; назначение генерального директора и досрочное прекращение его полномочий; избрание председателя совета директоров; дача согласия на совершение или последующее одобрение некоторых категорий сделок; принятие решения об участии в других организациях.

Директивы используются при управлении не только федеральными компаниями, но и региональными.

В Москве довольно замысловатая ситуация как в целом с управлением акционерными обществами, так и с директивами в частности. Общества разделены на группы (I, II, III). От попадания организации в соответствующую группу и зависит перечень вопросов для получения обязательных письменных указаний.

Для I группы акционерных обществ все рассматриваемые вопросы требуют директив, для организаций II группы имеется пе-

речень директивных позиций, во многом схожих с приведенными выше федеральными. Для представителей города в акционерных обществах, находящихся в III группе, директивное голосование не предусмотрено, однако отраслевой орган исполнительной власти столицы выдает им рекомендации (письменно оформленная позиция госоргана). Также для организаций II группы, в зависимости от вопроса, выдаются либо директивы, либо рекомендации.

Данный опыт Москвы представляется довольно интересным. Под рекомендацией понимается оформленная в виде официального документа органа исполнительной власти позиция для голосования представителя города на общем собрании акционеров и на заседании совета директоров (наблюдательного совета) по вопросам повестки дня собрания или заседания.

Наличие в столице помимо директив рекомендаций неминуемо наталкивает на необходимость прояснения вопроса, насколько они обязательны для исполнения. Наилучшим ответом служит обязанность представителя интересов Москвы неукоснительно выполнять директивы и руководствоваться рекомендациями.

Иными словами, рекомендации отличаются от директив отсутствием жестко регламентированной необходимости представителя интересов голосовать в соответствии с содержанием документа. С формальной точки зрения, голосующий может разделить официальную позицию органа власти по соответствующему вопросу или нет. Однако последствия для такого представителя интересов Москвы в коллегиальном органе управления могут быть весьма незавидными.

В качестве другого примера использования письменных указаний регионами отметим Московскую область, которая к директивным отнесла схожий с федеральным и московским городским перечень. При этом разработчики закона Московской области закрыли перечень директивных вопросов в отличие от акционера Российской Федерации, предоставившего возможность выдачи директив в иных случаях.

В федеральном акте имеется формулировка, позволяющая выдавать директивы по иным вопросам в целях исполнения поручений и указаний высших должностных лиц государства. Порой директивы касаются даже такого вопроса, как назначение секретаря

совета директоров (корпоративного секретаря), а именно — голосование за определенного кандидата. Также в перечень директивных не входят некоторые вопросы, кардинально влияющие на будущее организации, например, утверждение ДПР, с помощью которой, в зависимости от ее содержания, деятельность компании будет совершенствоваться или зайдет в тупик. ДПР является и своего рода опорой для весьма важных документов (ключевые показатели эффективности, годовой бюджет организации и пр.). Имелись случаи и выдачи директив по такому проблемному и важному для государственных организаций вопросу, как закупки (*Смотрюшкая, Анчишкина, Черных, 2017. С. 70–78*), в частности, по принятию определенных изменений в положения о закупках товаров, работ и услуг для нужд акционерных обществ.

Если сравнить предметы директив у приведенных выше акционеров, то получим следующую картину. Российская Федерация и оба региона считают необходимым давать письменные указания по голосованию по таким вопросам, как: рекомендации по размеру дивиденда по акциям и порядку его выплаты; принятие решений об участии и о его прекращении в других организациях; одобрение некоторых категорий сделок. Каждый из приведенных пунктов не случайно отнесен к директивным. В частности, от того, каким будет размер дивиденда, зависит сколько получит акционер в свой бюджет. Необходимость в директиве относительно участия в других организациях (за исключением некоторых случаев, когда это отнесено к компетенции общего собрания акционеров) обусловлена наличием риска внесения вклада в уставный капитал активов общества, которые могут быть впоследствии утрачены.

Интересным представляется, что избрание председателя совета директоров ни Москва, ни Московская область, в отличие от Российской Федерации, не посчитали необходимым сделать директивным.

Выдаются директивы уполномоченным органом по управлению государственным имуществом. Для обществ с участием Российской Федерации, как правило, это Росимущество или его территориальные органы. Также это может быть Правительство РФ, Минобороны России, УДП и другие федеральные органы исполнительной власти.

