

Корпоративные планы как инструмент управления компаниями с государственным участием

ВИКТОР ДЕМЕНТЬЕВ

доктор экономических наук, профессор,
заведующий лабораторией ЦЭМИ РАН

- Участие государства в корпоративном капитале компенсирует неразвитость рыночных институтов и дефицит частных собственников, стратегически ориентированных на отечественную экономику
- Основным ориентиром при принятии государством решений относительно деятельности компаний с его участием часто служит прибыль и получаемые дивиденды
- Сохранение простора для разных трактовок задач госпредприятий повышает вероятность конфликта интересов отдельных ведомств, вовлеченных в регулирование их деятельности

Рост внимания к корпоративному управлению в компаниях с государственным участием наблюдается как в нашей стране, так и за рубежом. Этому есть несколько причин.

Во-первых, в ряде стран Организации экономического сотрудничества и развития (далее - ОЭСР) существует значительный государственный сектор. Обращение к проблемам корпоративного управления в этом секторе – проявление общей тенденции совершенствования менеджмента в корпоративном капитале. Широко известны Принципы корпоративного управления ОЭСР. В 2005 г. как дополнение к ним было подготовлено Руководство ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях [1].

Во-вторых, контролируемые государством предприятия вносят большой вклад в достижения китайской экономики. По данным Минфина КНР, в 2006 г. доходы госпредприятий от продаж составили 1,8 трлн долл., прибыль - 141,7 млрд, объем налогов отчислений - 154,6 млрд долл. Прибыль 445 ведущих государственных предприятий Китая достигла почти 114,6 млрд долл., что на 18,6% выше, чем в 2005 г.

В-третьих, через участие в акционерном капитале продолжает расти влияние государства и на российскую экономику. На 1 июня 2006 г. в федеральной собственности находились акции 3724 компаний, в том числе крупных фирм, которые активно действуют на рынке корпоративного контроля, наращивают величину контролируемых активов.

УЧАСТИЕ В КОРПОРАТИВНОМ КАПИТАЛЕ

При обсуждении проблем использования госимущества прежде всего возникает вопрос о его рациональных размерах. Ориентиром здесь выступает принцип, в соответствии с которым должны быть приватизированы компании, в отношении которых государство не располагает целями, отличными от целей частного инвестора. Другими словами, имущество, которое не выполняет социальные функции, следует выводить в частный сектор экономики.

Однако пока рыночные институты проходят период становления, это накладывает отпечаток и на поведение частных инвесторов, и на действия государства. Его участие в корпоративном капитале в определенной мере компенсирует неразвитость этих институтов, широкое распространение перераспределительных мотиваций в российском частном бизнесе и дефицит в этой связи стратегически ориентированных на отечественную экономику частных собственников. Не удивительно, что в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (одобрена

Постановлением Правительства Российской Федерации от 9.09.1999 г., №1024) среди целей управления принадлежащими государству акциями фигурируют как выполнение общегосударственных функций (оборона, безопасность, социальные программы, регулирование естественных монополий), так и стимулирование развития производства, улучшение финансово-экономических показателей деятельности хозяйственных товариществ и обществ, привлечение инвестиций, осуществление институциональных преобразований в экономике (реструктуризация предприятий, отраслей, создание вертикально интегрированных структур).

Наличие социальной нагрузки на госпредприятия важно учитывать при обобщающих оценках их эффективности и качества корпоративного управления. Сопоставление государственных и частных компаний по финансовым показателям не является достаточным основанием для таких обобщающих оценок.

Вместе с тем, социальные обязательства не могут служить своего рода индульгенцией транжирства ресурсов. Нередко демонстрируемая госкомпаниями расточительность наводит на мысль о неоправданном сужении ими ресурсной базы для реализации социальных целей.

Судя по публикациям в прессе, ОАО «Газпром-нефть» выступит инвестором и заказчиком строительства административно-делового центра "Газпром-Сити" в Санкт-Петербурге стоимостью порядка 60 млрд руб. Возможно, кто-то готов видеть социальную функцию в этом строительстве. Однако корректность такой трактовки вызывает сомнения.

Претензии к качеству управления в компаниях с государственным участием связаны со следующими обстоятельствами:

- *расплывчатостью целей государства как собственника*, порой сопровождающейся фактическим редактированием этих целей и планов государства корпоративными управляющими.

