

ЦЕНТРАЛЬНЫЙ ЭКОНОМИКО-МАТЕМАТИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
CENTRAL ECONOMICS AND MATHEMATICAL INSTITUTE

**РОССИЙСКАЯ
АКАДЕМИЯ НАУК**

**RUSSIAN
ACADEMY OF SCIENCES**

Дементьев В.Е.

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ФИНАНСОВО-ПРОМЫШЛЕННЫХ ГРУПП**

Препринт # WP/98/041

МОСКВА
1998

Дементьев В.Е. Государственное регулирование финансово-промышленных групп / Препринт # WP/98/041 - М.: ЦЭМИ РАН, 1998. - 74 с. (рус.)

Представлена нормативная база создания и деятельности финансово-промышленных групп в российской экономике. Анализируется влияние приватизации на интеграцию российских предприятий. Излагается порядок получения официального статуса ФПГ. Рассматриваются антимонопольный контроль за ФПГ, меры их государственного стимулирования, консолидация ответственности в рамках ФПГ.

Dementiev V.E. State regulation of financial-industrial groups / Working paper # WP/98/041. Moscow: CEMI Russian Academy of Sciences. 1998. - 74 p. (Rus)

The normative base of creation and activity of financial-industrial groups in Russian economy is submitted. The influence of a privatization on integration of the Russian enterprises is analyzed. The order of reception of the official status FIG is present. The measures of their state stimulation, consolidation of the responsibility in frameworks of FIG, anti-monopoly control for FIG are considered.

Дементьев Виктор Евгеньевич – к.э.н., зав. лабораторией ЦЭМИ РАН
Dementiev Viktor – Ph.D., Head of Laboratory CEMI RAS

Рецензенты: д.э.н. А.Ф. Мудрецов, к.т.н. А.С. Плещинский

Редактор – И.А. Левина

© Центральный экономико-математический институт Российской академии наук, 1998 г.

© Дементьев В.Е., 1998 г.

Содержание

<i>Предисловие</i>	5
Глава 1. ФПГ и холдинги: нормативные условия формирования	6
<i>1.1. Приватизация и реструктуризация производственно-технологических комплексов</i>	6
<i>1.2. Создание холдингов в ходе приватизации</i>	8
<i>1.3. Квазиинтеграция и ФПГ</i>	13
<i>1.4. Ослабление интеграционных ограничений</i>	16
<i>1.5. Рекомендуемая Законом форма центральной компании ФПГ</i>	18
<i>1.6. ФПГ на договорной основе</i>	22
<i>1.7. Регламентация экспертизы проектов ФПГ</i>	24
Глава 2. Финансово-промышленные группы и антимонопольный контроль в российской экономике	27
<i>2.1. Запирающий эффект квазиинтеграции и антимонопольный контроль</i>	27
<i>2.2. Российская нормативная база антимонопольного контроля за ФПГ</i>	28
<i>2.3. Практика антимонопольной экспертизы проектов ФПГ</i>	30
<i>2.4. Трудности антимонопольного контроля за ФПГ в условиях переходной экономики</i>	34
<i>2.5. Особенности использования в российских условиях зарубежного опыта антимонопольного контроля</i>	36
<i>2.6. Меры по поддержанию эффективности антимонопольного контроля за ФПГ</i>	37
Глава 3. Государственная поддержка создания и деятельности ФПГ	38
<i>3.1. Декларированные меры стимулирования официальных ФПГ</i>	38
<i>3.2. Меры поддержки конкретных ФПГ</i>	40
<i>3.3. Уполномоченный государственный орган по делам ФПГ</i>	42
<i>3.4. ФПГ и субъекты Российской Федерации</i>	43
<i>3.5. Характер достоинств ФПГ и потребность в поддержке</i>	49

Глава 4. Консолидация отчетности и ответственности в рамках ФПГ	51
<i>4.1. Консолидация отчетности и налоговой ответственности как факторы развития холдингов и ФПГ</i>	<i>51</i>
<i>4.2. Нормативное обеспечение консолидации учета и отчетности</i>	<i>54</i>
<i>4.3. Нормативное обеспечение маневрирования ресурсами в холдинговой структуре</i>	<i>57</i>
<i>4.4. Нормативное обеспечение маневрирования ресурсами в ФПГ</i>	<i>59</i>
<i>4.5. Зарубежный опыт налоговой поддержки консолидации капитала</i>	<i>60</i>
<i>4.6. ФПГ как консолидированная группа налогоплательщиков</i>	<i>62</i>
<i>4.7. Солидарная ответственность участников ФПГ</i>	<i>63</i>
<i>Заключение</i>	<i>64</i>
<i>Литература</i>	<i>68</i>

Предисловие

Важнейшее качество финансово-промышленных групп – способность решать стратегические задачи. В какой мере это качество реализуется на практике, во многом зависит от действий государства в экономике, в частности, от регламентирующих создание и деятельность ФПГ законов, других нормативных актов. В анализе государственного регулирования ФПГ можно выделить два аспекта. С одной стороны, при заданной нормативной базе самим ФПГ важно четко представлять спектр возможностей, которыми они располагают для укрепления собственного инвестиционного потенциала и разворота его в сторону долгосрочных задач. С другой стороны, необходим поиск резервов, связанных с совершенствованием экономической деятельности государства, с тем, чтобы повысить вклад ФПГ в улучшение инвестиционной ситуации, в модернизацию отечественной промышленности.

Обращение к отечественной практике государственного регулирования интеграционных процессов позволяет выявить степень влияния на нее различных концептуальных подходов к межкорпоративным связям, к стратегии и ресурсному обеспечению экономического развития. Уже возможны и определенные оценки результативности таких подходов.

В работе прослеживается влияние на итерационные процессы в российской экономике нормативных актов по приватизации государственного имущества и формированию холдинговых структур. Рассматривается эволюция норм, адресованных непосредственно финансово-промышленным группам. Представлен порядок получения этими группами официального статуса ФПГ.

Излагаются действующие антимонопольные требования к финансово-промышленным группам и порядок прохождения ими антимонопольного контроля. Констатируется, что исходящая от этих групп степень угрозы монополизма меньше, чем им обычно приписывается.

Весьма актуальным для отечественных ФПГ является вопрос о консолидации ответственности их участников перед государством и внешними для группы деловыми партнерами. Отмечается, что большое значение для официальных российских ФПГ могла бы иметь консолидация налоговой ответственности для групп типа консорциумов, как это практикуется, например, в Великобритании.

Представлены меры государственной поддержки, предпринятые по отношению к ряду официальных ФПГ. Масштабы этой поддержки позволяют заключить, что до сих пор официальные группы не получили крупных льгот.

В качестве перспективного способа поддержки стратегического партнерства между предприятиями выделяется передача принадлежащих государству пакетов акций в доверительное управление ФПГ.

Глава 1. ФПГ и холдинги: нормативные условия формирования

1.1. Приватизация и реструктуризация производственно-технологических комплексов

Наиболее сильное государственное влияние на интеграцию предприятий в российской экономике, на взаимодействие ее реального и финансового секторов оказала приватизация государственной собственности. Воздействие приватизации происходило на фоне других мер по реформированию экономики (свертывание государственного регулирования цен, переход к манипулированию денежной массой и др.). Реальные процессы интеграции предприятий несут на себе отпечаток всего спектра этих мер. Тем не менее, именно приватизация привела к резкой активизации перераспределительных мотивов в экономической деятельности вообще, и в межкорпоративных связях, в частности.

Порядок приватизации предусматривал ревизию структуры крупных промышленных предприятий, объединений. Одной из целей приватизации было создание условий для самоструктуризации производства. Ведущая роль отводилась концентрации капитала в "точках роста" экономики через куплю-продажу акций на открытом рынке. Допускалось выделение отдельных подразделений с тем, чтобы наиболее перспективные из них стали основой реструктуризации производства, формирования новых, более эффективных кооперационных связей.

Закон РФ "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации" (от 3 июля 1991 г. с изменениями и дополнениями от 5 июня 1992 г.) признал (Ст. 13) правомерной инициативу на приватизацию со стороны цехов, производств, иных подразделений предприятия.

В Постановлении Верховного Совета РФ от 11 июля 1992 г. "О введении в действие Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год" прямо указывалось на то, что преобразование в акционерное общество предприятия, входящего в концерн, ассоциацию, корпорацию или другое объединение, а также структурного подразделения предприятия (объединения) осуществляется по решению трудового коллектива этого предприятия (структурного подразделения) и соответствующего комитета по управлению имуществом. В

этом случае согласия трудовых коллективов других предприятий (структурных подразделений), входящих в объединение (предприятие), не требовалось.

Закон РФ "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" (от 22 марта 1992 г. с изменениями от 15 июля 1992 г.) ориентировал (Ст. 19) на разделение хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение, ограничивающих конкуренцию. Принудительное разделение обуславливалось, в частности, возможностью организационного и (или) территориального обособления предприятий, структурных подразделений или единиц.

Такой подход означал фактическую поддержку вычленения из производственно-технологических комплексов тех подразделений, которые были уникальными производителями отдельных видов сырья, изделий, комплектующих и надеялись извлечь выгоду из своего положения. В результате дробления комплексов потребляющие уникальную продукцию производства оказались под прессингом ее производителей. В наблюдавшейся инфляции издержек это обстоятельство сыграло не последнюю роль.

В некоторых подотраслях, прежде всего экспортных, реструктуризация производственных комплексов под влиянием приватизации развернулась довольно активно. Особенно высокую активность в этом отношении проявили зарубежные инвесторы-трейдеры в цветной металлургии. Целенаправленные усилия по интеграции вдоль технологических цепочек продемонстрировали и некоторые отечественные частные инвесторы, коммерческие банки. Однако, в целом процесс формирования таких новых имущественных отношений в производственно-технологических комплексах, которые обеспечивали бы эффективное функционирование и развитие этих комплексов, оказался вялым.

Хотя акции многих предприятий на чековых аукционах и инвестиционных конкурсах (торгах) получили заниженную оценку, круг частных отечественных инвесторов, ориентированных не на портфельные инвестиции, оставался довольно ограниченным. Здесь сказались повышенный риск долговременных инвестиций в складывавшихся общественно-политических условиях, наличие альтернативных высокодоходных сфер приложения капитала.

Среди тех, кто руководствовался не оптимизацией портфеля инвестора, а контрольными правомочиями акционерного участия в капитале, значительную долю составили руководители еще не завершивших приватизацию предприятий. Активность таких руководителей по приобретению акций смежников ограничивалась не столько запретом на участие в чековых аукционах, сколько требующим значительных средств стремлением поставить

под контроль размещение "собственных" акций, избежать концентрации их в руках недружественных крупных внешних инвесторов.

Вопреки надеждам на оздоровление хозяйственных мотиваций, на обновление руководства вследствие усиления внешнего контроля, открытые аукционы нередко способствовали концентрации власти в руках менеджеров, скупавших акции открыто или через подставные структуры. Как следствие, значительные средства предприятий оказались отвлеченными из процесса воспроизводства в процесс перераспределения государственной собственности для обслуживания устремлений руководства на наращивание своей и дружественных фирм доли в акционерном капитале.

Это - одна из причин возникновения ситуации, когда собственных средств недостаточно для обеспечения загрузки даже потенциально конкурентоспособных мощностей, а внешние частные инвесторы опасаются оказаться заложниками своекорыстного или неэффективного руководства предприятия.

Такая ситуация, а не только инфляция и макроэкономические меры по стабилизации рубля, обусловили масштабы спада в российской экономике.

1.2. Создание холдингов в ходе приватизации

Для ускорения формирования эффективных вертикально интегрированных комплексов в условиях рыночных реформ еще до начала массовой приватизации было признано целесообразным сочетать ее в ряде отраслей с созданием холдинговых компаний. Так, в Законе РФ "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации" содействие созданию инвестиционных фондов и холдинговых компаний фигурирует (Ст. 4) в качестве одного из направлений деятельности Госкомимущества России.

К началу массовой приватизации уже имелся некоторый отечественный опыт интеграции по типу холдинга. Имеется в виду учреждение в сентябре 1991 г. "Автосельхозмаш-холдинга", обусловленное потребностями в повышении дисциплины внутриотраслевых кооперационных поставок, в привлечении финансовых ресурсов.

Однако "распыление" акций при первичном их размещении через чековые аукционы, льготы при приватизации трудовым коллективам, настороженное отношение многих руководителей к появлению крупных внешних акционеров также не способствовали образованию холдингов через покупку контрольных пакетов приватизируемых предприятий.

Порядок приватизации ограничивал возможности для того, чтобы в ходе ее предприятия самостоятельно выстраивали новые имущественные связи или восстанавливали опрометчиво ослабленные старые. В ходе приватизации (при первичном размещении акций) не допускалось приобретения акций приватизируемых предприятий юридическим лицам, в уставном капитале которых доля государства превышает 25% (Ст. 9 Закона о приватизации). Государственной программой приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. №2284) п. 2.4.17 для этих лиц были запрещены купля-продажа, передача, обмен долями (паями или их частями, акциями).

Таким образом, приоритет в формировании интегрированных структур в ходе приватизации оказался предоставлен, с одной стороны, неконтролируемым государством предприятиям, с другой - самому государству. Предприятиям, приватизация которых еще не завершилась, оставалось либо ходатайствовать о формировании холдинга перед ГКИ, либо выстраивать связи по капиталу, действуя через вторичный рынок акций, (т.е., как правило, по более высоким ценам за акции), через подставные структуры.

Для ряда жизнеобеспечивающих сфер возможности частной структурной инициативы были дополнительно ограничены. В них приватизация или запрещалась, или предусматривался ее особый порядок.

К мерам особого порядка относится, в частности, закрепление участия государства в акционерном капитале приватизируемых предприятий. Такое участие позволило упорядочить процессы структурной перестройки в некоторых важнейших отраслях, включая электроэнергетику и нефтегазовую промышленность.

Спонтанное реформирование производственно-технологических комплексов в этих отраслях было чревато неприемлемыми издержками. О характере возможных негативных последствий позволял судить опыт реализации Закона СССР "О государственном предприятии (объединении)", повлекший существенное ослабление кооперационных связей, дисциплины поставок. Регулируемое ГКИ и ГКАП создание в ходе приватизации холдинговых компаний призвано было содействовать кооперации предприятий смежников и осуществлению ими согласованной инвестиционной политики.

"Временное положение о холдинговых компаниях, создаваемых при преобразовании государственных предприятий в акционерные общества" утвержденное Указом Президента РФ от 16 ноября 1992 г. №1392, конкретизировало порядок формирования и условия деятельности холдинговых

компаний, доля капитала которых, находящаяся в государственной собственности, в момент создания компании превышала 25%.

При этом предусматривалась следующая общая схема реструктуризации отношений собственности (п. 4.13. Временного положения). Находящиеся в государственной собственности пакеты акций дочерних предприятий и иные активы вносятся в уставной капитал учреждаемой холдинговой компании. Собственностью государства вместо этих акций и активов становится соответствующий пакет акций основного общества.

Эта схема была воспроизведена в подписанном буквально на следующий день Указе №1403 "Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения".

По такой схеме надлежало сформировать холдинги "Роснефть", "Транснефть", "Транснефтепродукт", "ЛУКОЙЛ", "ЮКОС", "Сургутнефтегаз".

Несколько ранее (Указом Президента РФ от 5 ноября 1992 г.) подобным образом на базе государственного газового концерна "Газпром" был создан холдинг РАО "Газпром". По этой же схеме сформированы холдинги РАО "ЕЭС России", "Связьинвест", РАО "Высокоскоростные магистрали".

Указом Президента РФ от 30 июня 1993 г. №1017 Российский государственный концерн по производству цветных и драгоценных металлов "Норильский никель" (концерн "Норильский никель") преобразован в РАО "Норильский никель".

Указом Президента РФ от 22 сентября 1995 г. № 963 и Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 1995 г. № 1290 создан холдинг "Российская металлургия".

Указом Президента РФ от 8 февраля 1996 г. №166 и Постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. №677 закрепленные в федеральной собственности акции ряда акционерных обществ ядерно-топливного цикла внесены в уставной капитал открытого акционерного общества "ТВЭЛ".

Указом Президента РФ от 9 февраля 1996 г. №168 и Постановлением Правительства РФ от 6 июня 1996 г. №651 государственное предприятие "Российская угольная компания" преобразовано в ОАО "Российская угольная компания".

Обращает на себя внимание то, что перечисленные выше холдинговые структуры не имеют официального статуса ФПГ.

Все эти структуры создавались по решению соответствующих государственных органов. Вместе с тем, во Временное положение был заложен

ряд препятствий для трансформации в холдинги прежних структур управления государственной собственностью, концернов и ассоциаций.

Еще летом в Указе Президента РФ от 1 июля 1992 г. №721 "Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений, государственных предприятий в акционерные общества" говорилось о том, что государственное имущество, ранее переданное в ведение (на баланс) государственным объединениям, концернам, ассоциациям, другим добровольным объединениям предприятий органами государственного управления, может быть внесено в уставной капитал соответствующими комитетами по управлению имуществом при условии преобразования объединений в акционерные общества открытого типа.

