

## **ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ КОРПОРАТИВНЫМИ ПРАВАМИ ГОСУДАРСТВА**

В соответствии с Хозяйственным кодексом Украины (ст. 141) одним из объектов государственного имущества в сфере хозяйствования являются акции (доли, паи) государства в имуществе субъектов хозяйствования разных форм собственности. Правомочия государства, вытекающие из его права собственности на акции (доли, паи), составляют корпоративные права государства.

В Украине, как и в других странах с переходной экономикой, корпоративные права государства формируются в основном в процессе разгосударствления и приватизации собственности. В результате этого процесса государство оставляет за собой определенную долю участия в акционерном капитале созданных акционерных обществ в виде пакетов акций разной величины. Акционерная собственность государства является составной частью собственности на капитал, который используется для осуществления государственных регулирующих воздействий.

Началом регулирующего воздействия, отведенного государственной акционерной собственности, является признание необходимости решения ряда воспроизводственных задач путем участия государства в акционерном капитале и отбор акционерных обществ, в которых будет закреплен за государством пакет акций. Мотивы здесь могут быть разные: участие государства в акционерном капитале тех предприятий, куда не идет частный капитал в силу ограниченных

размеров или низкой рентабельности, неприбыльности (градообразующие предприятия депрессивных районов); контроль предприятий, занимающих промежуточное положение в технологических цепочках, продукция которых определяет жизнедеятельность всей экономической системы (уголь, металл, энергия); обеспечение функционирования производственной инфраструктуры (связь, транспорт, газонефтепроводы); обеспечение обороны и безопасности государства и другие. До недавнего времени в соответствии с Программой приватизации [1, 6] закрепление в государственной собственности пакета акций осуществлялось относительно акционерных обществ, созданных на базе государственных предприятий, которые на момент принятия решения о приватизации занимали монопольное положение на общегосударственном рынке соответствующих товаров и услуг или имели стратегическое значение для экономики и безопасности государства. В настоящее время перечень предприятий, имеющих стратегическое значение для экономики и безопасности государства [2], пересматривается. В соответствии с постановлением Кабинета Министров Украины от 15 мая 2003г. №695 установлены новые критерии отнесения предприятий к имеющим стратегическое значение для экономики и безопасности государства. Новый перечень критериев более полно соответствует выполнению регуляторных функций государства, связанных с необходимостью

обеспечения общественного воспроизводства, хотя и он нуждается в пересмотре, в нем нет, например, объектов, связанных с решением ряда социально-экономических проблем осуществления общественного воспроизводства в трансформационном периоде, в частности, градообразующих предприятий депрессивных районов.

Факт выбора того или иного акционерного общества для закрепления за государством пакета акций есть признание той или иной нежелательной ситуации в воспроизводстве, требующей государственного вмешательства, и, отчасти, решение макрозадачи на макроуровне.

На решение этой же задачи на микроуровне должны быть направлены управляющие воздействия в процессе управления государственной акционерной собственностью (пакетом акций, принадлежащим государству).

Государство, как и любой другой акционер, является собственником представленного в акциях капитала и не может распоряжаться средствами производства акционерного общества. Для установления контроля над воспроизводством реального капитала в акционерном обществе, подчинения его функционирования и направления развития в своих интересах государству необходимо распоряжаться подавляющим большинством капитала, следовательно, иметь контрольный пакет акций. Поэтому для выполнения регуляторных функций в акционерных обществах с государственным капиталом за государством необходимо закреплять контрольный пакет акций.

Как акционер отдельного акционерного общества, государство, обладая контрольным пакетом акций и осуществляя регуляторные функции, преследует цель выполнения задач, вызванных необходимостью обеспечения общественного воспроизводства. Вместе

с тем, являясь акционером, государство не может не отстаивать корпоративные права. В этом есть выполнение и общественной, и частной (собственника акций) функции. Таким образом, государство как собственник акционерного капитала выполняет сразу две функции: регулятора общественного воспроизводства и обычного акционера, собственника корпоративных прав.

Отсюда вытекают и главные цели управления корпоративными правами государства (пакетами акций, принадлежащими государству):

на макроуровне (управление совокупными корпоративными правами) – обеспечение общественного воспроизводства и увеличение неналоговых доходов государственного бюджета за счет дивидендов и других форм присвоения прибыли на основе эффективного управления акционерной собственностью;

на микроуровне (управление корпоративными правами в отдельном акционерном обществе) – максимизация стоимости пакетов акций и увеличение присваиваемой государством-акционером прибыли в различных формах при безусловном выполнении регуляторной функции в соответствии с индивидуально поставленными задачами.