Еще в 1999 г. Концепцией управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации выдвинуто требование, чтобы применительно к каждому случаю участия государства в хозяйственных товариществах и обществах была определена и зафиксирована цель такого участия. Это требование остается весьма актуальным до сих пор.

Трудно, например, найти объяснение тому, чем мотивировано превращение ОАО «АвтоВАЗ» в контролируемую государством компанию. Хотя после прихода на «АвтоВАЗ» нового менеджмента политика предприятия претерпела серьезные изменения, перспективы его развития в рамках «ОПК Оборонпром» остаются туманными. Более того, одновременно само государство приветствует массовое создание на территории страны сборочных подразделений зарубежных автомобильных гигантов.

Известно, что руководство нефтяной компании «Роснефть» повлияло на выбор схемы увеличения доли государства в ОАО «Газпром». Объявленная в 2004 г. модель предусматривала обмен акций «Роснефти» на 10,74% акций Газпрома, находившихся на балансе его дочерних компаний. Однако в 2005 г. эти планы претерпели существенные изменения: в качестве инструмента оплаты акций Газпрома стали фигурировать денежные средства. Новая форма обеспечила сохранение самостоятельности НК «Роснефть». Общественность осталась в неведении, почему первоначально был выбран вариант превращения Роснефти в дочернюю структуру Газпрома и что стало причиной пересмотра этого проекта;

- *несогласованностью интересов государства и частных инвесторов.*

Мобилизационные мощности – одна из наиболее осязаемых сфер конфликтности интересов государства и других акционеров в акционерных обществах оборонно-промышленного комплекса. Очевидно, что частные инвесторы не горят желанием финансировать за свой счет создание резерва производственных мощностей на случай их мобилизации;

- *сбоями в выработке единой позиции различных государственных органов в отношении госкомпаний.*

Уже после того, как правительство поддержало инвестиционную программу РАО «ЕЭС России» и его дочерних компаний на 2007 г. в объеме 160 млрд руб., выявились разные точки зрения отдельных министерств на величину бюджетных средств для ФСК, ГидроОГК и Системного оператора: будут ли необходимые 50 млрд руб. выделены из госбюджета, как хотел бы энергохолдинг, или ему придется изыскивать эту сумму внутри компании, например из средств, вырученных от продажи генерирующих активов;

- *слабой ответственностью госорганов и управляющих за эффективность использования госимущества, доходящей до безнаказанного выведения активов из госкомпаний.*

Обычным явлением выступает обрастание госпредприятий посредническими структурами, куда перекачиваются ресурсы. Иллюстрацией этого явления может быть развитие ОАО «Газпром» в 1997-2001 гг., сопровождавшееся потерей около 10% его нефтегазовых запасов. Обоснованные сомнения в оправданности использования «Газпромом» ряда посреднических структур имеются и настоящее время [2].

О масштабах ущерба, который способно нанести компании и ее собственнику привлечение посредников, говорит, в частности, деятельность прежнего руководства ОАО «Современный коммерческий флот» («Совкомфлот») – первого по величине парокходства России, полностью принадлежащего государству. Новые топ-менеджеры компании намерены через суд взыскать со своих бывших директоров и ряда иностранных фирм 300 млн долл. в качестве возмещения потерь, понесенных парокходством в 2002-2004 гг. По их данным, прежние управленцы в ущерб интересам своего акционера, за счет имущества своей компании способствовали росту никому не известных иностранных фирм. Сильные позиции «Совкомфлота» на мировом рынке, опыт и профессионализм работников вполне позволяли отечественному парокходству обойтись без «дружеских» посредников [3];

- *недостаточным вкладом советов директоров и представителей государства в этих советах в обеспечение качественного корпоративного управления в госкомпаниях.*

Неясность целей и интересов государства, реализуемых посредством участия в хозяйственных товариществах и обществах, приводит к тому, что деятельность представителей Российской Федерации и иных управляющих основывается на собственном понимании этих целей и интересов. Как показывает практика, наличие в составе советов директоров статусных фигур не может компенсировать расплывчатость целей государства как собственника, что нередко приводит к переносу ведомственных разногласий на корпоративный уровень.

