

На правах рукописи

СИМАТОВА ЕЛЕНА ЛЬВОВНА

**УЧАСТИЕ ПУБЛИЧНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ В КОММЕРЧЕСКИХ
ОРГАНИЗАЦИЯХ**

12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право;
семейное право; международное частное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Краснодар 2008

Работа выполнена на кафедре гражданского права ФГОУ ВПО «Кубанский государственный аграрный университет».

Научный
руководитель:

Параскевова Светлана Андреевна
доктор юридических наук, доцент

Казимиров Евгений Митрофанович кандидат юридических наук, доцент
--

Официальные
оппоненты:

Рыбаков Вячеслав Александрович
доктор юридических наук, профессор

Коновалов Александр Иванович
кандидат юридических наук, доцент

Ведущая
организация:

Краснодарский университет МВД России

Защита состоится 21 ноября 2008 года в 16-00 час. на заседании объединенного диссертационного совета ДМ-220.038.10 по присуждению ученой степени доктора (кандидата) юридических наук при Кубанском государственном аграрном университете по адресу 350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13, главный учебный корпус.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Кубанского государственного аграрного университета.

Автореферат разослан ____ октября 2008г.

Учёный секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

В.П. Камышанский

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Решение сложнейших экономических проблем, в том числе удвоение ВВП, возможно только комплексно, в том числе с использованием средств государственного регулирования экономики. При этом важное место, на наш взгляд, занимает совершенствование хозяйственной деятельности коммерческих организаций, на которую могут непосредственно влиять государство и муниципальные образования. Речь идет о государственных и муниципальных унитарных предприятиях, а также хозяйственных обществах с долей участия публичных образований. Влияние на деятельность таких организаций возможно только при наличии эффективных правовых средств. Однако, в настоящее время таких средств явно недостаточно.

Более того, 25 августа 2006г. Правительство РФ утвердило прогнозный план приватизации федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007-2009 годы, согласно которому в 2008-2009 годах к приватизации будут предложены все федеральные государственные унитарные предприятия, не обеспечивающие выполнение государственных функций Российской Федерации, а также акции открытых акционерных обществ, созданных при акционировании федеральных государственных унитарных предприятий.

По оценкам экономистов, на сегодняшний день российское государство владеет 100%-ным пакетом акций в более чем 160 акционерных обществах, контрольным пакетом – более чем в 540 компаниях и блокирующим пакетом – примерно в 1200 компаниях, не считая предприятий с более мелкой долей публичного участия. Следует также учитывать, что в ряде компаний государство владеет акционерным капиталом опосредованно, через контроль над основным предприятием, имеющим, в свою очередь, контрольный пакет в своей дочерней компании, поскольку государство также активно вмешивается в управление такими предприятиями, хотя формально они не относятся к предприятиям с долей публичного участия.

Вместе с тем, в участии публичных образований в коммерческих организациях существуют многочисленные недостатки. В частности, по результатам проверок Счетной палаты было выявлено, что представители государства при голосовании по распределению дивидендов не выполняют директивы Федерального агентства по управлению федеральным имуществом, а последнее не всегда дает четкие указания там, где они необходимы; представители государства не соблюдают порядок принятия решений о начислении дивидендов по государственным пакетам акций; Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом не подает иски в суд на компании, не перечислившие дивиденды в бюджет государства.

Вот почему поиск решения качественного и эффективного участия в коммерческих организациях особенно актуален и является одним из приоритетных направлений деятельности публичных образований. Государство располагает значительными ресурсами и признает необходимость участия в управлении стратегически важными предприятиями. Но с другой стороны, из

сферы публичного интереса, исходя из данных плана приватизации, исключаются организации оборонно-промышленного комплекса, науки, транспорта, связи, геологии и промышленности драгоценных металлов и камней.

Основным мотивом выведения указанных предприятий из сферы государственного влияния, как отмечалось выше, является невыполнение государственных функций и полномочий Российской Федерации, реализация которых положена в основу участия публичных образований в коммерческих организациях. Таким образом, несмотря на внушительные объемы находящейся у государства собственности, унитарные предприятия в большинстве своем убыточны, а акционерные общества с долей государственного участия зачастую игнорируют публичные интересы. Участие в коммерческих организациях происходит ненадлежащим образом, в том числе и по причине ненадлежащего управления государственным имуществом.