Ноябрьский Указ уже не допускает создания холдинговой компании, владеющей контрольными пакетами акций предприятий, которые в совокупности реализуют третьим лицам более 35% общего объема однородных или взаимозаменяемых продуктов, производимых предприятиями, ранее входившими в концерн (корпорацию, союз, ассоциацию или иное объединение предприятий) или подведомственных одному органу государственного управления (п. 2.3. Временного положения).

В п. 2.6. Временного положения прямо указывается на то, что создаваемые холдинговые компании не могут быть правопреемниками ранее существовавших концернов, корпораций, союзов, ассоциаций (в том числе государственных) или иных объединений предприятий, а также органов государственного управления.

Очевидно, что при реализации Указа Президента по ГК "Газпром" пришлось отойти от обоих этих требований.

Однако не только здесь проявилось несоответствие между включенными во Временное положение ограничениями на формирование холдинговых компаний с государственной долей более 25% и потребностями активизации государством процессов реструктуризации и интеграции в промышленности.

Временное положение жестко ограничивает возможности создания в ходе приватизации финансовых холдингов и условия их деятельности.

Устанавливается (пп. 3.1.-3.4.), что в состав активов финансовой холдинговой компании могут входить только ценные бумаги и иные финансовые активы, а также имущество, необходимое непосредственно для обеспечения функционирования аппарата управления холдинговой компании.

Деятельность финансовых холдинговых компаний ограничивается исключительно инвестиционной сферой.

Запрещается вносить в уставной капитал финансовых холдинговых компаний находящиеся в государственной собственности пакеты акций

акционерных обществ, созданных в порядке преобразования государственных предприятий (объединений), составляющие более 20% их уставного капитала.

Не допускается включение представителей финансовой холдинговой компании в состав совета директоров и иных органов управления дочерними предприятиями.

Предусмотренные Указом №1403 меры по реструктуризации нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения вышли за рамки всех этих ограничений.

Временное положение о холдингах ориентировано на превращение в них в ходе приватизации прежде всего головных промышленных предприятий. Подразумевалось, видимо, что масштабы их участия в дочерних предприятиях не будут превосходить собственные материальные активы.

Государственная инициатива в формировании холдинговых структур в ряде жизнеобеспечивающих и экспортных отраслей помогла осуществить коммерциализацию этих отраслей без обвального сокращения выпуска продукции.

Иная ситуация в большинстве отраслей, где преобладает спонтанная реструктуризация производственно-технологических комплексов. Особенно остра проблема ускорения реинтеграции для сопряженных высокотехнологичных производств. Очевидно, например, к чему ведет неотлаженность связей между ОКБ, опытными и серийными заводами в авиапромышленности.

В сложившихся условиях выявилась недостаточность установки на обеспечение развития высокотехнологичных производств через федеральные целевые программы, включая президентские. При скудном финансировании этих программ обостряется проблема их организационного обеспечения. Усиление имущественных связей между участниками программы, использование их для повышения управляемости развития предстают мерами по содействию реализации федеральных целевых программ.

Иллюстрацией здесь может служить ОАО "Российская электроника", созданное в соответствии с Указом Президента РФ от 23 июля 1997 г. №764 для повышения эффективности президентской программы «Развитие электронной техники в России». Для формирования уставного капитала АО "Российская электроника" используются пакеты акций партнеров по целевой программе. Тем же Указом предусматривается перспектива создания межгосударственной финансово-промышленной группы в электронной промышленности.

При затянувшейся нормализации отношений между смежными производствами наличие у государства крупных пакетов их акций позволяет

быстро повлиять на ситуацию, сформировать холдинговую структуру. Однако с сокращением доли государственного участия сузилась и сфера применимости таких решений. Перспектива скорой приватизации обостряет соперничество в сфере распределения полномочий накануне продажи крупных пакетов акций.

Такого рода факторы проявляются, в частности, при обновлении авиапромышленных структур (реструктуризация ВПК МАПО, "Сухого"). Возникают сложности при реализации казалось бы испытанной схемы.

1.3. Квазиинтеграция и ФПГ

Эрозия среднего звена управления экономическими процессами, разрушение мезоуровня отечественной экономики уже в 80-е годы достигли кризисного уровня. Хотя отдельные крупные производства в ходе приватизации превратились в промышленные холдинги, проблема контроля над оставшимися за рамками холдинга поставщиками нередко оказывается весьма острой.

В какой мере производство сложной продукции может основываться на чисто рыночных принципах взаимоотношений между смежниками - отдельный вопрос. Существенной чертой российской промышленности является наличие самостоятельных поставщиков, контролирующее воздействие на которых и со стороны рынка, и со стороны государства остается вялым. Часть поставщиков стремится выжать максимум краткосрочных выгод из слабости или отсутствия отечественного конкурирующего предложения. С этим, отчасти, связаны трудности, с которыми пришлось столкнуться такой холдинговой структуре как АО "АвтоВАЗ".

Отечественное машиностроение, конверсируемые оборонные производства понесли наибольшие издержки от рассогласованного приспособления предприятий к рыночным условиям. В этих условиях руководство многих регионов было вынуждено выступать в качестве координирующей экономической инстанции, проявлять инициативу в развитии региональной кооперации для повышения загрузки простаивающих мощностей, в разработке региональных программ конверсии.

Большинство машиностроительных и оборонных предприятий приватизировались как федеральная собственность. Не имея весомых имущественных рычагов, регионам пришлось ориентироваться на другие механизмы группирования предприятий, координации их действий. Поиски таких механизмов вывели на добровольное делегирование предприятиями некоторых управленческих функций специально создаваемому хозяйственному обществу (центральной компании), подконтрольность которого обеспечивается его совместным учреждением.

Эта форма консолидации ресурсов практиковалась самими предприятиями, была близка им по опыту ряда прежних объединений. Весьма привлекательным в ней для предприятий является то, что она не требует превращения их в дочерние общества. Квазиинтеграция по типу консорциума и простого товарищества во многом инициировалась самими предприятиями.

Мотивы такого группирования не ограничивались производственной кооперацией. В условиях развернувшейся приватизации определенные надежды возлагались и на то, что таким образом удастся повлиять на первичное размещение акций группирующихся предприятий, облегчить доступ к этим акциям для центральной компании.

Важная сторона квазиинтеграции - вовлечение в нее кредитно-финансовых учреждений. Промышленные предприятия привлекала перспектива расширения взаимодействия с ними на паритетных началах как соучредителей управляющего хозяйственного органа.

Со стороны некоторых банков, в свою очередь, выявилось стремление выйти за рамки расчетно-кассового и кредитного обслуживания промышленных предприятий. При этом интерес части банков к корпоративным ценным бумагам не ограничивался портфельными инвестициями.

Ответом на такие устремления, на потребность в ускорении процессов реструктуризации производства явился Указ Президента РФ от 5 декабря 1993 г. №2096 "О создании финансово-промышленных групп в Российской Федерации".

Этим же Указом было утверждено Положение "О финансово-промышленных группах и порядке их создания". В соответствии с Положением статус ФПГ получали группы, вносимые после рассмотрения (экспертизы) их проектов в Реестр финансово-промышленных групп Российской Федерации.

Появлению Указа №2096 предшествовала разработка под эгидой Госкомпрома РФ принципов формирования таких групп в отечественной экономике. Среди этих принципов можно выделить принцип добровольности объединения предприятий в группу.

В Положении перечислены основные цели объединения материальных и финансовых ресурсов участников ФПГ:

- повышение конкурентоспособности и эффективности производства;
- создание рациональных технологических и кооперационных связей;
- увеличение экспортного потенциала;
- ускорение научно-технического прогресса;
- конверсия оборонных предприятий;
- привлечение инвестиций.

В качестве путей формирования ФПГ Положение предусматривало, в частности:

- учреждение участниками группы акционерного общества открытого типа,
- передачу участниками группы находящихся в их собственности пакетов акций входящих в группу предприятий и кредитно-финансовых учреждений в доверительное управление одному из участников группы.

Вместе с тем, воспроизводился и уже фигурировавший во Временном положении о холдингах вариант интеграции, при котором промышленным предприятиям на практике чаще всего приходилось довольствоваться пассивной или посреднической ролью. Имеется в виду приобретение одним из участников группы пакетов акций других предприятий, становящихся участниками группы.

На практике все финансово-промышленные группы, создававшиеся в соответствии с Указом 2096, прибегли к совместному учреждению компании-координатора деятельности ФПГ. С выходом Указа этот вариант повышения управляемости совместной деятельности получил официальное признание.

Вместе с тем, Положение о ФПГ исключало использование такого средства укрепления партнерских отношений как взаимочастие в капитале. В этом отношении Указ 2096 ставил входящие в официальные ФПГ предприятия в худшее положение по сравнению с теми, кто группировался де-факто.

Положение воспроизвело присущую имевшейся нормативной базе приватизации ориентацию на то, чтобы реструктуризация не сопровождала приватизацию, а следовала за ней. Запрещалось добровольное объединение участниками финансово-промышленной группы капитала, если доля в нем государственной собственности превышает 25 процентов.

Сохранилась установка на противодействие формированию финансовых холдингов. Участие таких холдингов в ФПГ исключалось.

Против доминирования в ФПГ институциональных инвесторов было направлено и следующее ограничение. Не допускалось владение входящим в группу кредитно-финансовым учреждением или инвестиционным институтом более чем 10 процентами акций любого предприятия-участника финансово-промышленной группы, а также вложение в акции предприятий этой группы более 10 процентов активов указанных учреждений.

Обременительность этих ограничений, вялость реального стимулирования ФПГ со стороны государства привели к тому, что ряд крупных холдингов, банков, фактически действующих как центры консолидации промышленного и финансового капитала, заняли выжидательную позицию относительно регистрации в качестве официальных ФПГ.

Как признание необходимости совершенствования нормативной базы ФПГ можно рассматривать постановление Правительства РФ от 16 января 1995 г. №16 "О Программе содействия формированию финансово-промышленных групп". Основу Программы, оставшейся в последствии без финансирования, составляли меры нормативно-методического характера.

После выхода этого Постановления представили документы на регистрацию ФПГ с участием "Инкомбанка", "Автобанка", "Промстройбанка", "Агропромбанка", ОНЭКСИМ Банка, банков "Международная финансовая компания" (МФК) и "Менатеп".

1.4. Ослабление интеграционных ограничений

К 1996 г. сложились предпосылки для ревизии ограничений на интеграцию промышленного и финансового капитала, для либерализации межкорпоративных связей по капиталу.

Завершилась массовая приватизация. Однако, как широко признается, до формирования эффективной структуры собственности, опирающейся на "твердое ядро" акционеров, еще далеко. В этом одна из причин того, что относительная макроэкономическая стабилизация летом 1995 г., в 1996 г. не повлекла быстрого улучшения инвестиционной ситуации в российской экономике.

Насколько актуальна проблема долговременной ориентации кредитно-финансовых связей, продемонстрировал кризис банковской системы в августе 1995 г.

Заботу об условиях не только для выживания, но и для решения стратегических задач стал все чаще проявлять сам крупный отечественный капитал. Примечательно в этом отношении учреждение в январе 1996 г. Ассоциации финансово-промышленных групп России.

Все это благоприятствовало пересмотру нормативных основ ФПГ. Результатом такой ревизии стал Закон РФ "О финансово-промышленных группах" от 30 ноября 1995 г. №190-ФЗ.

В соответствии с этим Законом обретение группой юридических лиц статуса "финансово-промышленная группа" обуславливается как ее составом и характером взаимоотношений между участниками группы (Ст. 3), так и прохождением определенной процедуры государственной регистрации (Ст. 5).

Обязательные требования к составу группы включают:

- наличие в ней организаций, действующих в сфере производства товаров и услуг, а также банков или иных кредитных организаций;
- отсутствие общественных и религиозных организаций (объединений);

- отсутствие участников других ФПГ.

Это требование участия только в одной группе стало впоследствии основным объектом ревизии Закона «О финансово-промышленных группах».

Закон существенно расширил возможности оптимизации имущественных связей между группирующимися предприятиями.

Во-первых, на фоне попыток подвести группирование предприятий под некоторый единый шаблон важно было законодательное признание организационно-хозяйственного многообразия ФПГ. В соответствии с Законом в качестве ФПГ могут выступать:

- холдинг (основное и дочерние общества);
- учредители центральной компании ФПГ совместно с этой компанией, подписавшие отдельный договор о создании ФПГ.

Более сложен вопрос о получении статуса ФПГ простым товариществом, один из участников которого по договору о создании ФПГ становится центральной компанией, уполномоченной на ведение общих дел группы. Речь идет о возможности обойтись без создания дополнительной компании, когда ни один из участников ФПГ не располагает контрольными пакетами акций своих партнеров по группе. Ст. 11 Закона допускает признание одного из участников основным обществом по отношению к остальным участникам на основании договора на ведение дел финансово-промышленной группы. Такая возможность обойтись без создания дополнительной компании пока не практикуется.

Во-вторых, Закон допускает:

- перекрестное владение акциями участниками финансово-промышленной группы;
- вхождение в ФПГ финансовых холдингов. Сняты формальные требования к величине ФПГ по числу предприятий-участников и по количеству занятых на них. Устранены дополнительные ограничения для входящих в ФПГ кредитно-финансовых и инвестиционных институтов на величину их долевого участия в акционерном капитале предприятий группы.

В-третьих, облегчено сотрудничество в ФПГ государственных и частных предприятий. Оно сдерживалось содержащимися во Временном положении о ФПГ требованием, чтобы доля государственной собственности в объединяемом капитале не превышала 25 процентов, и запретом на передачу акций в доверительное управление предприятию или приобретение акций предприятием, в уставном капитале которых доля государственной собственности превышает 25 процентов.

Новым шагом на пути содействия такому сотрудничеству стал Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. №443 "О мерах по стимулированию создания и деятельности финансово-промышленных групп".

Указом предоставлено право государственным унитарным предприятиям-участникам финансово-промышленных групп вносить в качестве вклада в уставной капитал центральных компаний недвижимое имущество, находящееся в их хозяйственном ведении и являющееся федеральной собственностью, сдавать центральным компаниям указанное имущество в аренду и отдавать в залог.

Этим же Указом прекращено действие Указа №2096 и, соответственно, Временного положения о ФПГ.

В-четвертых, Закон о ФПГ расширил возможности выбора хозяйственно-правовой формы совместно учреждаемой центральной компании группы. Временное положение в таком случае разрешало использование лишь формы акционерного общества открытого типа.

В Законе указывается, что центральная компания, как правило, является инвестиционным институтом. Однако допускается создание ее в форме хозяйственного общества, а также ассоциации, союза.

Диссонирует с общей ориентацией Закона включенный в него запрет на участие более чем в одной ФПГ (Ст. 3).

При таком ограничении затруднено, в частности, постепенное формирование вокруг ведущих банков мощных диверсифицированных ФПГ из официальных групп отраслевого профиля. Не отвечает этот запрет и потребности в реализации крупных инвестиционных проектов отдельных ФПГ путем формирования инвестиционных консорциумов из нескольких банков, имеющих свои группы.

1.5. Рекомендуемая Законом форма центральной компании ФПГ

Рекомендуемое Законом РФ "О финансово-промышленных группах" возложение функций центральной компании ФПГ на инвестиционный институт может иметь неоднозначные последствия. Многие реальные ФПГ рассматривают объединение денежных средств в уставном капитале центральной компании лишь как первый шаг к консолидации активов, в том числе материальных. Чаще всего речь идет о передаче некоторых мощностей, запасов сырья, готовой продукции в доверительное управление центральной компании. Некоторые центральные компании для укрепления своего

положения, особенно в начальный период, активно действуют в качестве торговых домов группы. Практикуется центральными компаниями и предоставление товарных кредитов участникам ФПГ. К 01.01.98 г. ни одна из центральных компаний официальных ФПГ не сводила свои функции к деятельности инвестиционного института.

Само понятие инвестиционного института не фигурирует в частях I и II Гражданского кодекса РФ. Оно было введено Положением о выпуске и обращении ценных бумаг и фондовых биржах в РСФСР (утверждено постановлением Правительства РСФСР от 28 декабря 1991 г. №78). Положение установило, что инвестиционный институт, т.е. профессиональный участник рынка ценных бумаг, осуществляет свою деятельность с ценными бумагами как исключительную.

Положение заменил Федеральный закон "О рынке ценных бумаг", принятый Государственной Думой 20 марта 1996 г. Закон внес коррективы в перечень видов профессиональной деятельности, разрешенных на российском рынке ценных бумаг. Этот перечень теперь охватывает:

- брокерскую деятельность;
- дилерскую деятельность;
- деятельность по управлению ценными бумагами;
- деятельность по определению взаимных обязательств;
- депозитарную деятельность;
- деятельность по ведению реестра владельцев ценных бумаг;
- деятельность по организации торговли на фондовом рынке.

