

Особенности корпоративного управления в непубличных акционерных обществах с государственным участием

Автор статьи:

Харчилава Х.П.,

Кандидат экономических наук, доцент кафедры «Корпоративное управление»
ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (Финансовый университет)

Kharchilava Kh.P.

Ph.D., Associate Professor of Corporate Governance Chair
Financial University under the Government of the Russian Federation

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета 2015 года.

Features of corporate governance in non-public joint-stock companies with state participation

Аннотация. Вступили в силу многочисленные поправки в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации о юридических лицах, значительно изменяющие правовое поле для российского бизнеса. Кодекс предлагает деление хозяйственных обществ на публичные и непубличные. На современном этапе развития российской экономики государство является собственником огромного количества непубличных компаний, в связи с этим возникает необходимость совершенствования системы корпоративного управления. Требования законодательства к непубличным компаниям носит диспозитивный характер, тем самым предоставляя большую свободу акционерным обществам в распределении полномочий между органами управления и контроля, в результате чего повышается ответственность самого общества. Следовательно, вопрос улучшения качества корпоративного управления в непубличных компаниях с государственным участием становится очень актуальным.

Abstract. Numerous amendments to Chapter 4 of the Civil Code of the Russian Federation on legal entities considerably changing the legal framework for Russian business were entered into force. Civil Code offers to business entities such kind of classification as: public and non-public. At the present stage of development of the Russian economy, the state is the owner of a huge number of non-public joint-stock companies, in this regard, there is need to improve the corporate governance system. Legal requirements for a public company are dispositive, thus providing greater freedom to joint stock companies in terms of distribution of powers between the levels of management and control, resulting in increased responsibility of the company. Consequently, the question of improving the quality of corporate governance in non-public joint-stock companies with state participation becomes very important.

Ключевые слова: корпоративное управление, компании с государственным участием, публичные и непубличные акционерные общества, стейкхолдеры, совет директоров, менеджмент.

Keywords: corporate governance, state-owned companies, public and non-public joint stock companies, stakeholders, board of directors, management.

Очевидно, государство, являясь собственником, акционером коммерческих компаний, становится субъектом экономических, правовых, социальных отношений, возникающих в процессе взаимодействия всех заинтересованных лиц, то есть становится участником процесса корпоративного управления. В связи с целым комплексом правовых, экономических, социальных отношений, возникающих в процессе управления федеральной собственностью (и, в частности, акционерной) в России, исследователи отмечают ее уникальность как теоретико-правовой конструкции. «Корпоративное управление федеральной собственностью» с этой точки зрения представляет собой «симбиоз между классическим корпоративным управлением, основанным на диспозитивных правоотношениях между участниками управления, и государственным управлением, основанным на жестком регулировании управленческих функций и осуществлении государственной деятельности, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть специальными субъектами – органами исполнительной власти»

Государство, инвестируя в акции предприятий, становится полноправным участником рыночных отношений, субъектом совместного предпринимательства, оказывается перед необходимостью участия в корпоративном управлении акционерных обществ через своих представителей. Деятельность акционерных обществ с государственным участием контролируют различные наблюдатели, которые представляют интересы не только государства, но и других инвесторов. Государство при этом выступает в роли «комплексного стейкхолдера», имеющего разносторонние интересы: в получении прибыли, увеличении доходов бюджета, в повышении качества управления объектами федеральной собственности, выполнению социальных обязательств, для осуществления всех необходимых функций государства.

Таким образом, во взаимоотношениях государства как собственника и других стейкхолдеров компаний могут возникать противоречия, основывающиеся на расхождении целей: «государство рассчитывает за счет партнерства обеспечить более высокую эффективность решения социальных задач, а бизнес – получить гарантированную прибыль при минимальном риске». Тем не менее существуют механизмы корпоративного взаимодействия и управления, которые помогают преодолевать подобные противоречия и согласовывать интересы всех стейкхолдеров. Следует отметить, что оптимальным было бы положение, когда государство могло соблюдать баланс между регулирующей своей функцией и функцией акционера, полноправного участника рынка. С помощью эффективных законодательных инструментов, тарифного регулирования и надзорных, контролирующих органов государство должно создавать наилучшие условия для законной, прозрачной деятельности субъектов рынка.