Причина данной проблемы кроется в отсутствии четких критериев необходимости создания и функционирования принадлежащей государству собственности: в результате государство зачастую не в состоянии эффективно управлять и осуществлять действенный контроль за принадлежащей ему собственностью. В итоге существующее количество федеральных государственных унитарных предприятий и учреждений, объектов недвижимости и долей государства в акционерных обществах не в полной мере соответствуют его потребностям и возможностям.

Меры, предпринимаемые на государственном уровне, направлены на ликвидацию проблемы путем расширения процессов приватизации и прекращения деятельности предприятия с публичной долей участия, а не на ее решение. Проводимые мероприятия в отношении повышения эффективности участия публичных образований в коммерческих организациях ситуацию в целом не меняют. По-прежнему действуют устаревшие нормативные акты, исследователи констатируют наличие множества необоснованных ограничений, противоречий, а также низкую заинтересованность менеджмента.

Степень изученности проблемы. Участие публичных образований в гражданском обороте всегда составляло важную часть гражданско-правового учения и нашло свое отражение в работах А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого, Е.А. Суханова, Л.А. Грося, О.Н. Садикова, С.Н. Братуся, В.К. Венедиктова, где значительное место отведено изучению государства, государственных и муниципальных образований как субъектов гражданских правоотношений, их правоспособности и специфике деятельности. Однако, непосредственно участию публичных образований в коммерческих организациях, а также владением и распоряжением государственной собственностью внимания уделено не так много. В числе исследователей данного вопроса следует выделить А.В. Иванюка, Н.А.Щербакову, Ю.В. Бойчук, В.Е. Белова, Т.В. Закупень и Э.В. Талапину.

В последнее время научный интерес стали привлекать такие вопросы участия публичных образований в коммерческих организациях, как альтернативные способы управления государственной и муниципальной собственностью. В этом контексте особо следует выделить публикации З.Э.Беневоленской, В.В. Кузнецовой, В.А.Туткевича, А.А.Филатова и Д.И.Черкаева.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, возникающие по поводу реализации публичными образованиями своих социально-экономических функций путем участия в коммерческих организациях.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие правовой статус, правоспособность, функции публичных образований, их участие в гражданском обороте посредством создания коммерческих организаций.

Основная цель диссертационного исследования состоит в проведении комплексного научного анализа теоретических и практических проблем участия государства, государственных и муниципальных образований в коммерческих организациях, определении его специфики и значения, а также выявлении конкретных направлений совершенствования законодательства, регламентирующего порядок управления такими предприятиями.

Для достижения данной цели поставлены **следующие задачи**:

- рассмотреть специфику публичных образований как субъектов гражданского права в контексте современного российского гражданского законодательства, их функции;
- охарактеризовать правоспособность таких образований;
- изучить способы участия публичных образований в гражданском обороте посредством коммерческих организаций;
- дать правовую оценку факторам, повышающим эффективность такого участия;
- провести правовой анализ проблем, связанных с управлением имуществом в юридических лицах с публичной долей участия;
- определить роль альтернативных способов участия публичных образований в коммерческих организациях и их нормативное закрепление;
- проанализировать зарубежный опыт законодательного регулирования участия публичных образований в коммерческих организациях и изучить возможность заимствования некоторых правовых конструкций;
- теоретически обосновать необходимость внесения изменений и дополнений в российское законодательство на основе критического анализа соответствующих нормативных правовых актов.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют общенаучные методы познания: системно-структурный, анализа и синтеза, абстрагирования, обобщения, исторический, логический; а также специальные методы познания: формально-логический, сравнительно-правовой, правового конструирования.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных правоведов разных исторических периодов, представляющих различные доктринальные воззрения: Т.Е. Абовой, В.Е. Белова, З.Э. Беневоленской, М.М. Богуславского, Ю.В. Бойчук, М.И. Брагинского, С.Н. Братуся, В.В. Витрянского, И.В. Выдрина, Е.Ю. Гаврилиной, Я.М. Гританс, Л.А. Грося, А.Н. Гуева, В.В. Дяконова, В.В. Долинской, Т.В. Закупень, А.В. Иванюк, Т.И. Илларионовой, М.Г. Ионцева, А.Д. Корецкого, А.Ю. Кабашиной, В.П. Камышанского, А.Н. Кокотова, В.В. Кузнецовой, О.Е. Кутафина, А.А.