Деятельность по управлению ценными бумагами в общем случае сводится к доверительному управлению инвестиционными фондами, организованными как акционерное общество либо как паевой фонд. Регламентация этой деятельности содержится в следующих нормативных актах:

Указ Президента РФ от 7 октября 1992 г. №1186 "О мерах по организации рынка ценных бумаг в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий";

Положение об инвестиционных фондах (Приложение №1 к Указу Президента РФ от 7 октября 1992 г. №1186);

Примерный Устав инвестиционного фонда (Приложение №2 к Указу Президента РФ от 7 октября 1992 г. №1186);

Примерный договор с управляющим об управлении инвестиционным фондом (Приложение №5 к Указу Президента РФ от 7 октября 1992 г. №1186);

Указ Президента РФ от 26 июля 1995 г. №765 "О дополнительных мерах по повышению эффективности инвестиционной политики Российской Федерации";

Временное положение об управляющих компаниях паевых инвестиционных фондов, о деятельности по доверительному управлению имуществом паевых инвестиционных и ее лицензировании (утверждены постановлением Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве РФ от 10 октября 1995 г. №11);

Типовые правила интервального инвестиционного фонда (утверждены постановлением Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве РФ от 16 октября 1995 г. №14);

Типовой проспект эмиссии инвестиционных паев (утвержден постановлением Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве РФ от 18 октября 1995 г. №15).

Управляющая компания не может привлекать заемные средства иначе как для выкупа паев. Не может использовать имущество паевого фонда для предоставления займов и кредитов, для приобретения объектов инвестирования у своих аффилированных лиц (в частности, у своих учредителей). Не может продавать им ценные бумаги и иное имущество.

Для инвестиционных фондов в форме акционерных обществ запрещается осуществлять иные виды инвестиций, кроме инвестирования в ценные бумаги. С другой стороны, при паевом инвестиционном фонде размещаемые паи оплачиваются только денежными средствами.

Эти ограничения не позволяют учрежденной участниками ФПГ центральной компании, действуя как инвестиционный институт, управлять централизованными фондами материальных ресурсов группы, предоставлять ее участникам товарные кредиты, выступать лизингодателем.

Поскольку эти механизмы важны для группы, для их использования могут формироваться специализированные структуры ФПГ.

Как инвестиционный институт центральная компания вправе руководить рядом финансовых структур группы в качестве их доверительного управляющего. Это нормальная практика по отношению, например, к пенсионным фондам. Что касается инвестиционных банков и лизинговых компаний, то они обычно сами управляют своими активами.

Центральная компания может направлять деятельность таких финансовых институтов в силу преобладающего участия в их уставных капиталах. Однако, по положению об инвестиционных фондах им не разрешается иметь в своих активах более 10 процентов голосующих акций одного эмитента. Это

затрудняет установление контроля управляющей компании над эмитентом через инвестиционный фонд.

Возникает вопрос об обеспечении такого контроля за счет собственных средств (уставного капитала) инвестиционного института. Инвестиции из этих средств в другие предприятия выходят за рамки доверительного управления ценными бумагами. Когда центральная компания не только управляет инвестиционным фондом ФПГ, но и контролирует некоторые структуры группы за счет собственных средств, она перестает быть только инвестиционным институтом.

В Законе "О рынке ценных бумаг" изменился (по сравнению с соответствующим Положением) подход к совмещению видов деятельности на рынке ценных бумаг. Изменились ограничения на такое совмещение. Отсутствует положение о том, что деятельность на этом рынке является исключительной. Следовательно, допускается, чтобы ряд видов деятельности на рынке ценных бумаг, включая доверительное управление пакетами акций, выполняла холдинговая компания.

В качестве негативных сторон соединения в центральной компании ФПГ инвестиционного института и холдинговой компании выступают:

- стесненность центральной компании в маневрировании материальными и финансовыми ресурсами между участниками группы;
- необходимость реорганизации ФПГ при восстановлении нормативной трактовки деятельности инвестиционного института как исключительной.

Чтобы не испытывать таких неудобств, инвестиционные институты в рамках ФПГ целесообразно формировать отдельно от центральной компании, что не исключает их дочернего статуса по отношению к ней.

Готовность обеспечить контроль за этими институтами, лизинговой компанией, пенсионным фондом нередко демонстрирует банк ФПГ. Однако подобная расстановка сил в группе не всегда устраивает ее промышленных участников, видящих в центральной компании инструмент сохранения паритетных отношений в группе.

Выводит центральные компании ФПГ за рамки деятельности инвестиционного института и Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. №443 "О мерах по стимулированию создания и деятельности финансово-промышленных групп". Разрешенное этим Указом получение центральной компанией от своих партнеров по группе в аренду и в залог недвижимого имущества не относится к операциям на рынке ценных бумаг.

1.6. ФПГ на договорной основе

Компромисс между самостоятельностью и подчиненностью на основе совместного учреждения координирующего хозяйственного общества, как показал опыт части ФПГ, не отличается устойчивостью. Регулирующие возможности координирующего органа оказываются весьма ограниченными, казалось бы согласованные решения воспринимаются как факультативные. Резервы повышения управляемости ФПГ быстро исчерпываются, если в квазиинтеграции преобладают мотивы не стратегического, а тактического характера.

С этими обстоятельствами связана сохраняющаяся в Законе "О финансово-промышленных группах" ориентация на формирование их как холдингов (основное и дочерние общества). Устранение запрета на взаимоучастие в капитале открыло путь к превращению координирующего органа в основное общество по отношению к своим учредителям.

Вместе с тем, Закон учитывает нереалистичность быстрой самоструктуризации производственно-технологических комплексов в холдинги на основе преобладающего участия основного хозяйственного общества в уставном капитале дочерних. Гражданский Кодекс РФ (Ст. 105) допускает установление отношений "основное общество - дочернее общество" на договорной основе, когда основное общество получает возможность определять решения, принимаемые дочерним, в соответствии с заключенным между ними договором.

Закон предусматривает обязательность заключения между группирующимися предприятиями договора о создании ФПГ, если только на статус финансово-промышленной претендует не группа из основного и дочерних обществ. Тем самым придается импульс превращению квазиинтеграции в структуру холдингового типа, центральной компании в основное общество.

На укрепление положения в ФПГ именно центральной компании направлено уточнение в Законе того, кто в группе может получить в доверительное управление временно закрепленные за государством пакеты акций участников этой ФПГ. В соответствии с Указом №2096 доверительным управляющим мог, в принципе, стать любой участник группы. По Закону такая возможность предоставляется только центральной компании.

Использование договорных основ, наряду с преобладающим участием в капитале, для выстраивания организационно-хозяйственной иерархии в крупном производстве - отвечающий российским условиям путь ускорения реструктуризации экономики, повышения ее конкурентоспособности на мировом рынке, включая внутренний.

Договор о создании финансово-промышленной группы не противоречит стремлению ее участников сохранить паритетные отношения между учредителями ФПГ, помогает соединить ресурсные потенциалы участников даже при настороженном отношении к слиянию активов. Приспособление при таких мотивациях к действующей налоговой системе подталкивает предприятия к объединению ресурсов на началах простого товарищества. Объекта налогообложения по налогу на добавленную стоимость, налогу на прибыль или какому-либо другому виду налогов на стадии объединения вкладов для совместной деятельности не возникает.

Однако совместная деятельность в рамках простого товарищества предполагает выделение участника, которому поручается ведение общих дел. Такой вариант не всегда отвечает интересам всех партнеров. Его реализации мешает неготовность хотя бы части партнеров довериться одному из имеющихся участников. ФПГ, создаваемые через совместное учреждение центральной компании группы, подконтрольной ее совету управляющих, можно рассматривать как механизм преодоления этой ситуации. Через совет управляющих центральной компании обеспечивается контроль участников над совместной деятельностью, над использованием выделяемых с этой целью ресурсов. Для таких ФПГ договор о создании группы - это своего рода учредительный договор простого товарищества, общие дела которого ведет центральная компания.

Ряд положений Закона "О финансово-промышленных группах" направлен на предотвращение того, чтобы объединение промышленного и финансового капитала носило формальный характер.

Во-первых, предписано, чтобы договор о создании ФПГ, в частности, определял:

- объем, порядок и условия объединения активов;
- порядок образования, объем полномочий и другие условия деятельности совета управляющих ФПГ.

По Закону этот совет является высшим органом управления группой.

Во-вторых, требуется, чтобы ФПГ был разработан организационный проект, раскрывающий, среди прочего, предполагаемые результаты деятельности финансово-промышленной группы.

К ним правомерно относить прежде всего приращения экономических, социальных и других результатов, достигаемые вследствие интеграции.

1.7. Регламентация экспертизы проектов ФПГ

До принятия Закона "О финансово-промышленных группах" состав документов по создаваемой ФПГ и необходимые согласования для получения соответствующего официального статуса определялись Положением о порядке ведения Реестра финансово-промышленных групп Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства РФ от 19 июня 1994 г. №707). Зарегистрированные в соответствии с этим порядком группы подлежали по Закону перерегистрации с учетом новых требований.

С принятием Закона "О финансово-промышленных группах" повышаются требования к раскрытию ФПГ путей осуществления совместной деятельности, объема, порядка и условий объединения активов.

Внесенные Законом о ФПГ коррективы в процесс получения группами официального статуса охватывают как организацию деятельности группы, так и перечень документов, представляемых ею в полномочный государственный орган для приобретения официального статуса. Новыми документами в этом перечне являются договор о создании ФПГ, копии учредительных документов каждого из участников, копии их реестров акционеров.

Согласно Ст. 5 Закона, для государственной регистрации центральная компания ФПГ представляет в полномочный государственный орган следующие документы:

- заявку на создание финансово-промышленной группы;
- договор о создании финансово-промышленной группы (за исключением ФПГ, образуемых основным и дочерними обществами);
- нотариально заверенные копии свидетельства о регистрации, учредительных документов, копии реестров акционеров (для акционерных обществ) каждого из участников, включая центральную компанию ФПГ;
- организационный проект;
- нотариально заверенные и легализованные учредительные документы иностранных участников;
- заключение федерального антимонопольного органа.

Полномочный государственный орган вправе запрашивать экспертные заключения других организаций, специалистов.

Согласно Указу Президента РФ "О создании финансово-промышленных групп в Российской Федерации" от 5 декабря 1993 г. №2096 при формировании крупных ФПГ в добровольном порядке или в порядке консолидации пакетов акций требовалось предварительное согласование с Госкомимуществом. Закон

РФ «О финансово-промышленных группах» устранил ограничения на размеры ФПГ. Вместе с тем, Закон определяет (Ст. 3 п. 4), что государственные и муниципальные унитарные предприятия могут быть участниками ФПГ в порядке и на условиях, определяемых собственниками их имущества. Согласуется с ГКИ, ныне Министерством государственного имущества (МГИ), внесение такого имущества в уставной капитал центральной компании ФПГ.

Кроме того, по Закону РФ "Об акционерных обществах" (Ст. 48) вопросы участия в холдинговых компаниях, финансово-промышленных группах, иных объединениях коммерческих организаций входят в компетенцию общего собрания акционеров. Соответственно, позиция МГИ является важной для вхождения в ФПГ предприятий со значительной долей государственного участия.

Перечень документов, представляемых создаваемой ФПГ в Госкомимущество РФ, регулируется распоряжением ГКИ от 26 января 1996 г. №106-р.

Согласование документов охватывает следующие аспекты:

1. Проверятся наличие решений о вхождении в состав ФПГ, принятых правомочными на то органами управления предприятий-участников.

По Закону РФ "Об акционерных обществах" (Ст. 48) вопросы участия в ФПГ не отнесены к исключительной компетенции общего собрания и могут быть переданы на решение исполнительному органу общества (единоличному - директор, генеральный директор, или коллегиальному - правление, дирекция).

2. Рассматриваются условия формирования уставного капитала центральной компании. Особое внимание при этом вызывают вклады тех учредителей, по отношению к которым государство является собственником или одним из собственников. Денежная форма вкладов не вызывает претензий. При натуральной форме возникает вопрос, не является ли вносимое имущество государственной собственностью. Указ №443 от 1 апреля 1996 г. допускает использование государственными унитарными предприятиями недвижимого имущества в качестве вкладов в уставной капитал центральной компании. Однако такая передача государственного имущества осуществляется на основе соответствующих решений Правительства.

3. Определяется соответствие устава центральной компании условиям договора о создании ФПГ и ее организационному проекту.

4. Проверятся соблюдение положения Закона "О финансово-промышленных группах", предусматривающего, что дочерние общества входят в финансово-промышленную группу только вместе со своим основным обществом.

5. Рассматривается, не входят ли в формируемую ФПГ предприятия, уже участвующие в других группах, а также общественные и религиозные организации (объединения), поскольку это запрещено Законом.

6. Для участников ФПГ, подпадающих под действие "Временного положения о холдинговых компаниях, создаваемых при преобразовании государственных предприятий в акционерные общества", проверяется соблюдение требований этого Положения, в частности, ограничений на участие кредитно-финансовых учреждений в такого рода холдингах.

Свои особенности имеет экспертиза проектов создания финансово-промышленных групп, представляемых на рассмотрение Правительства Российской Федерации. Она регламентируется постановлением Правительства РФ от 23 мая 1994 г. №508. Этим постановлением охватывается экспертиза проектов создания ФПГ, формируемых только из государственных федеральных предприятий, учреждений и организаций, финансируемых из федерального бюджета, а также на основе межправительственных соглашений.

Для проведения экспертизы проекты таких ФПГ направляются их инициаторами в Министерство экономики РФ.

Глава 2. Финансово-промышленные группы и антимонопольный контроль в российской экономике

2.1. Запирающий эффект квазиинтеграции и антимонопольный контроль

Качество корпоративного управления в российской экономике вызывает многочисленные претензии. В этой связи понятны опасения, что межкорпоративная интеграция, включая формирование финансово-промышленных групп (ФПГ), будет благоприятствовать попыткам компенсации изъянов управления за счет потребителей.

Когда объединение предприятий в группу оборачивается злоупотреблением доминирующим положением на рынке, можно говорить о запирающем эффекте экономической координации через квазиинтеграцию.

Как и при аналогичных эффектах рыночной и государственной координации, под запирающим эффектом понимается ситуация, когда не обеспечивается полное раскрытие экономического потенциала. В данном случае на первый план выходит та составляющая потенциальных результатов, которая реализуется у потребителей продукции (услуг) финансово-промышленной группы. Экономический потенциал, охватывающий внешние эффекты деятельности ФПГ, - исходный ориентир для оценки характера использования группой своего доминирующего положения.

Антимонопольный контроль за финансово-промышленными группами - один из факторов повышения качества корпоративного управления в этих группах, ориентации его не на извлечение монопольных выгод к ущербу для экономики в целом, а на повышение эффективности производства. Можно рассматривать антимонопольный контроль над финансово-промышленными группами как противодействие потенциальным запирающим эффектам квазиинтеграции.

Вместе с тем, она оказывает неоднозначное влияние на рыночные механизмы. С одной стороны, концентрация производства и группирование предприятий - условия конкурентоспособности на многих товарных рынках. Состязательность этих рынков опирается на интеграцию производства. С другой стороны, концентрация, доведенная до доминирующего положения на рынке, ослабляет контролирующее влияние рынка на корпоративное управление.

Структура акционерного капитала, обеспечивающая действенный контроль собственности над менеджментом на многих российских предприятиях еще только формируется. Это обстоятельство оборачивается повышенным вниманием к состязательности на товарных рынках как к

принципиальному фактору ориентации корпоративного управления на внутренние резервы эффективности.

В какой мере удастся обеспечивать рациональный баланс между концентрацией и состязательностью в российской экономике применительно к ФПГ?

Каковы реальные возможности такого балансирующего влияния на ФПГ со стороны государственных органов антимонопольного контроля в условиях переходной экономики?

Каким образом повысить эффективность антимонопольного контроля за ФПГ в российской экономике?

Ответы на эти вопросы имеют большое значение для становления ФПГ в российской экономике.

2.2. Российская нормативная база антимонопольного контроля за ФПГ

Нормативная трактовка такого объекта антимонопольного контроля как финансово-промышленные группы дана Законом Российской Федерации "О финансово-промышленных группах". В соответствии со Ст. 5 этого Закона государственная регистрация ФПГ предусматривает экспертизу федерального антимонопольного органа.

По сравнению с ранее действовавшим Указом Президента РФ "О создании финансово-промышленных групп в Российской Федерации" (от 5 декабря 1993 г. №2096) Закон о ФПГ в большей мере ориентирован не на превентивную регламентацию структуры товарных и фондовых рынков, имущественных связей, а на более функциональный подход к антимонопольному регулированию, на экспертизу конкретных ситуаций.

Такого рода либерализация условий межкорпоративной интеграции существенно повысила нагрузку на ГАК в деле гармонизации соотношения между концентрацией капитала и его состязательностью.

Суть антимонопольных требований к ФПГ была изложена в Государственной программе демонополизации экономики и развития конкуренции на рынках Российской Федерации (утверждена постановлением Правительства РФ от 9 марта 1994 г. №191). Антимонопольные органы не противодействуют "структурам, доминирующим на российском рынке, если:

- их деятельность экономически оправдана, отвечает интересам потребителей;
- не приводит к сужению конкурентной среды рынка;
- они не злоупотребляют доминирующим положением на российском рынке и не допускают монополистических действий...

Поэтому при определении целесообразности создания промышленных или финансово-промышленных групп, действующих на российских рынках, должно учитываться прогнозируемое вероятное воздействие деятельности группы на состояние конкуренции.

