

Д. А. Жмулина, О. А. Макарова

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЦЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВА В АО С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ

В статье анализируется правовое положение АО с государственным участием с точки зрения определения целей государства. Делается вывод о том, что АО с государственным участием осуществляют деятельность не только с целью получения прибыли, но и для достижения социально значимых и общественно полезных целей государства. Определение целей государства в АО имеет значение как для обеспечения интересов частных акционеров АО, так и для построения эффективной системы корпоративного управления.

Ключевые слова: государство, акционерное общество, получение прибыли, совет директоров, стратегическое акционерное общество.

Zhmulina Diana A., Makarova Olga A.

DETERMINATION OF THE STATE'S PURPOSES IN A JOINT-STOCK COMPANY WITH STATE PARTICIPATION

The article analyses the legal status of joint-stock companies with state participation in terms of determination of the state's purposes. The conclusion is made that joint-stock companies with state participation carry out their activities not only with the purpose to make profit, but also to implement socially desirable and socially useful purposes of the state. Determination of the state's purposes in a joint-stock company is relevant both for securing the interests of private shareholders of the joint-stock companies and for establishing an effective system of corporate governance.

Keywords: sstate, joint-stock company, making profit, board of directors, strategic joint-stock company.

Несмотря на относительно небольшое количество акционерных обществ с государственным участием (далее — SOE — State Owned Enterprises), такие АО имеют важное значение для экономики страны. Это обусловлено, прежде всего, тем, что АО, в которых государство сохраняет свое участие, являются в основном стратегическими и выполняют общегосударственные функции (связанные с обороной, обеспечением безопасности, выполнением социальных и научно-технических программ, программ инновационного развития, регулированием естественных монополий). Такие АО можно считать государствообразующими.

Следует отметить, что современный этап развития общества характеризуется разнонаправленными тенденциями. С одной стороны, происходит усиление роли государства и его участия во всех сферах жизни и деятельности общества — в политике, экономике, в социальной сфере. С другой стороны, государство ставит задачу

Жмулина Диана Александровна — кандидат юридических наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9; d.zhmulina@yandex.ru

Макарова Ольга Александровна — кандидат юридических наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9; moamoa@mail.ru

Zhmulina Diana Alexandrovna — associate professor of Law faculty, candidate of legal sciences, St. Petersburg State University, 7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; d.zhmulina@yandex.ru

Makarova Olga Alexandrovna — associate professor of Law faculty, candidate of legal sciences, St. Petersburg State University, 7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; moamoa@mail.ru

не только оптимизировать состав и структуру федерального имущества на макро- и микроуровне и ограничить «разрастание» государственного сектора экономики, но и определиться с поиском эффективных форм участия государства в экономике, в том числе путем повышения эффективности управления федеральным имуществом, включая развитие конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности компаний с государственным участием.

Определение целей государства в АО с его участием имеет значение как для самого государства-акционера, так и для других частных инвесторов-акционеров и в целом позволяет правильно выстраивать стратегию управления государственным имуществом.

Участвуя в АО, государство может руководствоваться разными целями, включая:

1) предоставление товаров или услуг, которые не производились бы в рыночных условиях, поскольку эти товары являются общественными или их предоставление требует масштабных инвестиций (например, общее образование, железнодорожный транспорт);

2) стимулирование развития отдельных отраслей экономики или отдельных регионов путем государственных инвестиций (например, инвестиции в угольную промышленность в отсталых регионах);

3) предоставление товаров или услуг по цене ниже рыночной по причинам социального характера (например, дешевый общественный транспорт);

4) предоставление рабочих мест и социального обеспечения;

5) контроль стратегически важных отраслей экономики по политическим мотивам (например, оборонной промышленности или энергетики);

6) создание источника дохода для государственного бюджета из прибыли SOE (зачастую в форме государственной монополии, когда бюджет получает монопольную ренту).

На практике все государства сталкиваются с проблемами определения целей SOE. Зачастую перед АО ставится несколько целей, между которыми сложно установить приоритетность, особенно когда они являются конфликтующими.

В результате в некоторых странах (например, Корея и Турция) создана сложная система выработки решений о целях SOE. В Турции SOE готовят программные предложения, содержащие основные цели компании и меры, направленные на их достижение, которые подаются в правительство. Эти программы рассматриваются и корректируются государственным казначейством и государственным комитетом по планированию. Финальная версия каждой программы утверждается советом министров и публикуется в официальном издании. Таким образом, подготовленные программы рассматриваются в качестве законодательных актов.

В других странах (например, Австралии и Франции) сделан выбор в пользу контрактов. Контракты заключаются индивидуально с каждым SOE и юридически обязывают их достигать цели, которые государство определило контрактом. В отдельных случаях менеджеры SOE вправе выдвигать собственные предложения по содержанию корпоративного плана. Таким образом, контракт становится результатом соглашения между менеджментом и государством (зачастую в лице парламента или правительства).¹

¹ Авдашева С. Б., Долгопятова Т. Г., Пляйнес Х. Корпоративное управление в АО с государственным участием: российские проблемы в контексте мирового опыта. М., 2007. С. 9, 11.

Таким образом, государство, участвуя в SOE, преследует достижение своих целей, не только связанных с получением прибыли, но и направленных на решение общественно полезных и социально значимых задач.