В некоторых случаях права по выдаче директив передаются даже не органам исполнительной власти, а государственным корпорациям. Госкорпорации выполняют данные функции в отношении обществ, акции которых находятся в федеральной собственности и подлежат передаче соответствующей корпорации.

В субъектах Федерации, как правило, это также орган по управлению имуществом. Что касается необходимости согласования позиции акционера с иными органами исполнительной власти, то в регионах рассматривают этот вопрос по-разному. Например, в Московской области директивы выдаются уполномоченным органом (Министерством имущественных отношений Московской области) с учетом предложений отраслевого органа. В столице их выдает Департамент городского имущества города Москвы после рассмотрения направленных предложений отраслевого органа исполнительной власти.

Необходимо отметить, что ряд пунктов относится к представителям коллегиального органа управления только в случае, если уставом соответствующий вопрос отнесен к компетенции совета директоров.

К директивам в профессиональной и научной средах разное отношение. Этот инструмент, как и любой иной, приводит к положительным результатам при его умелом и умеренном использовании и наоборот.

Следующий — *институт профессиональных директоров и независимых экспертов*.

Профессиональные директора, которых не стоит путать с профессиональными поверенными, — это физические лица, не являющиеся государственными служащими, привлекаемые Российской Федерацией или субъектом Федерации в качестве своего представителя в орган управления компанией. Профессиональные директора — специалисты в области корпоративного управления, имеющие опыт руководящей работы, как правило, знакомые с отраслевой спецификой общества, в совет директоров (наблюдательный совет) которого они выдвигаются.

Созвучным, но имеющим иное содержание, термином является «профессиональный поверенный». Таковым может быть как госслужащий (лицо, замещающее государственную долж-

ность), так и профессиональный директор, т.е. негосударственный служащий.

Еще одна категория членов коллегиальных органов управления — независимые директора, также относящиеся к пулу профессиональных директоров, но голосующие, в отличие от профессиональных поверенных, по директивным вопросам по своему усмотрению.

Тем самым единственное отличие между профессиональным поверенным и независимым директором — степень свободы голосования. Однако ввиду того, что директива может быть выпущена по любому вопросу, степень правовой скованности действий представителей государства играет важное значение в механизме управления компаниями с государственным участием.

Четкого правового закрепления приведенных выше категорий нет. Имеются рекомендации Банка России, нашедшие отражение в Кодексе корпоративного управления, где независимым директором признается «лицо, которое обладает достаточным профессионализмом, опытом и самостоятельностью для формирования собственной позиции, способно выносить объективные и добросовестные суждения, независимые от влияния исполнительных органов общества, отдельных групп акционеров или иных заинтересованных сторон» (Кодекс ..., 2014. Пп. 2.4.1).

Стоит отметить, что независимые директора встречаются значительно реже, нежели профессиональные поверенные, что связано с меньшей степенью подконтрольности первых со стороны собственника.

В свою очередь, независимым экспертом является физическое лицо, не являющееся государственным служащим и не замещающее государственную должность, привлекаемое Российской Федерацией или субъектом Федерации для работы в ревизионной комиссии.

Приведенные выше термины и их содержание получили наибольшее распространение в профессиональной среде. Однако существуют и альтернативные варианты. Например, в законодательстве Московской области содержится такое понятие, как «представитель Московской области», объединяющее лиц, участвующих как в органах управления (совете директоров или наблюдательном со-



вете) и контроля (ревизионной комиссии), так и в общем собрании акционеров от имени области.

В столице имеются свои специфические термины. В частности, «аттестованный директор», коим выступает лицо, не являющееся государственным служащим, прошедшее аттестацию и включенное в реестр аттестованных директоров.

Проведенный анализ относительно вопроса о профессиональных и независимых директорах, несмотря на отсутствие единой позиции со стороны акционера Российской Федерации и субъектов Федерации, позволил составить достаточно четкое представление относительно указанных категорий.

Последний из институтов — *контрольный триумвират*, состоящий из 3-х форм контроля: парламентского, государственного аудита (контроля) и общественного.