При этом необходимо соблюдать следующие условия:

- во избежание злоупотребления доминирующим положением не допускается приобретение крупными промышленными или финансово-промышленными группами монопольного влияния на местных товарных рынках и ограничение доступа на них иным хозяйствующим субъектам, в том числе иностранным;
- промышленная или финансово-промышленная группа не должна включать в себя фирмы-поставщики или фирмы-потребители, если они занимают доминирующее положение на соответствующих рынках;
- при создании промышленных или финансово-промышленных групп на принципах экспортных картелей не должны объединяться фирмы, являющиеся конкурентами на определенном товарном рынке, если включение таких фирм в группу приведет к значительному затруднению или ограничению конкуренции на внутреннем рынке".

На основании Ст. 4 новой редакции "Закона о конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" (от 22 марта 1992 г. с изменениями от 15 июля 1992 г., от 25 мая 1995 г.) уровень контроля до 35% не является доминирующим.

Вопрос о доминировании группы на товарном рынке при ее доле на нем от 35 до 65% решается с учетом стабильности этой доли относительно долей конкурентов, возможности доступа на этот рынок новых конкурентов.

Вместе с тем, в соответствии со Ст. 17 и 18 новой редакции "Закона о конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" (далее - Закон) "Федеральный антимонопольный орган вправе удовлетворить ходатайство даже при возможности ограничения конкуренции в случае, если участники сделки докажут, что положительный эффект от их действий, в том числе в социально-экономической сфере, превысит негативные последствия для рассматриваемого товарного рынка".

Ст. 17 "Государственный контроль за созданием, реорганизацией, ликвидацией коммерческих организаций и их объединений" и Ст. 18 "Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства при приобретении акций (долей) в уставном капитале коммерческих организаций и иных случаях" являются ключевыми в регулировании ФПГ со стороны ГАК России.

При экспертизе проектов ФПГ анализ поступающих материалов проводится, исходя из требований всего антимонопольного законодательства

России. В него входят не только сам Закон, но и Конституция Российской Федерации, Гражданский Кодекс Российской Федерации, Федеральные законы "Об акционерных обществах", "О некоммерческих организациях", ряд нормативно-правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, ведомственные документы министерств и ведомств России.

Порядок прохождения экспертизы документов центральной компании ФПГ регламентируется приказом ГАК России от 13 ноября 1995 г. № 145, утвердившим Положение о порядке представления антимонопольным органам ходатайств и уведомлений в соответствии с требованиями статей 17 и 18 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках".

2.3. Практика антимонопольной экспертизы проектов ФПГ

В ходе экспертизы проектов ФПГ объектами анализа ГАК России выступают как состав финансово-промышленной группы, так и те совместные действия, которые намереваются предпринять ее участники в соответствии с договором о создании ФПГ.

Экспертиза проектов создания ФПГ антимонопольными органами проводится в два этапа.

На первом этапе рассматриваются документы центральной компании ФПГ на основании ходатайств или уведомлений учредителей о создании коммерческой или некоммерческой организации в соответствии со Ст. 17 Закона.

Нередким является нарушение требования об уведомлении ГАК учредителями в 15-дневный срок со дня государственной регистрации центральной компании. Среди прочих сведений на первом этапе рассматривается участие членов исполнительного органа, совета директоров как центральной компании, так и ее учредителей в органах управления любых других коммерческих организаций.

На втором этапе проводится анализ всего комплекта документов по созданию ФПГ, определенного Ст. 5 Закона РФ "О финансово-промышленных группах".

При этом осуществляется дифференцированный подход по следующим типам интеграции в рамках ФПГ:

- 1) охватывающие предприятия, производящие и поставляющие на российский рынок однородные или взаимозаменяемые товары (горизонтальная интеграция);

- 2) экспортные картели (горизонтальная интеграция с ориентацией на внешний рынок);
- 3) объединяющие предприятия вдоль технологической цепочки (вертикальная интеграция).

Наиболее жесткому антимонопольному контролю подвергаются ФПГ, прибегающие к первому типу интеграции. Здесь в наибольшей степени используются превентивные меры по регулированию структуры товарных рынков. Вместе с тем, ограниченная горизонтальная интеграция допускается, если она сопряжена с такой эффективной кооперацией в снабженческо-сбытовой сфере, которая позволяет снижать соответствующие издержки и повышать конкурентоспособность конечной продукции. Позитивная роль горизонтальной интеграции обнаруживается, например, при общей зависимости объединяющихся предприятий от экспортных поставок сырья, что характерно для российской текстильной промышленности. С другой стороны, высокая доля импорта текстиля на российском рынке затруднит использование в этой отрасли горизонтальной интеграции для картельного контроля за ценами на конечную продукцию.

Иная ситуация на российском рынке древесины. Попытки широкой горизонтальной интеграции в ФПГ поставщиков на этот рынок встретили противодействие со стороны ГАК (Михайлов и др., 1997, с. 49). Экспертиза представленных МПС России материалов по созданию ФПГ «Росвагонмаш» выявила: концентрация в составе этой группы всех железных дорог и предприятий, занимающих практически монопольное положение в ряде секторов транспортного машиностроения, может привести к резко отрицательным последствиям для развития в названных секторах конкурентных отношений (Михайлов, 1997а,б).

Группам, включающим производителей взаимозаменяемой продукции, приходится тщательно обосновывать оправданность такой интеграции. Требования к обоснованию тем выше, чем значительней доля контролируемого ими рынка России или субъекта РФ.

При горизонтальной интеграции с экспортной ориентацией в фокусе антимонопольной экспертизы таких ФПГ находится последующее развитие внутреннего рынка соответствующей продукции.

При широких экспортных замыслах прогнозируемые негативные последствия для внутреннего рынка горизонтальной интеграции в лесной промышленности были признаны неприемлемыми.

Особого подхода требует горизонтальная интеграция в высокотехнологичных отраслях. Внутренний рынок высокотехнологичной продукции производственного назначения в условиях инвестиционного кризиса оказался в подавленном состоянии. В этих условиях даже широкие картельные

соглашения по внутреннему рынку не гарантируют выживания отечественных поставщиков. Ситуацию усугубляет конкурирующий импорт. В использовании импортерами ценовой конкуренции нередко прослеживается стремление полностью расчистить российский рынок.

Представленные обстоятельства оправдывают, в принципе, создание ФПГ с горизонтальной интеграцией в высокотехнологичных отраслях даже при доминирующем положении этих ФПГ на внутреннем рынке. Однако и здесь конкретные ФПГ требуют индивидуальной оценки. Одно дело, если концентрация усилий и экспорт продукции - средство наращивания технологического потенциала ФПГ. Другое дело, если интеграция только продлевает агонию отечественного производства, препятствует импорту передовой технологии.

Детальной экспертизе ГАК России была подвергнута, в частности, горизонтальная интеграция при создании ФПГ "Скоростной флот" в такой высокотехнологичной отрасли как скоростное кораблестроение.

Положительные стороны интеграции наиболее наглядно проявляются при объединении в ФПГ предприятий вдоль технологической цепочки. При экспертизе таких групп, во-первых, выявляется вхождение в них хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на определенном товарном рынке. Во-вторых, оценивается, как участие такого субъекта повлияет на ситуацию на соответствующем товарном рынке. Подобная вертикальная интеграция может ограничивать конкуренцию, если она приводит к закрытию рынка для не входящих в интеграцию поставщиков или потребителей продукции доминирующего на рынке предприятия или к росту барьеров для вхождения в рынок конкурентов.

Практическим ориентиром при антимонопольной экспертизе финансово-промышленной группы с участием предприятия-монополиста является неухудшение конкурентной ситуации на соответствующем рынке. С этих позиций со стороны ГАК России не было возражений, например, на вхождение ГП "Октябрьская железная дорога" в финансово-промышленную группу "Интеррос". При наличии значительных резервов пропускной мощности услуги железной дороги от такой интеграции не стали менее доступными для остальных клиентов. ФПГ "Интеррос" заинтересована в повышении загрузки дороги, поскольку тем самым снижаются условно постоянные затраты перевозок и для участников группы.

При участии в ФПГ доминирующих субъектов задачей антимонопольных органов является недопущение (как при создании группы, так и при последующем ее функционировании) соглашений вертикального характера, направленных на ограничение территории и круга покупателей, которым реализуются товары и услуги.

Законом "О финансово-промышленных группах" предусмотрены разнообразные меры государственной поддержки ФПГ. Поскольку такого рода меры способны исказить конкуренцию, они подлежат антимонопольному контролю.

При экспертизе предполагаемых мер государственной поддержки ФПГ оцениваются:

1) насколько компенсируются негативные последствия для российского товарного рынка от искажения конкуренции положительным эффектом от государственного стимулирования отдельных групп предприятий;

2) обоснованность государственной помощи предприятиям-участникам ФПГ по сравнению с другими предприятиями, работающими на рынок такого же товара.

В случаях, когда участником ФПГ стремится стать местный Фонд имущества, ГАК России требует четкого обоснования участия Фонда в инвестиционной программе группы.

Анализ взаимодействия между участниками ФПГ при реализации инвестиционных проектов - один из важнейших аспектов проверки состава и замыслов группы. Наличие у ФПГ эффективной инвестиционной программы и обоснованных среднесрочных перспектив добросовестной конкуренции позволяют прогнозировать именно такое поведение соответствующей группы в указанном периоде.

При антимонопольной экспертизе ФПГ учитываются возможности ухудшения конкурентной ситуации на товарных рынках вследствие горизонтальной координации, выходящей за рамки данной группы. Опорой такой координации способны выступать имущественные и кредитные связи ФПГ с внешними для нее предприятиями. Деформацией конкуренции чревато, например, положение, когда контролирующее значительную долю рынка предприятие не фигурирует в составе действующей на этом рынке ФПГ, но является крупным акционером одного из влиятельных участников группы.

Выписки из реестров акционеров участников ФПГ входят в состав документации, представляемой в ГАК России для согласования проекта группы.

Кроме того, проверяются имущественные интересы банка ФПГ в предприятиях, действующих на тех же товарных рынках, что и участники группы.

Основные изъяны, которые приходится устранять в ходе согласования в ГАК России проектов ФПГ, следующие:

1. Соккрытие и искажение информации об участниках ФПГ. Для проверки представленных сведений в ходе экспертизы проектов ФПГ привлекаются данные разных подразделений ГАК и его местных органов.

2. Нарушения нормативных требований к ФПГ, включая требования к договору о создании финансово-промышленной группы, к ее организационному проекту.

3. Слабая экономическая обоснованность состава ФПГ, когда вклад отдельных участников в деятельность группы остается нераскрытым.

4. Недостаточное внимание к выявлению эффекта интеграции, ее влияния на результаты производства, на реализацию инвестиционной программы ФПГ. Без этого оказывается открытым вопрос о соотношении между положительными последствиями объединения в группу и негативным влиянием интеграции на соответствующие товарные рынки.

Об обстоятельности антимонопольного контроля ФПГ свидетельствует то, что в адрес прошедших экспертизу ГАК России групп до сих пор ни конкурентами, ни потребителями не было выдвинуто обвинений в использовании возможностей ФПГ для недобросовестной конкуренции. Можно заключить, что встречающаяся интерпретация официальных российских ФПГ как ориентированных на монопольные выгоды образований не соответствует фактической ситуации. Определенным подтверждением данного вывода является то, что на большинстве товарных рынков, охваченных российскими ФПГ, действуют сразу несколько групп.

2.4. Трудности антимонопольного контроля за ФПГ в условиях переходной экономики

В странах с высокоразвитой рыночной экономикой состязательное поведение рыночных субъектов поддерживается не только структурой товарных рынков, но и структурой собственности, обеспечивающей эффективное распределение прав и ответственности.

Формирование такого распределения в российской экономике все еще остается открытой проблемой. Это обстоятельство существенно понижает результативность антимонопольного контроля над структурой товарных рынков. Что касается распределения прав и ответственности, то с определенной долей условности в индустриально развитых странах выделяются две эффективные модели, проявляющиеся в структуре фондового рынка (англо-американская и японо-германская модели). Принципиальное различие моделей связано с масштабами контроля банков над акционерным капиталом

промышленных корпораций. Соответственно, расходятся и требования антимонопольного контроля за связями между кредитно-финансовым и реальным секторами экономики.

Наблюдаемая в российской экономике противоречивость подходов к фондовому рынку оказывает дезориентирующее влияние как на процесс становления ФПГ, так и на антимонопольный контроль за этим процессом. Достаточно напомнить первоначальный запрет на вхождение в ФПГ финансовых холдингов.

Не устоявшейся является и регламентация вхождения банков в ФПГ. Первоначально отсутствовал запрет на участие банков сразу в нескольких ФПГ. Он появился только в конце 1995 г. в Законе РФ "О финансово-промышленных группах", когда уже были сформированы почти 30 официальных ФПГ. Если учесть, что некоторые российские банки фигурируют в составе 3-4 ФПГ, неудивительно, что в рамках внесения изменений и дополнений в Закон РФ "О финансово-промышленных группах" на первом плане оказался отмен этого запрета для банков.

Переходный характер российской экономики проявляется, в частности, в довольно резких корректировках налоговой, таможенной и тарифной политики. Соответственно меняется конкурентная ситуация на отдельных товарных рынках. Так, пересмотр транспортных тарифов может существенно повлиять на региональные рынки.

Такого рода изменчивость затрудняет в ходе антимонопольного контроля отслеживание интересов укрепления конкурентоспособности российской промышленности.

Переходный характер отраслевой структуры российской промышленности, относительно высокая неопределенность эволюции экономической конъюнктуры на российских товарных рынках осложняют выявление последствий и положительных результатов группирования предприятий. Хотя бремя обоснования таких результатов возложено на сами ФПГ, эти сложности приходится преодолевать и ГАК России, от которого ожидают не просто вердиктов, но и соответствующих рекомендаций.

Существенные нюансы в антимонопольный контроль за ФПГ вносят масштабы преобразований в оборонном секторе экономики. С ФПГ во многом связаны перспективы сохранения накопленного в этом секторе научно-технического потенциала.

При оценке возникновения на конверсируемых мощностях доминирующих на российском рынке производств приходится учитывать как необходимость значительной концентрации производства для преодоления высоких барьеров

вхождения во многие наукоемкие отрасли, так и социальные обстоятельства конверсии, градообразующий характер конверсируемых предприятий.

Неординарность условий антимонопольного контроля в условиях переходной экономики значительно усложняет решаемые им задачи, усиливает межведомственный оттенок этих задач.

2.5. Особенности использования в российских условиях зарубежного опыта антимонопольного контроля

Как известно, за рубежом практикуются два подхода к антимонопольному регулированию экономики: превентивная регламентация структуры рынков и реагирование на проявления недобросовестной конкуренции. Повсеместно сочетаются оба эти подхода. Однако, наблюдаются отличия в расстановке акцентов. Антимонопольное регулирование в США тяготеет к той доктрине, что структура отрасли (рынка) определяет поведение фирм на рынке. Для Европы характерно более либеральное отношение к группированию предприятий, что не исключает санкций к злоупотребляющим свободой деловым группам.

Повышение динамизма товарных рынков, все большая роль инновационной конкуренции снижают эффективность превентивной антимонопольной регламентации. Прагматические соображения определяют сужение сферы такой регламентации. Эта тенденция имеет место и в экономике США. Наблюдается переход от общего запрета горизонтальной координации и совместных действий к регулированию конкретных ситуаций. Особенно четко это прослеживается в сфере НИОКР.

Во главу угла антимонопольного регулирования межкорпоративных связей все чаще ставятся не абстрактные принципы, а здравый смысл и конкретный экономический анализ.

Особый интерес для отечественной экономики представляет зарубежный опыт регулирования картелей в депрессивных отраслях, в частности, картелей реконструкции в японской экономике.

Происходящая эволюция российского антимонопольного регулирования ФПГ от жестких превентивных ограничений к экспертизе конкретных ситуаций значительно повышает трудоемкость антимонопольного контроля, однако отвечает как особенностям переходной экономики, так и тенденциям развития зарубежной практики.

2.6. Меры по поддержанию эффективности антимонопольного контроля за ФПГ

1. Процедура официальной регистрации ФПГ благоприятствует антимонопольному контролю за интеграционными процессами. Вместе с тем, через требования к представляемой группой документации она способствует выработке группой эффективной стратегии добросовестного конкурентного поведения. С этой точки зрения оправданы меры по повышению привлекательности статуса ФПГ.

Сегодня роль такого статуса во многом сводится к улучшению делового имиджа группы. Значимость этого мотива регистрации не вызывает сомнений.

Какими могут быть дополнительные мотивы? Существенную роль способна сыграть государственная поддержка ФПГ. Важно, однако, найти такие меры этой поддержки, которые не были бы обременительны как для государственного бюджета, так и для конкурентных механизмов.

Взаимоотношения во многих ФПГ строятся с использованием внутригрупповых договоров о совместной деятельности. Доказательство факта совместной деятельности перед налоговыми органами требует дополнительных усилий со стороны группы. Признание самого статуса ФПГ таким доказательством может стать дополнительным стимулом к прохождению процедуры государственной регистрации группы.

2. Сохранению эффективности антимонопольного контроля за ФПГ будет способствовать упреждающая подготовка к расширению на практике разнообразия механизмов, обеспечивающих "приобретение лицом (группой лиц) прав, позволяющих определять условия ведения хозяйствующим субъектом его предпринимательской деятельности либо осуществлять функции его исполнительного органа" (Ст. 18 новой редакции "Закона о конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках").

В частности, с учетом опыта Германии, назревает потребность в проработке порядка отслеживания роста влияния банков на промышленные корпорации через кастодиальную деятельность.

Глава 3. Государственная поддержка создания и деятельности ФПГ

3.1. Декларированные меры стимулирования официальных ФПГ

Фактором повышения интеграционной активности в отечественной экономике стала предусмотренная Указом Президента Российской Федерации от 5 декабря 1993 г, №2096 возможность оказания ФПГ трех видов государственной поддержки:

- передачу группе (ее участнику) в доверительное управление временно закрепленных за государством пакетов акций предприятий-участников ФПГ;
- зачет задолженности предприятия, акции которого реализуются на инвестиционных конкурсах (торгах), в объем инвестиций, предусмотренных условиями инвестиционного конкурса (торга), для ФПГ-покупателя;
- предоставление государственных гарантий для привлечения различного вида инвестиционных ресурсов, в том числе с использованием механизма залога.

Интеграционный энтузиазм несколько снизился после того, как выяснилось, что официальный статус ФПГ сам по себе не гарантирует получения льгот. Государственная поддержка, как и прежде, предоставляется на индивидуальной основе и отнюдь не только участникам зарегистрированных финансово-промышленных групп.

Закон РФ "О финансово-промышленных группах" расширил перечень возможных форм государственной поддержки ФПГ. Это:

- 1) зачет задолженности участника ФПГ, акции которого реализуются на инвестиционных конкурсах, в объем предусмотренных условиями инвестиционных конкурсов инвестиций для покупателя в лице центральной компании той же ФПГ;
- 2) предоставление участникам ФПГ права самостоятельно определять сроки амортизации оборудования и накопления амортизационных отчислений с направлением полученных средств на деятельность ФПГ;
- 3) передача в доверительное управление центральной компании ФПГ временно закрепленных за государством пакетов акций участников этой ФПГ;
- 4) предоставление государственных гарантий для привлечения различного рода инвестиций;

- 5) предоставление инвестиционных кредитов и иной финансовой поддержки для реализации проектов ФПГ;
- 6) возможность предоставления банкам-участникам ФПГ, осуществляющим в ней инвестиционную деятельность, льгот, предусматривающих снижение норм обязательного резервирования, изменение других нормативов в целях повышения их инвестиционной активности;
- 7) возможность ведения консолидированного учета (имеется в виду не только консолидированная статистическая отчетность и ведение консолидированного бухучета, но и возможность признания участников ФПГ консолидированной группой налогоплательщиков).

Перечисленные льготы, как и прежде, не являются автоматическим последствием государственной регистрации ФПГ.

Что касается государственной поддержки ФПГ через гарантии и кредиты, то решение о соответствующем финансировании из федерального бюджета было принято. Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. предписывал предусматривать в проектах федеральных бюджетов, начиная с 1997 г., средства на финансирование государственной поддержки финансово-промышленных групп в соответствии с ежегодно заявляемыми приоритетами в промышленной и социальной политике. Однако в дальнейшем такое решение оказалось замороженным.

Централизованные кредиты и иная прямая поддержка из бюджета остаются труднодоступными для официальных ФПГ. Быстрое изменение ситуации маловероятно. На первый план выходят необременительные для бюджета меры поддержки (передача в доверительное управление государственных пакетов акций, разрешение маневрировать амортизационными ресурсами).

К необременительным для госбюджета, но осязаемым для ФПГ относится следующая мера поддержки, введенная Законом "О финансово-промышленных группах". Центральным банком Российской Федерации могут быть предоставлены банкам – участникам финансово-промышленной группы, осуществляющим в ней инвестиционную деятельность, льготы, предусматривающие снижение норм обязательного резервирования, изменения других нормативов в целях повышения их инвестиционной активности.

В качестве прецедента можно рассматривать такого стимулы для инвесторов, участвующих в возрождении российского флота.

3.2. Меры поддержки конкретных ФПГ

Весьма ограниченное число ФПГ («Русхим», «Носта-Трубы-Газ», «Восточно-Сибирская», «Тяжэнергомаш», «Точность») получили государственные пакеты акций в доверительное управление. Такого рода мера поддержки была предусмотрена в Указе Президента РФ от 11 августа 1995 г. и для ФПГ "Мостатнафта" после ее регистрации.

Указы Президента РФ по ФПГ "Волжско-Камская ФПГ" (от 2 ноября 1994 г. №2057), ФПГ "Интеррос" (от 28 октября 1994 г. №2023) явились поддержкой создания групп крупных размеров с участием государственных предприятий (ФПГ "Интеррос").

Указы по отдельным ФПГ предусматривали меры поддержки, выходящие за их перечень, фигурирующий в Указе №2096.

Так, Указом Президента РФ от 27 мая 1994 г. №1089 участники ФПГ "Магнитогорская сталь" с момента регистрации группы освобождались от обязательной продажи валютной выручки от экспорта продукции и услуг собственного производства, получаемой ими в 1994-1996 годах, при условии направления этой выручки на финансирование строительства комплекса по производству стального листа.

Указом по ФПГ "Интеррос" открывалась возможность создания межотраслевого фонда развития экспорта, образуемого за счет товарных ресурсов и финансовых средств участников группы и других источников. По сути дела, речь идет об облегчении маневрирования ресурсами в рамках ФПГ, чему мешают налоговые барьеры.

Постановлением Правительства РФ от 10 июля 1995 г. №688 "О межгосударственной финансово-промышленной группе "Интеррос" Центральному банку Российской Федерации было рекомендовано разрешить, в виде исключения, открытие в финансово-кредитном учреждении ФПГ "Интеррос" - ОНЭКСИМ Банке - текущих рублевых счетов юридическим лицам Республики Казахстан, входящим в ФПГ "Интеррос", без создания на территории Российской Федерации их представительств или филиалов.

Указ Президента РФ от 18 мая 1995 г. №496 "О финансово-промышленной группе "Российский авиационный консорциум", в частности, предусматривал:

- предоставление акционерным обществам - инициаторам создания группы, отсрочки уплаты федеральных налогов и сборов;
- направление в течение трех лет дивидендов по акциям акционерных обществ - инициаторов создания группы, закрепленным в федеральной собственности, на финансирование технического перевооружения, реконструкции и расширения производства, развитие новой авиационной

техники и поддержание летной годности эксплуатируемых воздушных судов.

Одновременно Правительству РФ было предписано в 2-месячный срок принять меры по защите традиционного рынка сбыта отечественной гражданской авиационной техники и рынка воздушных перевозок.

Указ поддержал вхождение в состав ФПГ "Российский авиационный консорциум" ведущего традиционного потребителя этой техники - АО "Аэрофлот - российские международные авиалинии". Одно из возможных правительственных действий по защите рынков сбыта отечественной продукции - формирование соответствующей стратегии закупок этой продукции теми ее потребителями, крупным акционером которых является РФ. К таким потребителям относится АО "Аэрофлот - российские международные авиалинии".

Поддержкой ФПГ "Союзагропром" стало Постановление Правительства Российской Федерации от 27 января 1996 г. № 62 "О привлечении финансово-промышленной группы "Союзагропром" к формированию федерального фонда продовольствия". О привлечении ФПГ "Каменская агропромышленная финансовая группа" к формированию федерального продовольственного фонда "в порядке и на условиях, предусмотренным действующим законодательством" говорится в Постановлении Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. № 1446.

В Постановлении Правительства Российской Федерации от 21 мая 1996 г. № 624 в качестве меры поддержки инвестиционных программ предприятий-участников ФПГ "АтомРудМет" фигурирует освобождение от налога на добавленную стоимость технологического оборудования, закупаемого по импорту для реализации этих программ.

Указом Президента РФ от 4 июля 1997 г. № 676 и Постановлением Правительства РФ от 24 июля 1997 г. № 949 в доверительное управление центральной компании ФПГ "Тяжэнергомаш" переданы закрепленные в федеральной собственности пакеты акций пяти предприятий-участников группы. Постановлением Правительства РФ от 21 июля 1997 г. № 901 этой группе предоставлено право самостоятельно определять сроки амортизации оборудования. Что касается государственных гарантий инвесторам, здесь пока лишь выражена готовность рассматривать материалы по инвестиционным проектам, реализуемым ФПГ "Тяжэнергомаш", в установленном порядке.

В Постановлении Правительства РФ от 13 октября 1997 г. №1308 фигурируют, в частности, следующие меры государственной поддержки деятельности транснациональной промышленно-финансовой группы «Точность»:

- передача в доверительное управление центральной компании группы закрепленных в федеральной собственности акций АО «Вятско-Полянский машиностроительный завод «Молот»;
- право российским участникам самостоятельно определять сроки амортизации с направлением полученных средств на финансирование инвестиционных проектов ПФГ.

Кроме того Министерству государственного имущества РФ предписано предоставить в аренду помещение и установить для ПФГ минимальные ставки арендной платы.

3.3. Уполномоченный государственный орган по делам ФПГ

Закон РФ «О финансово-промышленных группах» (Ст. 1 п. 3) предусматривает, что государственное регулирование создания, деятельности и ликвидации финансово-промышленных групп осуществляется уполномоченным на то федеральным государственным органом. На этот орган возложено ведение Государственного реестра финансово-промышленных групп, экспертиза представляемых для государственной регистрации группы документов, выдача свидетельств зарегистрированным группам.

С начала процесса формирования российских ФПГ эти функции выполнял Госкомпром РФ, правопреемником которого стало Министерство промышленности РФ.

Экспертиза документации по ФПГ в Госкомпроме (Минпроме) РФ охватывала:

- проверку комплектности документации и наличия всех согласований;
- анализ технико-экономического обоснования целесообразности создания финансово-промышленной группы в составе ее проекта.

Госкомпром осуществлял организационное обеспечение деятельности образованной летом 1993 г. Межведомственной комиссии по содействию организации акционерных промышленных компаний и финансово-промышленных групп. Все группы, зарегистрированные в Реестре ФПГ Российской Федерации, были внесены в него по рекомендации МВК. Упразднена МВК постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1996 г. №1344.

Межведомственная комиссия по ФПГ была создана из заинтересованных сторон и при Госкомоборонпроме.

По мере накопления опыта при рассмотрении проектов ФПГ в государственных инстанциях все больше внимания уделяется тому, какой интеграционный эффект будет иметь объединение предприятий в группу.

Диверсифицированные ФПГ обычно испытывают трудности с обоснованием такого рода эффекта. Как следствие, со стороны Министерства экономики одобрение получают прежде всего проекты вертикально интегрированных (по технологической цепочке) ФПГ.

Госкомпром обеспечивал консультирование учредителей ФПГ. Проблемы становления и первые результаты деятельности российских ФПГ были обобщены в двух докладах Госкомпрома РФ, направленных в Правительство:

"Опыт формирования и деятельности финансово-промышленных групп в России в 1994 г.";

"Опыт формирования и деятельности финансово-промышленных групп в России в 1995 г.".

В Госкомпроме была разработана Программа содействия формированию финансово-промышленных групп, утвержденная постановлением Правительства РФ от 16 января 1995 г. №16. Хотя в ней фигурируют приоритетные направления создания такого рода групп, основной акцент был сделан на совершенствовании нормативной и методической базы ФПГ. Недостаток финансирования не позволил приступить к полномасштабной реализации намеченного. Тем не менее, сама эта Программа послужила источником информации для многих публикаций по проблематике ФПГ, оказалась методическим подспорьем для ряда финансово-промышленных групп.

Реорганизация Госкомпрома РФ в Минпром РФ, передача полномочий последнего Министерству экономики РФ сопровождалась скорее ослаблением, чем усилением организационно-методической поддержки ФПГ. На этом фоне в 1996-1997 гг. наблюдалось усиление внимания к проблематике холдингов и ФПГ со стороны Госкомимущества РФ.

3.4. ФПГ и субъекты Российской Федерации

Положение о порядке ведения Реестра финансово-промышленных групп Российской Федерации обязывало получать согласие руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых расположены предприятия-участники. Законом "О финансово-промышленных группах" такое согласование не предусмотрено. Указывается лишь (Ст. 15), что органы государственной власти субъектов Российской Федерации

Федерации в пределах своей компетенции могут предоставлять дополнительные льготы и гарантии финансово-промышленным группам.

Часть официальных российских финансово-промышленных групп имеет межрегиональный, а часть региональный характер. К последним можно отнести, например, следующие ФПГ: "Уральские заводы" (г. Ижевск); "Объединенная промышленно-строительная компания" (г. Рязань); "Восточно-Сибирская группа" (г. Иркутск); "Каменская агропромышленная финансовая группа" (г. Каменка, Пензенской области); "Корпорация "Главсредуралпродукт" (г. Екатеринбург).

Как правило, региональные ФПГ создаются при активной поддержке местной власти, связывающей с такой интеграцией надежды на сокращение спада производства, улучшение экономической и социальной обстановки в регионе.

В ходе массовой приватизации предпринимались попытки на региональном уровне с помощью ФПГ предотвратить уход акций в руки "неизвестных" внешних акционеров. Запрет на участие в капитале не позволил руководству Удмуртии и участникам ФПГ "Уральские заводы" реализовать этот замысел в полном масштабе.

Программа деятельности "Объединенной промышленно-строительной компании" предусматривает повышение доступности нового жилья через выпуск жилищных сертификатов.

Рассматриваются ФПГ на региональном уровне и как средство реализации достаточно амбициозных инвестиционных проектов. В инвестиционной программе "Восточно-Сибирской группы" таковым является освоение Ковыткинского газоконденсатного месторождения.

Не столь однозначно отношение субъектов РФ к межрегиональным ФПГ. Двойственное отношение вызывает, в частности, межрегиональная интеграция промышленного и банковского капиталов.

С одной стороны, все очевидней, что без привлечения ведущих российских банков трудно рассчитывать на реализацию крупных инвестиционных проектов. Стремление к региональной замкнутости банковского бизнеса оборачивается слабостью развития банковской системы.

С другой стороны, имеются опасения, что усиление влияния межрегиональных, в первую очередь московских банков приведет к оттоку местных инвестиционных ресурсов. Показательно, что в финансово-промышленных группах, объединяющих промышленные предприятия преимущественно одного региона, как правило, отсутствуют банки межрегионального характера.

Противоположная ситуация в группах, включающих промышленные предприятия разных регионов. Участниками таких ФПГ являются известные

банки "Российский кредит", "Гермес-Центр", "ОНЭКСИМ Банк", "Инкомбанк", "Автобанк", "Промстройбанк", "Альфа-банк".

Неоднозначное отношение со стороны субъектов РФ встречает межрегиональная интеграция и в промышленной сфере. Доводы о положительном влиянии межрегиональных ФПГ на загрузку имеющихся производственных мощностей, на уровень безработицы не могут игнорироваться региональными инстанциями. Когда же реальные результаты уступают ожиданиям, это вызывает обостренную реакцию у местных властей.

Распространены опасения, что вхождение предприятий в межрегиональные холдинги и ФПГ приведет к сокращению налоговых поступлений в местный бюджет. Настороженность выражают прежде всего те регионы, которые представлены в ФПГ не центральной компанией. Перспектива консолидации в ФПГ налоговой ответственности не вызывает энтузиазма у этих регионов.

Дополнительную конфликтность создает незавершенность процесса приватизации. В такой ситуации активность межрегиональных ФПГ воспринимается как ущемление интересов местных претендентов на собственность.

Получил огласку конфликт между ФПГ "Русхим" и администрацией г. Дзержинска Нижегородской области (Ъ-Daily, 23 мая 1997 г.). Участвующее в ФПГ "Русхим" АО "Химтрастконсалтинг" (г. Москва) имело в доверительном управлении государственные пакеты акций в объеме 25,5% уставного капитала трех дзержинских химических предприятий - АО "Корунд", АО "Оргстекло", АО "Заря". Срок доверительного управления истек 24 июня 1997 г. Когда эти предприятия в 1994 г. входили в состав ФПГ "Русхим", все их акции находились в государственной собственности. Возможно небезосновательные претензии к тому качеству доверительного управления, которое смогло обеспечить ФПГ "Русхим", подогреваются приватизацией дзержинских химических предприятий.

Еще предстоит найти такие формы взаимоотношений между межрегиональными хозяйственными структурами и субъектами РФ, чтобы холдинги и финансово-промышленные группы не воспринимались как угроза региональным интересам и бюджетам.

Одним из направлений сближения интересов межрегиональных ФПГ и регионов является непосредственное участие последних в деятельности таких групп. Формы вовлечения региональных органов власти в деятельность ФПГ могут быть различными. Закон "О финансово-промышленных группах" не содержит запретов на включение представителей этих органов в состав Совета директоров центральной компании ФПГ. В подготовленном рядом депутатов

Государственной Думы РФ проекте Закона "О региональных и межрегиональных финансово-промышленных группах, корпорациях, ассоциациях" прямо говорилось о том, что уполномоченные представители органов власти Федерации и ее субъектов, муниципалитетов и других органов местного самоуправления могут входить в Советы управляющих, наблюдательные советы и другие контрольные и совещательные органы региональных и межрегиональных финансово-промышленных групп, корпораций, ассоциаций.