В Гражданском кодексе Российской Федерации зафиксировано право государства принимать участие в деятельности хозяйственных обществ (далее – АО). В качестве собственника акций государство имеет права на получение части прибыли от деятельности акционерных обществ и на участие в управлении обществом. В действующей Государственной программе РФ «Управление федеральным имуществом» (на период 2013–2018 годы) «под компаниями с государственным участием понимаются хозяйственные общества, акции (доли) в уставном капитале которых находятся в федеральной собственности (вне зависимости от величины)» Акционерные общества с участием государства можно сгруппировать по основанию количества принадлежащих ему акций: единственный акционер (100 %) и один из акционеров (менее 100 %). В первом случае государство, являясь единственным акционером, участвует в формировании совета директоров (наблюдательного совета) и исполнительных органов. Во втором случае государство через своих уполномоченных агентов частично участвует в корпоративном управлении либо участвует в формировании отдельных органов корпоративного управления, например, акционерное общество с участием государства в акционерном капитале; акционерное общество, в составе совета директоров (наблюдательного совета) которого присутствуют представители государства.

1 сентября 2014 года вступили в силу многочисленные поправки в главу 4 части первой ГК РФ о юридических лицах, значительно изменяющие правовое поле для российского бизнеса. Известно, что поправки в главу 4 части первой ГК РФ о юридических лицах, которые были выделены в отдельный проект Федерального закона № 47538-6/2 из проекта Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который был принят в первом чтении 27 апреля 2012 года, ожидалось уже давно. Они долго обсуждались в юридическом и бизнес-сообществах как по причине их значимости (понятно, что законодательство о юридических лицах является базовым для других институтов права), так и в связи с наиболее сильным их влиянием на предпринимательскую и общественную деятельность.

Одно из наиболее значимых изменений – исключение деления акционерных обществ на типы. Теперь нет закрытых акционерных обществ, для которых характерны размещение акций только среди заранее определенного круга лиц и возможность преимущественной покупки акций. Кодекс предлагает деление хозяйственных обществ на публичные и непубличные.

Публичные – это те общества, чьи акции и ценные бумаги, конвертируемые в его акции, публично размещаются (путем открытой подписки) или публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах, а непубличные – все остальные акционерные общества, которые не отвечают названным признакам, а также общества с ограниченной ответственностью. Публичное акционерное общество может, прекратив обращение акций на рынке, стать непубличным, и наоборот.

Особенность публичных обществ в том, что их создание и деятельность регулируются, главным образом, императивными нормами. Так, в публичном акционерном обществе должен обязательно образовываться

наблюдательный совет (п. 4 ст. 653), число членов которого не может быть менее пяти. Обязанности по ведению реестра акционеров публичного АО и исполнение функций счетной комиссии осуществляются независимой организацией, имеющей предусмотренную законом лицензию. В публичном АО не ограничиваются количество акций, принадлежащих одному акционеру, их суммарная номинальная стоимость, а также максимальное число голосов, предоставляемых одному акционеру.

Если к публичным обществам применяется императивное регулирование, исключающее свободу усмотрения для компаний, привлекающих средства неопределенного числа инвесторов, то применительно к непубличным обществам ГК РФ с учетом изменений, внесенных Законом № 99-ФЗ, допускает диспозитивное (дозволительное) регулирование, предоставляющее возможность выбора той или иной опции. В целом изменения в ГК РФ в сравнении с ранее действовавшими нормами применительно к непубличным обществам можно охарактеризовать как более диспозитивные – предоставляющие для бизнеса большую свободу усмотрения в выборе отдельных правовых конструкций. В таблице 1 представлены компетенции органов корпоративного управления в публичных и непубличных акционерных обществах.

Таблица 1. Компетенции органов корпоративного управления в публичных и непубличных акционерных обществах

Публичные АО	Непубличные АО
Компетенцию общего собрания акционеров (далее – ОСА) изменить нельзя	По единогласному* решению акционеров компетенция ОСА: может быть ограничена, за исключением вопросов, указанных в подп. 1) п. 3 ст. 66.3 ГК РФ; может быть расширена любым образом. *Единогласное решение принимается всеми акционерами (а не только участвующими в ОСА).
Коллегиальный орган управления (совет директоров, наблюдательный совет, далее – КОУ) является обязательным. Количество членов КОУ – не менее 5.	КОУ не является обязательным, если число владельцев голосующих акций менее 50 (п. 4 ст. 65.3 ГК РФ и п. 1 ст. 64 Закона об АО в действующей редакции). По единогласному решению акционеров количество членов КОУ может быть менее 5.
Два варианта толкования : 1) коллегиальный исполнительный орган (правление, дирекция, далее – КИО) является обязательным. Подп. 2), 3) п. 3 ст. 66.3 ГК РФ разрешают упразднение КИО только в непубличных АО. 2) КИО не обязателен, при этом единогласное решение для его упразднения не требуется. П. 3 ст. 65.3 ГК РФ: КИО образуется «в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, другим законом или уставом корпорации». Прямое требование о создании КИО в каждом публичном АО в ГК РФ отсутствует. Наличие единоличного исполнительного органа (далее – ЕИО) обязательно. Устав может предусматривать несколько ЕИО, действующих совместно или независимо друг от друга.	По единогласному решению акционеров КИО может не создаваться, а его функции – переданы коллегиальному органу управления или единоличному исполнительному органу Наличие единоличного исполнительного органа (далее – ЕИО) обязательно. Устав может предусматривать несколько ЕИО, действующих совместно или независимо друг от друга.
Нельзя	По единогласному решению акционеров можно изменить порядок созыва, подготовки и проведения ОСА и принятия решений ОСА, установленный законами и др. правовыми актами, при соблюдении следующих условий: акционеры