При этом положение государства в АО отличается двойственностью. С одной стороны, оно является акционером и как любой акционер заинтересовано в повышении прибыльности АО и получении более высоких дивидендов. Как следует из ст. 124 ГК РФ, государство выступает в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами. К нему применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данного субъекта.

Правовое положение акционерных обществ, права и обязанности акционеров определяются гражданским законодательством, а именно той его совокупностью общих и специальных норм, которая составляет корпоративное законодательство. Поэтому государство является участником корпоративных отношений наряду с другими частными акционерами — гражданами и юридическими лицами.

В то же время государство как публичный субъект выступает регулятором и осуществляет нормативно-правовое регулирование, иными словами, устанавливает те правила поведения в сфере корпоративных отношений, которым само же и должно следовать. Как писал М. Н. Израэлит, «стремясь обеспечить непосредственное свое влияние на развиваемую данными АО деятельность и направлять таковую по тому или иному пути, государственная власть рассматривает подчас то или иное АО не как частно-правового субъекта, а как публично-правовую организацию».²

Вместе с тем интересы акционера-государства направлены не только и не столько на получение прибыли, сколько на удовлетворение общественных нужд и решение социально значимых задач. Те акционерные общества с участием государства, в которых государство не преследует общественно полезных и социально значимых целей, могут существовать без участия государства, т. е. могут быть приватизированы. Поэтому государство должно оставаться акционером только в тех АО, где оно располагает целями, отличными от целей частных акционеров-инвесторов.

Иными словами, АО с участием государства имеют двоякую цель. С одной стороны, являясь коммерческими организациями, они стремятся получить прибыль, с другой стороны, имея контролирующим либо единственным акционером государство, они выполняют публичные задачи государства, предоставляя общественные блага и выполняя общественно полезные функции.

И. Т. Тарасов на этот счет отмечал следующее: «Акционерные компании нередко преследуют такие предприятия, выполнение которых значительно облегчает задачу правительства, как, например, железнодорожное дело, судоходство, сухопутное сообщение и т. п., приобретая, таким образом, значение как бы органов управления, и отвергать услуги, оказываемые в этом отношении акционерными компаниями государству, едва ли возможно. Это свойство акционерных компаний преследовать цели, имеющие государственное, публичное значение, послужило основанием... разделить все акционерные компании на хозяйственные и правительственные».³

² Израэлит М. Н. Акционерные общества: Правовые основания деятельности акционерных обществ с участием и без участия государственного капитала. М., 1927. С. 58.

³ Тарасов И. Т. Учение об акционерных компаниях. М., 2000. С. 163.

Акционерные общества с участием государства, являясь коммерческими организациями, имеют целью своей деятельности получение прибыли, которая не является единственной целью их деятельности. Такие АО учреждаются в целях выполнения общественно полезных функций и удовлетворения общественных потребностей, как то: обеспечение потребностей государства, юридических и физических лиц в железнодорожных перевозках;⁴ сохранение и развитие научно-производственного потенциала атомного энергопромышленного комплекса РФ; привлечение и концентрация интеллектуальных, производственных и финансовых ресурсов с целью реализации перспективных программ повышения конкурентоспособности продукции (работ, услуг);⁵ сохранение и развитие научно-производственного потенциала оборонно-промышленного комплекса, обеспечение безопасности и обороноспособности государства; привлечение и концентрация производственных, интеллектуальных и финансовых ресурсов;⁶ обеспечение надежного энергоснабжения и качества электрической энергии; разработка и реализация научно-технической политики и внедрение новых прогрессивных видов техники и технологий.⁷

Возникает общий вопрос: могут ли любые АО, являясь коммерческими организациями, осуществлять деятельность, не связанную с извлечением прибыли, а направленную на решение социальных, общественно полезных целей, т. е. иметь так называемые «идеальные» цели?

Как известно, действующий ГК РФ проводит различие между коммерческими и некоммерческими юридическими лицами по двум признакам: первый — целью деятельности коммерческих организаций является получение прибыли, второй — распределение полученной прибыли между участниками коммерческой организации.

Еще в римском праве отличия целей создания юридических лиц замечали в том, что одни юридические лица создаются только для удовлетворения собственных потребностей учредителей, другие — для достижения определенных общественно полезных, альтруистических целей.⁸ Деление юридических лиц в зависимости от целей их деятельности на коммерческие и некоммерческие, закрепленное действующим Гражданским кодексом РФ, известно давно. Так, в средневековой Европе в имущественном обороте участвовали не только коммерческие юридические лица (товарищества, общества, корпорации, компании и т. п.), но и некоммерческие (учреждения, институты и др.). В дореволюционной России предусматривалась возможность существования отличных от торговых организаций частных установлений с правами юридического лица (больницы, богадельни, училища, музеи, публичные библиотеки), которые могли быть учреждаемы исключительно

⁴ Устав ОАО «Российские железные дороги», утвержденный Постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2003 г. № 585 (с изменениями на 15 июля 2010 г.) // СЗ РФ. 2003. № 39. Ст. 3766.

⁵ Постановление Правительства РФ от 6 июля 2007 г. № 432 «Об утверждении устава ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс» // Там же. 2007. № 29. Ст. 3708.