Молчанова, В.В. Лазарева, А.Г. Лисицына-Светланова, Л.А. Морозовой, М.М. Осадчей, Ю.В. Петровичевой, В.Ф. Попондопуло, Л.П. Рассказова, О.Н. Садикова, А.П. Сергеева, Е.А. Суханова, Э.В. Талапиной, Ю.К. Толстого, В.А. Туткевича, В.И. Фадеева, А.А.Филатова, Е.О. Филатова, З.И. Цыбуленко, Д.И.Черкаева, В.Е. Чиркина, Н.А. Щербаковой и других.

На защиту выносятся следующие основные положения.

1. Публично-правовые образования обладают целевой гражданской правоспособностью в силу их особого правового статуса. Содержание правового статуса публично-правовых образований обусловлено, прежде всего, характером возложенных на них социально-экономических функций.

2. Предлагается следующая классификация способов участия публичных образований в гражданском обороте:

Первый способ – занятие предпринимательской деятельностью непосредственно самих органов государства и местного самоуправления.

Второй способ – участие в делах приватизации государственного и муниципального имущества.

Третий способ – это участие в предпринимательской деятельности посредством создаваемых коммерческих и некоммерческих организаций:

- государственных и муниципальных унитарных предприятий, которым имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, и казенных предприятий, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, и учреждений;

- акционерных обществ с участием государства: а) капитал на 100% принадлежит государству; б) государству принадлежит контрольный пакет акций либо «золотая акция»; в) акции, принадлежащие государству, не образуют контрольного пакета.

3. Правовая регламентация участия публичных образований в коммерческих организациях нуждается в детализации требований к их учредительным документам по объему и содержанию вопросов осуществления советом директоров возложенных на них функций.

Предложения по детализации требований касаются обязательного закрепления количества и пропорциональности представителей публично-правовых образований в совете директоров, их кворума.

В учредительных документах следует предусмотреть право решающего голоса за председателем совета директоров и определить судьбу письменных мнений (разрешение либо запрет).

4. Правовой статус исполнительного органа юридических лиц необходимо регламентировать более подробно. С этой целью предлагается ввести повышенные требования к квалификации, предусмотреть обязательную аттестацию и ввести ответственность в виде санкции за неисполнение данного требования к лицам, входящим в состав исполнительного органа.

5. В силу практической неэффективности существующих норм, регламентирующих случаи проведения аудита государственных и муниципальных унитарных предприятий, предлагается внести соответствующие поправки в ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»

в виде изменения редакции ст. 7 ФЗ «Об аудиторской деятельности» от 07.08.2001г. № 119-ФЗ и ст. 26 ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14.11.2002г. № 161-ФЗ, которые предусматривали бы обязательную ежегодную аудиторскую проверку всех без исключения унитарных предприятий.

6. На законодательном уровне следует закрепить доверительное управление открытыми акционерными обществами по перечню, определяемому стратегически важным характером таких предприятий.

7. Предлагается на законодательном уровне определить правовой статус и придать нормативный характер специальным комитетам при предприятиях с долей публичного участия.

8. Институт независимых директоров как способ участия публичных образований в коммерческих организациях также нуждается в нормативно-правовом закреплении. В частности, предлагается придать общеобязательный характер соответствующим положениям Кодекса корпоративного поведения, утвержденного Распоряжением Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 4 апреля 2002 г. № 421/р «О рекомендации к применению Кодекса корпоративного поведения», в настоящее время выступающего рекомендацией для участников предпринимательской деятельности, путем принятия соответствующих законов и подзаконных актов.

9. Систематизация и анализ зарубежного опыта нормативно-правовой регламентации участия публичных образований в коммерческих организациях позволяют выдвигать предложения по восприятию данных положений по вопросам регламентации правового статуса представителей государства, государственных и муниципальных образований в юридических лицах и взаимоотношений с ними.

Предложения по практической реализации данных положений в виде изменений и дополнений действующего законодательства изложены в настоящем исследовании и приложении к нему.

Научная новизна работы. В диссертации впервые осуществлено системное и последовательное исследование участия публичных образований в коммерческих организациях. Ранее исследователями не были рассмотрены комплексные причины низкой эффективности такого участия, в том числе в его управленческом аспекте, а также правовые пробелы данной области, чему посвящена вторая глава исследования.

Дается обзор и характеристика альтернативных методов участия публичных образований в коммерческих организациях, которые до сих пор фактически не используются в силу своей малоизученности в отечественной науке, сделаны оригинальные предложения по их практическому воплощению.

