

А.А. ВОРОНИН

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник
Центра исследований проблем государственного управления ФГБУН
Институт экономики РАН, председатель Экспертного совета ФГБУН
Институт экономики РАН

Н.П. НЕФЁДОВА

секретарь Экспертного совета Института экономики РАН

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОРПОРАТИВНОГО
УПРАВЛЕНИЯ КОМПАНИЯМИ
С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ
(по материалам первого заседания
Экспертного совета ИЭ РАН)**

DOI: 10.24411/2073-6487-2019-10027.

29 января 2019 г. в Институте экономики РАН состоялось первое заседание Экспертного совета Института экономики РАН по проблемам корпоративного управления компаниями с государственным участием (КГУ). Экспертный совет создан по инициативе Центра исследований проблем государственного управления и планируется как независимая, постоянно действующая площадка для обсуждения и выработки решений по проблемам корпоративного управления компаниями с государственным участием.

Экспертное сообщество представлено практикующими профессиональными корпоративными директорами – членами и председателями Советов директоров и Ревизионных комиссий госкомпаний, представителями федеральных исполнительных органов власти, профессиональных сообществ и СРО, ведущими экспертами и учеными научных центров, руководителями департаментов корпоративного управления российских госкомпаний, госкорпораций и холдинговых структур. На данный момент в состав Совета входит 35 человек.

Руководство деятельностью Экспертного совета осуществляет коллегия, в состав которой вошли д.э.н. Е.Б. Ленчук – директор ИЭ РАН, д.э.н. И.И. Смотряцкая – руководитель Центра исследований про-

блем государственного управления, а также руководители Росимущества, Московской Биржи, Национальной ассоциации корпоративных директоров и крупнейшего ФГУП «Почта России». Председателем Экспертного совета избран ведущий научный сотрудник Центра исследований проблем государственного управления ИЭ РАН, профессиональный корпоративный директор, член и председатель Советов директоров и Ревизионных комиссий госкомпаний А.А. Воронин.

Во вступительном слове Е.Б. Ленчук поблагодарила участников за проявленный интерес к созданию Экспертного совета и отметила, что на этой площадке будут обсуждаться самые насущные проблемы корпоративного управления компаниями с государственным участием, а также вырабатываться предложения по их эффективному решению.

На заседании было заслушано два доклада.

С первым докладом «Актуальные проблемы корпоративного управления компаниями с государственным участием» выступил председатель Экспертного совета ИЭ РАН, к.э.н. А.А. Воронин. Он охарактеризовал современное состояние и наиболее актуальные проблемы корпоративного управления различных групп КГУ, представил экспертную оценку вклада КГУ в ВВП РФ, отметив, что принципы корпоративного управления применяются лишь в малой части КГУ, а внедрение лучших практик корпоративного управления сможет существенно повысить экономическую эффективность их деятельности.

Так, федеральные и региональные власти в конце 2007 г. контролировали примерно 40% рыночной капитализации российского фондового рынка, в 2004 г. – 24%. К началу 2008 г. «глубина концентрации собственности» в руках государства (по данным «Эксперт-400») составила порядка 40–45%. В 2009 г. этот показатель оценивался разными экспертами в пределах 50%¹. По данным ФАС, вклад «госкомпаний» в ВВП России вырос с 35% в 2005 г. до 70% в 2015 г. Кроме того, количество государственных и муниципальных предприятий за минувшие три года утроилось...»².

Далее А.А. Воронин отметил, что в Институте экономики РАН в 2017–2018 гг. было проведено исследование проблем корпоративного управления КГУ. Было выделено шесть групп субъектов хозяйственной деятельности с государственным участием и оценен их вклад в экономику России. Результаты исследования подтверждают, что доля КГУ и бюджетных учреждений в ВВП России составляет около 70%. Эта цифра – веский довод задуматься об эффективности управ-

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2013 г. № 191-р «Государственная программа Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»».

² www.rbc.ru/economics/29/09/2016/57ecd5429a794730e1479fac.