Разделение властей, имеющее место в России, ведет к разграничению полномочий между ветвями. Одна из функций законодательной власти лежит в области контроля за деятельностью органов исполнительной власти, в том числе за управлением государственным имуществом. Контроль осуществляется как непосредственно законодательным органом, так и через специальный орган парламентского контроля.

ФС РФ использует следующие формы парламентского контроля: направление парламентских и депутатских запросов; заслушивание на заседаниях палат парламента, комитетов и комиссий докладов руководителей органов исполнительной власти; участие в назначении лиц, замещающих должности в исполнительной власти, и иных должностных лиц; взаимодействие со Счетной палатой Российской Федерации (СП РФ) и иными органами и должностными лицами; проведение парламентских слушаний и расследований. Схожие полномочия реализуются представительными органами субъектов Федерации.

Довольно широкую практику получило заслушивание докладов руководителей органов исполнительной власти на заседаниях законодательных органов, а также комитетов и комиссий.

В качестве примера можно привести мероприятие 2019 г., прошедшее в нижней палате — парламентские слушания по теме повышения эффективности управления федеральным имуществом,

на котором выступало руководство Министерства экономического развития Российской Федерации, Росимущества, аудитор СП РФ, депутаты, представители компаний и ученые (в частности, Института экономики РАН) (Комитет ..., 2019). Мероприятие можно отнести к одной из форм взаимодействия палат парламента с СП РФ.

Помимо парламентского и государственного осуществляется общественный контроль, представленный как отдельными созданными органами (Общественной палатой РФ и региональными палатами), так и некоммерческими организациями и активными гражданами.

## Механизмы управления российскими компаниями с государственным участием

Управлению компаниями с государственным участием свойственно большое число специфических черт по сравнению с частными.

Говоря об акционерных обществах (как, впрочем, и об обществах с ограниченной ответственностью) неминуемо приходится задумываться о том, кто является акционером (участником). В зависимости от того, кто им (ими) окажется, происходит выстраивание возможной логики процессов, протекающих в организации, и управления ею. Например, когда речь идет о публичном акционерном обществе при распыленности пакета акций, акционеры и руководство компании заинтересованы в увеличении чистой прибыли, из которой выплачиваются дивиденды, и стоимости акций. В акционерном обществе с одним или несколькими акционерами цель состоит в подавляющем числе случаев в максимизации прибыли, извлекаемой в ходе функционирования компании (получаемой необязательно от дивидендов). Под эти цели подбирается топ-менеджмент, осуществляется его ротация в случае неэффективной работы и т.д.

Когда речь заходит о государственных компаниях, обычная логика не всегда работает. Происходит это в силу отсутствия конкретного субъекта, принимающего решения (в том числе определяющего цели организации, персональный состав органов) и контролирующего их исполнение.

На первый взгляд, приведенные выше тезисы могут показаться странными. В частности, цель деятельности компаний, которые относятся к коммерческим организациям, должна быть очевидна — получение прибыли. Однако с госкомпаниями все сложнее. В госсобственности находится значительное число компаний, не приносящих на протяжении многих лет прибыль, или величина которой крайне мала по сравнению с их выручкой.

Классический подход в управлении персоналом — назначениях и освобождениях от занимаемых должностей членов советов директоров, правления, генерального директора — также имеет ограниченное действие в компаниях с государственным участием, так как не всегда есть зависимость между эффективностью работы лица и нахождением его на той или иной руководящей должности.

Причины возникновения указанных и многих иных явлений связаны с отсутствием единого центра принятия решений и постановки целей. В частной компании, например, такая роль у единственного или доминирующего акционера (участника). В госкомпании подобного лица нет. Различные полномочия, касающиеся управления организацией, рассредоточены между значительным числом органов и должностных лиц с разными позициями и интересами.

Иными словами, можно констатировать, что государство — сложный собственник, принимающий медленные, порой противоречивые решения, не имеющий четкого понимания относительно судьбы конкретных компаний, при этом осуществляющий управленческое воздействие на них.

Для более глубокого понимания ситуации подробно разберем, каким образом Российская Федерация и субъекты Федерации осуществляют управление компаниями, находящимися в их владении.