Впервые проведен сравнительный анализ систем публичного участия в юридических лицах в зарубежных странах, сделаны предложения по заимствованию европейского опыта российской практикой.

Теоретическая значимость результатов диссертационного исследования. Теоретические положения и выводы, сформулированные в диссертации, могут быть использованы: для развития теории гражданского и предпринимательского

права; при подготовке законопроектов и других нормативно-правовых актов в целях оптимизации и совершенствовании действующего законодательства, регламентирующего участие публичных образований в коммерческих организациях.

Практическая значимость. Практическая значимость диссертационного исследования выражается в том, что сделанные в работе выводы и рекомендации позволят усовершенствовать правоприменительную практику, обеспечив применение единых подходов к решению задач, связанных с участием публичных образований в коммерческих организациях. Основные его положения могут быть использованы для оптимизации процесса управления и повышения эффективности функционирования таких предприятий.

Предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы Краснодарского края, изложенные в Приложении №1 к настоящему исследованию, приняты финансово-экономическим управлением Законодательного Собрания края и положены в основу законопроектов.

Материалы исследования могут быть использованы для формирования более полного представления о публичных образованиях как субъектах гражданского оборота в ходе учебного процесса в высших и средних специальных заведениях.

Структура и объем диссертации обусловлены характером системно-правового исследования проблем участия публичных образований в коммерческих организациях. Исследование состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения, списка использованной литературы и нормативных правовых актов, приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во ВВЕДЕНИИ обосновывается актуальность решаемой научной проблемы, степень разработанности, определяются объект и предмет исследования, формулируется краткая сущность поставленной научной проблемы, обозначаются цель и научные задачи, определяются методологические и теоретические основы, научная новизна, их практическая ценность, теоретическая значимость работы, выделяются основные положения, выносимые на защиту, приводится информация о теоретической и практической ценности исследования, выводов и рекомендаций, содержащихся в работе.

Глава первая «Публичные образования как учредители коммерческих организация: общие положения» включает в себя два параграфа и посвящена общим положениям участия публичных образований в коммерческих организациях.

В первом параграфе **«Понятие публичных образований и их гражданская правосубъектность»** дается понятие публично-правовых образований, рассматриваются вопросы их правовой природы и функций, особый упор делается на социально-экономическую функцию. На основании приведенных мнений относительно правоспособности таких образований сделан вывод о том, что ее характер следует определить как целевой. Это объясняется самой спецификой таких субъектов гражданского права, их двойственным статусом, особенностями участия в коммерческом обороте, неограниченными

возможностями в плане установления собственных полномочий и пределов компетенции и, наконец, самим характером участия в гражданских правоотношениях как результатом реализации социального предназначения этих субъектов.

Во втором параграфе первой главы **«Общая классификация способов участия публичных образований в коммерческих организациях»** речь идет о том, что государство, государственные и муниципальные образования могут участвовать в гражданском обороте как непосредственно, так и через специально созданные им для этих целей юридические лица в организационно-правовых формах, предусмотренных действующим гражданским законодательством.

Внимание настоящего исследования обращено к опосредованному участию публично-правовых образований в обороте, которое достигается путем вступления в него созданных ими юридических лиц, действующих как таковые, принимающих обязанности и приобретающих права для себя, а не для публично-правовых образований. Такими юридическими лицами выступают государственные и муниципальные унитарные предприятия и финансируемые публично-правовыми образованиями учреждения. Через этих юридических лиц косвенно, опосредованно в гражданском обороте участвуют и публично-правовые образования.

Существует несколько направлений предпринимательской деятельности, в которых так или иначе участвуют публично-правовые образования, в том числе и участие в предпринимательской деятельности посредством создаваемых организаций:

- государственных и муниципальных унитарных предприятий;
- акционерных обществ с участием государства.

Этому направлению и посвящено дальнейшее исследование.

Вторая глава диссертации **«Участие публичных образований в коммерческих организациях как форма управления государственной и муниципальной собственностью»** состоит из трех параграфов, в которых рассматривается непосредственно участие публичных образований в государственных и муниципальных унитарных предприятиях и акционерных обществах посредством как способом управления государственной и муниципальной собственностью.

