

КОММЕРЧЕСКОЕ ПРАВО

О. А. Макарова*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МОДЕЛИ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В АКЦИОНЕРНОМ ОБЩЕСТВЕ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ

В любой экономической системе корпоративное управление должно отвечать на основной вопрос: каковы цели и задачи деятельности корпорации и для чьей пользы она работает?

В зависимости от того, каким интересам отдается приоритет — интересам государства, собственника, всех заинтересованных третьих лиц (так называемых «стейкхолдеров» (stakeholders)) — и какие цели преследует АО, используется та или иная модель корпоративного управления. При этом надо иметь в виду следующее. Во-первых, нет и не может быть какой-либо универсальной, единой модели корпоративного управления; более того, все модели корпоративного управления не являются взаимоисключающими, а отдельные элементы различных из них могут образовывать смешанные модели; во-вторых, в любой стране модель корпоративного управления может меняться в зависимости от изменения приоритетов в управлении, обусловленных изменениями социально-экономических условий. Вместе с тем необходимо понимать, что существующие модели корпоративного управления не просто формы, которые с легкостью можно было бы поменять. Любая модель корпоративного управления несет определенные культурные и социальные ценности, и в любом случае она должна соответствовать особенностям конкретного региона, страны и даже самой компании.

Как известно, в ходе приватизации и последующего перераспределения акций масштабы государственного сектора в России существенно сократились. Однако государство остается в числе крупнейших собственников. По состоянию на январь 2012 г. Российская Федерация является акционером 2933 акционерных обществ.¹ Несмотря на относительно небольшое количество акционерных обществ с государственным участием (SOE — State Owned Enterprise или GOC — government owned corporation),²

* Макарова Ольга Александровна — кандидат юридических наук, доцент кафедры коммерческого права юридического факультета СПбГУ; e-mail: moamoa@mail.ru

© О. А. Макарова, 2013

¹ Официальный сайт Федерального агентства по управлению государственным имуществом — gosim.ru.

² По состоянию на 1 декабря 2012 г. в ЕГРЮЛ зарегистрировано 172 249 акционерных обществ (включая открытые и закрытые АО) (<http://www.nalog.ru>). При использовании аббревиатуры SOE

такие АО имеют важное значение для экономики страны. Это обусловлено прежде всего тем, что АО, в которых государство сохраняет свое участие, являются, как правило, стратегическими и имеют особое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности страны, развития научно-технического потенциала, а также предоставляют общественные блага для всего населения страны (транспорт, связь, энергетика и др.).

Вопрос о совершенствовании модели управления в АО с государственным участием приобретает особое значение в современных условиях 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 раздел I прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы»³ 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 планируется 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” имени 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.⁴

Таким образом, наряду с государством-акционером в таких ОАО появляются частные инвесторы-акционеры, имеющие свои собственные цели и интересы. Понятно, что, обладая контролируемыми пакетами акций, государство будет определять основные направления развития ОАО с участием государства, 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 и возможности влиять через управление на принимаемые решения, они не будут заинтересованы в инвестировании средств в развитие таких ОАО. Поэтому особое значение приобретает обеспечение интересов как государства, так и частных инвесторов, что осуществляется через создание эффективной системы корпоративного управления.

(State Owned Enterprise) имеются в виду не только АО, на 100 % принадлежащие государству, но и АО смешанной формы собственности, где государство является одним из акционеров.

³ СЗ РФ. 2012. № 27. Ст. 3774.

⁴ <http://government.ru/gov/results/19431/> 23.07.2012

Вместе с тем компании с государственным участием характеризуются недостаточным уровнем корпоративного управления и сталкиваются с целым рядом системных проблем.

Одна из проблем — это двойственность и противоречивость положения государства как регулятора и акционера крупных компаний с государственным участием. С одной стороны, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом и оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере имущественных и земельных отношений. С другой стороны, оно же осуществляет полномочия собственника, в том числе права акционера (за исключением случаев, когда указанные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляют иные федеральные органы исполнительной власти или государственные корпорации).

Другая проблема — это недостаточное нормативное правовое обеспечение корпоративного управления SOE. Дело в том, что порядок реализации государством прав акционера, принятия решений в сфере управления АО регламентирован исключительно подзаконными нормативными правовыми актами. Среди них: Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 738 (с изменениями на 31 декабря 2010 г.) «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”»)» (далее — Положение об управлении акциями № 738);⁵ 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 открытых акционерных обществ» (с изменениями на 31 декабря 2010 г.);⁶ Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2010 г. № 1214 «О совершенствовании порядка управления открытыми акционерными обществами, акции которых находятся в федеральной собственности, и федеральными государственными унитарными предприятиями».⁷

Процедуры принятия решений по вопросам повестки дня общих собраний акционеров, по выдвижению кандидатов в органы управления АО, по формированию позиции государства-акционера, регламентированные указанными нормативными актами, длительны и бюрократизированы. Значительное время тратится на согласование позиций вовлеченных ведомств, представляющих интересы государства как акционера. Фактически решения по многим вопросам деятельности АО принимаются за пределами совета директоров и общего собрания акционеров.

Проблемой остается недостаточная мотивация и ответственность лиц, избранных в органы управления компаний с государственным участием. Идея о замене государственных служащих в советах директоров профессиональными поверенными государства и независимыми директорами при всей ее прогрессивности остается недостаточно реализованной в силу отсутствия ясных требований к кандидатам в совет директоров с точки зрения их квалификации и профессионализма. Остаются неясными также сами критерии отбора, а также оценки эффективности их деятельности в совете директоров.

⁵ СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 5073; 2008. № 31. Ст. 3742; 2009. № 3. Ст. 379; № 50. Ст. 6095.

⁶ Там же. 1999. № 42. Ст. 5034; 2010. № 34. Ст. 4481.

⁷ Там же. 2011. № 3. Ст. 550.

При определении модели корпоративного управления в АО с государственным участием необходимо прежде всего учитывать цели, которые преследует государство, участвуя в капитале того или иного АО.

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, Корее и Турции) 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).⁸

Акционерные общества с участием государства, являясь коммерческими организациями, имеют целью своей деятельности получение прибыли. Но получение прибыли не является единственной целью их деятельности. Такие АО учреждаются в целях выполнения общественно-полезных функций и удовлетворения общественных потребностей. Для этого достаточно ознакомиться с уставами, например, таких АО, как ОАО «РЖД» (устав утвержден Постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2003 г. № 585 (с изменениями на 15 июля 2010 г.),⁹ ОАО «Атомэнергопром»,¹⁰ ОАО «Объединенная судостроительная корпорация»,¹¹ ОАО «СО ЕЭС».¹²

Иными словами, АО с участием государства имеют двоякую цель. С одной стороны, являясь коммерческими организациями, они стремятся получать 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,

⁸ Авдашева С. Б., Долгопятова Т. Г., Пляйнес Х. Корпоративное управление в АО с государственным участием: российские проблемы в контексте мирового опыта. Препринт WP1/2007/01. М., 2007. С. 9, 11.

⁹ СЗ РФ. 2003. № 39. Ст. 3766.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 6 июля 2007 г. № 432 «Об утверждении устава ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс» // СЗ РФ. 2007. № 29. Ст. 3708.

¹¹ Официальный сайт ОАО «Объединенная судостроительная корпорация» — <http://www.oaorsk.ru>

¹² Официальный сайт ОАО «СО ЕЭС» — www.so-ups.ru

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».¹³ Соответственно цели государства в АО отличны от целей частных инвесторов; те SOE, в отношении которых государство не располагает целями, отличными от целей частного инвестора, должны быть приватизированы.

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, корпоративное соглашение 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,¹⁴ в АО с участием государства.

Суть корпоративного плана (соглашения) 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.

Модель корпоративного управления в АО с государственным участием имеет два основополагающих начала. Первое — выполнение такими АО социально значимых и общественно полезных целей. Второе — баланс интересов акционера-государства и частных акционеров в АО.

Поскольку целью АО с участием государства является удовлетворение общественно значимых публичных интересов, а не только самих акционеров в получении прибыли, корпоративное управление в таком АО должно быть ориентировано на удовлетворение интересов всего общества. Иными словами, такая модель управления является социально ориентированной, или, иначе, моделью социальной ответственности.

Учитывая, что интересы частных инвесторов и интересы государства могут быть различными, система корпоративного управления в АО с участием государства должна быть сориентирована на обеспечение баланса интересов данных групп участников.

Это может быть достигнуто путем, во-первых, минимизации бюрократических процедур принятия решений в АО с государственным акционером. Система управления в SOE в рамках системы государственного управления должна быть в большей степени централизована. Вопросы управления (структура и полномочия советов директоров, дивидендная политика, раскрытие информации, IPO, выпуск облигаций, деятельность государственных представителей) должны быть сосредоточены в рамках одного ведомства — Федерального агентства по управлению государственным имуществом или

¹³ Тарасов И. Т. Учение об акционерных компаниях. М., 2000. С. 163.

¹⁴ Авдашева С. Б., Долгопятова Т. Г., Пляйнес Х. Корпоративное управление в АО с государственным участием: российские проблемы в контексте мирового опыта. С. 43.

Министерства экономического развития РФ. При этом необходимо четко разграничить функции государства как акционера и как регулятора.

Во-вторых, баланс интересов различных групп участников корпоративных отношений: акционеров, совета директоров, менеджеров — в любом АО и в АО с государственным акционером в частности достигается в результате четкого разграничения надзорных (контрольных) и менеджерских (управленческих) функций.

В рамках своеобразного треугольника корпоративного управления менеджеры получают определенную власть над акционерами в результате отделения функции управления капиталом от его собственника. Поэтому возникает необходимость третьего звена — совета директоров, который еще бы и контролировал менеджеров. При этом функции сторон четко очерчены.¹⁵

Следует сказать, что существующая модель функционирования совета директоров и исполнительного органа АО, закрепленная акционерным законом, не отвечает в полной мере международным стандартам и правилам корпоративного управления.

Одна из существующих проблем — присутствие в советах директоров членов исполнительного органа, а также лица, исполняющего функции единоличного исполнительного органа. Как известно, в соответствии с Законом об АО директор (генеральный директор) не может быть председателем совета директоров, что прямо предусмотрено п. 2 ст. 66 ФЗ «Об акционерных обществах». Вместе с тем каких-либо препятствий для того, чтобы директор (генеральный директор) вошел в состав совета директоров, не установлено. С одной стороны, присутствие его в совете директоров способствует большей информированности совета директоров о работе исполнительного органа. С другой стороны, присутствие директора как единоличного исполнительного органа может оказывать влияние на членов совета директоров: он может доминировать над ними, навязывая свои взгляды и свою волю.

Российский акционерный закон допускает, что члены коллегиального исполнительного органа могут входить в состав совета директоров АО и не могут составлять более $\frac{1}{4}$ состава совета директоров общества.

Во многих российских АО собственники (контролирующие акционеры или группа аффилированных акционеров) сами руководят финансово-хозяйственной деятельностью АО, т. е. практически являются менеджерами. Часто они же входят в состав совета директоров. Получается, что углы треугольника корпоративного управления стремятся к центру, и треугольник превращается в точку, в которой соединяются акционеры, директора и менеджеры. Иными словами, контролеры и те, чью деятельность необходимо контролировать, совпадают, и в результате важнейшая функция совета директоров — надзор за деятельностью менеджеров — остается нереализованной, а система корпоративного управления становится крайне неустойчивой.¹⁶

Соответственно в целях повышения степени независимости совета директоров от исполнительных органов необходимо запретить участие членов коллегиального исполнительного органа в составе совета директоров. Такой подход соответствует европейским и международным принципам корпоративного управления о четком разграничении контрольных и управленческих функций.

¹⁵ Михайлов Д. М. Эффективное корпоративное управление (на современном этапе развития экономики РФ): Учеб.-практ. пособие. М., 2010. С. 146.

¹⁶ Там же. С. 146.

Другая проблема, существующая в АО с участием государства, связана с тем, что практическое «слияние» членов совета директоров и менеджеров приводит к тому, что совет директоров занимается главным образом выполнением менеджерских обязанностей, игнорируя функцию стратегического управления.

Исполнительный орган — орган управления — управленческое звено АО, занимающееся руководством текущей деятельностью. Совет директоров — орган управления, который решает вопросы стратегического управления. К сожалению, российские АО уделяют недостаточно внимания вопросам стратегии и долгосрочного развития бизнеса.

В-третьих, первостепенное значение для эффективного управления в АО с государственным участием имеет определение четких и прозрачных механизмов формирования совета директоров с ясной процедурой отбора кандидатов, определением их квалификации и оценкой эффективности их деятельности в совете директоров. На уровне закона следует определить случаи, когда в советы директоров входят государственные служащие. Также закон должен предусмотреть количественное соотношение профессиональных поверенных государства и независимых директоров в совете директоров АО с государственным акционером.

Необходимо определиться с порядком своевременного и полного информирования независимых директоров о сути директив, по которым голосуют профессиональные поверенные. Более того, акционерный закон характеризуется недостаточной регламентацией функций, обязанностей и прав не только независимых директоров, но и вообще членов совета директоров.

Существующая проблема — вопрос подготовки и обучения профессиональных поверенных и независимых директоров, а также их ответственности за качество управления. Например, Нью-Йоркская фондовая биржа требует, чтобы в состав совета директоров публичной компании входил хотя бы один директор, обладающий опытом в области бухгалтерского учета или финансового менеджмента, который должен войти в комитет по аудиту.

В большинстве стран ОЭСР SOE (по крайней мере, крупнейшие) имеют специализированные комитеты в советах директоров, основная функция которых — обеспечить повышение профессионального уровня принимаемых решений.

Вообще качество работы совета директоров в конечном счете зависит от компетенции его членов. Соблюдение баланса между независимостью и профессионализмом членов совета директоров — это вопрос исключительной важности. Найти независимого директора, который обладал бы к тому же и достаточным опытом и знаниями для эффективного участия в управлении и мог бы адекватно оценить действия и планы менеджмента, нелегко даже в европейских компаниях. В России поиск одновременно независимых и профессиональных директоров требует еще больших усилий.

Российский акционерный закон не устанавливает требований к профессиональным знаниям и профессиональной подготовке кандидатов для голосования по выборам в соответствующие органы общества, в том числе и в совет директоров.¹⁷

Вместе с тем представляется, что профессиональные требования для профессиональных поверенных как представителей государства должны быть определены

¹⁷ Исключением являются специальные законы об АО в банковской и страховой сферах, а также об инвестиционных фондах.

в нормативных правовых актах с учетом специфики сферы деятельности таких АО. В связи с этим представляется необходимым внедрить практику подтверждения профессионального уровня представителей государства в советах директоров (в области корпоративного управления, корпоративных финансов, финансового менеджмента и финансовой отчетности, корпоративного права). Организация специальной системы краткосрочной подготовки и методических семинаров для государственных представителей позволит повысить как их профессиональную квалификацию, так и понимание целей государства в конкретных АО с государственным участием.

В результате достижения поставленных целей можно будет говорить о том, что в АО с государственным участием сложилась модель корпоративной социальной ответственности как своеобразная модель корпоративного управления, характерная для акционерных обществ с концентрированной собственностью и присутствием среди крупных акционеров государства, целью деятельности которых является удовлетворение интересов всего населения.

Статья поступила в редакцию 20 марта 2013 г.