В силу лимитированности объема настоящей работы автор ограничит степень погружения в элементы механизма управления компаниями с государственным участием уровнем госоргана (в случае собственности Российской Федерации — Росимущества его территориальными органами, субъекта Федерации — регионально-го органа по управлению имуществом). Стоит отметить, что внутри органа власти (в некоторых ситуациях и обособленного структурного подразделения — департамента, управления) нередко отсутствует единство мнений и позиций по различным вопросам относительно управления не только определенным хозяйственным обществом, но иногда и коммерческими организациями в целом. Несмотря на существование внутренних противоречий, орган должен высказать свою позицию или принять какое-то конкретное решение.

Деятельность компаний с государственным участием, как и любых иных, регулируется общими законодательными нормами.

При этом важным и существенным отличием является наличие значительного числа нормативных правовых актов, регламентирующих порядок управления компаний с участием государства (в случае как с федеральными, так и региональными компаниями).

Общие нормы, в частности, устанавливают перечень возможных к образованию органов и их полномочия. Для акционерного общества обязательными являются лишь 2 органа управления — общее собрание акционеров и единоличный исполнительный орган. Роль последнего может исполнять управляющая организация. Несмотря на наличие советов директоров или наблюдательных советов в акционерных обществах с государственным участием, они не являются обязательными. С июля 2018 г. акционерные общества могут функционировать без ревизионной комиссии. Пока в федеральных и региональных акционерных обществах образуются советы директоров и ревизионные комиссии, что отличает Российскую Федерацию и субъекты Федерации от частных акционеров, далеко не всегда создающих подобные органы. Вместо ревизионной комиссии в некоторых частных акционерных обществах имелся ревизор (в единственном числе), что ранее допускало законодательство.

На сегодняшний день Российской Федерацией и регионами используются все допускаемые к образованию органы управления (общее собрание акционеров, совет директоров или наблюдательный совет, единоличный исполнительный орган) и контроля (ревизионная комиссия). Но коллегиальный исполнительный орган — правление — имеется только в крупных организациях.

Рассмотрим их основные полномочия более подробно.

За высшим органом управления помимо неотъемлемых полномочий (тех, которые не могут быть переданы иным органам — вопросы, связанные с уставом, реорганизацией и ликвидацией общества, уставным капиталом, избранием и прекращением полномочий совета директоров и ревизионной комиссии) закрепляется ряд ключевых, которые в частных компаниях нередко находятся в ведении советов директоров или даже исполнительных органов, в частности: назначение и освобождение от должности генерального директора; одобрение ряда сделок, в том числе связанных с приобретением, отчуждением недвижимого имущества. Это свидетельствует о наличии недоверия у представителей акционера к органам управления и же-

лании сохранения максимального контроля над акционерным обществом. Также причина кроется в имевших место случаях обременения и отчуждения ключевых активов обществ в ряде организаций.

Несмотря на ограниченное использование собственником законодательно предусмотренного потенциала полномочий советов директоров, им отводится достаточно важная роль в механизме управления компаниями. Если структурировать вопросы компетенции советов директоров, то их можно разделить на следующие блоки:

- стратегическое управление — определение приоритетных направлений деятельности общества, утверждение стратегии, ключевых показателей эффективности;
- нормативно-регулирующее воздействие — утверждение внутренних документов — положений (в том числе о закупках, от содержания которых во многом зависит эффективность расходов организации), политики управления рисками и пр.;
- структурно-организационные вопросы — создание филиалов и открытие представительств, формирование комитетов;
- кадровое обеспечение и мотивация — утверждение условий договора с генеральным директором, избрание и прекращение полномочий членов правления, решение вопроса об их премировании, рекомендации по размеру выплачиваемых членам ревизионной комиссии вознаграждений;
- контроль — утверждение ежеквартального отчета общества, оценка эффективности его деятельности, контроль за реализацией стратегии, исполнением ключевых показателей эффективности и иных документов;
- имущественно-экономические вопросы — принятие решений об участии в дочерних и зависимых обществах, одобрение некоторых категорий сделок, списание объектов недвижимого имущества, утверждение условий оплаты услуг аудитора, утверждение регистратора и др.;
- обеспечение проведения общих собраний акционеров — их созыв, утверждение повестки, установление даты

определения лиц, имеющих право на участие в них, рекомендации по распределению чистой прибыли, размеру дивиденда и порядку его выплаты.

В целом коллегиальному органу управления отводится роль общего руководства деятельностью акционерного общества и контроля за деятельностью исполнительных органов.

