

ПРОБЛЕМЫ И ЗАДАЧИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ КОМПАНИЙ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ В СФЕРЕ ЭНЕРГЕТИКИ

DOI 10.18572/2312-4350-2020-1-8-15



Романова Виктория Валерьевна,
заведующий кафедрой энергетического права
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
директор Центра энергетического права
Санкт-Петербургского государственного
экономического университета,
доктор юридических наук
■ energylawdep@msal.ru

Единого унифицированного акта на уровне федерального закона, регулирующего отношения, возникающие в связи с осуществлением корпоративного управления в компаниях с государственным участием, на сегодняшний день нет. В отраслевых федеральных законах, на примере энергетической отрасли, закреплены отдельные положения, устанавливающие, в частности, требования к количеству акций государства как акционера, порядку их продажи. Несмотря на то, что многие проблемы правового регулирования в отношении компаний с государственным участием были предметом правовых исследований ученых юристов, вопросы, касающиеся корпоративного управления в компаниях с государственным участием, формы и порядка формирования обязательных к исполнению указаний от акционера, в том числе государства, по-прежнему актуальны. На проблематику обращают внимание специалисты в области корпоративного управления.

По результатам проведенного правового исследования выявлены пробелы, противоречия в нормативном правовом регулировании корпоративного управления в отношении компаний с государственным участием. Стратегическое значение многих компаний с государственным участием, социальные цели, которым должны соответствовать такие компании, обуславливают необходимость как государственного финансирования деятельности данных компаний, так и соответствующего контроля за реализацией этих средств. При этом на сегодняшний день нормы, регулирующие деятельность компаний с государственным участием, не систематизированы, отсутствуют единые принципы деятельности данных компаний, не разработаны подходы к оценке деятельности компаний с государственным участием с учетом отраслевой принадлежности и имеющейся в связи с этим спецификой, касающейся в том числе необходимости надлежащего содержания энергетической инфраструктуры, ее модернизации, строительства новой. Проблемным остается вопрос о порядке и сроках представления обязательных указаний

государства как акционера для голосования представителей в органах управления акционерными обществами, об ответственности представителей государства как акционера в органах управления акционерных обществ. Автором предлагаются варианты проведения унификации положений, регулирующих деятельность компаний с государственным участием, сформулированы предложения об уточнении порядка предоставления обязательных указаний государства как акционера при голосовании в органах управления, о разграничении ответственности лиц, осуществляющих подготовку обязательных указаний и представителей.

Ключевые слова: энергетическое право, энергетическое законодательство, особенности корпоративного управления в сфере энергетики, институт директив, ответственность представителей государства как акционера.

PROBLEMS AND TASKS OF LEGAL REGULATION OF CORPORATE MANAGEMENT IN COMPANIES WITH STATE PARTICIPATION IN THE ENERGY SECTOR

Victoriya V. Romanova

Doctor of Law

Head of the Energy Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Director of the Energy Law Center of the Saint Petersburg State University of Economics

There is still no single unified act at the federal law level regulating relations arising in corporate management of companies with state participation. Specific federal laws for example in energy sphere, contain specific provisions establishing, in particular, requirements for the number and procedure of sale of shares of the state as a shareholder, based on examples from the energy sector. Although many legal regulation problems of companies with state participation have been researched by legal scholars, issues relating to corporate management companies with state participation, forms and procedure of issue of shareholders' binding instructions, including those of the government, remain actual. Corporate management experts give their attention to these problems.

The conducted legal research revealed gaps and inconsistencies in legal regulation of corporate management in companies with state participation. Strategic value of many companies with state participation, social goals these companies are to achieve are dictated by the need for both state funding of their businesses and proper control over allocation of these funds.

However, there are still no systematized enactments regulating activities of companies with state participation, no unified principles of conducting their activities, no approaches to assessment of companies with state participation activities considering their industry-specific characteristics, including the for proper energy infrastructure components, upgrade, new facilities construction. The issue of the procedure and deadlines for issuing binding instructions of the government as a shareholder for voting by representatives in management bodies of joint-stock companies, responsibility of government representatives as shareholders in management bodies of joint-stock companies. The author proposes options for unification of provisions regulating activities of companies with state participation, ways to clarify the procedure for issue of binding instructions by the state as a shareholder during voting in management bodies, to delineate responsibilities of officials preparing binding instructions and representatives.