⁶ Официальный сайт ОАО «Объединенная судостроительная корпорация». <http://www.oaoosk.ru/>

⁷ Официальный сайт ОАО «СО ЕЭС» www.so-ups.ru

⁸ Вербицкая Ю. О. О делении организаций на коммерческие и некоммерческие // Корпорации и учреждения. Сб. статей / отв. ред. М. А. Рожкова. М., 2007. С. 8. — См. также: Беляев К. П. О делении юридических лиц на коммерческие и некоммерческие в гражданском законодательстве // Актуальные проблемы гражданского права / под ред. С. С. Алексеева. М., 2000. С. 38.

с целью благотворительности, содействия просвещению, народному здравью или иной общепользуемой целью.⁹

Вместе с тем следует признать, что данный критерий не позволяет четко разграничить коммерческие и некоммерческие организации.¹⁰ С одной стороны, закон допускает право некоммерческих организаций при определенных условиях заниматься деятельностью, приносящей доходы, иными словами, предпринимательской деятельностью. С другой стороны, ничто не мешает коммерческим организациям помимо получения прибыли преследовать так называемые «идеальные» цели, т. е. культурные, научные, воспитательные и т. п. и направлять ту или иную часть прибыли именно на эти цели. Как отмечает В. В. Кванина, «достижение общественных благ — конечная цель деятельности любой организации независимо от того, к какому виду юридических лиц она относится (за отдельным исключением)».¹¹

К слову сказать, цели деятельности государственных корпораций как некоммерческих организаций не отличаются от целей деятельности АО с государственным участием как коммерческих организаций. Так, в соответствии со ст. 7-1 ФЗ от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» государственные корпорации создаются «для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций».¹² Такие же социальные, управленческие и иные общественно полезные функции могут осуществлять и АО. Ведь ничего не помешало принять ФЗ от 27 июля 2010 г. № 211-ФЗ «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий»,¹³ в соответствии с которым госкорпорация была преобразована в открытое акционерное общество; 100 % акций этого АО находится в собственности Российской Федерации. При этом цели ОАО остались такими же, какие имела и государственная корпорация.

Закон Германии об акционерных обществах предусматривает, что «Акционерное общество считается торговым обществом, даже если предметом его деятельности не является коммерческая деятельность» (§ 3).

Аналогичные положения закреплены в Коммерческом кодексе Франции 2000 г.¹⁴

Согласно Швейцарскому обязательственному закону «акционерное общество может быть учреждено также для достижения цели, не имеющей экономического характера».¹⁵ К таким целям можно отнести осуществление благотворительных, социальных, образовательных, культурных и иных программ. В этом швейцарские

⁹ Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории. Учеб. пособие. М., 2003. С. 66, 86.

¹⁰ Отсутствием необходимых критериев для отграничения некоммерческих организаций от коммерческих объясняются предложения об отказе от такого деления или о замене данного деления новым. Так, В. С. Белых предлагает делить юридические лица на предпринимательские (прибыльные) организации и непредпринимательские (бесприбыльные) организации (Белых В. С. Субъекты предпринимательской деятельности: понятие и виды // Правовое положение субъектов предпринимательской деятельности. Сб. науч. трудов. Екатеринбург, 2002. С. 32).

¹¹ Кванина В. В. Высшее учебное заведение как субъект права: проблемы частного и публичного права. Монография. Челябинск, 2004. С. 38.

¹² СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

¹³ Российская газета. 2010. 30 июля.

¹⁴ Коммерческий кодекс Франции / пер. В. Н. Захватаева. М., 2008. С. 144.

¹⁵ Швейцарский обязательственный закон. Федеральный закон о дополнении Швейцарского гражданского кодекса (Часть пятая: Обязательственный закон) от 30 марта 1911 г. (по состоянию на 1 марта 2012 г.) / пер. с нем., фр. Н. И. Гайдаенко-Шер, М. Шер. М., 2012. С. 283.

акционерные общества выгодно отличаются от многих других, в том числе российских, что предоставляет данной организационно-правовой форме более широкие возможности для применения.¹⁶

Любое акционерное общество, являясь коммерческой организацией, преследует в качестве цели своей деятельности получение прибыли. Вместе с тем, цели государства — публичного собственника имеют общественно-политический, социальный характер, в связи с чем неизбежен конфликт между задачами АО, связанными с получением прибыли, и социальными, экономическими и политическими задачами государства как акционера такого АО. Во избежание конфликта государство должно четко определить цели (как коммерческие, так и некоммерческие, если последние ставятся) АО с государственным участием, которые должны быть ранжированы в соответствии с их приоритетностью.¹⁷

Четкое и точное определение целей государства в АО имеет значение для частных акционеров-инвесторов в связи с тем, что в ближайшие годы планируется сокращение доли участия РФ в уставных капиталах целого ряда АО с государственным участием. Так, Распоряжением Правительства РФ от 20 июня 2012 г. № 1035-р «О внесении изменений в текст прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы»¹⁸ определен перечень крупнейших ОАО с государственным участием, находящиеся в федеральной собственности акции которых в 2012–2013 гг. будут приватизированы. К таким ОАО отнесены: ОАО «Современный коммерческий флот» (50 % минус 1 акция, прекращение участия РФ в уставном капитале планируется до 2016 г.); «Акционерный коммерческий Сберегательный Банк Российской Федерации» (7,58 % минус 1 акция); «Банк ВТБ» (25,5 % минус 1 акция; прекращение участия РФ в уставном капитале планируется до 2016 г.); ОАО «Росагролизинг» (49,9 % минус 1 акция; прекращение участия РФ в уставном капитале до 2016 г.); «РОСНАНО» (уменьшение доли РФ до 90 % путем выпуска и размещения дополнительных акций в 2012 г.); ОАО «Российские железные дороги» (25 % минус 1 акция).

