

В. В. Дубяга

УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИЯМИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ

Ключевые слова: управление, организация с государственным участием, типы организации с государственным участием, контроль за деятельностью, эффективность управления.

Все страны в той или иной степени сталкиваются с проблемой регулирования деятельности государственных предприятий. Поэтому при управлении сектором государственных предприятий в России целесообразно обратиться к международному опыту в данной области. Одним из главных факторов, определяющих эффективность госпредприятий, является их правовая форма. На примере стран Западной Европы можно выделить три основных типа государственных предприятий...

Keywords: management, organization with state participation, the types of organizations with state participation, supervision of management efficiency.

All countries to varying degrees, are confronted with the problem of regulating the activities of public enterprises. Therefore, the management of public sector enterprises in Russia should apply to international experience in this field. One of the main factors determining the efficiency of SOEs is their legal form. On the example of Western Europe, there are three main types of state-owned enterprises ...

Все страны в той или иной степени сталкиваются с проблемой регулирования деятельности организаций с государственным участием. Поэтому при управлении сектором таких организаций в России целесообразно обратиться к международному опыту в данной области.

Одним из главных факторов, определяющих эффективность организаций с государственным участием, является их правовая форма. На примере стран Западной Европы специалисты [1,2,3,4,5,6,7] выделяют три основных типа организаций с государственным участием:

- государственные учреждения, не обладающие статусом юридического лица;
- государственные предприятия, обладающие статусом юридического лица;
- контролируемые государством хозяйственные общества.

Государственные учреждения, не обладающие статусом юридического лица. Они не располагают существенной хозяйственной самостоятельностью, их деятельность непосредственно управляется органами государственной власти.

В Италии подобные хозяйствующие субъекты назывались "автономными государственными предприятиями" и действовали в таких сферах, как железнодорожное сообщение, почта и телеграф, а также в некоторых других. Их бюджет утверждался в рамках государственного бюджета, однако при этом они обладали некоторой финансовой автономией. Руководство автономными государственными предприятиями осуществляли советы директоров, возглавляемые соответствующими министрами [3].

Во Франции такие образования получили наименование "субъекты публично-правового управления". На общенациональном уровне данная организационно-правовая форма использовалась вплоть до начала прошлого десятилетия в сфере почтовых услуг и средств связи. Названные предприятия создавались органами власти для осуществления коммерческой деятельности в

соответствующей сфере без образования специального юридического лица. Их сотрудники являлись государственными служащими; имущество, которым они наделялись, оставалось государственным; бюджеты не отделялись от бюджетов создавших их органов [8].

В Великобритании аналогичную форму имеют так называемые "правительственные торговые фонды". Они создаются министерствами для ведения коммерческой деятельности в подведомственных им сферах, наделяются необходимым имуществом и финансируются соответствующими органами. Непосредственное руководство фондом осуществляет директор, назначаемый министром.

Заметим, что страны Западной Европы постепенно отказываются от использования такой правовой формы организаций с государственным участием ввиду ее значительной неэффективности. В настоящее время подобные субъекты предпринимательства встречаются в основном на региональном и местном уровнях [9].

Организации с государственным участием, обладающие статусом юридического лица. Единственным их участником выступает государство. Данные хозяйствующие субъекты наделены существенно большей хозяйственной самостоятельностью, нежели государственные учреждения без статуса юридического лица, а их деятельность регулируется как общими, так и специальными правовыми нормами.

В Великобритании указанная форма организаций с государственным участием являлась классической для промышленных производств и отраслей, национализированных во второй половине 1940-х годов. Организации рассматриваемого типа, получившие название "государственные корпорации", до начала 1980-х годов функционировали в таких отраслях, как угольная, электроэнергетика, газовая промышленность. Государственные корпорации создавались на основании специальных законодательных актов и возглавлялись советами директоров, назначаемыми

соответствующими министрами. В определенных случаях министры располагали правом распускать советы директоров, а также имели возможность давать им по ряду вопросов (в том числе финансовых) обязательные для исполнения указания.