Keywords: energy law, energy legislation, special aspects of corporate management in the energy sector; concept of obligatory instructions for representative of a shareholder; responsibility of representatives of the state as a shareholder.

Государственный сектор сохраняет высокую долю в экономике России, крупнейшие компании с государственным участием присутствуют в 9 отраслях, большая часть из них функционирует в нефтяной и нефтегазовой промышленности (7), банковской сфере (5) и машиностроении (4) [1].

В Национальном докладе по корпоративному управлению отмечается, что компании с государственным участием существенным образом влияют на состояние экономики страны, что диктует необходимость обеспечить надлежащий уровень корпоративного управления в них [2].

Несмотря на то, что многие проблемы правового регулирования в отношении компаний с государственным участием были предметом правовых исследований ученых юристов, исследовались в трудах в том числе В.К. Андреева, Е.П. Губина, В.В. Лаптева, В.А. Лаптева, О.А. Макаровой, В.Ф. Попондопуло, И.С. Шиткиной и др. вопросы, касающиеся корпоративного управления в компаниях с государственным участием, формы и порядка формирования обязательных к исполнению указаний от акционера, в том числе государства, по-прежнему актуальны. На проблематику обращают внимание специалисты в области корпоративного управления [3].

На Экспертном совете 29 января 2019 года в Институте экономики РАН отмечаются следующие проблемы корпоративного управления компаниями с государственным участием: (1) низкая экономическая эффективность госкомпаний; (2) риски злоупотреблений и вывода активов менеджментом и недобросовестными представителями государства; (3) отсутствие аналитической информации о динамике экономических показателей госкомпаний; (4) отсутствие аналитической информации о влиянии участия независимых профессиональных директоров на экономические успехи госкомпаний [4]. В докладе Национальной ассоциации корпоративных директоров среди проблем корпоративного управления отмечаются: сокращение объема раскрываемой информации; отсутствие понимания роли совета директоров как основного контрольного механизма, необязательность ревизионных комиссий в непубличных акционерных обществах [5].

Среди целей Государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» [6] указано на необходимость повышения эффективности и качества управления компаниями с государственным участием. Для этого планируется внедрение уполномоченным федеральным органом исполнительной власти совместно с профессиональными общественными объединениями механизмов оценки каче-

ства корпоративного управления компаний с государственным участием, внедрение элементов передового корпоративного законодательства; повышение качества корпоративного управления компаний с государственным участием в соответствии с международными аналогами; оптимизация корпоративной структуры; поэтапный отказ от института директив во взаимосвязи с усилением мер ответственности директоров за принятие решений и недостижение установленных показателей деятельности, со страхованием их ответственности.

Указанные вопросы стали предметом правового исследования в рамках научно-исследовательской работы, определенной ПАО «Газпром» для Центра энергетического права СПбГЭУ, и предметом обсуждения на соответствующих круглых столах и семинарах [7].

Требования к количеству принадлежащих государству акций в отдельных компаниях закреплены на уровне федеральных законов, в Указах Президента Российской Федерации.

Нормы, регулирующие отношения в области корпоративного управления, в том числе в компаниях с государственным участием, также содержатся в Гражданском кодексе Российской Федерации, Федеральном законе «Об акционерных обществах», Федеральном законе «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Единого унифицированного акта на уровне федерального закона, регулирующего отношения, возникающие в связи с осуществлением корпоративного управления в компаниях с государственным участием, на сегодняшний день нет.

В отраслевых федеральных законах, на примере энергетической отрасли, закреплены отдельные положения, устанавливающие, в частности, требования к количеству акций государства как акционера, порядку их продажи.