Система и модель управления корпоративными правами государства находятся в стадии становления. Так как отсутствует специальный закон об управлении объектами государственной собственности управление корпоративными правами государства регулируется основным законом Украины – Конституцией, Гражданским и Хозяйственным кодексами, нормативными актами Президента и Кабинета Министров Украины. В соответствии с Конституцией Украины полномочия на осуществление управления государственной собственностью от имени государства

имеет Кабинет Министров Украины (ст. 116, п.5), который во исполнение законов и нормативных актов Президента Украины принимает решения по вопросам управления корпоративными правами государства. Своими решениями Кабинет Министров Украины наделяет полномочиями по управлению корпоративными правами государства те или иные органы исполнительной власти – Фонд государственного имущества Украины, центральные и местные органы исполнительной власти.

За период от начала упорядочения процесса управления акциями, находящимися в государственной собственности (Указ Президента Украины «Об обеспечении управления имуществом, находящимся в общегосударственной собственности, в процессе его приватизации» от 19 июня 1995 г. №459/95), на разных его этапах неоднократно менялись и органы, и способы управления. До недавнего времени (март 2003 г.) основы государственной политики относительно управления корпоративными правами государства определяла Концепция управления государственными корпоративными правами (от 13 июня 2000 г.) [3], разработанная Фондом государственного имущества Украины, основные положения которой были подкреплены соответствующими нормативно-правовыми актами, утвержденными постановлением Кабинета Министров Украины «Об управлении государственными корпоративными правами» от 15 мая 2000 г. №791 и приказами Фонда государственного имущества Украины.

Характерными особенностями порядка управления государственными корпоративными правами, сложившегося исторически в 2000-2002 гг. в результате трансформаций на предыдущих этапах, были:

наличие двух групп акционерных обществ с государственными долями в уставном фонде – 1) ОАО, в которых пакеты акций, принадлежащие государству, закреплены в установленном порядке в государственной собственности на определенный срок (закреплялись не только контрольные пакеты акций, но и пакеты размером 25%+1) и 2) ОАО, в которых пакеты акций, принадлежащие государству, временно находятся в государственной собственности из-за незавершенности процесса приватизации;

подвижность количества акционерных обществ с государственной долей собственности. На ту или иную дату их число зависит от изменений, происшедших в связи с продолжением закрепления и «раскрепления» пакетов акций акционерных обществ 1-й группы, предложений и продажи пакетов акций (проведения приватизации) акционерных обществ 2-й группы;

преимущественно единый порядок управления пакетами акций для обеих групп акционерных обществ, установленный в ходе практической реализации, в отличие от намеченных ранее различий в управлении закрепленными или временно находящимися в государственной собственности пакетами акций;

рассредоточение полномочий по управлению государственными корпоративными правами в разных органах исполнительной власти – центральных и местных, а также в коммерческих структурах;

использование, в условиях не развитой и не регламентированной законодательством профессиональной деятельности по управлению пакетами акций, гражданско-правовых договоров и, в частности, такого договорного обязательства, как поручение для выполнения функций по управлению

государственными пакетами акций через посредников на представительской основе;

доминирование участия ответственных представителей – государственных служащих, входящих в состав наблюдательного совета или возглавляющих его, для выполнения функций управления по утвержденным заданиям;

исполнение обязанностей ответственного представителя как дополнительных обязанностей государственного служащего в соответствии с оплатой труда и ответственностью государственного служащего;

контроль деятельности ответственных представителей на основании ежеквартальных и годовых отчетов;

оценка результатов деятельности ответственных представителей, основу которой составляют особо контролируемые показатели – объем реализации продукции, балансовая прибыль, кредиторская задолженность, в том числе перед бюджетом;

скоординированная дивидендная политика для всех акционерных обществ с государственной долей собственности, в которых государство имеет решающее влияние, обусловленное размером пакета акций;

контроль на основе финансовых планов за денежными и финансовыми потоками, рациональным использованием средств в акционерных обществах, в которых государственная доля собственности позволяет иметь решающее влияние на решения высшего органа общества.

Сложившаяся система управления государственной акционерной собственностью показала свою неэффективность. Характеризуя в целом состояние системы корпоративного управления в стране как кризисное,

требующее глубокой реструктуризации, Президент Украины отметил, что среди акционерных обществ, пакеты акций которых пребывают под управлением государства, убыточных предприятий в 2 раза больше, чем в среднем по Украине [4, 33].

В соответствии с поручением Президента и постановлением Кабинета Министров Украины [5] с целью совершенствования действующей системы управления в 2003 г. полномочия на осуществление функций по управлению корпоративными правами почти всех открытых акционерных обществ с государственными долями в уставном фонде были возвращены Фонду государственного имущества Украины.

Новым шагом в развитии политики регулирования деятельности и повышения эффективности управления корпоративными правами государства явились разработанные Фондом государственного имущества Украины совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами и утвержденные постановлением Кабинета Министров Украины №155 от 11 февраля 2004 г. Основные концептуальные подходы к повышению эффективности управления корпоративными правами государства [6].

