

УДК 338.2

*Ваславская И.Ю., доктор экономических наук, доцент,
Набережночелнинский институт ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский)
федеральный университет».*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ НА АКЦИИ

Аннотация: В статье рассматриваются актуальные проблемы управления государственной собственностью на акции в контексте макроэкономического развития, организационных проблем и проблем эффективности. Особое внимание уделяется анализу организационно-экономического механизма системы управления государственной акционерной собственностью.

Ключевые слова: экономическая система, государство, собственность, акции, макроэкономика, экономические агенты, эффективность, организационно-экономический механизм.

Большинство крупных российских предприятий промышленности функционируют в организационно-правовой форме открытого акционерного общества (ОАО). В уставном капитале ОАО, относящихся к базовым отраслям народного хозяйства, государство владеет более или менее крупными пакетами акций. В таких условиях государство выступает равноправным субъектом рыночных отношений и, путем сохранения своего участия в капитале крупных акционерных обществ, может оказывать значительное влияние на их деятельность во многих отраслях хозяйства, как с целью реализации своих коммерческих интересов, так и для решения государственных и социальных задач. В этой связи проблема адекватности государства в его роли собственника в экономической системе по актуальности и практической значимости сегодня входит в число приоритетных. В доказательство тому можно привести целый ряд аргументов. Один из них состоит в следующем.

Современный глобальный кризис, начавшись как финансовый, перерос в геоэкономический, и все попытки правительств государств мира разрешить его испытанными инструментами монетарной политики до сих пор ощутимых результатов не дали. Последний кризис стал структурным, т.е. кризисом структурных связей, и, в первую очередь, вертикальных – между экономическими агентами и государством. Кризисные явления в глобальной экономике заставили осознать количественные и качественные проблемы изменения роли государства, связанные, в первую очередь, с тем, что оно превращается из важнейшего механизма перераспределения ВВП в крупнейшего собственника материальных и финансовых активов [1]. И тогда возникают многочисленные вопросы, к важнейшим из которых можно отнести следующие:

- как в новых условиях меняется функция государства, и каким образом математически выразить ее максимизацию, как она будет сочетаться с функциями домашних хозяйств и производителей (фирм);

- каким образом государство будет сочетать свои функции в качестве крупнейшего собственника с рынком, от которого нельзя отказаться, поскольку именно дуализм двух начал – государства и рынка – делает устойчивым макроэкономическую целостность – национальную экономическую систему;

- каким образом построить нормативную экономическую теорию государства как основу принятия эффективных управленческих решений на макроуровне экономической системы;

- как оценить эффективность государства в его роли механизма перераспределения ВВП и национального дохода в обществе в новых условиях, добавляя его новую функцию собственника активов;

- каковы факторы, препятствующие эффективности государства как собственника;

- какими должны быть конкретные шаги на пути повышения экономической результативности от государственной собственности и т.п.

Проблемы управляемости государственного сектора во всех аспектах становится важнейшей проблемой нормативной экономики. Системное влияние на процесс управления государственной собственностью оказывают целый ряд факторов. Это, с одной стороны, неразвитость рыночных институтов и неадекватная им судебная система, а с другой, высокая степень концентрации собственности и непрозрачность прав на нее, усугубляемые коррупцией. Активное участие государственных компаний в этих процессах свидетельствуют о насущной необходимости повышения эффективности управления государственной акционерной собственностью.

Практика показывает, что государственная собственность на акции в настоящее время не является эффективным инструментом проведения экономической политики государства. Более того, многочисленные примеры свидетельствуют о том, что этот пакет в ряде случаев служит источником формирования частных капиталов и обогащения определенных лиц, имеющих право распоряжаться акциями, принадлежащими государству. Нередки также ситуации, когда из-за слабой разработанности методологической базы государственного управления корпоративной собственностью интересы государства вступают в противоречие с интересами стратегических инвесторов и топ-менеджерами акционерного общества.

Необходимость государственного регулирования деятельности акционерных обществ обусловлена самой экономической природой смешанной собственности и служит поддержанию конкурентных основ функционирования, сочетанию общенационального и коллективно-частного интересов на основе сохранения государственных пакетов акций в структуре акционерной собственности и повышения рыночной эффективности их использования.