Кроме того, до 2016 г. планируется сокращение доли участия РФ в уставных капиталах ОАО «Акционерная компания по транспорту нефти “Транснефть”» (до 75 % плюс 1 акция); «Федеральная сетевая компания ЕЭС» (до 75 % плюс 1 акция); «Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» им. Ф. Э. Дзержинского (до 75 % плюс 1 акция); «Объединенная судостроительная корпорация» (до 50 % плюс 1 акция) и «Объединенная авиастроительная корпорация» (до 50 % плюс 1 акция). Конкретные сроки и способы приватизации этих компаний будут определяться Правительством РФ с учетом конъюнктуры рынка, а также рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов в случаях, предусмотренных решениями Правительства РФ.¹⁹

Таким образом, наряду с государством-акционером в таких ОАО появляются частные инвесторы-акционеры, имеющие свои собственные цели и интересы. Центральное место в отношениях между государством как собственником и другими акционерами занимают три аспекта:

¹⁶ Агеев А. Б. Акционерное законодательство Швейцарии. Постатейный комментарий. М., 2005. С. 7.

¹⁷ Тепман Л. Н. Корпоративное управление. Учеб. пособие. М., 2009. С. 204.

¹⁸ СЗ РФ. 2012. № 27. Ст. 3774.

¹⁹ <http://government.ru/gov/results/19431/> 23.07.2012

- определение целей компании;
- доступ к информации;
- распределение прав принятия решений.

В то время как частные инвесторы обычно становятся акционерами для получения прибыли, государство может преследовать другие цели. Если для него прибыль не является важнейшей целью, вероятен конфликт с другими акционерами.

Сохраняя обладание контрольными пакетами акций, государство будет определять основные направления развития ОАО, но в таком случае частные инвесторы должны быть осведомлены о целях государства, и их интересы в управлении и принятии стратегически важных решений должны также обеспечиваться. В противном случае, не имея достаточной информации о целях государства, не имея возможности влиять через управление на принимаемые решения, они не будут заинтересованы в инвестировании средств в развитие таких ОАО. Частные инвесторы должны четко понимать, какие цели имеет государство в таком АО, и информация о целях государства должна быть доведена в ясной и понятной форме до всех частных акционеров.

Поэтому особое значение приобретает обеспечение интересов как государства, так и частных инвесторов, что осуществляется через создание эффективной системы корпоративного управления, и, следовательно, значение эффективного и качественного управления в таких акционерных обществах возрастает.

Кроме того, для обеспечения интересов частных инвесторов в АО с государственным участием возможно предоставление им дополнительных прав, в частности, в представительстве в совете директоров, в образовании исполнительного органа. Так, во многих странах ОЭСР частным акционерам предоставляются дополнительные права, дающие возможность участвовать в принятии решений. Например, облегчается возможность заочного голосования в общем собрании, обеспечивается представительство в советах директоров. В Словакии представители частных акционеров составляют большинство в советах директоров даже в тех АО, где контрольным пакетом владеет государство. В других странах представители частных акционеров обладают правом вето по отношению к отдельным типам сделок. Очень часто такое право вето предусматривается уставом отдельных АО и не содержится в корпоративном законодательстве.²⁰

Российское акционерное законодательство не содержит специальных положений в отношении прав акционеров в АО с государственным акционером. Однако нельзя исключить возможность построения отношений между государством-акционером и другими частными акционерами в рамках акционерного соглашения.

Определение четких целей участия государства в АО необходимо и для создания эффективной системы управления в таком АО и обеспечения интересов самого государства.

Согласно ст. 39 ФЗ от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»²¹ представителями интересов Российской Федерации в органах управления и ревизионных комиссиях открытых акционерных обществ могут быть лица, замещающие государственные должности, а также иные лица. Такие представители интересов государства — а сегодня это поверенные

²⁰ Авдашева С. Б., Долгопятова Т. Г., Пляйнес Х. Корпоративное управление в АО с государственным участием: российские проблемы в контексте мирового опыта. С. 26.

²¹ СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

государства и независимые директора в совете директоров ОАО — должны иметь четкое представление о целях государства как акционера АО и вырабатывать стратегию, направленную на достижение этих целей. В противном случае может сложиться такая ситуация, когда государство, имея контрольные пакеты акций, фактически лишается контроля за деятельностью АО, поскольку все решения от имени акционера принимают конкретные лица, имеющие свои собственные интересы. Соответственно, одна из задач — это определение взаимоотношений между государством и профессиональными поверенными (представителями) государства в советах директоров АО с участием государства на договорной основе.