ления хозяйствующими субъектами, находящимися в собственности государства. По данным ФАС, на 01.07.2018 г. практики корпоративного управления применяются менее чем в 1000 КГУ³ (при их количестве свыше 17 000). Все эти компании одной организационно-правовой формы: публичные акционерные общества федеральной собственности, включая 50 головных компаний, входящих в группу стратегических предприятий (спецперечня) в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 23.01.2003г. № 91-р.

Докладчик особо отметил две главные проблемы корпоративного управления КГУ:

1) избегание ответственности лицами, принимающими решения в органах государственной власти (лучше «ничего не менять», чем взять на себя риск за принятое решение);

2) крайняя неэффективность управления КГУ госчиновниками.

На сегодняшний день наиболее актуальными проблемами корпоративного управления КГУ, по мнению А.А. Воронина, также являются: низкая экономическая эффективность деятельности КГУ; высокие риски злоупотреблений и вывода активов менеджментом и недобросовестными представителями государства; отсутствие аналитической информации о динамике экономических показателей работы КГУ, а также о роли независимых профессиональных директоров в улучшении результатов экономической деятельности КГУ.

Для решения этих проблем необходимо использовать передовые практики корпоративного управления предприятиями, знания и опыт лучших профессиональных директоров, набираемых из деловой среды; создать конкуренцию среди профессиональных директоров путем превращения сферы корпоративного управления КГУ в оплачиваемую, а значит в мотивированную, профессиональную деятельность, что сейчас происходит далеко не всегда (примерно в 1 из 5 госкомпаний); состав Советов директоров формировать исходя из профессиональных компетенций претендентов (профилирование); расширять информационно-аналитическую интернет-платформу межведомственного портала Росимущества, где любой профессиональный директор может получить ответы ведущих экспертов в течение 24-х часов на вопросы по основным направлениям деятельности Совета директоров; создать специальную библиотеку знаний в области корпоративного управления с учетом специфики госкомпаний и отраслевой принадлежности, а также портал по обмену опытом; увеличить прозрачность отчетности предприятий; ввести систему тестирования членов Совета директоров для оценки их вклада и компетенций на основе утвержденного профессионального стандарта.

³ По данным ФАС на 01 июля 2018 г.

Результатами повышения качества и эффективности корпоративного управления КГУ должны стать: приближение нормы прибыли и капитализации госкомпаний к среднеотраслевому уровню частных компаний; предотвращение попыток вывода активов менеджментом; полный контроль со стороны акционера за результатами деятельности предприятий через своих представителей, профессиональных корпоративных директоров в Советах директоров госкомпаний; создание информационной базы о динамике экономических показателей предприятий и отраслей народного хозяйства, вкладе независимых корпоративных директоров в устойчивое развитие КГУ.

Докладчик подчеркнул, что часть вышеперечисленных задач и механизмов решения проблем были сформулированы в государственной программе Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 г. N 327. Однако многие цели так и не были достигнуты, хотя бюджетные средства на это были выделены.

Автором доклада была представлена функционально-целевая модель управления КГУ, разработанная с целью повышения эффективности управления путем привлечения сторонних компаний, оказывающих консультационные услуги, профессиональных сообществ, СРО и независимых корпоративных директоров (с оплатой их услуг по факту достижения запланированных показателей по капитализации, выручке, прибыли, налоговым отчислениям и по другим показателям).

Со вторым докладом «Тренды корпоративного управления в акционерных обществах с госучастием и возможности внедрения принципов корпоративного управления в госкорпорациях и ФГУПах» выступил Н.В. Старченко (член коллегии Экспертного совета ИЭ РАН, исполнительный директор СРО «Национальная ассоциация корпоративных директоров»), в котором он сообщил, что, согласно оценке НАКД (2017 г.), в России функционируют порядка 1300 акционерных обществ, по которым имущественные права и управленческие функции осуществляет Росимущество, из них – 63% обществ, где доля государства составляет 100%, 33% – с долей государства менее 100%, 4% – стратегические, и около 1200 – это федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУПы). Процессы приватизации, происходившие в государственном секторе в 2004–2018 гг., осуществлялись в основном через преобразование ФГУП в акционерные общества (АО) или в федеральные бюджетные учреждения, через продажу пакетов акций частным владельцам (либо самим Росимуществом, либо уполномоченными агентствами, например, Русским Аукционным Домом) и регулярной передачей акционерных обществ, подведомственных Росимуществу, в вертикально-интегрированные структуры.