Для межрегиональных ФПГ в вопросе о паритетном участии в группе возникают свои нюансы. При формировании ФПГ "Волжская компания" выявилось противостояние защищаемого "Норси-ойл" принципа "паритета предприятий" (т.е. равного участия всех промышленных структур) и "паритета регионов", которого придерживается Татария (Ъ-Daily, 21 сентября 1996 г.).

Правительство г. Москвы намерено практиковать участие города в акционерном капитале важных для его жизнедеятельности финансово-промышленных групп. Такое стремление не противоречит зарубежному опыту взаимодействия местных властей и транснациональных корпораций. Например, в число акционеров концерна ММБ ("Мессершмит-Бельков-Блом") входит земля Бавария, владеющая 7% акций концерна. Через другие компании значительные доли участия в ММБ имеют г. Бремен и г. Гамбург.

Постановлением правительства Москвы от 14 июня 1994 г. N 488 "Об основных принципах и подходах в концепции формирования финансово-промышленных групп в Москве" для финансово-промышленных групп, ориентированных на решение первоочередных проблем города, предусмотрены:

- передача долей акций, принадлежащих правительству Москвы, в доверительное (трастовое) управление предприятию (организации), входящему в ФПГ;
- зачет задолженности предприятия, акции которого реализуются на инвестиционных конкурсах (торгах), в объем инвестиций, предусмотренных условиями инвестиционного конкурса (торга), для ФПГ - покупателя;
- предоставление гарантий правительства Москвы для привлечения различного вида инвестиционных ресурсов, в том числе с использованием механизма залога;
- безаукционная продажа или безвозмездная передача в состав создаваемой ФПГ объектов незавершенного строительства производственного и социального назначения;

- приоритетное выделение членам создаваемой ФПГ земельных участков под промышленное и жилищное строительство;
- приоритетное размещение городского (государственного) заказа на производство товаров (работ, услуг) среди предприятий-участников ФПГ;
- приоритетное выделение нежилых помещений в центральной части города для размещения финансовых и управляющих структур ФПГ, фирменных магазинов;
- предоставление структурам, входящим в ФПГ, дополнительных льгот по налогу на прибыль в пределах сумм налога, зачисляемых в городской бюджет;
- льготы по арендной плате за нежилые помещения и землю и другие меры.

По пути Москвы в отношении ФПГ пошла Республика Татарстан, где принята своя Программа содействия созданию финансово-промышленных групп (утверждена постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 14 августа 1996 г., N 696). Говорится о том, что государственная поддержка будет оказываться исключительно эффективным инвестиционным проектам и программам в индивидуальном порядке. Предусматривается, что при этом порядок оказания и объемы такой поддержки будут устанавливаться Кабинетом Министров Республики Татарстан в зависимости от определенных условий, например: обеспечения поставок продукции для государственных нужд по твердым ценам; реального повышения удельной доли самофинансирования; привлечения иностранных инвестиций, особенно в форме "ноу-хау"; выпуска акций ФПГ для продажи на открытом фондовом рынке. В отличие от Москвы, критерии стимулирования ФПГ здесь не доведены до количественных параметров.

Передача субъектам Федерации части пакетов акций, закрепленных в федеральной собственности, благоприятствует проведению регионами собственной политики по отношению к ФПГ. Успешный выход некоторых субъектов Федерации со своими ценными бумагами на зарубежные рынки капитала расширяет финансовые возможности такой политики.

ФПГ, корпоративные интересы которых сбалансированы с интересами региональной власти, сотрудничают с последней в решении проблем внутригруппового управления. Для этого используется целевая передача ФПГ в траст пакетов акций, находящихся в государственной собственности. На поддержку региональной администрации для реализации программы консолидации собственности в рамках центральной компании опирается, например, «Восточно-Сибирская ФПГ». Таким образом центральная компания этой ФПГ получила в траст закрепленные за государством акции участвующих

в группе АО «Иркутскэнерго» (в доверительном управлении пакет из 20% акций АО) и АО «Кедр» (51%), а также АО «Тулунский разрез» (65,3%).

Закон Нижегородской области «О промышленной политике» не выделяет ФПГ среди партнеров Администрации области в реализации ее промышленной политики. Вместе с тем, по ряду целей промышленной политики (сохранение и развитие научно-технического и промышленного потенциала области, оптимизация структуры промышленности, внедрение наукоемких и ресурсосберегающих технологий и др.) возможности ФПГ выдвигают их в первый ряд претендентов на участие в разработке и реализации Программ развития промышленности Нижегородской области.

В соответствии с рассматриваемым Законом меры поддержки включают в себя предоставление предприятиям на областном уровне возможностей для:

- заключения контрактов на поставку продукции для областных государственных нужд;
- получения кредита на льготных условиях;
- получение инвестиционного налогового кредита или освобождения (полного или частичного) от уплаты налога в части, зачисляемой в областной бюджет;
- получения отсрочки и рассрочки налоговых платежей и погашения долгов по кредитам в областной бюджет;
- получения гарантий Администрации области под инвестиции иностранных и отечественных инвесторов;
- получения инвестиций из областного внебюджетного фонда развития промышленности.

При необходимости получения финансовой поддержки предприятие указывает форму, порядок и сроки ее компенсации.

ФПГ могут стать своеобразным автоматическим регулятором центробежных и центростремительных тенденций в развитии экономического федерализма в России. Чем активней региональное регулирование экономической деятельности прибегает к повышению ее издержек для внешних по отношению к региону хозяйственных субъектов, тем больше оснований для осуществления экономических связей с этим регионом через межрегиональные ФПГ с участием предприятий соответствующего региона.

3.5. Характер достоинств ФПГ и потребность в поддержке

В категоричной форме вопрос о поддержке ФПГ порой ставится следующим образом. Зачем вообще нужны ФПГ, если они не облегчают бюджету бремя инвестиционных забот? Взвешенный ответ на этот вопрос невозможен без учета природы основополагающих достоинств ФПГ. Они имеют стратегический характер и не гарантируют тактических выгод в любой момент, хотя и не исключают их.

Напряженная ситуация с государственным бюджетом вызывает повышенное внимание к бюджетной эффективности стимулирующих ФПГ мероприятий.

Бюджетная эффективность мер поддержки ФПГ - отдача для бюджета от оказания такой поддержки.

Интеграционная составляющая бюджетной эффективности стимулирования ФПГ – соотношение между результатами поддержки при оказании ее финансово-промышленной группе и при предоставлении сопоставимой поддержки входящим в ФПГ предприятиям, если они будут действовать самостоятельно.

Бюджетная эффективность самого объединения предприятий в ФПГ – разность между поступлениями в бюджет в случае такой интеграции и при ее отсутствии.

Бюджетная эффективность постепенно становится одним из ведущих ориентиров анализа проектов ФПГ в государственных инстанциях.

Объем государственной поддержки официальных ФПГ в течение 1993-1997 гг. остается на уровне, который вряд ли способен служить главным стимулом, подталкивающим к обретению статуса ФПГ. Не исключено, однако, что одним из движущих мотивов является надежда на то, что в обозримом будущем объем такой поддержки резко возрастет. Призывы к увеличению государственной поддержки ФПГ звучат с разных сторон и становятся все настойчивее. Так, имеются предложения установить для ФПГ "квоту" не менее 15-20% от всех централизованных капиталовложений (Винслав, 1996, с. 35).

Слабость реальной государственной поддержки официальных ФПГ - одна из причин неспешной перерегистрации групп, созданных до появления Закона о ФПГ (сформированных на основании Указа № 2096). Среди не прошедших на 01.05.97 г. перерегистрацию ФПГ "Сокол", "Драгоценности Урала", "Русхим", "Объединенная промышленно-строительная компания", "Магнитогорская сталь", "Святогор", "Приморье". Вместе с тем, до сих пор не было прецедентов официальной ликвидации финансово-промышленной группы.

Пока нет оснований утверждать, что лоббистский потенциал ФПГ превосходит лоббистские возможности финансовых и промышленных структур, не ассоциированных в официальные группы. В этом легко убедиться, проанализировав список решений об "адресной" государственной поддержке, принятых за последние несколько лет. Точнее, вопреки ожиданиям, на практике оказалось, что обретение официального статуса не дает принципиального приращения лоббистских возможностей.

Глава 4. Консолидация отчетности и ответственности в рамках ФПГ

4.1. Консолидация отчетности и налоговой ответственности как факторы развития холдингов и ФПГ

На становлении крупных хозяйственных структур в российской экономике сказывается государственная политика в различных сферах. Развитие интеграционных процессов в производстве определяют не только меры по приватизации предприятий, формированию фондового рынка, поддержке инвестиционных проектов, но и налоговая политика.

В частности, налог на добавленную стоимость стимулирует объединение предприятий вдоль технологической цепочки. Такая интеграция позволяет сместить выплату НДС к моменту реализации конечной продукции этой цепочки.

Повышение налогов на дивиденды способно затормозить формирование холдинговых структур и, соответственно, использование холдингов в качестве инструментов централизации ресурсов и маневрирования ими.

Закон "О финансово-промышленных группах" (Ст. 13) предусматривает возможность признания участников ФПГ консолидированной группой налогоплательщиков в случаях и в порядке, установленных законодательством о налогах, договором о создании ФПГ. Указывается (п.2), что "порядок ведения сводных (консолидированных) учета, отчетности и баланса группы определяется Правительством Российской Федерации".

Задачи консолидации учета и отчетности не ограничиваются налогообложением. Такая консолидация имеет непосредственное отношение к инвестиционному процессу, поскольку обслуживает анализ экономической эффективности группирующихся предприятий.

1. Анализ экономической эффективности группирующихся предприятий.

Особую актуальность получение сводной информации по группе предприятий имеет для оценки деятельности холдинговых компаний и ФПГ холдингового типа. Без такой информации фактические и потенциальные инвесторы основного общества не получают адекватного представления об эффективности его деятельности и активах. Акционеры материнской компании оказываются в неведении относительно того, какова реальная стоимость акций

в дочерних компаниях, каков действительный характер отношений между ними и основным обществом.

В целостном представлении о деятельности холдингов, ФПГ заинтересованы как акционеры и потенциальные инвесторы, так и федеральные, и региональные инстанции.

Известно, что в практике США балансовый отчет корпорации, имеющей значительные доли участия в капитале других предприятий, не является достаточным основанием рассмотрения заявления о кредите, если оно не дополнено сводным балансовым отчетом или его эквивалентом.

Ограничение отчетности основного общества "легальным" балансом, раскрывающим только фактические (формальные) активы и пассивы, оборачивается в российской практике нередкими злоупотреблениями. Так можно оценить ситуацию, когда основное общество имеет задолженность перед бюджетом, поставщиками, собственными работниками, а "боковые" структуры процветают.

2. Расширение возможностей для внутригруппового маневрирования ресурсами.

Можно выделить, по крайней мере, две задачи такого маневрирования:

- поддержка оказавшегося в трудном положении партнера другими участниками группы;
- концентрация ресурсов группы на перспективных направлениях деятельности.

В обоих случаях речь идет об обеспечении эффективного функционирования производства, повышении его конкурентоспособности. Очевидно, слабость одного из тесно связанных предприятий снижает конкурентоспособность и его партнеров.

С этой точки зрения внутригрупповое маневрирование ресурсами ведет к укреплению и налоговой базы. Важно, чтобы соответствующие усилия не подвергались налоговым "наказаниям".

Консолидация налоговой ответственности по некоторым видам налогов позволяет устраивать налоговые каникулы для ослабевшего партнера за счет не государственного бюджета, а других участников группы. Пока такая инициатива наказуема.

2а. Маневрирование ресурсами в холдинговой структуре.

Когда холдинговая структура объединяет предприятия, составляющие технологическую цепочку, поддержка головным предприятием своего поставщика (покрытие его убытков) фактически является составляющей расходов на приобретение необходимых сырья, материалов, комплектующих.

Средством укрепления поставщиков способна служить и передача им некоторого оборудования, использовавшегося до этого на головном предприятии (основном обществе).

Структурные сдвиги (смещение акцентов) в направлениях деятельности диверсифицированного холдинга могут требовать перераспределения между его дочерними предприятиями не только прибыли, но и амортизационного фонда. Речь идет об использовании средств этого фонда не для сохранения имеющихся мощностей, а для финансирования инвестиционных проектов на тех дочерних предприятиях, где это отвечает стратегии развития холдинга.

В зарубежной практике внутрихолдинговое перераспределение прибыли (убытков) решает среди прочих задачу приспособления к прогрессивной налоговой шкале.

При авансовом платеже налогов допускается последующий зачет переплаты одним участникам консолидированной группы налогоплательщиков в качестве погашения задолженности перед бюджетом другого участника.

2б. Маневрирование ресурсами через совместно контролируемую компанию.

Такая компания нередко служит функциональным звеном в кооперировании контролирующих ее структур. Сфера кооперирования определяет характер деятельности этой компании.

При объединении усилий в продвижении продукции на рынки оно осуществляется через совместно контролируемую торговую компанию. Беспрепятственное перераспределение ее прибылей (убытков) между партнерами - условие их эффективной кооперации в рассматриваемой сфере.

При стремлении вырваться вперед в развитии перспективной технологии сферой концентрации ресурсов группы может быть опытное производство. На протяжении ряда лет оно, как правило, нуждается в массивных финансовых и других "вливаниях".

Кооперация в сфере управления приводит к совместному учреждению компании-координатора. Финансовая "подпитка" такой компании учредителями - составляющая их реальных расходов на управление.

Все официальные российские ФПГ создавались через совместное учреждение центральной компании группы ее участниками. Вопрос о маневрировании ресурсами через центральную компанию актуален для таких групп и особенно для их центральных компаний.

При создании благоприятных условий для двух представленных типов маневрирования ресурсами перспективы становления российских ФПГ и модернизации в ходе этого становления отечественной промышленности станут гораздо более обнадеживающими.

3. Контроль за потоками ресурсов в транснациональных группах.

Информация о прибыльности группы в целом (с учетом ее зарубежных звеньев) важна для предотвращения искусственного занижения рентабельности предприятий, расположенных на российской территории, с целью концентрации прибыли в странах с "мягким" налоговым режимом, в оффшорных зонах.

Под эгидой ООН Межправительственной рабочей группой экспертов по международным стандартам учета и отчетности были подготовлены рекомендации относительно ведения учета и отчетности транснациональными корпорациями («Выводы относительно ведения учета и отчетности транснациональными корпорациями», 1994). Составление сводных финансовых ведомостей рекомендуется этой группой не только в случаях, когда головное подразделение владеет большей частью голосующих акций другого предприятия и когда ничто не препятствует ему осуществлять контроль над этим предприятием.

К числу других ситуаций, когда может потребоваться консолидация данных, эксперты ООН относят следующие:

- a) головное предприятие владеет большинством акций другого предприятия, однако, не имеет большинства голосов;
- b) головное подразделение осуществляет контроль над другим предприятием в силу соответствующего положения в уставе компании или соответствующего условия в контракте;
- c) головное предприятие имеет право назначать большинство членов совета директоров или наблюдательного совета другого предприятия;
- d) головное предприятие регулярно контролирует решения, принимаемые путем голосования на общих собраниях акционеров другого предприятия, и, таким образом, осуществляет фактический контроль над ним, даже если оно не владеет ни большей частью капитала, ни большинством акций;
- e) головное предприятие оказывает доминирующее влияние на другое подразделение;
- f) управление двумя или более подразделениями осуществляется на единой основе.

4.2. Нормативное обеспечение консолидации учета и отчетности

Анализ экономической эффективности группирующихся предприятий.

В соответствии с Положением о бухгалтерском учете и отчетности в Российской Федерации, утвержденным приказом Министерства финансов

Российской Федерации от 26 декабря 1994 г. № 170, в случае наличия у организации дочерних и зависимых обществ, помимо собственного бухгалтерского отчета составляется также сводная бухгалтерская отчетность, включающая показатели отчетов таких обществ, находящихся на территории Российской Федерации и за ее пределами".

Однако реальные финансово-промышленные группы охватывают не только основное и дочерние общества. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июня 1995г. № 768-р было принято решение о проведении эксперимента по ведению консолидированной отчетности для ФПГ. Эксперимент проводился на базе финансово-промышленных групп "Русхим", "Объединенная горно-металлургическая компания", "Объединенная промышленно-строительная компания". При этом не предусматривалось изменения действующей системы налогообложения.

Эксперимент выявил трудности осуществления консолидированной бухгалтерской отчетности по финансово-промышленным группам.

Во-первых, подготовка сводного бухгалтерского отчета до сих пор не имеет соответствующих экономических мотиваций. Они появятся при активизации инвестиционного предложения, поскольку сводный бухгалтерский отчет повышает информированность потенциальных инвесторов. Другой экономической мотивацией к ведению сводного учета является консолидация налоговой ответственности. Она была исключена из проводившегося эксперимента.

Во-вторых, различия в принципах группировки счетов бухгалтерского учета для организаций, производящих товары и оказывающих услуги, и банков не позволяют консолидировать бухгалтерскую отчетность по всем участникам финансово-промышленной группы.

Наиболее естественным образом такая консолидация достигается для участников группы, выступающих как основное и дочерние общества.

Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 28 июля 1995 г. № 81 "О порядке отражения в бухгалтерском учете отдельных операций, связанных с введением в действие первой части Гражданского кодекса Российской Федерации" были даны указания по консолидации в бухгалтерской отчетности организации ее дочерних и зависимых обществ. Эти указания явились существенным продвижением на пути информирования реальных и потенциальных инвесторов об эффективности деятельности и активах структур холдингового типа.

Постановление Правительства Российской Федерации от 09.01.97 г. №24 «О порядке ведения сводных (консолидированных) учета, отчетности и баланса финансово-промышленной группы» ориентировано на ФПГ не только холдингового типа. Утвержденный этим постановлением Порядок ведения сводных (консолидированных) учета, отчетности и баланса финансово-промышленной группы исходит, в частности, из следующих принципов:

- показатели активов и пассивов бухгалтерских балансов участников финансово-промышленной группы складываются;
- показатели финансово-хозяйственной деятельности банков и иных кредитных и страховых организаций, а также инвестиционных институтов (за исключением центральной компании) в отчетность не включаются. При наличии в составе финансово-промышленной группы двух и более банковских или страховых организаций либо инвестиционных институтов составляется отдельная сводная (консолидированная) отчетность по видам деятельности этих организаций.

Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 30.12.96 г. №112 утверждены Методические рекомендации по составлению и представлению сводной бухгалтерской отчетности, обновляющие регламентацию отчетности для основного, дочерних и зависимых обществ.

В соответствии с этими Методическими рекомендациями, бухгалтерская отчетность дочернего общества объединяется в сводную бухгалтерскую отчетность, если:

- 1) головная организация обладает более пятидесяти процентов голосующих акций акционерного общества или более пятидесяти процентов уставного капитала общества с ограниченной ответственностью;
- 2) головная организация имеет возможность определять решения, принимаемые дочерним обществом, в соответствии с заключенным между головной организацией и дочерним обществом договором;
- 3) в случае наличия у головной организации иных способов определения решений, принимаемых дочерним обществом.

Данные о зависимых обществах включаются в сводную бухгалтерскую отчетность, если головная организация имеет более двадцати процентов голосующих акций акционерного общества или более двадцати процентов уставного капитала общества с ограниченной ответственностью.

Методические рекомендации предусматривают, что «объединения юридических лиц, созданные на добровольных началах организациями (союзы, ассоциации), составляют сводную бухгалтерскую отчетность в порядке, установленном в учредительных документах этих объединений».

Контроль за потоками ресурсов в транснациональных группах

. В соответствии с Положением о бухгалтерском учете и отчетности в Российской Федерации, при наличии у организации дочерних и зависимых обществ за пределами Российской Федерации показатели отчетов таких обществ включаются в сводную бухгалтерскую отчетность этой организации.

Подготовка сводных отчетов по транснациональным корпорациям и ФПГ предусматривается проектом Конвенции о создании, деятельности и ликвидации транснациональных корпораций в рамках СНГ.

4.3. Нормативное обеспечение маневрирования ресурсами в холдинговой структуре

Известно, что себестоимость продукции для бухгалтерского и налогового учета различаются. Налоговые условия группирования предприятий пока таковы, что внутригрупповое маневрирование ресурсами оборачивается для участников группы переводом ее фактических расходов (в ходе их налогового учета) в приращение прибыли, добавленной стоимости.

К чему приведет, например, оказание помощи материальными ресурсами даже дочернему предприятию, видно из инструкции Государственной налоговой службы Российской Федерации от 10 августа 1995 г. № 37 "О порядке исчисления и уплаты в бюджет налога на прибыль предприятий и организаций" (с изменениями и дополнениями от 22 января, 12 февраля 1996 г., 18 марта 1997 г.):

"2.4. При определении прибыли от реализации основных фондов и иного имущества предприятия для целей налогообложения учитывается разница (превышение) между продажной ценой и первоначальной или остаточной стоимостью этих фондов с учетом их переоценки...

Отрицательный результат от их реализации в целях налогообложения не уменьшает налогооблагаемую прибыль.

2.5. ...При осуществлении предприятиями обмена продукции (работами, услугами) либо ее передачи безвозмездно выручка для целей налогообложения определяется исходя из средней цены реализации такой или аналогичной продукции...

2.7. ...По предприятиям, получившим безвозмездно от других предприятий основные средства, товары и иное имущество, налогооблагаемая прибыль увеличивается на стоимость этих средств и имущества, но не ниже их балансовой (остаточной - по основным средствам) стоимости, числящейся у передающих предприятий..."

Такой порядок налогообложения затрудняет маневрирование ресурсами даже в рамках холдинговой структуры. За счет ряда исключений несколько шире возможности для передачи финансовых ресурсов. В соответствии с той же Инструкцией,

«2.7. ...В состав доходов от внереализационных операций включаются также суммы средств, полученные безвозмездно от других предприятий при отсутствии совместной деятельности (за исключением средств, зачисляемых в уставные фонды предприятий их учредителями в порядке, установленном законодательством, ...средств, переданных между основным и дочерними предприятиями при условии, что доля основного предприятия составляет более 50 процентов в уставном капитале дочерних предприятий; средств, передаваемых на развитие производства и непромышленной базы в пределах одного юридического лица)».

Предприятия подталкиваются к тому, чтобы маневрирование ресурсами оформлялось как взносы в уставной капитал, чтобы использовать «жесткие» варианты интеграции. Однако и это не избавляет от налоговой "нагрузки" оказывающую материальную или финансовую поддержку сторону.

Создание условий для эффективного маневрирования ресурсами внутри холдинговых структур предполагает более тонкий подход к налоговому учету взаимоотношений между основным и дочерними обществами, разграничение случаев, когда перераспределяются уже имеющиеся ресурсы, когда - прибыль, когда - общегрупповые расходы.

Некоторые ориентиры для корректировки порядка учета и налогообложения можно найти в той же Инструкции № 37.

Во-первых, имеется в виду, что из состава доходов от внереализационных операций п. 2.7 предусматривает исключение «средств, полученных приватизированными предприятиями в качестве инвестиций в результате проведения инвестиционных конкурсов (торгов)».

Там, где передача имущества носит характер инвестиций в производство, это маневрирование ресурсами должно рассматриваться по аналогии со средствами, получаемыми на инвестиционных конкурсах (торгах).

С другой стороны, инвестиции основного общества в дочернее должны рассматриваться как инвестиции в собственное производство, что обеспечит распространение на них действующих льгот по налогу на прибыль. В соответствии с Инструкцией № 37:

"4.1. При исчислении налога на прибыль облагаемая прибыль... уменьшается на суммы:

4.1.1. направленные предприятиями отраслей сферы материального производства на финансирование капитальных вложений производственного

назначения (в том числе в порядке долевого участия), а также на погашение кредитов банков, полученных и использованных на эти цели, включая проценты по кредитам...»

Однако затем оговаривается, что эта льгота предоставляется предприятиям, осуществляющим «развитие собственной производственной базы».

Во-вторых, Инструкция №37 предусматривает, что «по предприятиям, получившим в предшествующем году убыток..., освобождается от уплаты налога часть прибыли, направленная на его покрытие в течение последующих пяти лет...» (п. 4.5).

Это положение должно быть отнесено и к части прибыли основного общества, направляемой на покрытие предшествовавших убытков дочернего.

Сохраняющиеся налоговые обременения для маневрирования ресурсами в рамках холдинговых структур – один из основных факторов наметившейся в некоторых отраслях (нефтедобыча и нефтепереработка) тенденции к превращению дочерних компаний в филиалы и подразделения единой фирмы.

4.4. Нормативное обеспечение маневрирования ресурсами в ФПГ

Одним из актуальных для российских ФПГ является вопрос о финансировании деятельности центральной компании. Финансовая "подпитка" такой компании учредителями - составляющая их реальных расходов на управление.

В той мере, в какой центральная компания ФПГ выполняет общегрупповые функции, финансируемые участниками расходы этой компании должны включаться в себестоимость их продукции.

Здесь может быть использован тот же принцип Инструкции №37, что действует на уровне отдельных компаний:

"2.10. ...Общепроизводственные и общехозяйственные расходы (например, содержание дирекции...) распределяются пропорционально размеру выручки, полученной от каждого вида деятельности в общей сумме выручки..."

Двойное налогообложение подталкивает к осуществлению совместной деятельности без создания юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности).

Учет и отчетность при такой форме кооперирования регламентируется Инструкцией Министерства финансов РФ от 24 января 1994 г. №7 "Об отражении в бухгалтерском учете и отчетности операций, связанных с осуществлением совместной деятельности".

Налоговые органы для признания факта совместной деятельности и, соответственно, для выведения из-под налогообложения НДС и налогом на прибыль средств, перечисляемых участниками друг другу в рамках выполнения договора о совместной деятельности, требуют соблюдения условий:

- наличие уполномоченного лица, ведущего по доверенности общие дела участников;
- ведение отдельного баланса по совместной деятельности уполномоченным лицом наряду с собственным балансом.

По Закону "О финансово-промышленных группах" уполномоченным лицом по совместной деятельности выступает центральная компания группы.

Объекта налогообложения по налогу на добавленную стоимость, налогу на прибыль или какому-либо другому виду налогов на стадии объединения вкладов для совместной деятельности не возникает.

Вместе с тем, новая редакция Инструкции №37 (п. 2.13) не позволяет отодвигать сроки уплаты налога на прибыль от совместной деятельности через реинвестирование этой прибыли в такую деятельность. Теперь "предприятие, осуществляющее учет результатов совместной деятельности, ежеквартально нарастающим итогом с начала года сообщает каждому участнику совместной деятельности и налоговому органу по месту их нахождения до наступления срока представления ими квартальных бухгалтерских отчетов и годовых бухгалтерских отчетов и балансов о суммах причитающейся каждому участнику совместной деятельности доли прибыли для учета ее при налогообложении в составе валовой прибыли независимо от фактического распределения этой прибыли".

. Для многих ФПГ можно говорить об их центральной компании как о контролируемой консорциумом. В налоговой системе Великобритании компания рассматривается в качестве принадлежащей консорциуму компаний-собственников, если доля каждого из таких собственников в уставном капитале этой компании составляет не менее 5%, а их совместная доля - не ниже 75%.

Облегчение маневрирования ресурсами в рамках такого рода структур в российской экономике расширит возможности для согласования интересов кооперирующихся предприятий.

4.5. Зарубежный опыт налоговой поддержки консолидации капитала

Усилия ФПГ по укреплению имущественных связей между группирующимися предприятиями могут быть поддержаны разными методами.

К таким методам относится, в частности, действующий в Японии порядок освобождения дивидендов от двойного налогообложения.

Полное освобождение дивидендов от повторного налогообложения предоставляется получающей их японской корпорации тогда, когда ей принадлежит не менее 25% акций корпорации, выплачивающей дивиденды. В противном случае из налогооблагаемой суммы исключается лишь 80% соответствующих дивидендов (Yuji Gomi, 1991, p. 179).

Тем самым получают поддержку структуры холдингового типа. Участники ФПГ с более «мягкой» интеграцией стимулируются к тому, чтобы маневрирование ресурсами группы осуществлялось не через дивиденды. Допускаемое налоговой системой Японии отнесение на затраты выплачиваемых за кредит процентов отдаст в таком маневрировании преимущество кредитной политике финансово-промышленной группы.

Консолидация налоговой ответственности в рамках холдинговых структур допускаемая налоговыми системами многих стран (Business taxation in the European union, 1994; Rayney and Rowland, 1995; Hancock, 1995).

Однако требуемая при этом доля участия основного общества в капитале дочерних варьируется по странам. Относительно низкие барьеры установлены, например, в Германии.

Налоговая система Великобритании по жесткости условий консолидации налоговой ответственности занимает промежуточное положение. Здесь для основного общества и не менее чем на 75% принадлежащих ему дочерних обществ при расчете налоговых платежей открывается возможность перемещения в рамках такой группы отдельных видов расходов, убытков. При этом убытки одной дочерней компании могут сокращать налогооблагаемую прибыль другой дочерней компании. Допускается перемещение убытков как с основного общества на дочерние, так и в противоположном направлении: с дочерних на основное (Hancock, 1995).

Для российских ФПГ особенно близок зарубежный опыт деятельности финансово-промышленных групп типа консорциумов. Этот опыт показывает, как налоговые условия могут благоприятствовать маневрированию ресурсами в рамках такого рода групп.

Налоговая система Великобритании допускает при расчете налоговых платежей перенос убытков принадлежащей консорциуму компании на его участников. Каждый из них может претендовать на долю в этих потерях, соответствующую его доле в акционерном капитале. Допускается перенос засчитываемых при налогообложении убытков и в противоположном направлении: от участников консорциума на принадлежащую им компанию.

Сумма переносимых от конкретного участника потерь ограничивается его частью в прибыли этой компании (Business taxation in the European union, 1994).

4.6. ФПГ как консолидированная группа налогоплательщиков

Условия признания участников ФПГ группой консолидированных налогоплательщиков до сих пор не регламентированы. В опубликованном в июле 1997 г. проекте Налогового Кодекса (Ст. 82, часть (1)) среди необходимых условий образования консолидированной группы налогоплательщиков фигурировали, в частности, следующие условия:

1) участниками этой группы являются материнское предприятие (далее именуется головным предприятием) и его одно или несколько дочерних предприятий.

2) доля участия головного предприятия в каждом дочернем предприятии, являющимся участником этой группы составляет не менее 80%.

Столь высокое требование к централизации капитала делает эту льготу недоступной для нынешних ФПГ. Симптоматично, что предложения Ассоциации ФПГ России о внесении изменений и дополнений в проект Налогового кодекса предусматривали выведение ФПГ из-под этих требований.

Существенное расхождение позиций по вопросу о консолидации налоговой ответственности привело к тому: что из обновленной версии Налогового кодекса институт консолидированной группы налогоплательщиков исключен («Финансовые известия», 20 января 1997 г., с. 1). Главными противниками внедрения этого новшества выступили субъекты Российской Федерации.

Консолидация налоговой ответственности может носить селективный характер. В рамках Налогового кодекса намечалось разграничение такой консолидации по федеральным и по региональным налогам ответственности по налоговым обязательствам перед федеральным бюджетом. В качестве допустимой рассматривалась ситуация, когда консолидированная группа налогоплательщиков выступает в качестве единого налогоплательщика лишь в отношении одного федерального налога.

Вопреки распространенному мнению (см., например, упомянутые «Финансовые известия»), такая консолидация налоговой ответственности сама по себе не означает перераспределения доходов между субъектами Российской Федерации. Их настороженное отношение к использованию этой консолидации в рамках ФПГ можно объяснить опасениями того, что материально-финансовые потоки между группирующимися предприятиями станут еще менее прозрачными и это затруднит отслеживание причитающегося регионам.

4.7. Солидарная ответственность участников ФПГ

Статья 14 Закона РФ «О финансово-промышленных группах» устанавливает:

«По обязательствам центральной компании финансово-промышленной группы, возникшим в результате участия в деятельности финансово-промышленной группы, участники финансово-промышленной группы несут солидарную ответственность. Особенности исполнения солидарной обязанности устанавливаются договором о создании финансово-промышленной группы».

Если расширение возможностей для маневрирования ресурсами - привлекательная сторона ФПГ, то солидарная ответственность вызывает понятную настороженность со стороны участников группы. Для контрагентов же ФПГ такая ответственность – весомый аргумент в пользу сотрудничества с группой.

Имеются предложения о том, чтобы совокупные меры государственной поддержки ФПГ не превышали размер уставного капитала центральной компании. Этот капитал предстает в качестве залога солидарной ответственности участников группы за эффективное использование мер поддержки.

Такой подход к солидарной ответственности отвечает ограничению ее рамками ресурсов, вовлекаемых в деятельность ФПГ. В соответствии со Статьей 12 Закона «О финансово-промышленных группах», «под деятельностью финансово-промышленной группы понимается деятельность участников, ведущаяся ими в соответствии с договором о создании финансово-промышленной группы и/или ее организационным проектом при использовании обособленных активов». Вклады в уставной капитал центральной компании – исходное обособление своих активов участниками ФПГ.

Многие ФПГ обращаются к возможностям консолидации налоговых обязательств в рамках договоров простого товарищества (о совместной деятельности). Для таких товариществ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) предусматривает (Ст. 1047, п. 2):

«Если договор простого товарищества связан с осуществлением его участниками предпринимательской деятельности, товарищи отвечают солидарно по всем общим обязательствам независимо от оснований их возникновения».

Важно, что солидарная ответственность соотносится с **общими** обязательствами. В ФПГ ведение общих дел возлагается на центральную компанию. Заботой участников ФПГ является не оказаться в роли заложников неоправданных обязательств центральной компании группы. Решать такую задачу необходимо с учетом того, что:

«В отношениях с третьими лицами товарищи не могут ссылаться на ограничения прав товарища, совершившего сделку, по ведению общих дел товарищей, за исключением случаев, когда они докажут, что в момент заключения сделки третье лицо знало или должно было знать о наличии таких ограничений» (ГК РФ, Ст. 1044, п. 3).