Государство в лице уполномоченных федеральных органов исполнительной власти выдвигает (путем проведения конкурса) таких кандидатов и заключает с ними договор, в рамках которого профессиональный поверенный представляет интересы государства в совете директоров и отчитывается о своей деятельности перед государством. Иными словами, следует заменить отношения между государством и представителем интересов государства, в основе которых лежит «директива», на договорные отношения. В принципе, система спускаемых сверху директив — «инструкций по голосованию» — вообще убивает какую-либо инициативу, ориентированную на корпоративное управление. Именно поэтому советы директоров с участием представителей государства остаются пассивными и не добиваются выполнения государственных задач.²²

Договор между профессиональным представителем (профессиональным поверенным, или управляющим) и уполномоченным органом исполнительной власти (Росимуществом, а в некоторых случаях — Правительством РФ) должен разрабатываться на основе среднесрочного корпоративного плана АО с учетом индикаторов достижения целей государства. В число обязательных условий договора с профессиональным представителем должно входить условие о страховании ответственности такого представителя перед государством.

Как пишет О. В. Осипенко, «если исходить из “усредненного варианта” крупной публичной компании, комфортной идеям и принципам Кодекса корпоративного поведения, идея такого “глобального” договора с членом совета представляется вполне реалистичной и даже перспективной». И далее: «...персональный договор с членом совета директоров является не трудовым, а гражданско-правовым соглашением. Его основу формирует гражданско-правовая конструкция договора возмездного оказания услуг, однако содержание данного акта в целом, конечно же, шире и, скорее, эксплуатирует норму п. 3 ст. 421 ГК РФ. В частности, договоренности сторон о нераспространении членом совета конфиденциальной информации о деятельности АО включаются в него в качестве отдельной статьи».²³

В договоре с профессиональным поверенным могут определяться его права и обязанности, ответственность за причинные АО и акционерам убытки, порядок страхования такой ответственности, а также порядок выплаты компенсаций и вознаграждения, который должно устанавливаться исходя из оценки результатов

²² Макарова О. А. Качественные изменения советов директоров акционерных обществ с участием государства // Закон. 2011. № 10. С. 4.

²³ Осипенко О. В. Институты корпоративного управления и акционерные конфликты в России. М., 2004. С. 223.

деятельности АО (как с точки зрения финансовых результатов, так и с точки зрения реализации целей государства) и его органов управления.

При этом государство устанавливает для профессиональных управляющих (поверенных) единые стандарты профессиональных и квалификационных требований, вырабатывает критерии их назначения, механизм мониторинга их деятельности, а также определяет требования публичного раскрытия данных о деятельности таких профессиональных (корпоративных) управляющих. В частности, Постановление Правительства РФ от 4 октября 1999 г. № 1116 «Об утверждении порядка отчетности руководителей федеральных государственных унитарных предприятий и представителей интересов Российской Федерации в органах управления акционерных обществ» (в редакции от 31 декабря 2010 г.) предусматривает, что «представители интересов РФ в органах управления АО, акции которого находятся в федеральной собственности, ежеквартально представляют отчет о своей деятельности в совете директоров (наблюдательном совете) АО путем его размещения в электронной форме на межведомственном портале по управлению государственной собственностью в сети Интернет».²⁴

Специальные цели и задачи акционерного общества с участием государства должны быть изложены не только в уставе общества, но и в особом документе, принимаемом специально для АО с участием государства. Этот документ может называться по-разному: корпоративный план, корпоративная декларация и т. п.

Существуют по крайней мере четыре институциональные опции подобного документа: 1) включение специальных целей в устав АО; 2) заключение договора между ответственным государственным органом (Росимуществом или Правительством РФ) и АО; 3) распоряжение Правительства РФ; 4) договор между акционерами, включая и государство,²⁵ в АО с участием государства.

Суть корпоративного плана (декларации) в том, что в нем должны определяться стратегические цели АО с участием государства. Исходя из этих целей осуществляется и управление в таком АО: определяется состав совета директоров и оценивается качество его работы с точки зрения эффективности достижения целей государства. Применительно к целям государства разрабатывается и договор с руководителем (директором) АО, работа которого также оценивается в зависимости от достижения таких целей государства.

Участвуя в АО, государство имеет все права как акционер. Вместе с тем реализация этих прав имеет свои особенности, обусловленные не только достижением стоящих перед государством целей, но и тем, что такие права акционера реализуются публичным собственником.

В соответствии с п. 3 ст. 94 ФЗ от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»²⁶ от имени Российской Федерации права акционера в отношении акционерных обществ, акции которых находятся в собственности государства, осуществляют соответствующие комитеты по управлению имуществом, фонды имущества либо иные уполномоченные государственные органы, за исключением случаев, когда акции указанных акционерных обществ принадлежат на праве хозяйственного

²⁴ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5034.

²⁵ Авдашева С. Б., Долгопятова Т. Г., Пляйнес Х. Корпоративное управление в АО с государственным участием: российские проблемы в контексте мирового опыта. С. 43.

²⁶ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

ведения либо оперативного управления унитарным предприятиям, учреждениям, переданы в доверительное управление, а также когда управление акциями указанных акционерных обществ в соответствии с федеральными законами осуществляется государственными корпорациями.

Согласно ст. 39 ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» права акционеров открытых акционерных обществ, участников обществ с ограниченной ответственностью, акции, доли в уставных капиталах которых находятся в собственности Российской Федерации и не закреплены за федеральными государственными унитарными предприятиями, федеральными государственными учреждениями, от имени Российской Федерации осуществляют:

- Правительство Российской Федерации;
- уполномоченный федеральный орган исполнительной власти;
- в случаях, предусмотренных федеральным законом, государственная корпорация.

Постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении открытыми акционерными обществами (“золотой акции”))» (с изменениями на 1 ноября 2012 г.)²⁷ утверждено одноименное *Положение об управлении акциями* и определено, что права акционера открытых акционерных обществ, акции которых находятся в собственности Российской Федерации (далее — акционерные общества), от имени Российской Федерации осуществляет Федеральное агентство по управлению государственным имуществом.

Вместе с тем Федеральное агентство по управлению государственным имуществом не является единственным федеральным органом исполнительной власти, который осуществляет от имени РФ права акционера.

Так, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 1053 (в ред. от 27 января 2012 г.) «О некоторых мерах по управлению федеральным имуществом»²⁸ Министерство обороны РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению акциями открытых акционерных обществ (долей ООО), созданных в результате приватизации находящихся в ведении Министерства обороны РФ федеральных государственных унитарных предприятий, акции и доли в уставных капиталах которых находятся в федеральной собственности. Кроме того, по решению Правительства РФ Министерство обороны Российской Федерации осуществляет права акционера от имени РФ и в отношении иных акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности.²⁹

Кроме того, осуществление прав государственного акционера передано государственным корпорациям в соответствии с федеральными законами о государственных корпорациях. В частности, речь идет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ атомного

²⁷ Там же. 2004. № 50. Ст. 5073. — Например, 100 % капитала ОАО «Российская венчурная компания» (РВК) принадлежит Российской Федерации в лице Федерального агентства по управлению государственным имуществом Российской Федерации (Росимущество).

²⁸ Там же. 2009. № 3. Ст. 379.

²⁹ Там же.

энергопромышленного комплекса, где права акционера осуществляет Государственная корпорация «Росатом», а также об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ, которые передаются Государственной корпорации «Ростехнологии» в качестве имущественного взноса Российской Федерации, до передачи указанных акций.³⁰

Полномочиями по осуществлению от имени Российской Федерации прав акционера наделен ряд министерств (Министерство транспорта РФ,³¹ Министерство экономического развития Федерации,³² Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации³³).

Наконец, Распоряжением Правительства РФ от 23 января 2003 г. № 91-р (с изменениями на 23 июля 2013 г.) утверждены два перечня открытых акционерных обществ, в отношении которых определение позиции акционера — Российской Федерации по вопросам управления ОАО осуществляется Правительством Российской Федерации, Председателем Правительства Российской Федерации или по его поручению Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации.³⁴

Таким образом, права акционера от имени государства осуществляют как само Правительство РФ, так и различные федеральные органы исполнительной власти (не только Федеральное агентство по управлению государственным имуществом), а в случаях, установленных законами, — и государственные корпорации, являющиеся некоммерческими организациями. Поэтому такую организацию управления следует рассматривать как децентрализованную.

Негативной стороной такого управления АО с государственным участием является то, что отраслевые министерства одновременно осуществляют и права акционера от имени государства, прежде всего права управления, и нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности. Кроме того, федеральное министерство «в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, правоприменительные функции, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации; осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств».³⁵ В частности, функции по управлению государственным имуществом и по осуществлению прав акционера, за исключением функций по контролю и надзору, возложены на Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом. Однако ФАУФИ (Росимущество) находится в ведении Министерства экономического развития, которое также в определенных случаях осуществляет права акционера (например, в отношении ОАО «Особые экономические зоны»).

³⁰ Постановление Правительства РФ от 17 октября 2009 г. № 831 «Об осуществлении Государственной корпорацией «Ростехнологии» от имени Российской Федерации прав акционера акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности и передаются Государственной корпорации «Ростехнологии» в качестве имущественного взноса Российской Федерации, до передачи указанных акций» // Там же. 2009. № 44. Ст. 5238.

³¹ СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 842.

³² Там же. 2010. № 13. Ст. 1501.

³³ Там же.

³⁴ Там же. 2003. № 4. Ст. 377.

³⁵ Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 // Там же. 2004. № 11. Ст. 945.

Такое смешение функций по осуществлению прав акционера в сфере управления и функций нормативно-правового регулирования приводит к тому, что АО с участием государства напрямую подчиняется либо Росимуществу, либо другому федеральному Министерству. Если права акционера — государства переданы государственным корпорациям, то последние, действуя в лице своих органов управления, формируют органы управления АО. Складывается ситуация, когда государство, либо являясь единственным акционером, либо имея контрольные пакеты акций, фактически лишено права управления и контроля над деятельностью АО и менеджеров.

Если любые частные акционеры — собственники акций, передав управление профессиональным менеджерам, обеспокоены тем, как сохранить эффективный контроль над деятельностью АО и деятельностью менеджеров, то для государства эта проблема приобретает первостепенное значение. Понятно, что органом, способным обеспечить собственникам такой контроль, является совет директоров. Отсюда необходимость формирования качественного состава совета директоров, который возьмет на себя стратегическое управление АО.

Таким образом, необходимо реформирование существующей системы управления АО с государственным участием, которое видится в двух направлениях. Первое — это создание централизованной системы с единым центром в виде или агентства, или министерства.