На эффективности работы чиновников как представителей государства в советах директоров акционерных обществ сказывается и их загруженность на основной работе. Трудно представить, что входящие в состав совета директоров ОАО «Газпром» первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации и два федеральных министра могли в 2005 г. без ущерба для основной деятельности продуктивно участвовать в 46 заседаниях совета, на котором были приняты решения по 142 вопросам [4]. Тем более что те же министры одновременно работали и в совете директоров РАО «ЕЭС России». Кроме того, существующий порядок использования чиновников в качестве госпредставителей в советах директоров не предусматривает применение таких мер имущественной ответственности за результаты деятельности представителей, которые могли бы существенно снизить риски государства. Это в определенной мере объясняет нередкую пассивность госпредставителей, а порой и небескорыстное их внимание к интересам отдельных частных инвесторов.

СОЦИАЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ ГОССЕКТОРА

Преодоление представленных недостатков во многом связано с четким определением и согласованием коммерческих и некоммерческих задач госпредприятий. Это - принципиальная проблема повышения эффективности использования госимущества, улучшения корпоративного управления в компаниях с государственным участием.

Сложная ситуация возникает, когда выполняющие социальные функции имущество трудно отделить от активов без таких функций. Возьмем, например, задачу газификации села. При существующем уровне внутренних цен на газ освобождение «Газпрома» от этой функции отвечало бы его коммерческим интересам. Фактически сохраняется ситуация, когда гарантированные поставки газа населению - социальная функция «Газпрома». Социальный аспект присутствует и в поставках газа для электроэнергетики по относительно низким ценам.

Социальные задачи нередко фиксируются в уставных документах компаний с государственным участием. Однако на практике основным ориентиром при принятии государством решений относительно деятельности таких компаний часто служит именно прибыль и получаемые дивиденды.

До 2001 г. этим доходам не уделялось большого внимания. Вместе с тем, еще в 2000 г. типовой контракт с руководителем ФГУПа предусматривал, что оплата труда его руководителя состоит из должностного оклада и доли от прибыли предприятия. С 2002 г. перед государственными органами была поставлена задача обеспечения значительного роста доходов федерального бюджета, получаемых от использования федеральной собственности. Явный крен в сторону коммерческих функций госпредприятий прослеживается в целом ряде нормативных документов, включая Регламент по реализации прав Российской Федерации как акционера (2001 г.), Методические рекомендации по подготовке предложений в повестки дня годовых собраний акционеров акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, Методические указания по определению размера дивидендов.

Важный инструмент ориентации госпредприятий на решение социальных задач - согласование инвестиционных программ и проектов этих предприятий в государственных органах. Регламент по реализации прав Российской Федерации как акционера (2001 г.) предусматривает учет отраслевых прогнозов на среднесрочную перспективу.

С позиций корпоративного управления претензии вызывают сами отраслевые программы и концепции развития. Для отраслевых концепций характерно раскрытие главным образом коммерческого использования федерального имущества. Отсутствует четкая фиксация целей участия государства в отрасли. До сих пор нет отработанной процедуры развертывания отраслевых программ в функции госпредприятий.

Сохранение простора для разных трактовок задач госпредприятий повышает вероятность конфликта интересов отдельных ведомств, вовлеченных в регулирование их деятельности. Затруднены мониторинг и оценка деятельности компаний с государственным участием, представителей государства в этих компаниях с точки зрения целей государства как собственника. Как следствие, принимаемые меры по усилению контроля над деятельностью таких компаний приближают государственное управление ими к оперативному. Это снижает мотивацию самих компаний к повышению своей эффективности.

Стоит, однако, в первую очередь задуматься над другим вопросом. Велика ли заинтересованность самих госорганов в четкой формулировке для конкретных предприятий целей государства, отличных от целей частного инвестора? Такая формулировка может создавать дополнительные трудности для государственных органов. При ориентации предприятий исключительно на коммерческие цели госорганы свободны от взятия на себя встречных обязательств по отношению к предприятиям. В противном

случае труднее избежать вопроса о компенсации госпредприятиям за выполнение социальных функций. Порядок такой компенсации до сих пор не отрегулирован.

При отсутствии или недостаточном размере соответствующих компенсаций российские компании оказываются в заведомо более слабой позиции по сравнению со своими зарубежными конкурентами, либо не имеющими социальных обременений, либо располагающими адекватной поддержкой своих государств.