Помимо органов управления и контроля в компаниях образуются комитеты совета директоров (наблюдательного совета), статус которых в июле 2018 г. был повышен в связи с изменениями в законодательстве. Как правило, в федеральных акционерных обществах формируют три комитета: по аудиту, кадрам и вознаграждениям и стратегии. При должном подходе к организации работы, примеры чего имеют место быть, комитеты могут стать важным элементом в механизме управления акционерным обществом и повышении эффективности его деятельности.

Ключевая роль в управлении компаниями с государственным участием отводится единоличному исполнительному органу, именуемому в большинстве организаций генеральным директором. В круг его обязанностей входит решение вопросов оперативной деятельности организации, основными из которых являются: действие без доверенности от имени общества; заключение договоров и совершение иных сделок; распоряжение финансовыми средствами и имуществом организации. Несмотря на наличие ограничений, связанных с заключением сделок, и необходимости одобрения их со стороны совета директоров или общего собрания акционеров, практика такова, что гендиректор имеет возможности практически свести на нет любые начинания совета директоров, вне зависимости от воли коллегиального органа направлять организацию по тому или иному пути, создать предпосылки для банкротства и ввести его в данную процедуру.

Независимость единоличного исполнительного органа от совета директоров невелика в силу того, что решение о его назначении и освобождении от должности принимает общее собрание акционеров, придерживающееся собственной логики и редко учитывающее мнение коллегиального органа. Наличие лишь ограниченно-го инструментария влияния на генерального директора со стороны совета директоров (в частности, через утверждение условий договора

с ним и премирование) позволяет единоличному исполнительному органу фактически действовать на свое усмотрение без необходимости учета позиции данного совета.

Коллегиальный исполнительный орган в России как в целом, так и в компаниях с государственным участием не получил широкого распространения и существует, как правило, в организациях, для которых его наличие является обязательным требованием (например, для банков), или в очень крупных (ПАО «Газпром», АО «Объединенная судостроительная корпорация» и др.). При его наличии ему передается часть полномочий генерального директора и иногда совета директоров. В силу того, что председателем правления является единоличный исполнительный орган, за ним все равно остаются практически все рычаги принятия решений по оперативным и иным вопросам деятельности организации.

Помимо органов управления в компаниях формируется ревизионная комиссия, необходимость существования которой часто подвергается сомнению. Один из аргументов — что это во многом российское изобретение, не свойственное коммерческим организациям за рубежом. Ревизионная комиссия является органом осуществления контроля за финансово-хозяйственной деятельностью общества. На нее возлагаются крайне важная и ответственная функция по подтверждению достоверности данных, содержащихся в годовом отчете и годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности, и иные обязанности, кроме того, ей могут давать поручения органы управления компании. Она может проводить в любое время проверочные мероприятия на основании собственного решения и готовить предложения по повышению эффективности финансово-хозяйственной деятельности организации.



## Проблемы функционирования институтов и механизмов управления российскими компаниями с государственным участием

Существующие в настоящий момент институты и механизмы управления компаниями с государственным участием далеки от идеальных, что порождает различные проблемы, связанные с их функционированием.

Наличие значительного числа компаний (около 3,5 тыс.) в госсобственности требует и внушительного числа кадров для занятия должностей членов советов директоров и ревизионных комиссий. Если компаниям формировать совет директоров и ревизионную комиссию, состоящие не менее чем из 5 и 3 чел. соответственно, то для закрытия указанных позиций нужно около 28 тыс. компетентных лиц. По причине того, что это довольно затруднительно, собственники выходят из ситуации с помощью включения в составы органов управления и контроля государственных служащих, причем нередко на каждого сотрудника приходится по 5–7, а иногда и более организаций. При общей высокой загруженности госслужащих им далеко не всегда удается уделить должное внимание компаниям, что влияет на качество их работы. Отсюда берут истоки многие «болевы́е точки», основные из которых выделены в процессе исследования.

1. Для решения указанной проблемы на протяжении ряда лет применяется практика привлечения профессиональных директоров и независимых экспертов. Являясь в целом положительной, она периодически дает сбои, когда в органы управления и контроля попадают люди, формально относящиеся к выполнению своих обязанностей и не вникающие в происходящее в организациях. Это сводит на нет возможный положительный эффект от замены госслужащих.