Во Франции организации с государственным участием, обладающие статусом юридического лица, называются "публичными учреждениями" и действуют в таких сферах, как железнодорожное сообщение, электроэнергетика и газоснабжение. Их уставный капитал полностью формируется государством, но в отличие от организаций "публично-правового управления" имущество, которым они наделяются, формально не является государственным. Однако при этом оно не подлежит изъятию и в случае ликвидации организации возвращается государству. Сотрудники публичных учреждений - не государственные служащие, они имеют особый статус. Ряд немаловажных аспектов деятельности публичных учреждений, например, порядок ведения бухгалтерского учета, прописан в специальных правовых нормах, в то время как по другим аспектам регулирование осуществляется в соответствии с общими нормами законодательства. В частности, порядок управления такими организациями определяется обычным корпоративным правом [8].

В Италии подобные организации получили наименование "субъекты публичного права". Их примерами могут служить государственные управляющие компании (IRI, ENI и ENEL) до момента их преобразования в акционерные общества в первой половине 1990-х годов. Уставный капитал субъектов публичного права, называемый "предоставленным фондом", полностью принадлежал государству. Оно же выступало гарантом их долговых обязательств. Действуя на рынке наряду с организациями иных организационно-правовых форм, субъекты публичного права не подлежали банкротству. Их советы директоров назначались непосредственно правительством.

Таким образом, как и в случае организаций с государственным участием, не обладающих статусом юридического лица, количество государственных предприятий, имеющих данный статус, постоянно уменьшается. В странах Западной Европы их приватизируют в рамках программ по созданию конкурентных условий в секторах экономики, признанных естественными монополиями. Причем это касается не только энергетики, железнодорожного транспорта и телекоммуникаций, но и организаций коммунальной сферы.

Контролируемые государством хозяйственные общества. Государство либо подконтрольная государству структура является преобладающим (во многих случаях единственным) акционером таких обществ. Деятельность подобных хозяйствующих субъектов, как правило, регулируется общими нормами права, однако в некоторых случаях по отношению к ним

применяются и специальные нормы.

Например, во Франции действующее регулирование определяет ряд особенностей правового положения подконтрольных государству хозяйственных обществ с точки зрения режима имущества, состава органов управления и государственного контроля за их деятельностью. Кроме того, названные общества образуются на основании специальных правовых актов, определяющих предмет их деятельности, форму организации и т.д. В отличие от других хозяйственных обществ они считаются созданными с момента не внесения соответствующей записи в реестр организаций, а выхода указанного акта [8].

Отметим, что в ряде стран Западной Европы какие-либо особенности правового статуса подконтрольных государству хозяйственных обществ действующим регулированием не определены, однако при этом специальные правовые возможности государства в отношении таких обществ нередко фиксируются в их уставах. Данная форма организаций с государственным участием исторически использовалась главным образом в тех секторах, где имеется конкуренция со стороны частного бизнеса, однако в последние годы проявилась тенденция к ее применению и в общественно-полезной сфере (железнодорожное сообщение в Италии и Германии).

В странах Западной Европы используются различные формы организации контроля за деятельностью организаций с государственным участием. В некоторых из них сформировалась многоуровневая система управления государственным сектором, в рамках которой государство осуществляет указанный контроль не напрямую, а через специальные управляющие компании.

Например, государственный сектор Италии до начала 1990-х годов включал четыре базовых уровня: Министерство государственного участия, осуществлявшее общее руководство государственным сектором; специализированные государственные управляющие компании (действовавшие в форме субъектов публичного права); подконтрольные им отраслевые холдинговые компании; наконец, собственно предприятия государственного сектора. Заметим, что первые три перечисленных уровня выполняли управленческие функции [3].

В Испании специальным законодательным актом, принятым в 1995 г., государственный сектор был объединен в три холдинга. В первый из них вошли предприятия, приватизация которых была запланирована в краткосрочной перспективе, второй составили предприятия, которые планируются приватизировать в среднесрочной перспективе, наконец, третий холдинг объединил хозяйствующие субъекты, не подлежащие приватизации. В Австрии также существуют крупные государственные холдинги, выступающие в роли промежуточного звена между государством и предприятиями госсектора.