Решение задачи эффективного управления государственной акционерной собственностью в 2000-х гг. усложнялось большими ее объемами в корпоративном секторе и трудностями формирования

нормативно-правовой базы, связанными с общей слабостью правового регулирования вопросов собственности и контроля в экономике. Эти проблемы не решены до конца и к настоящему времени.

В ходе приватизации и трансформации структуры собственности роль акционера играло не само государство, а его субституты (холдинги, регионы) и частный капитал. Отстранение государства от исполнения функций собственника привело к тому, что созданный управленческий механизм, основанный на системе участия государства в управлении ОАО, подходит лишь для ограниченного круга обществ, деятельность которых связана с реализацией стратегических задач, в остальных же случаях он не всегда дает должный эффект [2].

В то же время, деятельность значительной части ОАО с государственным участием в капитале обеспечивает развитие базовых отраслей экономики и связана с решением актуальных народнохозяйственных проблем. Совершенно очевидно, что в этом отношении перед государством, как собственником, стоит задача перехода к принципиально новой модели управления. Кроме того, нельзя забывать, что многие из них являются градообразующими, и ошибки при принятии управленческих решений в отношении таких ОАО могут иметь не только экономические, но и социальные последствия.

При определении современных целей управления государственной акционерной собственностью необходимо учитывать, что государство не коммерческая, а управленческая организация. Поэтому главной целью управления ГПА является управление рынком посредством акций, направленное на реализацию краткосрочных и долгосрочных интересов государства как выразителя интересов общества. Но акции, принадлежащие государству, представляют собой объект собственности, поэтому чисто управленческими целями являются:

- управление АО как объектами управления;
- управление рынками и рынком в целом посредством

функционирования АО и акций на фондовом рынке.

В реальной жизни управление этими портфелями функционально не разделяется, что наносит большой экономический ущерб государству. Экономически это выражается в бесплатном использовании частным капиталом государственной собственности для получения и присвоения прибыли.

Управление государственным портфелем акций рассредоточено между разными государственными министерствами и ведомствами. Это связано с тем, что управление портфелем собственности направлено на воздействие, изменение, преобразование видов собственности в обществе и через это — на оказание влияния на рыночные процессы, на рост экономики и т.п.

Одним из главных недостатков существующей системы управления государственной акционерной собственностью следует считать отсутствие четких критериев эффективности управления ею. Поэтому в комплексном совершенствовании нуждается существующий механизм управления государственным акционерным капиталом. Это предполагает необходимость изменения целевого, воспроизводственного, системного и функционального подходов к проблемам управления государственной акционерной собственностью. И, прежде всего, совершенствование управления государственной акционерной собственностью (ГАС) связано с внесением корректив в основные структурные элементы организационно-экономического механизма управления государственной собственностью.

В целом, основные цели и задачи управления государственной акционерной выражаются в осуществлении управленческой деятельности в интересах государства, связанной с установлением правил, условий использования государственного (муниципального) имущества, с учетом общественных ценностей и достижения целей управления, основанных на обеспечении обороны и безопасности государства, социальной и политической стабильности общества, защите нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан.

Рассмотрим основные направления необходимых преобразований управленческого механизма применительно к государственной акционерной собственности [3].

Главной и основной целью управления государственной акционерной собственностью выступает обеспечение устойчивого и эффективного ее воспроизводства при оптимизации ее масштабов и структуры. В этом плане речь идет, прежде всего, о закреплении государства в отраслях, имеющих стратегическое значение для развития страны и регионов, и, как правило, повышенную капиталоемкость.

В целях обеспечения эффективного управления, распоряжения и рационального использования государственной акционерной собственности целесообразно создание единого органа, который бы проводил единую политику в области управления ею, а также закрепление роли местных органов власти по отношению к использованию ГАС, составляющей муниципальную собственность и переданную государственными органами

Особенно важно определить место и роль представителей государства, субъекта Федерации и муниципалитета в органах управления хозяйственных обществ и товариществ с государственным участием. Сегодня деятельность большинства ОАО с государственным участием в капитале направлена исключительно на получение дохода и институт представителей государства в указанных случаях не всегда дает должный эффект. Решение этой проблемы позволит повысить ответственность руководителей перед государством за последствия принимаемых решений, сохранность и эффективное использование государственного имущества, а также результаты финансово-хозяйственной деятельности. Реализация этих положений потребует дополнительной проработки в законодательных и иных нормативных актах механизма, позволяющего представителям контролировать деятельность органов управления обществ и товариществ с участием государства.

В настоящее время формируются условия для того, чтобы в среднесрочной перспективе контролируемые государством (лояльные государству) хозяйственные и финансовые структуры приобрели контроль над рядом крупнейших и средних российских компаний и/или перераспределили их активы. Сделки аналогичного характера будут происходить и на региональном уровне. Именно сделки такого рода, направленные на смену собственников в пользу (про-)государственных структур и компаний, аффилированных с теми или иными представителями власти, составят в среднесрочной перспективе значительную долю собственности и определят новую расстановку крупнейших игроков на некоторых наиболее важных российских рынках корпоративного контроля.

В числе значимых решений, направленных на преодоление отставания развития институтов рынка и устранение практики создания «своих» законов для «своих» компаний, могут стать изменение правовой формы всех существующих госкорпораций, а также невозможность в дальнейшем не только их создания, но и разработки ряда «особых» положений законодательства, наделяющих тех или иных экономических агентов «особыми» правами.

В связи с этим, представляется, что реальными путями повышения эффективности управления пакетами акций (паями), находящимися в собственности государства, должны стать:

- выработка прозрачных критериев назначения представителей, входящих в советы директоров АО с долей собственности государства;
- формирование системы мотивации представителей государства;
- разработка единых стандартов профессионально-этических и квалификационных требований к представителям, входящим в советы директоров от государства;
- внедрение механизмов постоянного мониторинга деятельности корпоративных директоров, представляющих интересы государства;

- решение вопроса о механизме непосредственного стимулирования работы каждого из представителей государства и поверенных путем направления им в определенных размерах некоторой части дивидендных поступлений от госпакетов акций;

- обеспечение представления интересов государства в наиболее крупных и важных АО сотрудниками органов государственного управления, для которых эта деятельность станет основной, с утверждением программы их ежегодной деятельности Правительством РФ;

- совершенствование (определение пределов вознаграждения и возмещения издержек доверительного управляющего, решение вопроса об осуществлении лицензирования деятельности по доверительному управлению, исходя из закона «О рынке ценных бумаг», с организацией и ведением реестра доверительных управляющих) и постепенное расширение практики применения механизма доверительного управления находящимися в федеральной собственности пакетами акций предприятий, не имеющих стратегического значения;

- введение нормы об исключении в будущем из числа представителей государства лиц, отстранявшихся от исполнения своих функций по причине недобросовестного исполнения своих обязанностей, с созданием информационной базы обо всех лицах, представлявших когда-либо интересы государства в АО;

- принятие законодательной нормы об обязательном декларировании доходов и имущества представителями государства в АО

Достижение всех вышеуказанных целей на практике может быть реализовано только через специальные законы и другие нормативные документы, касающиеся не только изменений в управлении принадлежащими государству акциями, долями, паями в акционерных обществах и иных предприятиях смешанной формы собственности, но и разработки и принятия программы структурной и промышленной политики, реформирования всей системы государственной службы. Потребуется

отражение всего набора управляющих воздействий на предприятия в договорах с представителями государства и доверительными управляющими, разработка и осуществление целой системы согласований между всеми вовлеченными в нее государственными органами.

Литература

- 1.К. Рейнхарт, К. Рогофф. ThisTimeIsDifferent / На этот раз все будет иначе: Монография. – М.: Карьера Пресс, 2011. – С. 528
- 2.Ваславская И.Ю. Эффективное управление государственной собственностью на акции как фактор повышения результативности антикризисной политики государства // Экономические науки. – 2009. - № 11(60). - С.7-10.
- 3.Ваславская И.Ю. Управление государственной собственностью на акции: проблемы организации и эффективности: Монография. – М.: Институт экономики РАН, 2009. - С. 142-150

Vaslavskaya.I.U. Doctor of Economics, Associate Professor, Naberezhnye Chelny Institute of the Kazan (Volga region) Federal University

PROBLEMS OF STATE SHAREOWNERSHIP MANAGEMENT

Abstract: In the article problems of state shareownership management are considered in the context of macroeconomic development, organizational and efficiency problems. Special focus is made on the analysis of the business mechanism of the system of state equity assets management.

Keywords: economic system, state, property, shares, macroeconomics, economic agents, efficiency, business mechanism.