Довольно ярким примером низкого уровня исполнительской дисциплины служит ситуация с реализацией компаниями поручений Президента России и Правительства Российской Федерации (рис. 2).

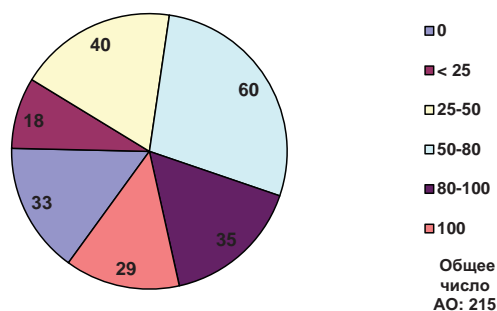


Рис. 2. Исполнение компаниями с участием Российской Федерации поручений акционера

Составлено по: данные Росимущества.

Как можно заметить, из 215 компаний с участием Российской Федерации, попавших в мониторинг, полностью исполнили поручения и отчитались по ним лишь 29 организаций. Для сравнения исполнительская дисциплина 35 компаний – от 80 до 100%, 60 – 50–80%, 40 – 25–50%, 18 – менее 25%, 33 – 0%.

2. Довольно высокая текучесть кадров на государственной службе, в особенности в территориальных органах, приводит к возникновению постоянной недоукомплектованности советов директоров и ревизионных комиссий, увеличивая нагрузку на остальных членов органов.

3. Имеет место формальное отношение к содержанию принимаемых документов со стороны сотрудников общества, подготавливающих проекты, и членов советов директоров, их принимающих.

4. Отсутствует корреляционная зависимость между содержанием долгосрочной программы развития, среднесрочной программой развития, ключевыми показателями эффективности, годовыми бюджетами и итогами по финансовым годам, что позволяет менеджменту общества «показывать» ту выручку, которую он считает нужной, тратить полученные средства так, как ему видится, в том числе через неэффективные и непрозрачные закупки.

5. Сложившаяся практика такова, что значительное число генеральных директоров не заинтересовано в результатах деятель-

ности компаний, что ведет к низкой или отрицательной величине прибыли.

6. Предыдущий пункт отчасти объясняется искаженной мотивационной составляющей. Генеральный директор, осуществляющий ежедневную операционную деятельность и от которого в значительной степени и зависит финансовый результат, получает ежемесячную заработную плату, а также надбавки и премии как сотрудник общества в соответствии с условиями коллективного договора, не отражающими результаты работы и не зависящие от чистой прибыли.

7. Одновременно с этим источником выплаты вознаграждений членам совета директоров и ревизионной комиссии выступает чистая прибыль, при этом ревизионная комиссия практически не в состоянии повлиять на финансовый результат организации, так как преимущественно изучает произошедшее за предыдущий год. Члены совета директоров также получают вознаграждение, как правило, из чистой прибыли, но в силу их полномочий по законодательству и уставу и приступлению к работе по прошествии половины календарного года серьезно повлиять на финансовый результат затруднительно. Это приводит к тому, что ряд членов советов директоров и ревизионных комиссий теряют интерес и самоустраиваются от активного участия в жизни компании.

8. Нередки ситуации, когда членам советов директоров не предоставляется запрашиваемая ими документация, необходимая для взвешенного принятия решений. Подобное может иметь разные проявления: полное игнорирование запросов документации; предоставление ее в усеченном виде и (или) накануне заседания; присвоение грифа секретности; подготовка документации в печатном виде и отказ от отправки по электронной почте. Это вынуждает члена совета директоров или ревизионной комиссии приезжать для ознакомления с документами на территорию общества, что бывает затруднительно, в особенности при проживании в другом городе.

9. В отдельных компаниях имеет место использование имущества организации сотрудниками в целях извлечения личной выгоды или в интересах 3-х лиц (как физических, так и юридических). Форм воплощения указанного огромное количество — от нелегальной сдачи в аренду имущества (в основном помещений, транс-

портных средств или оборудования) до создания параллельных юридических лиц с похожими названиями по тому же юридическому адресу и перевод на них части договоров.