Для других стран, напротив, характерно

непосредственное участие органов государственной власти в управлении предприятиями госсектора. Например, во Франции последние контролируются соответствующими отраслевыми министерствами: для компаний "Электричество Франции" и "Газ Франции" - это Министерство промышленности, а для Национального общества железных дорог Франции - Министерство транспорта. Одновременно все предприятия находятся под контролем Министерства финансов, которое следит за соблюдением финансовых интересов государства в процессе функционирования государственных предприятий.

Аналогичную систему участия профильных министерств в управлении госпредприятиями использует Новая Зеландия. Министерства здесь выступают в качестве акционеров госпредприятий. Всего у них может быть два министерства-акционера, одно из которых - профильное, а второе - Министерство финансов. Таким образом, профильное министерство контролирует выполнение госпредприятием своих функций, а Министерство финансов отслеживает экономическую составляющую его деятельности.

Для дополнительного контроля за деятельностью госпредприятий в Новой Зеландии была создана Crown Company Monitoring Advisory Unit (CCMAU). Данная организация занимается мониторингом деятельности и SOE, и CROC. Фактически CCMAU не принимает участия в непосредственном управлении государственными компаниями, ее сфера - наблюдение за их функционированием и разработка методов повышения ее эффективности.

Подобное агентство действует и во Франции. Это - специальная служба государственных контролеров, подведомственная Министерству финансов, которая осуществляет надзор за экономической и финансовой деятельностью крупных государственных предприятий. Кроме того, их счета контролируются Счетной палатой Франции.

Лица, входящие в состав органов управления государственных предприятий стран Западной Европы, в капитале которых не участвуют частные акционеры, как правило, назначаются непосредственно государством. В отношении же подконтрольных государству предприятий смешанной формы собственности обычно применяются общие процедуры, предусмотренные корпоративным правом: наравне с другими акционерами государство выдвигает своих кандидатов, голосует за них принадлежащими ему акциями и т.д.

Основную роль в формировании органов управления государственных предприятий играют профильные ведомства либо правительство: делегированные ими представители получают в них большинство. Кроме того, в состав органов управления нередко входят представители трудового коллектива предприятия. В данном отношении характерен пример Франции, где советы директоров государственных предприятий,

называемые административными советами, формируются на трехсторонней основе: 1/3 членов административного совета утверждается в соответствии с предложениями заинтересованных ведомств, еще 1/3 составляют специалисты, назначаемые правительством, а последняя 1/3 формируется из представителей трудового коллектива предприятия. Председатель административного совета (а иногда и исполнительный орган - генеральный директор) назначается правительством по представлению административного совета.

Похожая система управления государственным сектором действует в Китае, где, согласно Закону о компаниях, существуют три уровня управления деятельностью государственных предприятий: собрание акционеров, совет директоров и контролеры (supervisors), менеджмент. Собрание акционеров принимает решения по основным вопросам, таким, как одобрение стратегии менеджмента, утверждение финансового бюджета и инвестиционных планов, назначение совета директоров и контролеров. Совет директоров разрабатывает инвестиционные планы, контролеры следят за процессом принятия решений и деятельностью менеджмента. Менеджмент, в свою очередь, несет ответственность за повседневные операции и выполнение решений совета директоров.

В большинстве стран повышение эффективности государственных предприятий пытаются обеспечить с помощью приватизации. Тем не менее некоторые страны по тем или иным причинам не стремятся прибегать к такому радикальному способу решения данной проблемы. В качестве примера обратимся к опыту Новой Зеландии. В ней был предпринят ряд законодательных шагов, направленных на повышение эффективности государственных предприятий.

В соответствии с "Актом о государственных компаниях" главная цель каждого государственного предприятия (SOE) - представлять собой успешный бизнес, для чего оно должно быть:

- таким же прибыльным и эффективным, как сравнимые с ним частные компании;
- хорошим работодателем (его кадровая политика должна обеспечивать честное и справедливое обращение с работниками во всех сферах найма, включая требования о наличии хороших и безопасных условий труда, об объективном назначении на должность и равных возможностях карьерного роста и расширения индивидуальной компетенции работника);
- организацией, которая проявляет социальную ответственность в отношении интересов общества (не загрязняет окружающую среду, не использует детский труд и т.д.) [11].