Второе направление — это реформирование системы корпоративного управления в АО с государственным участием, для которой на сегодняшний день характерно смешение функций государства как акционера и государства как регулятора.

Государство в сфере корпоративного управления рассматривается обычно с двух позиций: а) регулятор, формирующий правила игры (законодательство) и отвечающий за их исполнение (правоприменение), и б) собственник активов, непосредственный участник внутрикорпоративных отношений, этим и неким дополнительным правилам в случае государственного участия в капитале компаний подчиняющийся. Эти две роли часто вступают в противоречия в рамках государственного сектора экономики.³⁶ В период экономического роста постепенно шло улучшение и корпоративного законодательства, и — в некоторой степени — правоприменения.³⁷ Государство в роли регулятора корпоративных отношений добилось определенных успехов, однако как совладелец бизнеса оно зачастую отстает от частных собственников, сосредоточившись на реализации исключительно своих прав, забывая о других участниках корпоративных отношений. Такое положение противоречит основополагающему принципу корпоративного управления о равных условиях для всех акционеров и равном отношении ко всем акционерам со стороны общества.

Вопрос разграничения прав государства как собственника и его властных полномочий — наиболее сложный в юридической науке. На этот счет В. К. Андреев отмечает следующее: «Осознавая реально существующее противоречие между

³⁶ Ружанская Л. С. Государство и изменение стратегических аспектов корпоративного управления в российских компаниях // Вестник Новосибирского государственного университета. Сер. «Социально-экономические науки». 2010. Т. 10. № 1. С. 14–15.

³⁷ Национальный доклад по корпоративному управлению. Вып. 2 / под ред. А. Е. Шаститко. М., 2009; Национальный доклад по корпоративному управлению. Вып. 3 / под ред. А. Е. Шаститко. М., 2010. <http://www.nccg.ru/>

государством как носителем власти и его участием в имущественных отношениях, составители ГК РФ вынуждены были прибегнуть к юридическим фикциям в тех случаях, когда надо было объяснить участие государства в имущественных отношениях или предпринимательской деятельности. Так, согласно ст. 124 ГК РФ и ее субъекты называются субъектами гражданского права, а к ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. При этом, как следует из ст. 125 ГК РФ, и РФ, и субъекты непосредственно в гражданском обороте не участвуют: в нем выступают органы государственной власти в рамках их компетенции».³⁸

Для того чтобы разграничить функции государства как регулятора и как акционера, необходимо совершенствование корпоративного управления в целом. При этом АО с государственным участием находятся в более сложном положении по сравнению с частными АО, так как, с одной стороны, они должны следовать общим принципам корпоративного управления, а с другой стороны, выработанная модель корпоративного управления в виде классического треугольника «акционеры — совет директоров — менеджеры» не подходит для тех АО, где государство является единственным акционером.

Если единственным акционером является государство, то решения по вопросам компетенции общего собрания акционеров принимает тот орган, который осуществляет права акционера (Правительство РФ, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, Министерство обороны и пр.), а также — в установленных законом случаях — государственные корпорации. Вместе с тем в уставах АО с единственным акционером-государством предусмотрены компетенция общего собрания акционеров, порядок его проведения и принятия решений.³⁹

Понятно, что формально уставы АО со 100-процентным участием государства должны соответствовать требованиям ФЗ «Об акционерных обществах». Но закон не учитывает особенностей таких АО, и фактически никаких общих собраний в таких АО не проводится и проводиться не может. Решения годовых собраний в таких АО оформляются либо распоряжениями Правительства РФ, либо распоряжениями того органа исполнительной власти (Росимущество, Минобороны и пр.), который осуществляет права акционера.

В АО со 100-процентным участием государства, включенных в специальные перечни, позиция акционера — РФ в обществах определяется решением Правительства РФ, Председателем Правительства РФ или по его поручению Первым заместителем Председателя Правительства РФ либо Заместителем Председателя Правительства РФ.

В том случае, когда полномочиями по осуществлению от имени Российской Федерации прав акционера в отношении акционерных обществ наделены государственные корпорации (имеются в виду госкорпорация «Росатом», государственная

³⁸ Андреев В. К. Право государственной собственности в России. Учеб. пособие. М., 2004. С. 156–157.

³⁹ Например, в уставе ОАО «РЖД», утвержденном Постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2003 г. № 585 (с изменениями на 15 июля 2010 г.), записано, что высшим органом управления общества является общее собрание акционеров (п. 61 устава), и перечисляются вопросы, относящиеся к компетенции общего собрания. Аналогичные положения содержатся в уставе ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс», ОАО «Объединенная судостроительная корпорация», ОАО «СО ЕЭС», ОАО «РОСНАНО», ОАО «Всероссийский центр изучения общественного мнения».

корпорация «Ростехнологии»), полномочия общего собрания акционеров АО со 100-процентным участием государства осуществляются соответствующими государственными корпорациями. Вместе с тем остается вопрос: какой орган управления государственной корпорации издает такой приказ? Было бы логично считать, что решение общего собрания акционеров оформляется как решение Наблюдательного совета государственной корпорации. Соответственно, воля акционера — государства формируется и выражается коллективным органом — Наблюдательным советом, в который входят государственные служащие.