	не лишены права на участие в ОСА; акционеры не лишены права на получение информации об ОСА. Вывод: можно исключить/изменить правила и сроки, установленные Главой VII Закона об АО («Общее собрание акционеров») и Положением о дополнительных требованиях к порядку подготовки, созыва и проведения ОСА (приказ ФСФР России №12-6/пз-н от 02.02.2012г.)
Нельзя	По единогласному решению акционеров можно изменить: количественный состав; порядок формирования; порядок проведения заседаний коллегиального органа управления и коллегиального исполнительного органа по сравнению с законом и др. правовыми актами.
Наличие ревизионной комиссии обязательно	По единогласному решению акционеров ревизионная комиссия может быть упразднена
Аудит годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности обязателен для всех АО . Аудитор не должен быть «связан имущественными интересами» с АО или его акционерами	Аудит годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности обязателен для всех АО . Аудитор не должен быть «связан имущественными интересами» с АО или его акционерами

Необходимо отметить, что цели государства и коммерческие соображения могут противоречить друг другу. Классическая цель компании — максимизация капитала акционеров. Цели государства в основном социальные или политические — стране необходимо обеспечить стратегические преимущества во внешней политике, население необходимо снабжать жизненно важными услугами, такими, как услуги связи, поставки электроэнергии, тепла, газа, а все это может противоречить коммерческим целям. В таких условиях государство, в принципе, может игнорировать тяжелое финансовое положение компаний, убытки, невыплаченные долги. Изначально противоречивая система целей усложняет задачи корпоративного управления.

Классическое разделение на собственника и агента (менеджера), распоряжающегося активом в интересах собственника, становится все более сложным. Формально собственниками государственных активов являются граждане страны. Но граждане не напрямую управляют государственными компаниями, эта роль принадлежит государству как институту, а точнее, государственным ведомствам, в интересах государства осуществляющим управление компаниями. Далее функция управления опосредуется представителями государственных органов в управленческой структуре компании. Эта опосредованность в целом снижает степень контроля акционеров над деятельностью наемного менеджмента. Повышаются риски того, что агенты не будут действовать в интересах собственника, а будут использовать активы компании в личных интересах.

Советы директоров в непубличных компаниях с государственным участием выполняют роль передаточного звена. Функции советов директоров в этих компаниях зачастую сводятся к транслированию решений, принятых на более высоком уровне. По ключевым вопросам представители государства, которые, как правило, формируют большинство в советах директоров, консолидированно голосуют по директивам, утверждаемым ФОИВ. В силу должностной иерархии либо по причине отсутствия мотивации они не принимают активного личного участия в выработке решений. Такое положение дел напрямую противоречит принципу фидуциарной ответственности, т. е. ответственности, которую персонально несет член совета директоров перед всеми акционерами компании. В результате советы директоров фактически не являются органами, принимающими решения по таким важным вопросам, как назначение (или увольнение) генерального директора, приобретение значительных активов, определение стратегических направлений инвестирования и пр.

На наш взгляд, для непубличных компаний с государственным участием необходима особая модель корпоративного управления: большая прозрачность целей деятельности и предлагаемых для их достижения решений, профессионализм членов совета директоров и коллегиальность его работы, когда любое решение открыто и детально обсуждается людьми, имеющими полезный опыт и готовыми взять на себя

ответственность. Это позволило бы систематизировать и в дальнейшем учесть специфические для государственных компаний цели и специфические же риски, связанные со структурой собственности и не всегда отчетливой мотивацией «агентов».

Права акционеров акционерных обществ, акции которых находятся в собственности Российской Федерации, от имени РФ осуществляет Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (ФАУГИ). ФАУГИ выполняет следующие функции собственника: внесение вопросов в повестку дня общего собрания акционеров; выдвижение кандидатов для избрания в органы управления, ревизионную комиссию; предъявление требования для проведения внеочередного общего собрания акционеров; созыв внеочередного общего собрания акционеров; назначение представителя (выдача доверенности) для голосования на ОСА; определение позиции акционера – Российской Федерации по вопросам повестки дня ОСА, являющаяся по сути основной функцией ФАУГИ. Ответственность за оперативное управление компаниями с государственным участием может быть возложена на отраслевые министерства. Однако ФАУГИ должно согласовывать свои решения с соответствующим отраслевым министерством. В результате этого процедуры принятия решений в отношении государственных компаний становятся длительными и бюрократизированными.

Проведенный анализ системы корпоративного управления в непубличных российских компаниях с государственным участием позволяет сформулировать ряд конкретных рекомендаций, выполнение которых обеспечит соответствие результатов деятельности компаний целям и задачам как самой компании, так и государства.

Предложения по решению проблем мультизадачного агентирования в непубличных компаниях с государственным участием. В частном секторе есть ключевой показатель эффективности деятельности компании — прибыль. В государственном секторе может существовать масса показателей — экономических и неэкономических. Менеджеры всегда могут заявить, что причиной, по которой они потеряли деньги, была не их некомпетентность или неэффективность, а преследование иных целей. И со стороны практически невозможно оценить справедливость таких заявлений.

Когда между различными показателями предполагается баланс, менеджеры могут объяснить неудачу в достижении одной из целей «издержками», последовавшими из попыток достижения других. Падение оборота может быть объяснено как необходимое следствие поддержания занятости. Увольнения могут быть оправданы как необходимая предпосылка прибыльности. Это делает невозможным для акционера выработать какие-либо определенные критерии успешности для оценки менеджмента, что в свою очередь ведет к весьма серьезным проблемам агентирования.

Пока определение баланса между показателями предоставлено менеджеру, но дать ему несколько показателей — все равно что предоставить «индულгенцию», снимающую ответственность за профессиональные провалы.

Следует заметить, что проблема мультизадачного агентирования не является только проблемой стимулирования, которая могла бы быть разрешена доброй волей или более эффективным «внутренним» контролем. Конкуренция в частном секторе не только создает стимулы, она также предоставляет важные сведения об успешности компании. Так, к примеру, сравнивая себя с другими компаниями, действующими в конкурентной среде, частные могут определить, насколько успешнее можно действовать. Чтобы осуществлять такого рода сравнения между компаниями, показатели оценки менеджмента должны быть соизмеримыми. Единое указание на максимизацию прибыли допускает сравнение между компаниями, поскольку в сходной экономической среде все менеджеры делают примерно одно и то же.

Таким образом, с точки зрения корпоративного управления единственно возможным решением является определение самим принципалом того баланса между различными показателями, который ему желателен. Проблемы защиты интересов собственника в значительной степени снимаются четкой постановкой целей. Целевая направленность мотивации менеджеров в системах стимулирования является определяющей. Любая управленческая деятельность менеджеров должна быть подчинена достижению основной цели — увеличения стоимости компании для обеспечения стабильного роста компании. Стратегии управления государственной собственностью должны отталкиваться от принципа, что те государственные компании, в отношении которых государство не располагает целями, отличными от целей частного инвестора, должны быть приватизированы.

Список литературы

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. от 30.11.1994 № 51-ФЗ (принят ГД ФС РФ 21.10.1994), (действующая редакция от 06.04.2015)
2. Государственная программа РФ «Управление федеральным имуществом» (на период 2013-2018 годы). Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327.
3. *Бандурина Н.В.* Правовое регулирование корпоративного управления федеральной собственностью в Российской Федерации: автореф. дисс...д-ра юр. наук. М., 2012.
4. *Харчилава Х.П.* Анализ современных моделей корпоративного управления// Вестник государственного университета управления. М.: ГУУ, 2011. № 3.
5. *Харчилава Х.П.* Разработка методологии и механизма обеспечения баланса интересов в системе корпоративного управления// Вестник государственного университета управления. М.: ГУУ, 2011. № 6.
6. *Харчилава Х.П.* Современные проблемы развития корпоративного управления в российской экономике// Вестник государственного университета управления. М.: ГУУ, 2012. № 18.
7. *Шиткина И.С., Бирюков Д.О.* Компании с государственным участием: особенности правового регулирования и корпоративного управления // Национальный доклад по корпоративному управлению. Выпуск VI, Москва, 2013.