Реально некоторую компенсацию в разных формах имеют и многие российские компании. Так ОАО «Газпром» получает ее с помощью налоговой системы, позволяющей присваивать часть природной ренты. Однако там, где порядок компенсаций носит непрозрачный характер, активизируются поиски политической ренты.

Можно констатировать, что для российского госсектора остается актуальной следующая рекомендация ОЭСР: «Все обязательства и обязанности, которые госпредприятие должно взять на себя в связи с предоставлением общественных услуг, сверх общепринятых норм, должны быть четко прописаны законами или нормами регулирования. Обо всех этих обязательствах и обязанностях должно быть также проинформировано общество, а связанные с ними издержки должны покрываться прозрачным образом» [5].

Привлекает внимание французский опыт, где на основе законодательства 1982 года взаимные обязательства государства и госпредприятия фиксируются в договорной форме [6]. Если ориентироваться на эту практику, то подобный договор может содержать как требования государства (повышение производительности, осуществление расходов на НИОКР, модернизация технологической базы, снижение цен через определенное время, сокращение кредиторской и дебиторской задолженности и т.п.), так и его обязательства (участие в акционерном капитале, финансирование в виде субсидий или государственных ссуд на капиталовложения, представляющие интерес для общества, и др.). В таких договорах решаются задачи обеспечения финансовой сбалансированности предприятий, определяется политика стимулирования руководства и работников. При этом система требований государства не ограничивается финансовыми показателями.

Допустимы и другие варианты оформления взаимных обязательств сторон, согласования интересов государства и частных инвесторов.

Это может быть постановление или распоряжение Правительства, фиксирующее после согласования основные цели компании и меры, направленные на их достижение. Подобная практика существует в Турции.

Заслуживает внимания и такой вариант, как соглашение акционеров, сторонами которого выступают государство и остальные акционеры. Некоторые прецеденты соглашений между частными акционерами в российской экономике уже имеются (ТНК-БП), однако практический опыт таких соглашений в нашей стране пока невелик. Свои сложности имеет обеспечение ответственности за нарушение этих соглашений [7].

СОГЛАСОВАНИЕ ЦЕЛЕЙ КОРПОРАТИВНОГО ПЛАНА

Во всех представленных вариантах основным предметом договоренностей является не текущая деятельность компаний, но их планы на перспективу, инвестиционные замыслы. Такие планы должны предусматривать, каким образом госпредприятие будет уравнивать свои коммерческие цели с государственными задачами, какие потребуются компромиссы для такого равновесия [8]. Согласование и фиксация в рамках корпоративного плана коммерческих и некоммерческих задач госпредприятий способны сыграть многогранную роль в системе корпоративного управления этими предприятиями.

Во-первых, корпоративные планы, доводимые до сведения общественности, должны внести позитивный вклад во взаимоотношения общества и органов государственной власти. Очевидно, что доступность информации об этих планах

предполагает определенный компромисс между подотчетностью обществу и коммерческой конфиденциальностью. Не все действия по выполнению задач, стоящих перед госпредприятиями, подлежат раскрытию. Вместе с тем, общество должно быть проинформировано о целевых показателях развития госпредприятий и, что особенно важно, о ресурсной обеспеченности достижения этих показателей. В противном случае цели, достижению которых служит предприятие, могут быть декларативными, а ответственность за их реализацию носить односторонний характер, целиком возлагаться на управляющих.

Во-вторых, корпоративные планы позволяют придать большую упорядоченность отношениям органов государственной власти и госпредприятий. Фиксация корпоративных планов в договорах между этими сторонами затруднит неоправданное вмешательство государства в принятие решений в компаниях с государственным участием.

В ряде стран ОЭСР, например в Австралии, Бельгии и Канаде, именно корпоративный план на период от 3 до 5 лет служит основой контроля и подотчетности в отношениях между советами директоров госпредприятий и госорганами, выполняющими функции собственника. Этот план, с одной стороны, задает ориентиры для участников корпоративного управления, в том числе менеджмента компании и представителей государства, с другой стороны, задает определенные рамки для их инициативы. Можно говорить о повышении самостоятельности и ответственности членов советов директоров госпредприятий.