В соответствии со статьей 15 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» суммарная доля обыкновенных акций организации — собственника Единой

системы газоснабжения, которые находятся в собственности Российской Федерации и в собственности акционерных обществ, более 50 процентов акций которых находятся в собственности Российской Федерации, не может составлять менее чем 50 процентов плюс одна акция общего количества обыкновенных акций организации — собственника Единой системы газоснабжения. Продажа и иные способы отчуждения таких обыкновенных акций могут быть осуществлены на основании федерального закона. Данное требование касается организации — собственника Единой системы газоснабжения.

В соответствии с пунктом 2 статьи 8 Федерального закона «Об электроэнергетике» организация по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью является открытым акционерным обществом. Доля участия Российской Федерации в уставном капитале организации по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью в период реформирования Российского открытого акционерного общества энергетики и электрификации «Единая энергетическая система России» не может составлять менее 52 процентов. По завершении реформирования контроль Российской Федерации над организацией по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью осуществляется путем прямого или косвенного владения Российской Федерацией долей в ее уставном капитале не менее 50 процентов плюс одна голосующая акция.

В соответствии с пунктом 3 статьи 12 Федерального закона «Об электроэнергетике» системный оператор является открытым акционерным обществом. Доля участия Российской Федерации в уставном капитале системного оператора в период реформирования Российского открытого акционерного общества энергетики и электрификации «Единая энергетическая система России» не может составлять менее чем 52 процента. До завершения реформирования доля Российской Федерации должна быть увеличена

до уровня 100 процентов в уставном капитале системного оператора способами, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

Особое правовое регулирование предусмотрено для акционерных обществ атомной энергетики в соответствии с Федеральным законом «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Согласно части 13 статьи 3 данного закона учредителем основного акционерного общества является Российская Федерация. В соответствии с частью 18 статьи 4 указанного закона все акции основного акционерного общества находятся в федеральной собственности или в собственности Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Продажа и иные способы отчуждения находящихся в федеральной собственности или в собственности Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» акций основного акционерного общества, передача их в залог, а также иное распоряжение указанными акциями осуществляется на основании федерального закона, за исключением передачи по решению Президента Российской Федерации в качестве имущественного взноса Российской Федерации акций основного акционерного общества в собственность Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Для отдельных компаний положения о доле участия государства закреплены в Указах Президента Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 Указа Президента Российской Федерации от 3 мая 2018 года № 188 «Об увеличении уставного капитала публичного акционерного общества «Федеральная гидрогенерирующая компания — РусГидро» доля Российской Федерации в уставном капитале указанного акционерного общества должна быть в размере не менее 60,56 процента.

В соответствии с пунктом 3 Указа Президента Российской Федерации от 18 февра-

ля 2017 года № 71 «О развитии публичного акционерного общества «Транснефть» доля Российской Федерации в его уставном капитале должна быть сохранена в размере не менее чем 75 процентов плюс одна акция, и при этом в федеральной собственности должны быть 100 процентов обыкновенных акций этого акционерного общества.

Особое правовое регулирование предусмотрено для акционерных компаний атомной отрасли в соответствии с Федеральным законом «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

На уровне подзаконного нормативного правового акта нормы, регулирующие порядок участия государства, как акционера в обществах с государственным участием, закреплены в Постановлении Правительства Российской Федерации «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции»)» от 3 декабря 2004 года № 738.

В данном нормативном правовом акте содержатся определенные требования к письменным директивам, на основании которых представитель государства голосует на общем собрании и совете директоров в указанных акционерных обществах. При этом представители энергетических компаний отмечают, что директивы поступают с приложениями документов методического характера с непрозрачной процедурой разработки и принятия, а также недостаточным уровнем юридической проработки.

Таким образом, проведение правового исследования, посвященного правовому обеспечению корпоративного управления в отношении компаний с преобладающим государственным участием, представляется своевременным и актуальным.

По результатам проведенного правового исследования выявлены пробелы, про-

тиворечия в нормативном правовом регулировании корпоративного управления в отношении компаний с государственным участием.

Стратегическое значение многих компаний с государственным участием, социальные цели, которым должны соответствовать такие компании, обуславливают необходимость как государственного финансирования деятельности данных компаний, так и соответствующего контроля за реализацией этих средств.

При этом на сегодняшний день нормы, регулирующие деятельность компаний с государственным участием, не систематизированы, отсутствуют единые принципы деятельности данных компаний, не разработаны подходы к оценке деятельности компаний с государственным участием с учетом отраслевой принадлежности и имеющейся в связи с этим спецификой, касающейся в том числе необходимости надлежащего содержания энергетической инфраструктуры, ее модернизации, строительства новой.

Общими проблемами правового регулирования как для национального, так и для зарубежного законодательства являются отсутствие определенности в отношении формы обязательных указаний акционера, в том числе государства, и вопросы ответственности представителей акционеров при наличии обязательного указания акционера, в том числе государства.

Представляется целесообразным включение на уровне законодательного акта положений об ответственности принимающих директивы должностных лиц государственных органов в том числе за сроки предоставления директив в общество. На вопросе об ответственности представителей в органах управления акционерного общества следует остановиться отдельно. Особое внимание следует обратить на пункт 6 статьи 71 Федерального закона «Об акционерных обществах»: представители государства или муниципального образования в совете директоров (наблюдательном совете) общества несут предусмотренную настоящей статьей ответственность наряду с другими членами со-

вета директоров (наблюдательного совета) общества. При этом следует отметить, что законодатель не разделяет ответственность представителей от ответственности лиц, принимающих обязательные указания для голосования.

Представляется, что в случае, если член совета директоров фактически только озвучивает указание акционера и это отражено в его доверенности, то ответственность за причинение такими решениями убытков обществу должны нести те, кто определял позицию государства как акционера.

Учитывая, что среди задач по совершенствованию корпоративного управления государство выделяет и задачу постепенного упразднения института директив, то на период, пока не будет принято решение об отказе от использования института директив для представителей, представляется целесообразной также постановка вопроса о разграничении ответственности между государственными органами, должностными лицами государственных органов за причиненные убытки обществу, акционерам.

Среди пробелов в действующем регулировании следует отметить и отсутствие дифференцированного определения преобладающего участия государства, в отношении количества представителей государства, иного акционера, имеющего преобладающее участие в компаниях, имеющих стратегическое значение.

При проведении работы по унификации положений о деятельности компаний с государственным участием на национальном уровне может быть предложено несколько вариантов: (1) унификация положений на уровне федерального закона, регулирующих порядок создания, деятельности, корпоративного управления, прекращения деятельности компаний с государственным участием вне зависимости от отраслевой принадлежности; (2) унификация положений на уровне федерального закона, регулирующих порядок создания, деятельности, корпоративного управления, прекращения деятельно-

сти компаний с государственным участием в определенных отраслях энергетики. Примеры унификации положений для нескольких отраслей энергетики есть, например, Федеральный закон от 21 июля 2011 года № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»; (3) унификация положений на уровне федерального закона, регулирующих порядок создания, деятельности, корпоративного управления, прекращения деятельности компаний с государственным участием в отдельной отрасли энергетики.

При этом, принимая во внимание пример правового регулирования корпоративного управления в такой отрасли энергетики, как атомная, унификация может быть осуществлена по отраслевому принципу в отдельных отраслях путем дополнения при необходимости соответствующими главами действующих федеральных законов, например, Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации».

На международном уровне также может быть рекомендовано несколько вариантов унификации положений о корпоративном управлении в компаниях с государственным участием.

Унифицированные положения могут быть закреплены в многостороннем международном соглашении, двустороннем международном соглашении, в том числе при реализации отдельных проектов.

Следует обратить внимание, что к первоочередной задаче по обеспечению международно-правовой защиты интересов российских организаций топливно-энергетического комплекса, согласно Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации, отнесено развитие интеграционных связей в рамках Евразийского экономического союза и Содружества Независимых Государств, углубление партнерства в сфере энергетики по линии объединения БРИКС, Шанхайской организации сотрудничества, развитие сотрудничества с иностранными государствами в рамках Форума стран — экспортеров газа, с Организацией стран — экспортеров нефти и другими меж-

дународными организациями. В Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации также поставлена задача по совершенствованию внешнеполитических инструментов и механизмов взаимодействия с основными профильными международными организациями и участниками мировых энергетических рынков в целях обеспечения устойчивого функционирования этих рынков.

В этой связи представляется целесообразной постановка вопроса о проведении работы по унификации положений о корпоративном управлении в компаниях с государственным участием в рамках интеграционных объединений.

Такая унификация может быть проведена путем разработки международных соглашений между государствами — участниками указанных международных организаций, в том числе также в рамках определенных проектов. В таких соглашениях целесообразно определить унифицированный понятийный аппарат, порядок реализации акций, порядок принятия решений, в том числе государствами как акционерами, положения об ответственности уполномоченных органов, должностных лиц за убытки или упущенную выгоду компании. В качестве примера отраслевого межправительственного соглашения, заключенного в целях реализации международного проекта и содержащего в том числе положения в части корпоративного управления, можно предложить вниманию Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Турецкой Республики о сотрудничестве в сфере строительства и эксплуатации атомной электростанции на площадке «Аккую» в Турецкой Республике. Ратифицировано Федеральным законом от 29 ноября 2010 года № 322-ФЗ. В статье 5 соглашения закреплены положения, касающиеся в том числе корпоративного управления проектной компанией при строительстве атомной электростанции на площадке «Аккую», которая несет ответственность по страхованию рисков, покрывающих сроки инвестиций и эксплуатации проек-

та. Представляется, что подобная унификация может быть полезной при реализации и иных международных энергетических проектов.

Отдельно хотелось бы остановиться на следующих вопросах, которые могут быть разрешены на уровне подзаконных нормативных правовых актов, включая в том числе вопросы, касающиеся сроков представления в акционерное общество обязательных к исполнению указаний от акционера, в том числе государства. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 738 не содержит требования о сроках предоставления директив в общество. В этой связи представляется целесообразным включить требования о сроках, в которые директивы должны быть получены в обществе.

Также следует остановиться на вопросах, касающихся оформления директив и разграничения полномочий государственных органов.

Согласно абзацу 2 пункта 20 Положения об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции») проекты директив представителям интересов Российской Федерации в совете директоров, подготовленные в соответствии с пунктами 17–19 настоящего Положения, вносятся Министерством экономического развития Российской Федерации в Правительство Российской Федерации. При этом в соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2017 года № 1870-р определены профильные министерства, по согласованию с которыми Росимущество осуществляет права акционера. В этой связи представляется целесообразным включить на уровне федерального закона положения о разграничении ответственности органов и должностных лиц, определяющих позицию государства как акционера.

Сформулированные предложения могут быть использованы в дальнейшем в нор-

творческой деятельности в целях развития правового регулирования деятельности ком-

паний с государственным участием в сфере энергетики. ■

Библиография

1. Данные Аналитического Центра при Правительстве Российской Федерации. Госсектор в российской экономике // Бюллетень о развитии конкуренции. 2019. № 25. URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/21642.pdf>
2. Национальный доклад по корпоративному управлению. Вып. X / ответственный редактор С. Поршаков ; в подготовке доклада принимали участие: А. Тимошенко, Е. Чумакова. Москва, 2018. URL: http://www.interros.ru/upload/video/NSKU_2018.pdf
3. Материалы к докладу на I Экспертном совете / докладчик А.А. Воронин. Москва, 2019. URL: https://inecon.org/docs/2019/Voronin_Presentation_29012019.pdf
4. Гоголь А.А. Тренды корпоративного управления 2018 / А.А. Гоголь, Н.В. Старченко. Москва : Институт экономики РАН, 2019. URL: https://inecon.org/docs/2019/Starchenko_presentation_29012019.pdf
5. Гоголь А.А. Тренды корпоративного управления 2018 / А.А. Гоголь, Н.В. Старченко. Москва : Институт экономики РАН, 2019. URL: https://inecon.org/docs/2019/Starchenko_presentation_29012019.pdf
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 327 «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 года № 352-20) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>
7. РОССЕТИ. URL: http://www.rosseti.ru/press/news/index.php?ELEMENT_ID=36566 ; Цикл международных мероприятий в Центре энергетического права. URL: <https://unecon.ru/info/cikl-mezhdunarodnyh-meropriyatiy-v-centre-energeticheskogo-prava-0>