Сам Гражданский кодекс РФ информирует контрагентов простого товарищества о письменной форме полномочий действующей от имени такого товарищества компания:

«В отношениях с третьими лицами полномочие товарища совершать сделки от имени всех товарищей удостоверяется доверенностью, выданной ему остальными товарищами, или договором простого товарищества, совершенным в письменной форме» (Ст. 1044, п. 2).

Следовательно, в интересах участников ФПГ ограничить непосредственно в документах, удостоверяющих полномочия центральной компании группы, масштабы сделок, заключаемых этой компанией в рамках деятельности ФПГ без письменного согласия участников группы. Такая предусмотрительность - способ воспользоваться достоинствами простого товарищества (совместной деятельности) без драматических осложнений вследствие солидарной ответственности.

Заключение

1. Устранение барьеров для формирования в экономике эффективных организационных структур – одна из декларированных целей приватизации. В качестве таких барьеров рассматривались дестимулирующее влияние финансирования предприятий из государственного бюджета и «спонтанная» приватизация при продолжении реформ медленными темпами.

Принятый порядок приватизации привлекал и тем, что претендовал на экономию расходов по перераспределению имущественных прав (трансформационных издержек институциональных реформ). Чем меньше эти расходы, тем больше ресурсов должно было сохраниться для инвестиций в модернизацию производства.

На практике трансформационные издержки оказались весьма значительными. Форсированные темпы приватизации подстегнули усилия

руководителей приватизируемых предприятий по наращиванию собственной роли в акционерном влиянии на производство. Ресурсы многих предприятий оказались подчиненными решению именно этой задачи.

В таких условиях темпы формирования в производстве эффективных частных структур холдингового типа оказались ниже ожидавшихся. Не подтвердился расчет на то, что конкурентоспособные в рыночных условиях промышленные компании быстро станут точками концентрации акционерного контроля. Косвенное признание этого – формирование холдинговых структур в ряде отраслей по инициативе государства и порой вопреки устремлениям руководителей объединяемых таким образом предприятий.

2. Поскольку процесс приватизации в российской экономике продолжается, заслуживает внимания иной опыт выстраивания холдинговых структур в ходе экономических реформ. Поучительны здесь, в частности, китайские реформы, где группирование предприятий развивается через учреждение дочерних фирм, совместных предприятий с зарубежными и китайскими партнерами и т.п.

Хотя «сброс» государственных активов и спонтанная приватизация приносят выгоды отдельным группам населения, некоторые экономисты рассматривают эти механизмы как более эффективные и менее дорогостоящие при переходе Китая к капитализму.

Как указывает Кьян (1997, с. 310), с экономической точки зрения надлежащая система корпоративного управления в переходной экономике должна быть в состоянии решить две важные проблемы. Во-первых, она должна обеспечить менеджеров стимулами к реструктуризации предприятий, предостерегать их от дальнейших хищений имущества предприятий, а также быстро заменять их в случае их профессиональной непригодности. Во-вторых, такая система должна обеспечить привлечение остро необходимого внешнего капитала для финансирования реструктуризации и технологического обновления производства.

Китайский опыт показывает, что спонтанная приватизация совместима с использованием предприятиями привлеченных средств. Более того, наблюдается смещение источника финансирования предприятий с государственного бюджета на финансовые институты, хотя этими институтами в Китае выступают прежде всего государственные банки (Кьян, 1997, с. 288). Это важно и с точки зрения второй из указанных проблем, и с позиций развития банковского контроля за менеджерами.

Китайскую модель спонтанной приватизации можно интерпретировать как отход от оперативного контроля за ними в пользу «ситуационного контроля» со стороны банков и государства. Нормальное функционирование

руководимого предприятия обеспечивает менеджеру перспективу превращения в де-факто собственника. Эта перспектива создает стимулы к эффективной реструктуризации предприятий. С другой стороны, преимущественно банковское финансирование создает предпосылки для перехода от административного к банковскому мониторингу предприятий. Тем самым уменьшается роль административных пристрастий при выявлении угрожающего отклонения от нормального функционирования предприятия, при оценке профессиональной пригодности менеджеров. Ориентация административного контроля на результаты банковского анализа позволяет эффективному менеджеру чувствовать себя более уверенно. Для неэффективного менеджера сужаются возможности использования показного благополучия.

3. Китайский опыт побуждает к переоценке спонтанной приватизации, а, значит, и к пересмотру аргументации того, что у принятого подхода к российской приватизации не было разумных альтернатив. Признание позитивных качеств у спонтанной приватизации еще не означает, что формирование деловых групп в России должно в дальнейшем опираться на спонтанную приватизацию.

Главный урок, который надлежит извлечь из китайского опыта, - необходимость непредвзятого подхода к таким вариантам институциональных преобразований в экономике, которые не форсируют переход имущественных прав в пользу физических лиц, не ставят экономический подъем в зависимость от темпов формирования крупных личных состояний за счет перераспределения созданного ранее.

С этой точки зрения, децентрализация экономической власти и формирование деловых групп через взаимодействие в капитале – один из наиболее интересных вариантов, нуждающихся в дальнейшем изучении. Наибольшее применение данный вариант нашел в японской практике.

Влияние взаимодействия в капитале на мотивации связанных таким образом партнеров, на инвестиционные возможности группы в целом – центральные вопросы теории ФПГ.

4. Ситуационный контроль – фактор стратегической направленности действий предприятий.

Как шаги по переводу участников финансово-промышленных групп и их менеджеров в условия ситуационного контроля можно рассматривать следующие изменения нормативных условий создания и деятельности ФПГ:

- перевод антимонопольного контроля на принципы ex post мониторинга доминирующих структур;

- консолидация налоговой ответственности в рамках ФПГ;
- более широкое использование доверительного управления в рамках мер государственной поддержки ФПГ.

Вместе с тем, совершенствование взаимоотношений между государством и финансово-промышленными группами должно опираться на анализ тенденций развития, демонстрируемых самими ФПГ. Принципам ситуационного контроля за финансово-промышленными группами со стороны государства отвечает ориентация мер государственного регулирования ФПГ не столько на текущее их состояние, сколько на тенденции развития.

Литература

Закон Российской Федерации "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации" от 3 июля 1991 г. с изменениями и дополнениями от 5 июня 1992 г.

Закон Российской Федерации "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" (от 22 марта 1992 г. с изменениями от 15 июля 1992 г., от 25 мая 1995 г.).

Постановление Комитета по оперативному управлению народным хозяйством СССР от 1 сентября 1991 г. №20 "О создании акционерного объединения "Автосельхозмаш-холдинг".

Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 г. №721 "Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений, государственных предприятий в акционерные общества".

Положение о коммерциализации государственных предприятий с одновременным преобразованием в акционерные общества открытого типа (утверждено Указом №721).

Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год (утверждена постановлением Верховного Совета РФ от 11 июля 1992 г.).

Указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1992 г. №922 "Об особенностях преобразования государственных предприятий, объединений, организаций топливно-энергетического комплекса в акционерные общества".

"Положение о порядке внесения вкладов государственными предприятиями и комитетами по управлению имуществом в товарищества и акционерные общества, создаваемые при преобразовании добровольных объединений предприятий" (утверждено Госкомимуществом России 28 августа 1992 г. №393-р).

Указ Президента Российской Федерации от 7 октября 1992 г. №1186 "О мерах по организации рынка ценных бумаг в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий";

Положение об инвестиционных фондах (Приложение №1 к Указу Президента Российской Федерации от 7 октября 1992 г. №1186);

Примерный Устав инвестиционного фонда (Приложение №2 к Указу Президента Российской Федерации от 7 октября 1992 г. №1186);

Примерный договор с управляющим об управлении инвестиционным фондом (Приложение №5 к Указу Президента Российской Федерации от 7 октября 1992 г. №1186);

Указ Президента Российской Федерации от 16 ноября 1992 г. №1392 "О мерах по реализации промышленной политики при приватизации государственных предприятий".

Временное положение о холдинговых компаниях, создаваемых при преобразовании государственных предприятий в акционерные общества (утверждено Указом №1392).

Указ Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 г. №1403 "Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения".

Указ Президента Российской Федерации от 30 июня 1993 г. №1017 "Об особенностях акционирования и приватизации Российского государственного концерна по производству цветных и драгоценных металлов "Норильский никель".

Распоряжение Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 25 августа 1993 г. №1536-р по вопросу создания Межведомственной комиссии по содействию организации акционерных промышленных компаний и финансово-промышленных групп.

Указ Президента Российской Федерации от 5 декабря 1993 г. №2096 "О создании финансово-промышленных групп в Российской Федерации".

Положение "О финансово-промышленных группах и порядке их издания" (утверждено Указом №2096).

Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 1993 г. №1311 "Об учреждении лесопромышленных холдинговых компаний".

Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. №2284 "О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации".

Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации.

Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. №2296 "О доверительной собственности (трасте)".

Инструкция "О порядке контроля за приобретением паев, долей участия товариществ и простых именных акций акционерных обществ и порядке признания лиц, контролирующими имущество друг друга" (утверждена Приказом ГКАП России от 18 января 1994 г. №5).

Инструкция Министерства финансов РФ от 24 января 1994 г. №7 "Об отражении в бухгалтерском учете и отчетности операций, связанных с осуществлением совместной деятельности".

Постановление Правительства Российской Федерации от 10 февраля 1994 №96 "О делегировании полномочий Правительства Российской Федерации по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности".

Постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 1994 г. №508 (Порядок проведения экспертизы проектов создания финансово-промышленных групп, представляемых на рассмотрение Правительства Российской Федерации).

Указ Президента Российской Федерации от 27 мая 1994 г. №1089 "О мерах государственной поддержки технического перевооружения акционерного общества "Магнитогорский металлургический комбинат".

Постановление Правительства Российской Федерации от 19 июня 1994 г. №707 (Положение о порядке ведения Реестра финансово-промышленных групп Российской Федерации).

Постановление Правительства Москвы от 14 июня 1994 г. №488 "Об основных принципах и подходах в концепции формирования финансово-промышленных групп в Москве".

Указ Президента Российской Федерации от 28 октября 1994 г. №2023 "О выработке мер государственной поддержки создания и деятельности финансово-промышленных групп на базе финансово-промышленной группы "ИНТЕРРОС".

Указ Президента Российской Федерации от 2 ноября 1994 г. №2057 "О создании финансово-промышленной группы с участием акционерных обществ "АвтоВАЗ" и "КамАЗ".

Постановление Правительства Российской Федерации от 16 января 1995 г. №16 "О Программе содействия формированию финансово-промышленных групп".

Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 1995 г. №496 "О финансово-промышленной группе "Российский авиационный консорциум".

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 мая 1995 г. №687-р "О создании финансово-промышленной группы "Жилище".

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 июня 1995 г. №768-р "Условия экспериментальной отработки порядка ведения консолидированной отчетности финансово-промышленных групп, созданных в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 05.12.1993 г. №2096".

Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июня 1995 г. №688 "О межгосударственной финансово-промышленной группе "Интеррос".

Указ Президента Российской Федерации от 3 июля 1995 г. №662 "О мерах по формированию общероссийской телекоммуникационной системы и обеспечении прав собственности при хранении ценных бумаг и расчетах на

фондовом рынке РФ" (п.4 "О создании ФПГ - ОАО "Информационные технологии").

Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 1995 г. №688 "О межгосударственной финансово-промышленной группе "Интеррос".

Постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 1995 г. №754 "О заключении соглашения между правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о создании транснациональной финансово-промышленной группы "Ильюшин".

Указ Президента Российской Федерации от 26 июля 1995 г. №765 "О дополнительных мерах по повышению эффективности инвестиционной политики Российской Федерации";

Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 28 июля 1995 г. №81 "О порядке отражения в бухгалтерском учете отдельных операций, связанных с введением в действие первой части Гражданского кодекса Российской Федерации".

Инструкция Государственной налоговой службы Российской Федерации от 10 августа 1995 г. №37 "О порядке исчисления и уплаты в бюджет налога на прибыль предприятий и организаций" (с изменениями и дополнениями 22 января, 12 февраля 1996 г., 18 марта 1997 г.).

Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 1995 г. №843 "О мерах по созданию финансово-промышленной группы "Мостатнафта".

Указ Президента Российской Федерации от 22 сентября 1995 г. №963 "О создании открытого акционерного общества "Российская металлургия".

Временное положение об управляющих компаниях паевых инвестиционных фондов, о деятельности по доверительному управлению имуществом паевых инвестиционных и ее лицензировании (утверждены постановлением Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве РФ от 10 октября 1995 г. №11);

Типовые правила интервального инвестиционного фонда (утверждены постановлением Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации от 16 октября 1995 г. №14);

Типовой проспект эмиссии инвестиционных паев (утвержден постановлением Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации от 18 октября 1995 г. №15).

Федеральный Закон от 30 ноября 1995 "О финансово-промышленных группах" (принят Государственной Думой РФ 27 октября 1995 г. №190-ФЗ).

Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 1995 г. №1290 "О создании открытого акционерного общества "Российская металлургия".

Постановление Правительства Российской Федерации от 27 января 1996 г. №62 "О привлечении финансово-промышленной группы "Союзагропром" к формированию федерального фонда продовольствия".

Постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1996 г. "Об уполномоченном федеральном государственном органе по государственному регулированию создания, деятельности и ликвидации финансово-промышленных групп".

Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. №443 "О мерах по стимулированию создания и деятельности финансово-промышленных групп".

Постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 1996 г. №620 "О финансово-промышленной группе "Интерхимпром".

Постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 1996 г. №624 "О мерах государственной поддержки деятельности финансово-промышленной группы "АтомРудМет".

Постановление Правительства Российской Федерации от 10 ноября 1996 г. №1344 "О координационных и консультационных органах, образованных Правительством Российской Федерации".

Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 30 декабря 1996 г. №112 "О Методических рекомендациях по составлению и представлению сводной бухгалтерской отчетности».

Постановление Правительства Российской Федерации от 9 января 1997 г. №24 "О порядке ведения сводных (консолидированных) учета, отчетности и баланса финансово-промышленной группы".

Указ Президента Российской Федерации от 4 июля 1997 г. №676 «О закреплении в федеральной собственности акций акционерных обществ – участников финансово-промышленной группы тяжелого и энергетического машиностроения и передаче их в доверительное управление».

Постановление Правительства Российской Федерации от 21 июля 1997 г. №901 «О мерах государственной поддержки деятельности финансово-промышленной группы тяжелого и энергетического машиностроения».

Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 1997 г. №764 "О дополнительных мерах по повышению эффективности реализации президентской программы «Развитие электронной техники в России».

Постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 1997 г. №949 «О закреплении в федеральной собственности акций акционерных обществ – участников финансово-промышленной группы тяжелого и энергетического машиностроения и передаче их в доверительное управление».

Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 1997 г. №1264 «О заключении соглашения между Правительством Российской

Федерации и Правительством Республики Беларусь о создании межгосударственной финансово-промышленной группы «БелРусАвто».

Постановление Правительства Российской Федерации от 13 октября 1997 г. №1308 «О мерах государственной поддержки деятельности транснациональной промышленно-финансовой группы «Точность».

Указ Президента Российской Федерации от 20 ноября 1997 г. №1243 «О совершенствовании управления угольной промышленностью».

Постановление Правительства Российской Федерации от 20 ноября 1997 г. №1462 «О совершенствовании управления угольной промышленностью».

Указ Президента Российской Федерации от 22 ноября 1997 г. №1256 «Об открытом акционерном обществе «Российская металлургия».

Постановление Правительства Российской Федерации от 2 февраля 1998 г. №104 «О возложении на Министерство экономики Российской Федерации функций уполномоченного федерального органа по государственному регулированию создания, деятельности и ликвидации финансово-промышленных групп».

Винслав Ю. Российские ФПГ: пройденный путь и императивы роста. Российский экономический журнал, 1996, № 5-6.

Выводы относительно ведения учета и отчетности транснациональными корпорациями. – Нью-Йорк и Женева, ООН, 1994.

Кьян Йинджи. Реформирование корпоративного управления и финансов предприятий в Китае // Аоки М., Ким Х.К. (ред.) Корпоративное управление в переходных экономиках: Инсайдерский контроль и роль банков. - СПб.: Лениздат, 1997, с. 286-329.

Михайлов А. ФПГ: принципы антимонопольного контроля // Российский экономический журнал, 1997а, №11-12, с. 25-28.

Михайлов А.В. Общие принципы антимонопольного контроля при создании и деятельности финансово-промышленных групп // Винслав Ю.Б. (ред.). Развитие корпоративных форм хозяйствования в России (материалы к Международной конференции, 3-5 ноября 1997 г., г. Москва). - М.: МАЦ, МАКУ, 1997б, с. 39-57.

Михайлов А.В., Дементьев В.Е. Антимонопольный контроль и финансово-промышленные группы в российской экономике / Реструктуризация российской экономики: государственное регулирование и ФПГ. – М., ЦЭМИ РАН, 1997, с. 45-58.

Business taxation in the European union – L. Etc.: Wiley, 1994.

Hancock D. An introductions to taxation: Policy and practice. – L. Etc.: Chapman & Hall, 1995.

Rayney P., Rowland M. Practical corporation tax manual. – L.: Inst. of chartered accountants in England a. Wales, 1995.

Yuji Gomi. Guid to Japanese Taxes 1991-1992. - Tokyo: Zaiken Shoho Sha, 1991.