В отличие от предшествующих моделей, представленная Основными концептуальными подходами модель управления корпоративными правами государства отвечает, прежде всего, регуляторным функциям государства, а также функциям государства-акционера. Это нашло отражение в тех задачах, которые предусматривается решать при управлении корпоративными правами государства: обеспечение участия субъектов хозяйствования с государственной долей собственности в выполнении государственных функций и увеличение налоговых и неналоговых доходов государственного бюджета за

счет улучшения финансовых результатов хозяйствования объектов управления.

Полный и точный учет подвижной величины количества акционерных обществ с государственной долей собственности, их классификация в зависимости от особенностей задач управления, размера и срока закрепления государственной доли будет обеспечиваться созданием постоянно действующего Реестра корпоративных прав государства.

Предусмотрен дифференцированный подход к управлению корпоративными правами в зависимости от их объема – пакетов акций, обеспечивающих контроль государства за деятельностью хозяйственного общества, и мелких пакетов акций. Для управления мелкими низколиквидными пакетами акций (до 25%), оставшимися за государством, предусматривается создание и деятельность государственных корпоративных фондов.

Предусмотрено внесение изменений в Концепцию корпоративно-дивидендной политики, в соответствии с которыми будет обеспечена гибкая система распоряжения дивидендами, начисленных на государственную долю, расширены возможности расчетов по ним на финансирование расходов, связанных с выкупом акций вторичной эмиссии, управлением корпоративными правами государства. Для содействия поступлению негосударственных инвестиций в стратегически важные объекты и сохранения государственной доли в уставном фонде в случае проведения дополнительных эмиссий акций предусмотрено введение механизма реинвестирования прибыли и резервирования для этих целей государственных фондов финансировани, а также введение альтернативного эмиссии акций механизма эмиссии корпоративных облигаций.

Установление эффективного контроля над денежными и финансовыми потоками, системный анализ финансового состояния акционерных обществ предусматривается реализовать путем разработки стратегии развития и совершенствования механизма планирования финансовых результатов деятельности хозяйственных обществ, в уставных фондах которых государственная доля составляет более 50%, за счет доработки типовых форм финансовых планов, внесения изменений в порядок разработки и утверждения планов, проведения мониторинга и осуществления постоянного контроля за выполнением утвержденных планов.

Повышение эффективности работы лиц, уполномоченных управлять корпоративными правами государства, усиление их влияния на конечные результаты работы акционерных обществ будет осуществляться путем формирования и реализации целостной системы решения кадровой проблемы, предусматривающей подбор, обучение, постоянное повышение квалификации и аттестацию кандидатов на должности управляющих, внесение изменений в функциональные обязанности государственных служащих и учет качества их выполнения при поощрении и продвижении по службе.

Предполагается систематически проводить оценку эффективности управления корпоративными правами государства на основе установленных критериев, в число которых предложено ввести и качество управления.

В целом в соответствии с указанными Основными концептуальными подходами сформирована переходная модель управления корпоративными правами государства, рассчитанная на период, «пока государство не избавится от ненужных ему прав и не сконцентрирует

в своих руках объективно необходимые» [7, 5].

О переходном характере сформированной модели управления и ее преимущественности порядку управления государственными корпоративными правами, сложившемуся в 2000-2002 гг., свидетельствуют остающиеся действующими (с небольшими изменениями) постановление Кабинета Министров Украины «Об управлении государственными корпоративными правами» от 15 мая 2000 г. №791 и утвержденные этим постановлением Положение и порядки, устанавливающие механизмы проведения конкурса по определению уполномоченных лиц и управления корпоративными правами государства через ответственных представителей – государственных служащих в органах управления акционерным обществом. Так же, как и в предыдущем порядке, полномочия по управлению корпоративными правами государства сосредоточены между разными органами исполнительной власти и негосударственными юридическими лицами. Критерии распределения объектов между субъектами управления – Фондом государственного имущества Украины и органами исполнительной власти остаются нечеткими. Несмотря на формирование соответствующих структурных подразделений в органах, уполномоченных управлять корпоративными правами государства, для государственных служащих функции по управлению корпоративными правами так же, как и в предшествующей модели, остаются дополнительным заданием к основным полномочиям по должности. Институт профессиональных управляющих, у которых функции управления корпоративными правами государства стали бы основной и единственной обязанностью,

предложенной моделью управления, так и не создан. В качестве прототипа управляющей компании рассматриваются государственные холдинговые компании, у которых управление корпоративными правами государства было бы основным видом деятельности, а также национальные акционерные компании, которые постепенно отойдут от проведения иной хозяйственной деятельности и реорганизуются в государственные холдинговые компании. Однако для реализации такого соответствия государственных холдинговых и национальных акционерных компаний требованиям управления корпоративными правами государства необходим механизм их финансового обеспечения для того, чтобы освободить от несвойственных им функций [7, 5].