В первом параграфе второй главы **«Распоряжение государственной и муниципальной собственностью посредством участия в коммерческих организациях»** говорится о том, что на практике деятельность публичных образований через создаваемые ими коммерческие организации зачастую не достигает необходимых результатов; их социально-экономические функции, несмотря на всю свою значимость, не реализуются. В частности, унитарные предприятия в большинстве своем убыточны и являются лишь своего рода обременением государственной и муниципальной казны.

На основании выводов, сделанных в диссертации, выявлены некоторые причины указанного, которые заключаются в следующем.

Во-первых, правовая конструкция унитарных предприятий как организаций, основанных на праве хозяйственного ведения, не эффективна и не соответствует

реалиям рыночной экономики. Во-вторых, собственник не получает своевременной, полной и достоверной информации о деятельности предприятия в общем и действиях руководителя в частности. И, наконец, третья причина заключается в руководстве организациями в целом: нет определенных требований к личности руководителя, процесс его привлечения к ответственности, в т.ч. и материальной, весьма сложен как в процессуальном плане, так и в части доказывания; нет реальной возможности покрытия убытков, причиненных ненадлежащим выполнением директором своих обязанностей, исходя из существующих норм законодательства.

Несмотря на очевидные причины сложившейся ситуации, уполномоченные органы государственной власти сводят решение данной проблемы только к сокращению числа унитарных предприятий, не применяя меры к качественному изменению управления собственностью, в том числе и путем редактирования действующих нормативных актов.

Подобное изменение должно выражаться в:

- правовой регламентации статуса руководящего состава стратегически значимых предприятий и соответствующих требований к ним, проведение обязательной аттестации и введении штрафных санкций за неисполнение данного требования;

- обязательном аудите всех унитарных предприятий и введении соответствующих поправок в ст. 7 ФЗ «Об аудиторской деятельности» от 07.08.2001г. № 119-ФЗ и ст. 26 ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14.11.2002г. № 161-ФЗ;

- передаче в доверительное управление стратегически значимых предприятий как имущественного комплекса.

Результаты исследования показали, что отсутствие регламентированной нормами права системы контроля за осуществлением финансово-хозяйственной деятельности характерно не только для унитарных предприятий, но и для акционерных обществ с долей публичного участия. Предложения в основном сводятся к сокращению перечня стратегически важных объектов, нуждающихся в государственном регулировании, мотивируя такие меры оптимизацией процесса реализации своих функций.

Тем не менее, существующая система управления такими предприятиями нуждается в изменениях прежде всего на законодательном уровне.

В первую очередь это относится к процессу согласования вопросов внутри исполнительных органов, который отличается сложностью и длительностью. Временные рамки такого согласования фактически не соблюдаются, ответы на поставленные задачи превращаются в формальность.

Далее, необходимо сформулировать обязательные требования к учредительным документам в части количества и пропорциональности представителей публично-правовых образований в совете директоров, их кворума, предусмотреть право решающего голоса за председателем совета директоров, определить судьбу письменных мнений.

Нуждаются в качественном изменении и нормы права, регулирующие процедуру формирования предложений в повестку дня общего собрания

акционеров, направления директив на заседания советов директоров. Подобная процедура должна быть более мобильной для оперативного и своевременного решения вопросов. Вместе с тем следует ужесточить меры контроля и ответственности представителей публичного собственника.

Необходимо усилить законодательные механизмы предотвращения злоупотреблений и недобросовестных невыплат дивидендов. В частности, такие механизмы можно представить в виде обязательных бизнес-планов предприятий или регулярных проверок целевого распределения прибыли.

Об эффективности совета директоров можно судить по периодичности проведения заседаний. Большинство крупных компаний устанавливают периодичность заседаний не реже раза в месяц. Если они проходят реже, можно говорить о незначительном влиянии совета директоров на текущую деятельность компании. Вот почему примеры, приведенные в диссертации, показали целесообразность нормативного установления периодичности заседаний советов директоров. В зависимости от потребностей предприятия, заседания нужно проводить раз в месяц-два месяца.

Во втором параграфе второй главы «Представительство в гражданско-правовых отношениях с участием публичных образований» анализировались некоторые проблемы действующей системы участия публичных образований в коммерческих организациях посредством института таких представителей, как государственные служащие. Действующая процедура назначения государственных служащих представителями не предусматривает единообразной системы отбора, действенных механизмов оценки профессиональных качеств, квалификации и подготовки, а также контроля и обоснованных подходов к определению полномочий представителей, что говорит о том, что подобную систему нельзя признать эффективной.

Более того, совет директоров предприятий с публичной долей участия зачастую связан с чрезмерной зависимостью принимаемых решений от директив со стороны государственных ведомств. Подобная зависимость в значительной мере снижает степень контроля над компанией со стороны совета директоров, а также сужает возможности для контроля над рисками.

В целом, институт представительства не отличается гибкостью и оперативностью в части принятия решений. При этом то единственное, что могло бы оправдать подобное нагромождение – контроль за использованием государственной собственности – фактически не работает.

Необходимо расширить компетенцию совета директоров в части выбора и принятия решений по вопросам формирования повестки дня и ее результатам. Подобная мобильность позволит сделать развитие предприятия более динамичным и адекватным быстро меняющимся условиям рынка.

Особое внимание уделено вопросу ответственности представителей публичного собственника. Когда интересы государства представляют госслужащие, меры ответственности регламентируются как трудовым законодательством, так и законодательством о государственной службе.

Но в подавляющем большинстве случаев убытки, которые несет предприятие по вине такого представителя, и меры его ответственности несоизмеримы. Не

улучшает ситуацию регламентированная действующими нормативно-правовыми актами возможность возмещения прямого ущерба работодателя за счет работника. Иными словами, существующая форма определения ответственности представителей является крайне слабо разработанной и не позволяет эффективно контролировать их деятельность в плане своевременного и точного выполнения предусмотренных законодательством обязанностей.

Необходимо предоставить полномочия управления частью предприятий (стратегического характера) специальным менеджерам, обладающим соответствующими знаниями и опытом, увеличить возможность принятия ими самостоятельных решений по большинству вопросов, но вместе с тем более детально разработать порядок их отчетности и контроля над деятельностью, а также мер ответственности, предусмотреть ее обязательное страхование.

В третьем параграфе второй главы «Новые инструменты эффективного распоряжения государственной и муниципальной собственностью» речь идет об альтернативных способах участия публичных образований в коммерческих организациях, которые могли бы справиться с многими недостатками традиционного представительства.

В первую очередь рассматривалось доверительное управление.

Институт доверительного управления имеет многовековую историческую традицию в странах Западной Европы и США. Однако, в российском законодательстве эта правовая конструкция возникла не так давно, потому не накоплен практический опыта по ее применению. Ситуацию осложняют научные дискуссии по вопросу о том, достаточно ли существующей законодательной базы для эффективного применения этого института или требуется более подробная правовая регламентация.

Тем не менее, этот способ участия обладает рядом значительных преимуществ по сравнению с традиционной системой представительства. Доверительное управление сочетает в себе профессионализм, мобильность в принятии управленческих решений и реальную ответственность доверительного управляющего за свою деятельность. В этом случае, публичный собственник может поставить вознаграждение и возмещение затрат на управление доверительным управляющим или управляющим компаниям в зависимость от достижения определенных финансовых результатов деятельности организации и производить за счет прибыли организации. Необходимо на законодательном уровне определить перечень таких предприятий, где доверительное управление стало бы обязательным.

Другим альтернативным механизмом участия в коммерческих организациях следует назвать специальные комитеты при предприятиях публично-правовых образований. Использование такого института способствует сосредоточению усилий на наиболее важных, определяющих направления деятельности компаний, по аудиту и стратегии. В их сферу компетенции специальных комитетов нужно включать не только технические и организационные, но и управленческие вопросы, разумеется, в рамках направления их деятельности.

Большинство действующих ныне подобных комитетов были сформированы начиная с 2003г., когда был принят Кодекс корпоративного поведения с

рекомендацией о создании таких комитетов. В частности, в ОАО «РЖД» в 2004г. были образованы три комитета: по аудиту и финансово-хозяйственной деятельности; имущественным сделкам; стратегии.

Однако, несмотря на это, детальная проработка деятельности специальных комитетов отсутствует и процедуры еще недостаточно развиты, что до сих пор не позволяет называть многие комитеты активно действующими и эффективными.

Тем не менее, подобное выделение ряда функций в компетенцию специальных комитетов позволило бы более динамично и качественно решать многие задачи предприятия.

И третьим альтернативным способом участия публичных образований в юридических лицах, на котором сделан акцент в исследовании, является институт независимых директоров. Данный механизм также мало воспринят на практике из-за рекомендательного характера Кодекса корпоративного поведения, впервые системно и последовательно изложившем его суть. Законодательных требований к присутствию независимых директоров в организациях с государственной или муниципальной долей участия практически не существует, за исключением отдельных ведомственных актов.

Вместе с тем, эффективность осуществления функций совета директоров требует включения в состав совета директоров независимых директоров, то есть лиц, которые не только не являются членами правления, но и независимы от должностных лиц общества, их аффилированных лиц, крупных контрагентов общества, более того, не находятся с обществом в иных отношениях, которые могут повлиять на независимость их суждений.

Миссия независимых директоров заключается во внесении значительного вклада в обсуждение и принятие решений по таким вопросам, как выработка стратегии развития общества, оценка соответствия деятельности исполнительных органов избранной стратегии, разрешение корпоративных конфликтов с участием акционеров, а также по иным важным вопросам, решение которых может затронуть интересы акционеров. Наличие в составе совета директоров общества независимых директоров позволяет сформировать объективное мнение совета директоров по обсуждаемым вопросам, что, в конечном счете способствует укреплению доверия инвесторов к обществу либо способствует выработке эффективной политике деятельности предприятия на основе многостороннего подхода и объективного анализа.

Независимые директора должны составлять не менее одной четверти состава совета директоров, но в любом случае, их должно быть не менее трех.

Но главное условие для реального функционирования данного института заключается в придании ему обязательного характера на законодательном уровне.

Таким образом, необходимо положения Корпоративного Кодекса, посвященные специальным комитетам либо независимым директорам воплотить в нормативно-правовом виде, путем принятия соответствующих законов либо подзаконных актов.

В диссертации уделено внимание решению вопросов управления собственностью и на уровне Краснодарского края.

Несмотря на достаточно детальную проработку ряда проблем, в нормативной базе, тем не менее, еще остались некоторые упущения, которые могут повлиять на эффективность ее практической реализации.

Необходимо внести некоторые изменения в Закон Краснодарского края от 13 мая 1999г. №180-КЗ «Об управлении государственной собственностью Краснодарского края» и ряд других актов. Предложения автора изложены в Приложении №1 к исследованию и подкреплены теоретическими выводами, сделанными выше.

Для того, чтобы подчеркнуть эффективность предлагаемых мер, автор обращается к опыту зарубежных стран, достигших значительных высот в управлении собственностью, в том числе и с использованием указанных выше инструментов. Анализ законодательства ряда стран Европы, посвященному этому вопросу, проводится в **третьей главе диссертации «Зарубежный опыт участия публичных образований в коммерческих организациях».**

В первом параграфе третьей главы **«Организации с долей публичного участия в зарубежных странах»** говорится о том, что существование публичных компаний в зарубежных странах, несомненно, оправданно, и доводы, приведенные в пользу таких юридических лиц, в случае их практической реализации в нормальных условиях, очень убедительны.

Более того, зарубежные исследователи подчеркивают то обстоятельство, что публичные компании не достигают цели своего создания либо вовсе отрицательно влияют на состояние экономики лишь только в том случае, когда само государство неспособно обеспечить их достойное функционирование.

В передовых зарубежных странах многие подобные задачи давно решены, что позволяет им обеспечить эффективную и прибыльную деятельность предприятий, принадлежащих публично-правовым образованиям. Механизмы решения данных вопросов рассмотрены во **втором параграфе третьей главы «Специфика системы управления компаниями с участием публичных образований в зарубежных странах».**

Анализируются системы управления Англии, Германии и Франции, для которых характерна четкая иерархия, соподчиненность и ответственность каждого его звена перед высшим.

Предельно детально регламентирован правовой статус непосредственного руководителя организаций, требования к его персоне, опыту и профессионализму.

Отмечено, что в российском законодательстве уже предпринята попытка установить подобные требования к лицам, осуществляющим управленческие функции – в Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г. N 127-ФЗ относительно персоны арбитражного управляющего. Таковую тенденцию следует продолжить и в отношении директоров организаций с долей публичного участия, восприняв, при этом, и описанный опыт зарубежных стран.

Дальнейший анализ английского корпоративного права показал, насколько подробно разработана схема поощрений и материальных стимулов руководителя, а также весьма удачно прописан вопрос его ответственности перед вышестоящими органами. Разумное сочетание достаточно жестких требований к

кандидатуре директора компании компенсируется предоставлением ему существенных гарантий в случае досрочного прекращения полномочий. И вместе с тем, законодатель дополнительно усилил мотивацию директора к надлежащему исполнению своих обязанностей риском потери указанных гарантий.