10. Широкое распространение получило завышение расходов компаний на различные цели. Это находит отражение в необоснованном объеме штата, неэффективно организованных закупках, производимых в избыточных объемах и по завышенным ценам. Стоит отметить, что «лишние» нанятые работники обходятся организации особенно дорого, так как на 1 руб. выплаченной заработной платы приходится отчислять еще  $\frac{1}{3}$  от суммы в фонды, а также содержать штат обслуживающих сотрудников (кадров, бухгалтерии, хозяйственного обеспечения и пр.).

Для компаний, находящихся в планах приватизации, к уже отмеченным выше проблемам можно добавить следующие:

1) в силу того, что даже приблизительно неизвестна дата выставления на продажу акций, общество и его органы управления пребывают в перманентном состоянии неизвестности. Существуют прогнозные планы приватизации федерального имущества и государственного имущества субъектов Федерации, в которые также включена и продажа пакетов акций. Однако, во-первых, планы именно прогнозные со всеми вытекающими последствиями. Во-вторых, им присуща высокая степень изменчивости. Например, в прогнозный план приватизации федерального имущества изменения вносятся в среднем раз в 2 недели. В-третьих, более конкретный срок выставления на продажу редко известен. Органам, занятым в сфере управления госимуществом, составляются различные планы, графики продаж и пр., но они также приблизительно;

2. у значительной части обществ в основном стратегическом документе – ДПР – не отражен главный момент, касающийся их будущего, – присутствие в прогнозном плане приватизации. Настоящее дезориентирует органы управления и не позволяет акционеру извлекать максимальную выгоду от владения. Например, неясно, как распоряжаться полученной чистой прибылью – направить большую ее часть на выплату дивидендов или на развитие основных средств. В первом случае акционер пополняет соответствующий бюджет; во втором – повышает стоимость основных средств. Не факт, правда, что вложенные средства дадут соответствующий рост

цены акций, так как потенциальный покупатель может быть не готов заплатить большую цену;

3. процесс приватизации состоит из довольно большого числа этапов, за период прохождения которых компания из успешной может перейти в убыточное и даже предбанкротное состояние. Примерно каждая 8-я компания с государственным участием находится либо в стадии ликвидации (не ведет финансово-хозяйственную деятельность в силу того, что у нее для этого не осталось необходимого имущества, которое различными способами было отчуждено), либо банкротства (различных стадий – от наблюдения до конкурсного производства);

4. нередко генеральный директор осуществляет действия, направленные на «торможение» процесса приватизации, – не предоставляет (предоставляет не полностью) необходимые для проведения оценки документы, что откладывает момент выставления акций (долей) на продажу. Также некоторые гендиректора совершают поступки, ведущие к еще более существенным негативным последствиям, например, обременяют имущество, отчуждают активы, создают дефицит денежных средств и пр.

## Заключение

На основании проведенного анализа институтов, экономико-правовых принципов и механизмов управления компаниями с государственным участием автор пришел к следующим выводам.

Отсутствие нормативно-закрепленных определений, методологической основы классификации компаний, а также единого подхода среди исследователей к рассмотрению данной проблематики, привело к необходимости систематизации и содержательного наполнения базовых категорий в сфере управления компаниями с государственным участием.

Следует отметить, что перманентные изменения в количественном составе компаний с государственным участием ввиду происходящих процессов акционирования, продаж акций и долей, ликвидации хозяйственных обществ не дают возможности с высокой степенью достоверности определить их точное число, что усложняет исследование в обозначенной области

На современном этапе в России в целом созданы институты, способные потенциально решать задачи, ради которых они конструировались, причем таковые имеются в области не только управления государственными компаниями, но и государственного управления в целом. Однако в силу ряда причин они не функционируют должным образом, что сказывается на эффективности их деятельности.

Управление компаниями с государственным участием имеет ряд характерных особенностей, среди которых можно выделить следующие:

- установление отдельными актами специфических норм по управлению ими, отсутствующих в основных законах;
- динамизм норм, регулирующих их деятельность;
- распределение полномочий по управлению между различными органами государственной власти и большим числом должностных лиц;

- отсутствие государственного органа и должностного лица, непосредственно ответственных за работу конкретной компании;
- длительность принятия решений;
- использование всего набора органов управления и контроля, возможных к образованию по законодательству;
- перегруженность госслужащих и неуделение должного внимания юридическим лицам, в органы управления и контроля которых они входят;
- неимение четкой цели (миссии) у организаций;
- слабый контроль за результатами финансово-хозяйственной деятельности.