В-третьих, корпоративные планы – один из инструментов формирования и реализации отраслевых стратегий развития. В таком своем качестве эти планы помогают пересмотреть систему вознаграждения чиновников, представляющих государство в советах директоров акционерных обществ. Само по себе повышение самостоятельности и ответственности госслужащих, действующих как представители государства, не даст требуемого эффекта без изменения системы их стимулирования. В принципе может быть сохранен порядок, когда деятельность чиновника поощряет не само предприятие, где он представляет интересы государства. Вместе с тем, правомерна постановка вопроса о повышении вклада отраслевых стратегий в модернизацию российской экономики и усилении заинтересованности госорганов в разработке и реализации таких стратегий. В соответствующей системе стимулирования госорганов должно быть предусмотрено и вознаграждение госпредставителей в зависимости от выполнения корпоративного плана.

В-четвертых, расширяются возможности для эффективного привлечения управляющих компаний как компетентных и ответственных структур. Корпоративный план становится основой договора между государством и управляющей компанией. Без четкого определения задач госпредприятий идея использования управляющих компаний может быть дискредитирована.

Заслуживает внимания характер ответственности этих компаний. Генеральный директор предприятия как физическое лицо несет материальную ответственность лишь в пределах, установленных Трудовым кодексом Российской Федерации. Напротив, в договоре с управляющей организацией может быть предусмотрено, что в случае невыполнения ею своих обязательств, причинения убытка своими действиями или бездействием она обязана покрыть весь нанесенный управляемому обществу ущерб, включая упущенную выгоду. В этой связи оправдано требование к управляющей компании по страхованию ею своих рисков, сопряженных с выполнением функций исполнительного органа.

Преимуществом управляющих компаний, имеющих дело с предприятиями схожей специфики, является возможность беспрепятственного распространения лучшей практики. Последнее обстоятельство во многом обусловило успех применения т.н.

«антикризисных» управляющих компаний, работавших в холдинге РАО в 2000-2005 гг. (Северная энергетическая управляющая компания, УК Волжского гидроэнергетического каскада, Уральская энергетическая управляющая компания и др.), чьей основной задачей являлось транслирование положительного опыта лучших менеджерских команд региональных энергосистем на соседние области. Управляющие компании способны реализовать и другие эффекты масштаба, не прибегая к слиянию компаний [9].

Возможность сочетать централизацию управления с децентрализацией собственности придает управляющим компаниям особую привлекательность в рамках производственно-технологических комплексов со сложной структурой собственности. Как известно, в составе "Объединенной авиастроительной корпорации" фигурирует ряд предприятий, где государство не располагает контрольными пакетами акций. В этих условиях обеспечить реальную управляемость создаваемого авиастроительного комплекса может договоренность государства с другими акционерами этих предприятий о передаче функций их единоличного исполнительного органа ОАО "Объединенная авиастроительная корпорация" как управляющей организации.

В-пятых, корпоративный план в госкомпаниях с другими акционерами – средство выявления и фиксации взаимоприемлемых для разных акционеров решений. Такой план, раскрывающий как социальные функции компании, так и ее финансовые показатели на перспективу – информативный ориентир для частных инвесторов.

В-шестых, разработка корпоративных планов – серьезный повод к формированию согласованной позиции федеральной и региональной властей в отношении конкретных компаний.

Представленное значение корпоративных планов для совершенствования корпоративного управления в госкомпаниях – еще один аргумент в пользу усиления стратегической ориентации экономического развития и активизации промышленной политики.

ЛИТЕРАТУРА

1. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. - Paris 2005.
2. *Клейнер В.Г.* Корпоративное управление и эффективность деятельности компании (на примере ОАО «Газпром») // Вопросы экономики. - 2006. - № 3.
3. RBC daily, 21.02.2006.
4. Годовой отчет ОАО «Газпром» за 2005 г.
5. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. - Paris 2005.
6. OECD: Corporate Governance of State-Owned Enterprises. - Paris 2005.
7. *Петров В.* Option clauses в соглашениях акционеров и договорах купли-продажи акций российских эмитентов. // Слияния и поглощения. – 2006. - № 9. – С. 65-69.
8. OECD: Corporate Governance of State-Owned Enterprises. - Paris 2005.
9. *Данкова О.* Передача полномочий единоличных исполнительных органов: альтернатива M&A? // Слияния и поглощения. – 2006. - № 5.