Одним из направлений совершенствования системы управления корпоративными правами государства, предусмотренных Основными концептуальными подходами, является оптимизация количества хозяйственных обществ, в уставных фондах которых есть государственная доля. В настоящее время в корпоративном секторе экономики Украины, как и прежде, самым крупным собственником остается государство. По данным Фонда государственного имущества Украины [8] на 01.01.2004 г., имущество государства, выраженное в пакетах акций и долях в уставном фонде, принадлежащих государству, содержалось в 1562 объектах, из которых 1427 – открытые и закрытые акционерные общества, 101 – общества с ограниченной ответственностью, 34 – национальные акционерные и государственные холдинговые компании, созданные специальными решениями Президента Украины и правительства. Несмотря на предпринимаемые Фондом

государственного имущества меры по оптимизации и приведению к необходимой структуре портфеля корпоративных прав государства, а также снижение за последние три года количества хозяйственных обществ с государственной долей в уставном фонде на 23 %, количество объектов с государственными корпоративными правами остается все еще очень большим. Из всех объектов с корпоративными правами государства 567 хозяйственных обществ (36% от общего количества) имеют государственную долю в уставном фонде в размере менее 25%, в 632 хозяйственных обществах (41%) размер государственной доли составляет от 25 до 50% и только в 363 объектах (или 23% от общего числа) государство обладает контрольным пакетом, свыше 50%. Как следует из приведенных данных, в подавляющей части объектов (77% общего количества) объем корпоративных прав не обеспечивает государству право контроля за деятельностью хозяйственных обществ и выполнение регуляторных функций. Из всего количества объектов стратегическое значение для экономики и безопасности государства имеют 179 хозяйственных обществ (12% общего количества) и только 55 из них (4%) составляют те, в которых корпоративные права закреплены за государством в установленном порядке в соответствии с правовыми актами.

Управление корпоративными правами государства осуществляют Фонд государственного имущества и его региональные отделения, министерства и ведомства, а также облгосадминистрации и некоторые негосударственные юридические лица. Основной массой корпоративных прав государства по количеству объектов управляет Фонд государственного имущества и его

региональные отделения. Министерства и ведомства осуществляют управление на основе Генерального соглашения с Фондом государственного имущества Украины в 35 хозяйственных обществах, из которых в 24 объектах государство обладает контрольным пакетом. Корпоративными правами только трех хозяйственных обществ, из которых один объект контрольный, управляют облгосадминистрации и негосударственные юридические лица. Номинальная стоимость совокупной доли государственного имущества в уставных фондах хозяйственных обществ, за исключением государственных холдинговых и национальных акционерных компаний, составляет 11,3 млрд. грн. Основная часть государственного имущества сосредоточена в государственных холдинговых и национальных акционерных компаниях. В собственности и управление национальных акционерных и государственных холдинговых компаний передано имущество на сумму 22,06 млрд. грн., из них в уставные фонды – 12,96 млрд. грн. Из 34 компаний 28 имеют 100% государственной собственности, 5 компаний – от 50% и выше и только одна компания имеет государственную долю в уставном фонде – 47,7%. Из приведенных данных следует, что даже поверхностный взгляд на количество и структуру портфеля корпоративных прав государства свидетельствует о необходимости дальнейшего его реформирования и оптимизации.

### Литература

1. Государственная программа приватизации на 2000-2002 годы, утвержденная Законом Украины «О Государственной программе

- приватизации» от 18 мая 2000 года №1723-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. - №33-34. – Ст.272.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2000 р. №1346 «Про затвердження переліку підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави» // Офіційний вісник України. – 2000. - №35. – Ст.1498.
  3. Концепція управління державними корпоративними правами // Українська інвестиційна газета. – 2000. – 13 черв. – №23.
  4. Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2003. – 478 с.
  5. Постановление Кабинета Министров Украины «О признании утратившими силу некоторых актов Кабинета Министров Украины» от 7 марта 2003 г. №301 // Офіційний вісник України. – 2003. - №11. – Ст.474.
  6. Основные концептуальные подходы к повышению эффективности управления корпоративными правами государства, утвержденные постановлением Кабинета Министров Украины от 11 февраля 2004 г. №156 // Государственный информационный бюллетень о приватизации. –2004. - №4. – С.27-33.
  7. Григоренко Е.Н. Корпоративный портфель государства: проблемы управления и возможные пути решения // Государственный информационный бюллетень о приватизации. – 2004. - №3. – С.2-6.
  8. Звіт про результати діяльності органів приватизації з управління корпоративними правами держави у 2003 році // <http://www.spfu.kiev.ua>.