В стране, в силу наличия 2-х уровней государственной власти, существуют федеральный и региональные механизмы управления компаниями с государственным участием. На федеральном уровне ввиду большего числа компаний, их масштабов и важности для экономики страны имеется значительно более сложный механизм. В зависимости от субъекта Федерации региональные механизмы также довольно сильно отличаются.

Важной частью механизмов управления компаниями с государственным участием, порой имеющей ключевое значение, является система управления внутри организации, в особенности в акционерных обществах, обладающих целым рядом органов управления и контроля, каждый из которых наделен собственной компетенцией.

Как бы ни были на правовом уровне проработаны институциональные вопросы, без грамотной их имплементации невозможно решить имеющиеся проблемы в управлении компаниями и достичь желаемого. Положительный результат может быть достигнут за счет синергетического эффекта от функционирования как институтов, так и широкого круга вовлеченных субъектов управления компаниями с государственным участием — от органов власти до профессиональных директоров.

Автор, не имея возможности полностью отразить результаты работы и раскрыть тему в рамках формата научного доклада, нацелен на продолжение исследований по следующим ключевым направлениям: анализ особенностей функционирования федераль-

ного и региональных механизмов управления компаниями с государственным участием; оценка эффективности их деятельности; транспозиционные возможности зарубежного опыта. Изучение данных направлений поможет в поиске решений проблем управления компаниями с государственным участием.

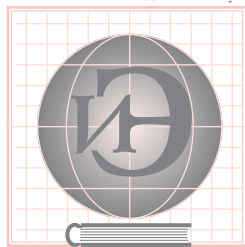


## Литература

- Ананьин О.И., Воейков М.И. и др.* На пути к новой экономической теории государства / Под ред. А.Я. Рубинштейна. М.: Институт экономики РАН, 2018.
- Ваславская И.Ю.* Управление государственной акционерной собственностью. М.: Институт экономики РАН, 2009.
- Гоголь А.А., Старченко Н.В.* От стратегических компаний к компаниям с целевой функцией // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. № 1. С. 184–189.
- Городецкий А.Е.* Государственное управление в эпоху перемен // Научные труды Вольного экономического общества России. 2017. № 2. С. 279–310.
- Государственный сектор: современные тенденции развития: Монография / Под ред. А.Г. Зельднера, С.И. Черных. М.: Институт экономики РАН, 2008.
- Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (часть первая).
- Звягинцев П.С.* Управление государственным имуществом: состояние и перспективы // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 6. С. 115–129.
- Зельднер А.Г. и др.* Институциональный анализ дисфункций государственного управления экономикой: Монография. М.: Институт экономики РАН, 2016.
- Кодекс корпоративного управления. Рекомендован письмом Банка России от 10 апреля 2014 г. № 06-52/2463 «О Кодексе корпоративного управления».
- Козлова С.В., Воронин А.А.* Корпоративный аспект управления государственным имуществом // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 2. С. 29–47.
- Комитет Госдумы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям провел парламентские слушания по теме повышения эффективности управления федеральным иму-

- ществом. Режим доступа: <http://komitet3-1.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/18328644> (дата обращения: 24.05.2019).
- Мильнер Б.З.* Современное предприятие и его стратегия // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2009. № 1. С. 411–417.
- Петраков Н.Я.* Развитие отношений собственности в России: Цикл публичных лекций. М.: ГУУ, 2004.
- Смотрицкая И.И., Анчишкина О.В., Черных С.И.* Проблемы и стратегические задачи развития института общественных закупок // Проблемы прогнозирования. 2017. № 5. С. 70–78.
- Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».
- Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».
- Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью».

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: [print@inecon.ru](mailto:print@inecon.ru)

Сайт: [www.inecon.ru](http://www.inecon.ru)

*Научный доклад*

**Яковлев А.Ю.**

Управление российскими компаниями  
с государственным участием:  
методологические и практические аспекты

Оригинал-макет *Валериус В.Е.*

Редактор *Ерзнкян М.Д.*

Компьютерная верстка *Борщёва И.В.*

Подписано в печать 01.08.2019 г. Заказ № 24

Тираж 300 экз. Объем 2,2 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН