

В.Дементьев

Возможности повышения эффективности государства как акционера российских компаний

1. Изъяны целеполагания государства как собственника

Цели и мотивы расширения в последние годы прямого участия государства в российской экономике получают разные трактовки. Можно констатировать, что возросшая активность государства согласуется с предусмотренными Концепцией управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (одобрена постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 г. № 1024) усилиями по:

обеспечению выполнения общегосударственных функций (оборона, безопасность, социальные программы, регулирование естественных монополий);

стимулированию развития производства, привлечению инвестиций;

осуществлению институциональных преобразований в экономике (реструктуризация предприятий, отраслей, создание вертикально интегрированных структур).

Особенности создания и правового положения открытых акционерных обществ, акции которых находятся в государственной или муниципальной собственности определяются Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 года. Этим законом предписано (пункт 3 статьи 37), что в уставе открытого акционерного общества в обязательном порядке определяются цели и предмет деятельности создаваемого открытого акционерного общества. Однако такое требование предъявляется только к открытым акционерным обществам, создаваемым путем преобразования унитарного предприятия.

Применительно ко многим компаниям с государственным участием обнаруживаются как неясности целей собственника, так и ограниченные возможности по реализации принимаемых им решений.

Примером того, как изъяны целеполагания на государственном уровне, включая вовлеченность этого уровня в корпоративное соперничество, сказываются на состоянии стратегически важных для России отраслей, может служить отечественная авиационная промышленность.

В феврале 2006 г. принято окончательное решение о формировании ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация». ОАК создается по дивизионному принципу — с выделением в качестве бизнес-единиц четырех холдингов: «Боевая авиация», «Гражданская авиация», «Военно-транспортная и специальная авиация» и «Узлы и компоненты». Создание такого рода холдингов отвечает подходу к реструктуризации производства, закрепленному в Указе Президента от 23 октября 2000 г. №1768 «О мерах по обеспечению концентрации и рационализации оборонного производства в РФ»), предусматривающем внесение пакетов акций АО, созданных в процессе приватизации, в качестве вклада государства в уставный капитал создаваемых и действующих холдинговых компаний лишь при условии закрепления в федеральной собственности не менее 51% акций самих холдинговых компаний.

Однако формирование надстроечной структуры над указанными бизнес-единицами может осложнить проблемы корпоративного управления за счет возникновения дополнительного комплекса противоречий и конфликтов интересов между

государством и материнской компанией, государством и дочерними компаниями, материнской и дочерними компаниями. Вопрос о целесообразности централизации принятия решений на уровне материнской компании (ОАК) остается открытым.

Можно допустить, что и такая централизация, и само участие государства в капитале ОАК призваны повысить стратегическую неуязвимость отечественного авиапрома, обеспечить реализацию собственной программы развития и повышения конкурентоспособности, вопреки интересам более мощных зарубежных компаний (американская компания Boeing, европейский концерн EADS) и поддерживающих эти компании стран, способствовать выбору таких компромиссных вариантов сотрудничества с иностранными конкурентами, которые достаточно безопасны со стратегической точки зрения.

Не все детали такого рода программ (прежде всего технические и технологические решения, конкретные варианты кооперации) подлежат широкой огласке. Вместе с тем, существенная мера гласности в замыслах развития и их обосновании важны как для эффективного контроля за их реализацией, так и для ослабления негативных лоббистских воздействий, включая влияние иностранных конкурентов, готовых на соблазнительные тактические уступки ради стратегического подчинения потенциальных соперников.

Для системообразующих компаний типа ОАК, ОАО «Газпром», РАО «ЕЭС России» государственные программы развития соответствующих отраслей и подотраслей – основа для действий представителей государства в органах управления таких компаний при формировании их корпоративных стратегий и планов. Проблемы корпоративного управления в компаниях с государственным участием в существенной мере оказываются следствием изъянов в разработке охватывающих эти компании федеральных целевых программ. Как прямо говорится в Концепции бюджетной реформы, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249, «цели и ожидаемые результаты многих федеральных целевых программ сформулированы аморфно, без четких критериев и индикаторов оценки их достижения».

Федеральное агентство по промышленности в качестве центрального проекта, призванного обеспечить выживание российского гражданского самолетостроения, поддержало совместный проект ЗАО Гражданские самолеты Сухого (ГСС), авиационного комплекса им. Ильюшина и компании Boeing по созданию регионального самолета Superjet (бывший RRJ - "Российский региональный самолет"), в научные разработки которого за три года государство вложит 8,6 млрд руб.¹

Предпочтение отдано этому проекту, хотя ОАО «Туполев» уже создало Ту-334, сопоставимый с еще только разрабатываемым Superjet. В 2003 году Ту-334 был сертифицирован. В его разработку вложили 100 млн. долларов. Сначала намечалось его производством на одном предприятии, затем на другом, а в 2005 году принято решение делать самолёт уже на третьем заводе. Теперь начало выпуска отодвинуто на 2007 год»².

Американские санкции против АХК «Сухой» грозят сорвать планы как производства самолета Superjet, иностранные комплектующие в котором составляют весьма значительную часть, так и реализации его на зарубежных рынках. Маркетингом и продвижением этого самолета несколько лет занимается Boeing. Недовольство представителей Boeing уже давно вызывала разновидность самолета, по пассажировместимости приблизившаяся вплотную к линейке американских самолетов. Имеется в виду несостоявшийся проект по увеличению размерности RRJ, в соответствии с которым самолет теоретически мог быть увеличен до 110 мест. При том, что, по заявлению гендиректора ФГУП «Рособоронэкспорт», «санкции Госдепа США – это чисто

¹ <http://www.rbcdaily.ru/news/company/index.shtml?2006/02/16/214728>.

² http://www.aif.ru/online/aif/1342/39_01?print.

политический шаг, пример недобросовестной конкуренции»³, степень реализации интересов государства как стратегического акционера авиапрома трудно признать удовлетворительной.

После создания ОАК до 25% ее акций будет продано частным инвесторам. «Концепция создания Объединенной авиастроительной компании», опубликованная на официальном сайте Минпромэнерго РФ (<http://www.mte.gov.ru>) допускает, что "система управления ОАК на этом этапе будет формироваться новым составом собственников, который будет определяться, исходя из разработанной стратегии привлечения инвестиций, и может включать стратегических, портфельных и институциональных инвесторов (в том числе иностранных)".

Изначальная ориентация на продажу акций ОАК провоцирует концентрацию энергии руководителей авиапредприятий на обеспечении собственных сильных позиций в этом процессе к ущербу для сосредоточения усилий на повышении конкурентоспособности российского авиапрома. Реализация подобных замыслов обычно сопровождается выводением менеджерами активов из управляемых ими компаний.

2. Выведение активов из государственных компаний

Наглядной иллюстрацией выведения активов из компаний с государственным участием может быть развитие ОАО «Газпром» в 1997 – 2001 гг., сопровождавшееся потерей около 10% его нефтегазовых запасов. Имя компании «Итера», ставшей выгодополучателем этих активов, стало почти нарицательным. От нового руководства «Газпрома» потребовались значительные усилия, чтобы возратить около 60% утерянных активов⁴.

Закамуфлированным выводением активов является уступка «Газпромом» части бизнеса посредникам. Сначала венгерская компания Eural Trans Gas с уставным капиталом в 10 тысяч долларов заняла место «Итеры» в поставках газа на Украину. После исключения из числа посредников компании Eural Trans Gas появился новый посредник – швейцарская компания Rosukrenergo (РосУкрЭнерго). Хотя этот посредник на половину принадлежит «Газпрому», его вторая часть принадлежит лицам, которые спрятаны за Raiffeisen Investment AG.

По оценке East European Gas Analysis, в первой половине 2005 г. «Газпром» продавал Rosukrenergo российский газ по \$93 за 1000 куб.м., а во второй – по \$80. При этом швейцарская компания экспортирует газ в Европу, где средние цены поднялись за это время со \$174 до \$200 за 1000 куб.м. С точки зрения интересов Российской Федерации посредником следовало выбрать зарубежную компанию, находящуюся в полной собственности «Газпрома». Сейчас «Газпром» обеспечивает Rosukrenergo прибыль в размере \$200 млн. в месяц.⁵

Непрозрачность деятельности компании, особенно формирования ее затрат, создает благоприятную обстановку для выведения активов. На примере ОАО «Газпром», не обделенного вниманием общественности, видна сложная ситуация, складывающаяся в российской экономике с реализацией функций Совета директоров, призванных, в частности, противодействовать выведению активов из своих компаний.

О масштабах ущерба, который может нанести компании и ее собственнику привлечение посредников, можно судить и по деятельности прежнего руководства ОАО

³ <http://www.rbcdaily.ru/news/company/index.shtml?2006/08/08/223364>.

⁴ Как отмечает руководство «Газпрома», компания предприняла специальные усилия по возврату активов в результате публичного выступления своих миноритарных акционеров, см. Prospectus of Loan Participation Notes, Gazprom, April 19, 2004, p. 175.

⁵ «Ведомости», 27 июля 2006, с. А4.

«Современный коммерческий флот» («Совкомфлот») – первого по величине парокходства России, полностью принадлежащего государству. С новым руководством компания хочет через суд взыскать 300 миллионов долларов со своих бывших менеджеров и с ряда иностранных фирм за ущерб, нанесенный ими парокходству в период с 2002 по 2004 гг. Прежний менеджмент «Совкомфлота» за счет имущества компании способствовал росту никому не известных иностранных фирм, вместо того чтобы развивать крупнейшее отечественное парокходство, отстаивая в первую очередь интересы своего акционера. Сильные позиции «Совкомфлота» на мировом рынке, опыт и профессионализм работников вполне позволяли компании обойтись без «дружеских» посредников.⁶

В связи с крупными затратами ОАО «Газпром» на приобретение акций «Мосэнерго» и РАО «ЕЭС России»⁷ возникает вопрос о согласованности на государственном уровне планов развития газового монополиста и планов реформирования российской электроэнергетики. Последние, как известно, не нацелены на формирование в ней вертикально интегрированных структур.

Этот пример подтверждает значение согласованного с государством плана развития таких корпораций. Причем, это должен быть план развития интегрированной структуры в целом, а не только ее материнской компании. Совет директоров должен нести ответственность за реализацию такого плана. С этой точки зрения полезно, чтобы проекты крупных капитальных вложений материнской и дочерних компаний, возникающие в процессе их развития, проходили независимую и гласную экспертизу на соответствие указанному согласованному плану, достижение заявленных уровней доходности инвестиционных вложений и обеспечение поставленных производственных результатов. Каждый крупный проект должен быть внятно преподнесен акционерам с четким объяснением того, как он повлияет на акционерную стоимость компании, какие шаги предпринимает менеджмент для сохранения и увеличения этой стоимости. Реализация такого подхода не только поможет защитить интересы основного собственника-государства, но и снизит инвестиционный риск для миноритарных акционеров.

Опыт «Газпрома» показывает, что для обеспечения акционеров и Совета директоров достоверной информацией необходимо, чтобы руководство компании, когда оно вынуждено действовать в отличающихся от конкурентов условиях, раскрывало и обосновывало специфику ее деятельности, заключаемых крупных контрактов, особенности формирования и исчисления затрат и результатов. Иначе возникает ситуация, когда даже представляющий миноритарного акционера эксперт не информирован о составе многих расходов и изменениях в их исчислении, об отличиях методики, применяемой в «Газпроме» для расчета стоимости бурения скважин, от зарубежной практики.⁸

Многие трудности подготовки программ реструктуризации и развития российской электроэнергетики, отечественной авиапромышленности связаны с поиском компромиссов в сфере распределения акций между государством и частными инвесторами. Опыт «Газпрома» свидетельствует о неоднозначном влиянии такой структуры собственности на выведение активов из компании с государственным участием. С одной стороны, миноритарные акционеры проявляют заметную активность в противодействии этому варианту обесценения своих акций. С другой стороны, курс на государственно-частное партнерство в бизнесе способен стать удобным прикрытием для

⁶ RBC daily: Комментарии 21.02.2006 (<http://www.rbcdaily.ru/comments/index.shtml?>).

⁷ Милов В., Селивахин И. Проблемы энергетической политики. М.: Рабочие материалы №4, 2005. Московский Центр Карнеги.

⁸ См. статью В. Клейнера и ответ на нее С.Куприянова в журнале «Вопросы экономики», 2006, №3.

выведения активов из компании. Следует учитывать, что одним из мотивов участия частного капитала в таком партнерстве выступает рентоориентированное поведение.

В этой связи менее рискованным вариантом политики регулирования в отношении высококонцентрированных отраслей является не дробление контролируемых государством лидеров отрасли на государственно-частные компании, но ориентация этой политики на понижение входных барьеров в отрасль для частного бизнеса. Как известно, определенные шаги в этом направлении в газовой отрасли предпринимаются. Речь идет, в частности, о повышении роли на газовом рынке нефтяных компаний, большинство из которых являются частными. Рациональный с точки зрения корпоративного управления курс на активизацию конкурентных механизмов через вхождение в отрасль новых частных компаний особенно оправдан там, где наблюдается дефицит мощностей, как в электроэнергетике.

Одним из наблюдаемых в российской практике методов фактического выведения активов из компаний является организация искусственных банкротств. Несмотря на совершенствование законодательства о банкротствах такого рода практика еще продолжается, хотя и в меньших масштабах. Это обстоятельство должно учитываться при преобразовании государственных и муниципальных унитарных предприятий в акционерные общества. Целесообразно нормативным образом предусмотреть независимую экспертизу унитарных предприятий с последующим выбором либо распродажи активов по рыночным ценам, либо финансового оздоровления потенциально конкурентоспособных предприятий до их перевода в форму АО.

Действующий Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 года такого предварительного финансового оздоровления унитарных предприятий не требует. Более того, в этом законе содержится фактический запрет на распродажу активов крупного имущественного комплекса, даже если он нежизнеспособен в качестве АО. Как говорится в пункте 2 статьи 13, «Приватизация имущественного комплекса унитарного предприятия в случае, если размер уставного капитала, определенный в соответствии со статьей 11 настоящего Федерального закона, превышает минимальный размер уставного капитала открытого акционерного общества, установленный законодательством Российской Федерации, может осуществляться только путем преобразования унитарного предприятия в открытое акционерное общество».

На практике нормативное игнорирование необходимости предварительного финансового оздоровления унитарных предприятий до их перевода в форму акционерных обществ оказалось одним из основных сдерживающих факторов формирования вертикально интегрированных холдингов в российской оборонной промышленности при реализации федеральной целевой программы «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на 2002-2006 годы».

3. Уставные документы и стратегические соглашения как инструменты отношений между государством и акционерными обществами

Среди базовых проблем корпоративного управления – существование противоречий между разными группами акционеров. В компаниях с государственным участием одним из основных источников напряженности в отношениях между разными группами акционеров является своеобразие целей такого акционера как государство.

Поскольку преследуемые государством в акционерных обществах цели шире извлечения прибыли, не сводятся к ее максимизации, эти цели способны вести к некоторому снижению получаемой обществом прибыли. Подобный эффект может иметь и использование государством своих специальных прав на участие в управлении акционерными обществами («золотая акция»), когда, например, в соответствии с пунктом 3 статьи 38 Федерального

закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» блокируются коммерчески выгодные, но угрожающие интересам государства крупные сделки.

Внесение ясности в учредительных документах соответствующих компаний относительно условий и порядка компенсации недополученной прибыли способно существенно повысить полноту контракта между участниками этих компаний, снизить инвестиционные риски, повысить степень согласованности интересов государства и других акционеров. Примечательно, что в Федеральном законе «О банках и банковской деятельности» (статья 10) говорится о том, что «кредитная организация не может быть обязана к осуществлению деятельности, не предусмотренной ее учредительными документами, за исключением случаев, когда кредитная организация приняла на себя соответствующие обязательства, или случаев, предусмотренных федеральными законами».

Пока в уставах российских ОАО, акции которых находятся в государственной собственности, преобладает тенденция к тому, чтобы не детализировать механизм реализации государством своих целей в отношении соответствующих обществ, а минимизировать отличия уставов таких компаний от акционерных обществ без государственного участия. Эти отличия порой сводятся к констатации самого факта существования особенностей в правовом статусе ОАО (упоминается Федеральный закон, регламентирующий деятельность соответствующей отрасли) и к неупорядоченному перечислению разнообразных целей общества помимо извлечения прибыли.

Обратимся, например, к уставу такой знаковой для отечественной экономики компании как РАО «ЕЭС России». Как указывается в этом уставе, Общество осуществляет свою деятельность в целях:

- обеспечения надежного функционирования и развития Единой энергетической системы России, включая изолированные энергосистемы (далее по тексту Устава – ЕЭС);
- организации единой инвестиционной политики и наращивания привлеченного капитала, включая привлечение иностранных инвестиций;
- проведения единой научно-технической политики и внедрения новых прогрессивных видов техники и технологий;
- осуществления централизованного оперативно-технологического управления ЕЭС;
- организации и развития федерального конкурентного оптового рынка электрической энергии и мощности через систему договорных отношений;
- обеспечения стандартной частоты электрического тока, уровня напряжения в узловых точках сети, статической и динамической устойчивости ЕЭС;
- получения прибыли;
- обеспечения готовности электростанций к несению нагрузки во всем диапазоне их рабочей мощности для передачи электроэнергии в ЕЭС, а также транзитной передачи электроэнергии в соответствии с режимом работы объединенной энергосистемы и правилами работы оптового рынка электроэнергии и мощности;
- повышения эффективности работы ЕЭС.

Обращает на себя внимание, что привлечение иностранных инвестиций трактуется здесь не как средство, но как цель деятельности компании.⁹

Обеспечение надежного функционирования и развития Единой энергетической системы России (соответствует интересам государства) и получение прибыли являются в определенной мере конкурирующими целями. Надежность требует расходов на создание и содержание резервных мощностей, что снижает прибыль. Порядок компенсации

⁹ Как показала проверка деятельности РАО «ЕЭС России» Счетной палатой РФ в 2000 г., ради этой цели энергохолдинг допускал нарушение норм действующего законодательства. См. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации, 2000, №10(34).

расходов, снижающих коммерческую эффективность ЕЭС, но отвечающих общегосударственным интересам, в уставных документах РАО «ЕЭС России» не регламентирован. Между тем, как показывает мировой опыт, именно надежность электроснабжения – тот аспект деятельности энергокомпаний, который наиболее чувствителен к проводимым в этой отрасли реформам.

Хотя в уставе ОАО «Газпром» говорится, о том что общество является коммерческой организацией, основной целью деятельности которой является организация эффективной работы и получение прибыли, в качестве своей стратегической цели Газпром указывает создание глобальной энергетической компании – мирового лидера за счет обеспечения надежных поставок природного газа, а также диверсификации видов деятельности в энергетическом секторе как на внутреннем, так и на внешних рынках.¹⁰ В формулировке стратегической цели внимание акцентируется на надежности поставок.

Мобилизационные мощности – одна из наиболее осязаемых сфер конфликтности интересов государства и других акционеров в акционерных обществах оборонно-промышленного комплекса. Очевидно, что частные инвесторы не горят желанием за собственный счет финансировать резерв производственных мощностей на случай их мобилизации. Содержание таких мощностей требует компенсации со стороны государства. Как известно, США имеют специальную государственную «Программу планирования промышленной готовности» (до 1971 года она называлась «Программой планирования мобилизационного производства»), в рамках которой осуществляется поддержка резервных мощностей в промышленности на случай войны или мобилизации. Среди целей этой программы - предотвращение конфликтных ситуаций при размещении мобилизационных контрактов на предприятиях.

Не просто близость уставных документов компаний с государственным участием и без него, но раскрытие в этих документах или в отдельных соглашениях вклада государства в решение поставленных им перед АО некоммерческих задач – принципиальное условие реального приближения государственных предприятий к рыночным условиям. Слабая регламентация механизма компенсаций, сбои в его работе – питательная среда для теневых соглашений между бизнесом и государством, подрывающих качество как корпоративного, так и государственного управления.

Альтернативой включению четких взаимных обязательств государства и бизнеса в уставные документы соответствующих акционерных обществ могут быть отдельные соглашения между государством и предприятиями госсектора. Пока на такой порядок взаимоотношений между российским государством и бизнесом ориентирована нормативная база банковской деятельности. Как говорится в Федеральном законе «О банках и банковской деятельности» (статья 10), «кредитная организация по специально заключаемому на конкурсной основе договору может выполнять отдельные поручения Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществлять операции со средствами федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и расчеты с ними, обеспечивать целевое использование бюджетных средств, выделяемых для осуществления федеральных и региональных программ. Соответствующий договор должен содержать взаимные обязательства сторон и предусматривать их ответственность, условия и формы контроля за использованием бюджетных средств».

Если ориентироваться на французскую практику заключения «пактов акционеров», стратегических соглашений между государством и предприятиями госсектора, то такое соглашение может включать в себя следующие компоненты:

¹⁰ См. годовой отчет ОАО «Газпром» за 2005 год.

- стратегия предприятия;
- назначение предприятия с позиций общественных интересов;
- общие цели развития предприятия, задачи обеспечения качества и эффективности;
- задачи и пути обеспечения финансовой сбалансированности;
- система требований государства (повышение производительности, осуществление расходов на НИОКР, модернизация технологической базы, снижение цен через определенное время, сокращение кредиторской и дебиторской задолженности и т.п.);
- обязательства государства, система стимулов для управляющих и рабочих и др.

Как видно из этого перечня, типовое стратегическое соглашение не ограничивается стратегией организационных изменений или постановкой инвестиционных задач. В нем оговариваются и пути обеспечения финансовой сбалансированности развития компании.

Такой подход контрастирует с ситуацией, возникшей во взаимоотношениях государства и РАО «ЕЭС России». Наличие одобренных государством планов реформирования ЕЭС не помешало возникновению дискуссии об источниках финансирования инвестиций энергохолдинга. Уже после того как правительство РФ поддержало инвестиционную программу РАО «ЕЭС России» и его дочерних компаний на 2007 г. в объеме 160 млрд руб., открытым остался вопрос о сумме бюджетных средств для ФСК, ГидроОГК и Системного оператора. Речь идет о том, будут ли 50 млрд руб. выделены на эти цели из госбюджета, как хотел бы энергохолдинг, или ему придется изыскивать эту спорную сумму внутри компании, например, из средств, вырученных от продажи генерирующих активов.¹¹ Наличие достаточно детального стратегического соглашения избавило бы от необходимости решать столь важные вопросы в оперативном режиме, обеспечило бы гораздо более четкое видение перспектив развития как для самой компании, так и для ее миноритарных акционеров, частных инвесторов. Согласие между разными акционерами компании относительно некоторых средств ее развития (реструктуризация РАО «ЕЭС России» является одним из таких средств) оказывается хрупким уже в силу своей фрагментарности.

Целесообразность использования представленных соглашений в российской экономике подтверждает и региональный опыт государственного участия в управлении открытыми акционерными обществами. Разработка таких соглашений – серьезный повод к формированию согласованной позиции федеральной и региональной властей в отношении конкретных компаний. Как показывает региональный опыт, серьезной проблемой является различное толкование интересов государства представителями Российской Федерации, Хабаровского края и муниципальных образований края. Так, представители Российской Федерации, участвуя в работе органов управления обществ, по директивам федеральных органов, устанавливают задания по перечислению обществам в бюджет дивидендов по государственным акциям, не зная состояния предприятий Хабаровского края. Голосуют против утверждения годового отчета тех обществ, которые окончили финансовый год с убытками, невзирая на объективные причины их возникновения, не всегда обеспечивают избрание в совет директоров кандидатов, предложенных администрацией края, голосуют за уменьшение количественного состава совета директоров. А представители государства из числа муниципальных служащих, довольно часто пытаются решать за счет общества проблемы района.¹²

¹¹ <http://www.rbcdaily.ru/news/company/index.shtml?2006/08/08/223369>.

¹² См. Громова Г.А. «Инструменты и стратегия государственного участия в управлении открытыми акционерными обществами (на примере предприятий промышленности Хабаровского края)». Дисс. на соискание ученой степени канд. экон. наук, 2002 г.

Отсутствие стратегических соглашений приводит к тому, что меры¹³, принимаемые в целях усиления контроля над деятельностью предприятий госсектора, приближают государственное управление этим сектором к оперативному, что снижает мотивации предприятий к повышению эффективности своей деятельности.

Дополнительную значимость четкой фиксации в уставных документах или в отдельных стратегических соглашениях обязательств государства по отношению к АО придает то обстоятельство, что до сих пор не получил удовлетворительного решения вопрос об унификации ответственности отдельных акционеров за их действия по отношению к компаниям с государственным участием.

4. Ответственность государства как акционера, располагающего контрольным пакетом акций

Неработанность механизмов ответственности менеджеров и контролирующих акционеров констатируется в «Концепции развития корпоративного законодательства на период до 2008 года», разработанной под руководством Министерства экономического развития и торговли РФ. На качестве корпоративного управления в компаниях с государственным участием не могут не сказываться принципиальные различия между ответственностью государства, когда оно располагает контрольным пакетом акций, и ответственностью акционерного общества, выступающего в качестве контролирующего акционера (материнской компании).

Хотя общий принцип гражданско-правовой ответственности, установленный статьей 56 ГК РФ, заключается в том, что учредитель (участник) юридического лица или собственник его имущества не отвечает по обязательствам этого юридического лица, а юридическое лицо не отвечает по обязательствам учредителя (участника) или собственника, за исключением случаев, предусмотренных Гражданским кодексом РФ либо учредительными документами, а статья 96 ГК РФ, статья 3 Закона РФ «Об акционерных обществах» ограничивают для акционеров риск убытков, связанных с деятельностью общества, пределами стоимости принадлежащих им акций, Гражданский кодекс и данный Закон содержат исключения из этих общих принципов, защищающие интересы дочернего общества, его кредиторов и акционеров.¹⁴

Как говорится в пункте 3 статьи 6 Закона «Об акционерных обществах», «Основное общество (товарищество), которое имеет право давать дочернему обществу обязательные для последнего указания, отвечает солидарно с дочерним обществом по сделкам, заключенным последним во исполнение таких указаний. Основное общество (товарищество) считается имеющим право давать дочернему обществу обязательные для

¹³ См., например, постановление Правительства РФ от 3 февраля 2000 г. №104 «Об усилении контроля над деятельностью федеральных государственных унитарных предприятий и управлением находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ» (в развитие постановления было выпущено Распоряжение Минимущества РФ от 10 июля 2000 г. «183-р «Об утверждении методических рекомендаций по организации и проведению анализа эффективности деятельности федеральных государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности»).

¹⁴ Развернутый анализ этих исключений см. Шиткина И.С. Холдинги: правовое регулирование и корпоративное управление. – М.: Волтерс Клувер, 2006. О зарубежной практике, допускающей на определенных условиях возможность возложения имущественной ответственности по сделкам дочерних обществ не только на них, но и на основные общества (так называемое «поднятие корпоративной вуали») см. Кулагин М.И. Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо. – М., УНД, 1987.

последнего указания только в случае, когда это право предусмотрено в договоре с дочерним обществом или уставе дочернего общества.

В случае несостоятельности (банкротства) дочернего общества по вине основного общества (товарищества) последнее несет субсидиарную ответственность по его долгам. Несостоятельность (банкротство) дочернего общества считается происшедшей по вине основного общества (товарищества) только в случае, когда основное общество (товарищество) использовало указанные право и (или) возможность в целях совершения дочерним обществом действия, заведомо зная, что вследствие этого наступит несостоятельность (банкротство) дочернего общества.

Акционеры дочернего общества вправе требовать возмещения основным обществом (товариществом) убытков, причиненных по его вине дочернему обществу. Убытки считаются причиненными по вине основного общества (товарищества) только в случае, когда основное общество (товарищество) использовало имеющиеся у него право и (или) возможность в целях совершения дочерним обществом действия, заведомо зная, что вследствие этого дочернее общество понесет убытки».

Не без оснований считается, что законодательная норма, предусматривающая необходимость закрепления права основного общества давать обязательные указания дочернему в письменном документе, не учитывает саму природу холдинговых отношений, в основе которых экономическая зависимость дочернего общества и подчиненность его воле основного.¹⁵

Противоречащее этому выводу решение было принято кассационным судом Федерального арбитражного суда Московского округа от 3 июня 2005 г. (дело № КГ-А40/3973-05)¹⁶ по жалобе ОАО РАО «ЕЭС России» о взыскании с него в качестве солидарного ответчика по иску ОАО «Сибирская угольная энергетическая компания» (далее ОАО СУЭК) по обязательствам дочернего общества ОАО «Сахалинэнерго», которому указом руководителя ОАО РАО «ЕЭС России» были даны письменные указания заключить договор поставки, в последующем не исполненный ОАО СУЭК в части оплаты за поставленную продукцию. Кассационная инстанция, подтвердив в ходе рассмотрения жалобы дочерний статус ОАО «Сахалинэнерго» и его исполнительного органа ОАО «Дальневосточная энергетическая управляющая компания» по отношению к ОАО РАО «ЕЭС России», а также наличие письменного указания материнской компании, не признала солидарной ответственности ОАО РАО «ЕЭС России» по сделке, совершенной дочерним обществом, на основании ст. 105 ГК РФ и ст. 6 Закона об АО, поскольку в уставе дочернего общества ОАО СУЭК или в договоре между ним и ОАО РАО «ЕЭС России» не было предусмотрено право основного общества давать указания дочернему.

Существует мнение, что для подъема промышленного производства в России оправдано введение ответственности крупного собственника не только по обязательствам предприятия, но и за результативность его деятельности. Речь идет об установлении минимального норматива рентабельности к производственному капиталу, недостижение которого означает, по существу, пренебрежение обязанностями собственника производственного объекта и должно вызывать налоговые санкции.¹⁷

Вместе с тем, даже когда материнская компания сознательно наносит ущерб какой-то из своих дочерних структур, нельзя ограничиваться локальными оценками действий головного общества. Очевидно, что выведение активов из подконтрольного общества, как правило, носит сознательный характер и во многих случаях наносит вред этому обществу.

¹⁵ Шиткина И.С. Холдинги: правовое регулирование и корпоративное управление. – М.: Волтерс Клувер, 2006, с. 319.

¹⁶ Постановление ФАС Московского округа от 3 июня 2005 г., дело № КГ-А40/3973-05.

¹⁷ Клейнер Г. Управление корпоративными предприятиями в переходной экономике // Вопросы экономики, 1999, № 8, с.71.

Вместе с тем, анализ арбитражной практики показывает, что доказать наличие «злого умысла» в действиях юридического лица бывает крайне трудно¹⁸. Эти трудности обусловлены не только несовершенствами нормативной базы привлечения основного общества к ответственности по долгам и убыткам дочернего. Действия головной компании холдинга могут быть мотивированы заботой о благополучии интегрированной структуры в целом, ради чего приходится жертвовать интересами некоторых ее элементов.

Более гибким и конструктивным, по сравнению с Законом «Об акционерных обществах», представляется подход к ответственности государства, зафиксированный в Законе РФ «О банках и банковской деятельности». В соответствии со статьей 9 этого Закона, «государство не отвечает по обязательствам кредитной организации, за исключением случаев, когда государство само приняло на себя такие обязательства», «Банк России не отвечает по обязательствам кредитной организации, за исключением случаев, когда Банк России принял на себя такие обязательства». Довольно жесткая формулировка ответственности, выражающая взятые на себя государством обязательства, содержится в статье 36: «Сохранность и возврат вкладов физических лиц в банках, созданных государством, и банках, в уставном капитале которых государству принадлежит более 50 процентов голосующих акций (долей), гарантируются государством в порядке, предусмотренном федеральными законами».

5. Представители государства в органах управления акционерными обществами

Ослабленная ответственность за участие государства в управлении акционерными обществами, за директивы, выдаваемые представителям государства на собраниях акционеров и в советах директоров этих обществ, ведет к снижению качества разрабатываемых директив, к выдвиганию на роль представителей государства лиц, недостаточно компетентных в сфере корпоративного управления, в проблематике тех конкретных отраслей, в которых действуют управляемые общества.

Положение 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") (утверждено постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 738) можно интерпретировать как фактическое признание того, что представители государства неспособны (в силу недостаточной компетенции или заинтересованности, отсутствия надежных ориентиров) самостоятельно определить отвечающую интересам государства позицию по вопросам повестки дня заседания совета директоров. В соответствии с пунктом 17 рассматриваемого Положения «представители интересов Российской Федерации в совете директоров осуществляют голосование по вопросам повестки дня заседания совета директоров на основании письменных директив Федерального агентства по управлению федеральным имуществом».

Для выработки таких директив информация о повестке дня заседания совета директоров должна поступить в это Агентство не позднее 15 дней до даты его проведения. Между тем экспертами по корпоративному управлению оптимальным признается не

¹⁸ Шиткина И.С. Холдинги: правовое регулирование и корпоративное управление. – М.: Волтерс Клувер, 2006, с. 322.

более чем недельный срок сообщения о заседании. В противном случае ни о какой оперативности принятия решений советом директоров говорить не приходится.¹⁹

Директивное ограничение действий госпредставителей в советах директоров не вполне согласуется с тенденцией активизации роли этих советов в системе управления акционерными обществами, включая формирование специализированных комитетов для выработки позиции совета директоров по ключевым направлениям деятельности акционерного общества.

На эффективность работы государственных чиновников как представителей государства в советах директоров акционерных обществ не может не оказывать негативного влияния их загруженность на основной работе, усугубляемая удаленностью от месторасположения предприятия. Хотя последнее обстоятельство не актуально для ОАО «Газпром», трудно представить, что входящие в состав Совета директоров этого общества Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации и два федеральных министра могли активно участвовать в 46 заседаниях Совета в 2005 г., в обсуждении и утверждении решений по 142 вопросам²⁰ без ущерба для своей основной деятельности. Следует отметить, что одновременно те же министры работали и в Совете директоров ОАО РАО «ЕЭС России».

Согласно статье 68 ФЗ «Об акционерных обществах» передача права голоса членом совета директоров общества иному лицу, в том числе другому члену совета директоров общества, не допускается. Как следствие, наличие в составе Советов директоров статусных фигур вынуждает практиковать учет при определении наличия кворума и результатов голосования письменного мнения члена совета директоров, отсутствующего на его заседании, а также принятие решений советом директоров общества заочным голосованием.

Обращает на себя внимание, что в составе Совета директоров ОАО РАО «ЕЭС России» лишь один представитель Федерального агентства по энергетике Российской Федерации, тогда как среди членов Совета директоров ОАО «НК «Роснефть» Руководитель Федерального агентства по энергетике и один из его заместителей.

Кодекс корпоративного управления РАО «ЕЭС России» предусматривает, что при вступлении в должность член Совета директоров РАО «ЕЭС России» принимает на себя письменно зафиксированные обязательства в отношении своей деятельности перед всеми акционерами и обществом в целом. При этом член Совета директоров РАО «ЕЭС России» при принятии решения о совмещении должностей в органах управления других организаций должен исходить из того, что, только располагая достаточным количеством времени, он сможет надлежащим образом исполнить функции члена Совета директоров РАО «ЕЭС России».

Само по себе повышение самостоятельности и ответственности госслужащих, действующих как представители государства в Советах директоров акционерных обществ, не даст необходимого эффекта без пересмотра системы их стимулирования. В соответствии с принятым порядком такие представители не получают вознаграждения за свою работу в этих Советах, что в определенной мере объясняет их пассивность, а порой и небескорыстное внимание к интересам отдельных частных инвесторов. Получается, что госслужащий должен без дополнительного поощрения отвечать за то, что другим членам Совета директоров обеспечивает значительный доход.

Так по итогам 2005 г. общее собрание акционеров ОАО «Газпром» одобрило выплату вознаграждения членам Совета директоров не являющимся государственными

¹⁹ См. Осипенко О.В. Институты корпоративного управления и акционерные конфликты в России. – М.: ИКФ «ЭКМОС», 2004, с. 150-151.

²⁰ См. годовой отчет ОАО «Газпром» за 2005 год.

служащими, по 13 млн.рублей.²¹ Для сравнения, в 2005 г. общее вознаграждение членам Совета директоров ОАО РАО «ЕЭС России» составило 9 038,2 тыс. рублей.²² В неконтролируемых государством компаниях по ситуации на 2003 г. величина выплат членам Совета директоров характеризовалась следующими величинами: ГК «Норильский никель» - по \$115000 в год каждому члену совета, «ЛУКОЙЛ» - до \$125000 в год (тоже одному), «ЮКОС» - \$900000 на 11 членов совета (годовой бюджет), «ОМЗ» - \$8000-9000 в год (одному), «Сибнефть» - до \$10000 в год (одному).²³

Проведенный в Хабаровском крае опрос, посвященный выявлению предпочтительной для самих государственных поверенных формы материального поощрения своей деятельности выявил следующую картину. Ответы на вопрос: "Какую форму вознаграждения за свой труд Вы считаете приемлемой?" распределились следующим образом (в %): премия по результатам работы - 42,9; участие в дивидендах - 6,1; фиксированный оклад - 18,4; сочетание оклада с премией по результатам работы предприятия - 26,5.²⁴

Размеры вознаграждений членам совета директоров в период исполнения ими своих обязанностей и (или) компенсации расходов, связанных с исполнением ими функций членом совета директоров, устанавливаются решением общего собрания акционеров. Представляется актуальной разработка единообразных основ для формирования директив представителям государства на общих собраниях акционеров по вопросам вознаграждения членов совета директоров.

По мнению некоторых экспертов, весьма продуктивна идея формирования корпуса госпредставителей в советах директоров на тендерных началах. Утверждается, что идеальными кандидатами на занятие вакансий госпредставителей в этих советах и ревизионных комиссиях являются независимые специалисты по корпоративному праву и корпоративному управлению. В принципе Гражданский кодекс РФ допускает такой подход к рекрутированию госпредставителей. Как говорится в пункте 3 статьи 125 ГК РФ, «в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного управления, а также юридические лица и граждане».

Наличие стратегических соглашений может стать хорошей основой для выстраивания договорных отношений с независимыми специалистами, подбираемыми на роль представителей государственных интересов. Важно, однако, не перепоручать им изначально разработку таких соглашений ввиду их объективной заинтересованности в облегчении тех задач, которые им придется в последующем решать. Кроме того, ставка в госпредставительстве исключительно на специалистов по корпоративному управлению представляется сомнительной из-за выносимого на Совет директоров значительного спектра вопросов, требующих хорошего знания отраслевой специфики. Как известно, к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) общества относится, в частности, определение приоритетных направлений деятельности общества. Так реализация стратегических задач, стоящих перед ОАО «Связьинвест» требовала от совета

²¹ Протокол годового Общего собрания акционеров ОАО «Газпром» от 30 июня 2006 г. (www.gazprom.ru).

²² http://www.rao-ees.ru/ru/investor/reporting/current/kvartal/show.cgi?kvart_otch.htm.

²³ «Ведомости», 2003, 27 июня, с. Б3 и 1 июля, с. Б2.

²⁴ См. Громова Г.А. «Инструменты и стратегия государственного участия в управлении открытыми акционерными обществами (на примере предприятий промышленности Хабаровского края)». Дисс. на соискание ученой степени канд. экон. наук, 2002 г.

директоров общества, в частности, выработки технической политики развития сетей электросвязи, регламентирующей основные вопросы:

- строительство магистральных сетей связи на основе использования волоконно-оптических линий связи с применением систем, обеспечивающих спектральное мультиплексирование WDM;
- внедрение цифровых технологий для сетей с коммутацией каналов;
- построение сетей пакетной коммутации;
- развитие сетей абонентского широкополосного доступа;
- строительство сетей для предоставления интеллектуальных услуг на федеральном и региональном уровнях.²⁵

6. Акционерные общества с государственным участием и управляющие организации

В соответствии с пунктом 1 статьи 69 ФЗ «Об акционерных обществах» «по решению общего собрания акционеров полномочия единоличного исполнительного органа общества могут быть переданы по договору коммерческой организации (управляющей организации) или индивидуальному предпринимателю (управляющему)». Эта возможность передачи полномочий управляющей организации становится в последние годы все более востребованной в российской экономике. Чаще всего управляющие компании используются для обеспечения реальной управляемости многочисленными финансово-промышленными группами и холдингами. Так целый ряд управляющих компаний действует в рамках ЕЭС России.

В принципе, качестве управляющей организации может выступать:

- хозяйственное общество, не связанное с собственниками управляемых компаний системой участия;
- хозяйственное общество, созданное собственниками управляемых компаний специально для управления ими;
- материнская компания по отношению к дочерним.

Комбинированный вариант, когда собственники управляемых компаний вкладывают их акции в уставной капитал управляющей компании. Этот вариант был реализован в конце 1997 г. при создании в качестве управляющей компании Закрытого акционерного общества «Лучегорский топливно-энергетический комплекс» (ЗАО «ЛуТЭК»). Учредителями ЗАО «ЛуТЭК» являются: РАО «ЕЭС России» и ОАО «Приморскуголь». Лучегорский топливно-энергетический комплекс – это первое в России энергоугольное предприятие, объединившее Лучегорский угольный разрез, управление железнодорожного транспорта и Приморскую ГРЭС.

Опыт Лучегорского топливно-энергетического комплекса выявил опасность упрощенных подходов к оценке деятельности управляющей компании, вредность ее ориентации на краткосрочные результаты. Ценой сокращения инвестиций в угледобычу, включая заделы для добычи угля, ЗАО «ЛуТЭК» в 1998 – 1999 годы добилась роста выработки электроэнергии и даже ее удешевления. Однако в последующие годы поддерживать добычу угля на достигнутом в 1999 г. уровне разрез был не в состоянии и начиная с января 2000 г. объемы добычи бикинского угля стали снижаться и не обеспечивали потребность электростанции в топливе для выработки электроэнергии в соответствии с планами и графиками нагрузок.²⁶ Перебои с поставками угля ударили и по электрогенерации. В соответствии с решением внеочередного общего собрания

²⁵ Годовой отчет ОАО «Связьинвест» за 2005 год.

²⁶ См. годовой отчет ЗАО «ЛуТЭК» за 2003 год.

акционеров ЗАО "ЛуТЭК" от 30 августа 2001 года, функции исполнительного органа ЗАО "ЛуТЭК" переданы управляющей организации – открытому акционерному обществу "Дальневосточная энергетическая управляющая компания" (ОАО «ДВЭУК»).

Фактически этой управляющей компании было поручено вывести ЗАО "ЛуТЭК" из кризиса, используя накопленный опыт управления проблемными активами. Передача полномочий исполнительного органа акционерного общества управляющей компании представляется наиболее подходящей в случае решения задач оздоровления находящихся в сложном финансовом состоянии предприятий госсектора, антикризисного управления.

Преимуществом управляющих компаний, имеющих дело с предприятиями схожей специфики, является возможность беспрепятственного распространения лучшей практики. Последнее обстоятельство во многом обусловило успех применения т.н. «антикризисных» управляющих компаний, работавших в холдинге РАО в 2000-2005 годах (Северная энергетическая управляющая компания, УК Волжского гидроэнергетического каскада, Уральская энергетическая управляющая компания и др.), чьей основной задачей являлось транслирование положительного опыта лучших менеджерских команд региональных энергосистем на соседние области. Полученные результаты являются аргументом в пользу использования управляющих компаний для повышения эффективности однотипных компаний. Управляющие компании способны реализовать и другие эффекты масштаба, не прибегая к слиянию компаний.²⁷

Возможность сочетать централизацию управления с децентрализацией собственности придает управляющим компаниям особую привлекательность в рамках производственно-технологических комплексов со сложной структурой собственности.

Обратимся к уже рассматривавшемуся ОАО "Объединенная авиастроительная корпорация". В соответствии с Указом Президента Российской Федерации №140 от 20 февраля 2006 года в уставный капитал ОАК вносятся находящиеся в федеральной собственности 100% акций АХК «Сухой», 86% акций МАК «Ильюшин», 90,8% акций ОАО «Туполев», 38% акций нижегородского авиастроительного завода «Сокол», 25,5% акций Комсомольского-на-Амуре авиационного производственного объединения имени Ю.А. Гагарина, 25,5% акций Новосибирского авиационного производственного объединения имени В.П. Чкалова, 15% акций внешнеэкономического объединения «Авиаэкспорт», 58% акций Финансовой лизинговой компании и 38% акций «Ильюшин Финанс Ко» (ИФК). Кроме того, в ОАК войдут ФГУП «РСК «МиГ» и ФГУП «Казанское авиационное производственное объединение имени С.П. Горбунова» (КАПО), после того как они будут преобразованы в АО со 100%-ным государственным участием. В пяти из перечисленных предприятий государство не располагает контрольным пакетом акций. В этих условиях обеспечить реальную управляемость создаваемого авиастроительного комплекса может прежде всего договоренность государства с другими акционерами этих предприятий о передачи функций их единоличного исполнительного органа ОАО "Объединенная авиастроительная корпорация" как управляющей организации.

Когда управляющей организации выступает хозяйственное общество, не связанное с собственниками управляемых компаний системой участия, важным обстоятельством может быть полная ответственность управляющей компании. Генеральный директор предприятия как физическое лицо несет материальную ответственность лишь в пределах, установленных Трудовым кодексом. Напротив, в договоре с управляющей организацией может быть предусмотрено, что в случае невыполнения ею своих обязательств, причинения убытка своими действиями или бездействием она обязана покрыть весь нанесенный управляемому обществу ущерб, включая упущенную выгоду. В этой связи

²⁷ См. Данкова О. Передача полномочий единоличных исполнительных органов: альтернатива М&А? // Слияния и поглощения, 2006, №5.

оправдано требование к управляющей компанией по страхованию ею своих рисков, сопряженных с выполнением ее функций исполнительного органа.

В силу того, что структура с управляющей компанией представляет собой промежуточное звено между холдингом и единой компанией, ей отчасти присущи изъяны обеих структур. Например, могут проявляться такие недостатки холдингов, как сложности с перераспределением инвестиционных ресурсов внутри группы.

* * *

Обобщая опыт корпоративного управления в российских компаниях с государственным участием можно прийти к следующим выводам:

1. Изъяны корпоративного управления в этих компаниях в значительной мере коренятся в нечеткости позиции государства как собственника, интересы которого выходят за рамки обычных целей коммерческой деятельности. Недостаточно отработаны процедуры формирования такой позиции по отношению к стратегически важным компаниям, ее фиксации в программных и бюджетных разработках, в нормативных документах самих компаний. Остается актуальной задача защиты этих процедур от лоббистских деформаций, включая влияние иностранных конкурентов.

2. Внесение большей ясности в стратегические замыслы государства относительно участия в корпоративном капитале конкретных компаний – основа для повышения взаимной ответственности государства и бизнеса в обеспечении таких замыслов необходимыми ресурсами и рациональном использовании этих ресурсов. Целесообразна договорная форма закрепления взаимных обязательств государства и компаний с государственным участием. Использование этой формы важно для формирования эффективной системы мониторинга и стимулирования деятельности менеджеров, для согласования интересов государства и других инвесторов, для снижения инвестиционного риска последних.

3. Этим же целям отвечает повышение прозрачности бизнеса, что является одной из основ лучшей практики корпоративного управления. Наблюдаемое в российской практике привлечение сомнительных посредников служит каналом выведения активов из компаний с государственным участием.

4. Нуждаются в ревизии процедуры подбора представителей государства в органах корпоративного управления, механизмы стимулирования и обеспечения ответственности этих представителей. Как показывает практика, наличие в составе Советов директоров статусных фигур не может компенсировать расплывчатость целей государства как собственника, порой приводит к переносу ведомственных разногласий на корпоративный уровень.

5. Важным направлением повышения профессионализации и ответственности органов управления акционерным обществом является использование специализированных управляющих организаций. Вместе с тем, следует учитывать ограниченные возможности и недостатки этого направления.