Следующая, отмеченная докладчиком тенденция, – это ухудшение показателей финансово-хозяйственной деятельности, увеличение количества банкротств в обществах, подведомственных Росимуществу. Докладчик подчеркнул, что в настоящее время успешная работа Совета директоров возможна только в тесном сотрудничестве с генеральным директором, а это уже не корпоративное управление, а оперативное. Во многих обществах Совету директоров приходится много заниматься оперативной работой, вплоть до того, чтобы помогать генеральному директору получать кредиты и решать другие вопросы, которые он самостоятельно решить не может.

Еще один тренд – это изменение корпоративного законодательства. За последние четыре года, с одной стороны, упростился порядок одобрения сделок, но, с другой – очень сильно снизился обязательный объем раскрытия информации, и зачастую государство, являясь собственником, не может получить информацию от своей же компании. Сегодня, например, АО с государственным участием не обязаны предоставлять квартальную отчетность, и получение промежуточных результатов финансово-хозяйственной деятельности может вызывать довольно большие сложности. Необязательность ревизионных комиссий в непубличных акционерных обществах – это тоже тренд к закрытию акционерных обществ от внешнего контроля.

Следующая тенденция – активное привлечение к субсидиарной ответственности членов органов управления обществами в связи с изменениями, внесенными в федеральное законодательство. Общий размер ответственности в 2018 г. составил 330,3 млрд руб. (в 2017 г. – 103,2 млрд руб.), количество привлеченных контролирующих лиц в 2018 г. – 2125 человек (в 2017 г. – 923). В 2018 г. из 5107 заявлений было удовлетворено 1631, что составляет 32% (в 2017 г. суды удовлетворили 22% от поданных заявлений).

Бесспорно, положительная тенденция 2018 г. – это создание Министерством экономического развития и Росимуществом Межведомственной комиссии по мониторингу реализации обществами и организациями непрофильных активов. Это на сегодня фактически единственный инструмент, который позволяет обществам, находящимся на грани банкротства, улучшать свою финансово-хозяйственную деятельность путем вынесения на эту комиссию программы реализации непрофильных активов, ее одобрения и реализации.

Для изменения сложившейся ситуации и решения накопившихся проблем необходимо предпринять следующие шаги: ввести в закон понятие «акционерное общество с государственным участием» (включая дочерние и зависимые общества с долей головного общества больше 50%); ввести в законодательные акты обязательные стандарты раскрытия информации для АО с государственным участием; разра-

ботать механизмы внедрения практик корпоративного управления в дочерние и зависимые общества госкорпораций; активно привлекать профессиональных директоров для работы в качестве единоличного исполнительного органа акционерных обществ с государственным участием; повышать ответственность членов органов управления за качество принимаемых решений.

После выступления докладчиков состоялись прения, в которых присутствующие на заседании ученые и руководители госкомпаний приняли активное участие.

Так, И.И. Смотрицкая, руководитель Центра исследований проблем государственного управления ИЭ РАН, отметила, что при оценке совокупного вклада в ВВП Российской Федерации, представленной в первом докладе, использовалась экспертная оценка Центра, поскольку отсутствует единая методология отнесения госкомпаний к соответствующим группам и найти статистические данные по группам компаний было достаточно сложно. «Мы планируем дальнейшую дискуссию, и сейчас в Госдуме планируется круглый стол по обсуждению проблем управления государственной собственностью. Мы приглашаем экспертов к сотрудничеству. Высказанные предложения станут обязательными для рассмотрения на законодательном уровне», – сообщила И.И. Смотрицкая.

В.А. Гусаков, управляющий директор Московской Биржи по взаимодействию с органами власти, отметил важность создания Экспертного совета как площадки для обмена мнениями и внес предложение обсудить на заседаниях Совета вопрос о соответствии положений существующего Кодекса корпоративного управления передовым мировым практикам, например, в части гендерного разнообразия в составе Советов, а также заседаний Советов как площадки для выработки рекомендаций и предложений по совершенствованию Кодекса корпоративного управления. В.А. Гусаков отметил также, что долгосрочные программы развития госкомпаний не всегда актуализируются, а, например, в ПАО «РЖД» и ряде других компаний с госучастием долгосрочные программы развития не разработаны, в том числе потому, что процесс согласования с ФОИВом занимает достаточно длительный срок. Вследствие этого ключевые показатели эффективности не соответствуют реальности, а корпоративное управление ценно не само по себе, но именно как инструмент повышения эффективности работы госкомпаний.

В.А. Гусаков выразил озабоченность тем, что Советы директоров имеют малое влияние на действия единолично принимающего решения исполнительного органа публичной компании с госучастием и предложил законодательно установить возможность смены генерального директора Советом директоров, внедрить профессиональ-

ный стандарт для членов органов управления и контроля КГУ, а также систему тестирования профессиональных директоров на соответствие данному стандарту.

А.Ф. Самохвалов, экс-заместитель министра экономики РФ (1998–2000 гг.), в своем выступлении обратил внимание на то, что для повышения эффективности управления КГУ помимо корпоративного управления необходимо административное воздействие государства, в частности, на предприятия антимонопольного ведомства.

А.А. Гоголь, председатель Правления Национальной ассоциации корпоративных директоров, предложил обсудить на Экспертном совете вопрос о повышении заинтересованности государственных служащих в улучшении экономических результатов деятельности предприятий с государственным участием, а также определить директивы, сегментированные по отраслям народного хозяйства.

Н.А. Слигун, руководитель Управления корпоративных технологий Росимущества, подчеркнула важность проблем, озвученных докладчиками. «При разработке стратегических документов акционерных обществ, таких как долгосрочные программы развития, системы ключевых показателей эффективности, у нас имеются достаточно длинные цепочки согласований, которые распространяются на акционерные общества, входящие в специальный перечень Распоряжения Правительства РФ от 23.01.2003 г. № 91-р, то есть на крупнейшие организации. Там задействованы в утверждении не только ФОИВы, не только члены Советов директоров этих акционерных обществ, но и Минэкономразвития, аппарат Правительства, Администрация Президента – длинная цепь по утверждению отраслевых параметров и соблюдения общих методических рекомендаций, которые в свое время были разработаны и актуализируются. Что касается акционерных обществ малой и средней величины, там мы делаем упор на членов Совета директоров, на взаимодействие членов Советов директоров с менеджментом, на донесение до акционера проблемных и рискованных моментов». Относительно директивных указаний Правительства РФ для госкомпаний Н.А. Слигун отметила, что вполне целесообразно выпускать директиву на определенный пул акционерных обществ, который выделяется либо по специфике деятельности или отрасли, либо по другим критериям. В то же время существует достаточно большое количество вопросов, которые объективно нельзя директивно урегулировать, и решение по ним принимается на уровне Совета директоров, что повышает его роль.

По поводу отчетности членов Советов директоров и акционерных обществ: на текущий момент не в полной мере урегулировано взаимодействие в рамках межведомственного портала между акционерным обществом, Советом директоров и Росимуществом как акцио-

нером. При этом законодательно также не урегулирована ответственность акционерного общества, единоличного исполнительного органа и членов Советов директоров перед акционером за непредоставление информации, в том числе за несвоевременное ее предоставление или не в полном объеме. И здесь государство (в лице Росимущества) опирается на тех профессиональных управленцев, которые выдвигаются в составы органов управления и контроля.

Отдельный вопрос профессионализма членов Советов директоров. Важный момент отбора – дополнительные специфические отраслевые знания и опыт, требуемые в конкретном составе Совета директоров, связанные со сферой деятельности общества. Кроме того, важным видится внесение изменений в Федеральный закон «Об образовании», а также разработка образовательного стандарта для членов органов управления и контроля, в подготовке которого могут принять участие профессионалы из Экспертного совета Института экономики РАН.

По мнению Н.А. Слигун, также актуальна разработка федерального закона о государственном и муниципальном имуществе, потому что есть достаточно большой перечень вопросов, который в рамках существующего законодательства не урегулирован.

М.П. Ладощин, член Национальной ассоциации корпоративных директоров, член Советов директоров КГУ, отметил, что Совет директоров подчас не имеет должного влияния на деятельность компании, особенно если существует «тесная связь» между генеральным директором и федеральным органом исполнительной власти.

Докладчики также ответили на вопросы участников заседания.

В результате активной дискуссии был сформулирован список актуальных проблем корпоративного управления и контроля КГУ, которые будут рассматриваться на следующих заседаниях, а именно:

– Проблемы эффективности компаний с государственным участием. Только ли экономическая эффективность и дивиденды должны быть в фокусе внимания?

– Эффективно действующие органы корпоративного управления и контроля (КУиК) – реальные драйверы роста стоимости компании. Корпоративное управление – фактор повышения эффективности деятельности государственных компаний. Почему это не всегда срабатывает?

– Роль профессиональных независимых корпоративных директоров в повышении эффективности работы органов КУиК КГУ.

– Применение норм Кодекса корпоративного управления на практике: требуется ли внесение изменений в Кодекс спустя 5 лет?

– Проблемы государственного влияния на монополии через Советы директоров. Фактор макроэкономической стабильности и экономической ответственности перед обществом.

– Дочерние и зависимые общества госкорпораций и крупнейших акционерных обществ спецперечня Распоряжения Правительства РФ от 23.01.2003 г. № 91-р: время внедрения системы КУиК с привлечением профессиональных независимых корпоративных директоров пришло... Вопросительный знак или восклицательный?

– Проблемы банкротства КГУ. Причины и возможные решения.

– ФГУПы: кому выгоден застой в процессе акционирования?

– Как заинтересовать государственных служащих в повышении ответственности за принимаемые решения? Вопросы мотивации госчиновников и профессиональных независимых корпоративных директоров в применении лучших практик и передового мирового опыта в органах корпоративного управления и контроля КГУ.

– «Сегментация» директив Правительства РФ для госкомпаний. Все ли можно решить директивами?

– Приватизация: панацея или есть альтернатива?

– Есть ли жизнь у акционерных обществ в России после передачи в частные руки?

– Проблемы целеполагания для КГУ: роль Администрации Президента РФ, Правительства РФ, ФОИВов, РОИВов, Росимущества и его территориальных управлений.

– Взаимосвязь целеполагания, стратегии, долгосрочных программ развития и системы ключевых показателей эффективности. Ежегодный аудит и коррекция. Работают ли эти инструменты в КГУ?

– Развитие государственных компаний: развилки в условиях новой политики стратегических вызовов.

– Вызовы «новой реальности» системам КУиК акционерных обществ в России и в мире. Теория и практика корпоративного управления: российский и зарубежный опыт.

– Проактивное влияние системы внутреннего контроля и службы внутреннего аудита на сохранность активов и рост показателей финансово-хозяйственной деятельности КГУ.

– Ответственность исполнительного органа госкомпаний за размещение информации. Должен ли собственник знать о реальном положении дел?

– «Спайка» ФОИВа и генерального директора. Роль Совета директоров в защите интересов государства как собственника и в разрешении конфликта интересов.

– Ответственность членов Советов директоров возрастает, согласно УК, УПК и ГК. Что делать?

– Профессиональный стандарт на образовательные программы. Как подготовить профессионального корпоративного директора?

– Гендерные составляющие Кодекса корпоративного управления. Мировые тенденции.

– Корпоративное управление компаниями с государственным участием: региональный аспект.

– Российский опыт и мировые «Best practices»: где и как обмениваться передовым опытом корпоративного управления?

Подводя итоги первого заседания Экспертного совета Института экономики РАН по проблемам корпоративного управления КГУ, следует отметить актуальность и высокую практическую значимость рассматриваемых вопросов, ориентированность его участников на конструктивный диалог и совместную выработку решений, которые позволят повысить уровень корпоративного управления и, как следствие, – эффективность работы компаний с государственным участием.