Можно ли общее собрание акционеров считать высшим органом управления в АО с единственным акционером, которым является государство? Ведь получается, что воля такого акционера формируется и выражается как воля Федерального агентства по управлению государственным имуществом или иного федерального органа исполнительной власти или, в случаях, предусмотренных законом, как воля государственной корпорации. Реальным выразителем этой воли является государственный служащий — государственный чиновник.

Представляется, что в АО со 100-процентным участием государства высшим органом управления должно быть не общее собрание акционеров, которое не может проводиться. Высшим органом управления должен быть совет директоров, который формируется по решению Правительства РФ (или определенного органа исполнительной власти). В свою очередь совет директоров образует исполнительный орган, который отчитывается о своей деятельности перед советом директоров.

В такой ситуации первостепенное значение приобретает вопрос о качественном составе совета директоров: кто именно входит (назначается) в совет директоров АО со 100-процентным участием государства?

Одна из проблем, существующих в любом АО, — это *вопрос о соотношении компетенции между общим собранием акционеров и советом директоров общества*. Соотношение компетенции совета директоров и общего собрания акционеров имеет значение именно в смешанных акционерных обществах, где наряду с государством, имеющим, как правило, контролирующий пакет акций, присутствуют частные акционеры.

Общая и характерная для всех стран тенденция в развитии элементов структуры управления в последней четверти XX в. — сужение компетенции общего собрания акционеров и легализация независимого от него положения совета директоров. В настоящее время, напротив, приобретает актуальность дискуссия о развитии такой формы, как «виртуальное собрание акционеров», что стало возможным на основе новых технологий.⁴⁰

Если в собственности РФ находится пакет акций, составляющий 75 % плюс одна акция, общее собрание акционеров проводится в соответствии с положениями ФЗ «Об акционерных обществах». Но при этом государство как акционер обладает таким пакетом акций, который позволяет ему принимать любые решения по всем вопросам компетенции общего собрания акционеров, в том числе и по тем, которые по закону требуют квалифицированного большинства голосов. Голосование остальных акционеров в принципе не влияет на принимаемые решения.

⁴⁰ Радыгин А. Д., Энтов Р. М. Унификация корпоративного законодательства: общемировые тенденции, законодательство ЕС и перспективы России // Научные труды НРЦЭП. 2002. С. 3.

При этом позиция акционера — Российской Федерации по вопросам повестки дня общего собрания акционеров отражается в письменных директивах, выдаваемых Агентством (Министерством) представителю для голосования на общем собрании акционеров.

Возникает вопрос: если на общем собрании акционеров будет выражена воля акционера, являющегося владельцем 75 % голосующих акций (причем это может быть не только государство, но и любой крупный акционер, контролирующий компанию), то зачем осуществлять затраты по подготовке и созыву общего собрания акционеров? Может быть, было бы оправданно с точки зрения управленческих затрат и эффективности управления более широко применять процедуры заочного голосования? Кроме того, сегодня обсуждается вопрос о возможности проведения собрания акционеров с использованием интернета — виртуальных собраний акционеров.⁴¹

В АО, где наряду с государством присутствуют частные инвесторы, последние должны иметь особые права на получение информации о позиции государства в отношении деятельности данного АО, информации о предлагаемых от имени государства кандидатах в органы управления АО.

В тех АО, где наряду с государством присутствуют и другие акционеры, действуют положения ФЗ «Об акционерных обществах» в части порядка подготовки, созыва и проведения общего собрания акционеров. В этом случае государство как акционер пользуется всеми правами на управление, которые имеют и другие акционеры.⁴² Вместе с тем частные акционеры в АО с государственным участием должны иметь особые права на получение информации о позиции государства в отношении деятельности данного АО, информации о предлагаемых от имени государства кандидатах в органы управления АО.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

1. АО с участием государства осуществляют свою деятельность не только с целью извлечения прибыли, но и для достижения социальных, управленческих или иных общественно полезных целей, стоящих перед государством. В принципе любое АО, являясь коммерческой организацией, может заниматься деятельностью, не связанной с извлечением прибыли.

2. Цели государства в АО должны быть изложены в уставе АО, и информация о целях государства должна быть доведена до всех частных акционеров такого АО.

3. Помимо устава АО с государственным акционером должны иметь специальный документ, в котором указываются те публично значимые и общественно полезные цели, для достижения которых государство участвует в АО. Таким документом может быть корпоративный план (декларация), разрабатываемый уполномоченным федеральным органом, представляющим интересы государства как акционера. Информация о корпоративном плане (декларации) раскрывается; на его основе заключаются договоры с лицом, исполняющим функции единоличного исполнительного органа. Кроме того, данный план может являться основой для заключения договоров с членами совета директоров АО с участием государства.

⁴¹ «Акционеров соберут в интернете» (комментарий Руководителя ФСФР России В. Д. Миловинова газете «Коммерсантъ» о возможности проведения собрания акционеров с использованием интернета). <http://www.fcsm.ru/ru/press/20/06/2011>

⁴² О правах государства как акционера см.: Пышкин И. И. Государство как акционер. М., 2007.

4. В современных условиях система управления в SOE носит децентрализованный характер, в результате чего государство как акционер практически утрачивает контроль в управлении АО со своим участием. Представляется, что данная система должна быть централизованной и, соответственно, сосредоточенной в руках одного ведомства — Министерства экономического развития или Росимущества.

Статья поступила в редакцию 30 декабря 2013 г.