Актом предписывается совету директоров компании не позднее трех месяцев после окончания каждого финансового года направлять в министерства-акционеры отчет об осуществленных в течение года операциях, а также отчеты о финансовом положении, убытках и прибылях и

другие, необходимые для раскрытия финансового состояния предприятия. В предоставленном SOE отчете должен быть утвержден размер дивидендных выплат, причитающихся "короне". Кроме того, совет директоров каждого SOE должен предоставлять министерствам-акционерам проект корпоративных целей на следующий год не позднее одного месяца до начала финансового года. Он должен содержать следующую информацию: цели SOE; характер и размер предполагаемой деятельности; коэффициент, отражающий отношение средств акционеров к общим активам; учетная политика; критерии, по которым может быть оценена деятельность предприятия по достижению поставленной цели; принципы, в соответствии с которыми будут выплачиваться дивиденды, а также оценка величины предполагаемых налоговых выплат; виды деятельности, стоимость которых должна быть оплачена " короной"; оценка размера вложенных на данный момент в компанию инвестиций "короны".

На основании проведенного анализа опыта регулирования и управления государственным сектором экономики в разных странах можно сделать следующие выводы:

- в большинстве стран сектор государственных организаций можно считать оптимальным не вследствие его экономической эффективности, а благодаря эффективному исполнению возложенных на него общественно-полезных функций;

- с целью уменьшения нагрузки на государственный бюджет проводится приватизация государственных организаций, оказывающих общественно-полезные услуги, но при этом на них накладывают ряд требований, гарантирующих их выполнение. Вместе с тем избыточное регулирование приводит к негативным последствиям;

- количество организаций с государственным участием, имеющих статус юридического лица, постоянно уменьшается;

- с целью совершенствования мониторинга деятельности государственных предприятий во многих странах создаются специализированные агентства;

- для повышения эффективности управления организациями с государственным участием в некоторых странах разрабатываются

специальные законы, в которых постулируются критерии эффективности, устанавливаются виды отчетности государственных предприятий, создаются методики отбора кандидатов для занятия должностей в органах управления предприятий государственного сектора [11].

Так же хотелось бы отметить, что в настоящее время объекты организаций с государственным участием, являются «лакомым кусочком» для различного рода мошенников, рейдеров, в связи со своей незащищенностью. Остро стоит вопрос о ликвидации возможности для рейдеров осуществлять захваты организаций и предприятий с государственным участием, подготовки специалистов, способных противостоять данной проблеме.

Литература

1. Анисимов С.Н. Рейдерство в России. Особенности национального захвата /С.Н.Анисимов.- СПб.: Невский проспект, 2012.- 415с.
2. Борисов Ю.Д. Рейдерские захваты, Узаконенный разбой /Ю.Д.Борисов. – СПб.:Питер, 2011.- 376с.
3. Гохан П.А. Слияния, поглощения и реструктуризация компаний/пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2010.- 220с.
4. Градов А.П. Стратегия и тактика антикризисного управления фирмой /А.П.Градов, Б.И.Кузин.- М.:Специальная литература, 2011.-219с.
5. Игнатишин Ю.А. Слияние и поглощения. Стратегия, тактика, финансы /Ю.А..Игнатишин – СПб.:Питер.- 2010.- 315с.
6. Ионцев М.Г. Корпоративные захваты: слияния, поглощения, гринмейл /М.Г.Ионцев. – М.:Инфра-М, 2012.-156с.
7. Киселев С.В., Шагиева А.Х. Адаптация европейского опыта проведения процедуры банкротства на предприятиях / С.В.Киселев, А.Х.Шагиева. Вестник казанского технологического университета. – 2011. - №10. – С. 263-271.
8. Копропативное управление /пер. с англ.- М.: Альпина Бизнес Букс, 2011.- 128с.
9. Слияния и поглощения /пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2012.- 195с.
10. Федоров А.Ю. Рейдерство и корпоративный шантаж (организационно-правовые меры противодействия) /А.Ю.Федоров. –М.: Волтерс Клувер, 2012.- 343с.
11. Филатов А.И. Совет директоров. Инструкция по применению /А.И.Филатов.- М.: Альпина Бизнес Букс, 2011.- 198с.