Такая свобода деятельности, очерченная, тем не менее, определенными рамками, позволяет директору проявлять мобильность в принятии решений. С другой стороны, многочисленные требования к качеству выполнения им своих функции и риск наступления неблагоприятных последствий в случае нарушения таких требований убеждают в том, что интересы собственников будут соблюдены.

Попытки адаптации подобной системы прослеживаются и в российском законодательстве, однако, как показало настоящее исследование, этот институт еще нуждается в дополнительном законодательном регулировании.

Таким образом, опыт зарубежных стран подкрепляет уверенность в правильности выводов, сделанных в настоящем исследовании, и формулировке первоочередных задач, к которым следует отнести:

- повышение эффективности участия публичных образований в коммерческих организациях с использованием всех современных методов и финансовых инструментов – в том числе, доверительного управления, института независимых директоров, создания комитетов при советах директоров;

- обеспечение контроля за использованием и сохранностью государственного имущества путем разработки порядка отчетности и контроля за высшим звеном менеджеров компаний с государственной долей участия, мер их ответственности;

- и как следствие - детальную правовую регламентацию процессов участия государства, государственных и муниципальных образований в юридических лицах. Например, как было отмечено выше, придание более весомого юридического статуса Кодексу корпоративного поведения, нежели чем просто рекомендации, либо включение его отдельных положений в уже действующие законы и подзаконные акты, внесение соответствующих поправок в региональные нормативные акты.

В ЗАКЛЮЧЕНИИ диссертации обобщается существо основных научных и практических результатов диссертационного исследования, представляющих многоуровневое и иерархическое решение поставленной научной проблемы, состоящее из совокупности выводов и рекомендаций. Данные выводы и рекомендации взаимосвязаны с положениями, выносимыми на защиту.

Доказано, что для осуществления своих социально-экономических функций публично-правовые образования вступают в гражданские правоотношения обладая при этом целевой правоспособностью. Участие в коммерческих организациях является одним из направлений реализации таких функций. Как показало исследование, эффективность участия публичных образований в коммерческих организациях нуждается в усилении, что можно достичь за счет следующего.

В первую очередь, необходимо устранить правовые пробелы и противоречия в регламентации процессов такого участия, в том числе путем восприятия зарубежного опыта. Должен быть детализирован правовой статус руководящего

состава, введены штрафные санкции и обязательное страхование риска ответственности.

На законодательном уровне следует предусмотреть обязательный аудит всех государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также предусмотреть перечень стратегически важных предприятий, которые нужно перевести на доверительное управление.

Необходимо использовать альтернативные методы управления компаниями, такие как специальные комитеты при предприятиях и институт независимых директоров. При этом также надо обратиться к опыту зарубежных стран.

В Приложении 1 к исследованию представлены предложения по внесению изменений и дополнений в законодательство Краснодарского края на основании сделанных в диссертации выводов, направленных на повышение эффективности участия публичных образований в коммерческих образованиях и управления ими.

**Основные научные результаты диссертационного исследования
изложены в следующих работах автора:**

***Статьи, опубликованные в ведущих в рецензируемых научных
журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной
комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации
для публикации основных научных результатов диссертации:***

1. Симатова Е.Л. Некоторые проблемы управления государственной и муниципальной собственностью посредством участия в унитарных предприятиях / Е.Л.Симатова // Современное право. – 2006. - №12 (2). - С.68-71. (0,4 п.л.).

В иных изданиях:

2. Симатова Е.Л. Понятие и гражданская правосубъектность публичных образований // Проблемы юридической науки и правоприменительной деятельности. Труды Кубанского государственного аграрного университета. – Краснодар, 2006. - С.121-126. (0,2 п.л.).

3. Симатова Е.Л. Некоторые аспекты участия государства в предпринимательской деятельности // Интеграция науки и высшего образования в социально-культурной сфере. Сборник научных трудов. Вып.4. Т.2.- Краснодар, 2006. - С.111-115. (0,2 п.л.).

4. Симатова Е.Л. Институт независимых директоров как альтернативный вариант управления предприятиями// Проблемы и перспективы развития экономики Юга России: Сборник материалов IV Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы и перспективы развития экономики Юга России» (г.Краснодар, март 2007г.) – Краснодар, 2007. – С.95-98. (0,2 п.л.).