

АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Наукові праці МАУП, 2001, вип. I, с. 41–45

Современное состояние экономики Украины характеризуется глубоким кризисом, основной причиной которого является несовершенство нормативно-правовой базы вследствие несвоевременного принятия законов, указов, нормативных актов, внутренних положений и инструкций или же непринятие их вообще. Корпоративный сектор экономики также является нормативно необеспеченным и нуждается в укреплении нормативной базы и создании новых законов, связанных с корпоративной деятельностью предприятий и самого государства.

Период приватизации в Украине длится уже более десяти лет, однако процесс приватизации осуществляется на основе устаревших законов “О хозяйственных обществах”, “О ценных бумагах и фондовой бирже”, “О приватизации государственного имущества”, “О Фонде государственного имущества”. Правомочия по управлению государственными корпоративными правами передавались от Фонда государственного имущества ко впервые созданному Агентству по управлению корпоративными правами, а затем обратно [7]. Результатом такого разделения контролирующей и управляющей власти государственных органов

по приватизации и управлению оказалось понимание необходимости решения комплексной и взаимосвязанной проблемы приватизации и управления одним органом — Фондом государственного имущества. Основным направлением его деятельности является приватизация, однако он должен решать и вопросы корпоративного управления. Поэтому Фонд государственного имущества вместе с Министерством экономики разработали проект Концепции управления корпоративными правами государства. Он уже одобрен правительственным комитетом по реформированию теплоэнергетического комплекса. Ожидается, что в ближайшее время этот проект рассмотрит и правительственный комитет экономического развития, после чего он будет внесен на заседание Кабинета Министров.

Для того чтобы проанализировать состояние нормативно-правовой базы, обеспечивающей корпоративное управление, необходимо рассмотреть в отдельности все виды деятельности, которые непосредственно связаны с корпоративным управлением, а также проанализировать всю правовую базу, регулиующую эти виды деятельности. Приведем результаты такого анализа в виде таблицы, указав преимущества, недостатки и противоречия

Анализ нормативно-правовой базы корпоративного управления в Украине

Название закона или законодательного акта, постановления, дата	Краткое содержание	Характеристика
1	2	3
Закон Украины “О приватизации собственности государственных предприятий” от 19.02.97	Определены процесс приватизации, права и обязанности участников приватизации государственной собственности	Не урегулированы вопросы законодательного регулирования выпуска ЦБ ОАО, порядок расторжения или признания недействительными договоров купли-продажи ЦБ ОАО

1	2	3
<p>Закон Украины "О Фонде государственного имущества в Украине" от 3.11.99</p> <p>Положение "О порядке регистрации выпуска акций открытых акционерных обществ, созданных из государственных предприятий в процессе приватизации и корпоратизации" от 11.04.2000</p> <p>Порядок обездвиживания ценных бумаг, принадлежащих государству и выпущенных в документарной форме в процессе приватизации и корпоратизации от 21.04.99</p> <p>Постановление Кабинета Министров Украины "Об утверждении Методики оценки государственных корпоративных прав" от 2.08.99 № 1406</p> <p>Положение о Национальном агентстве Украины по управлению государственными корпоративными правами от 2.09.98 № 969.</p> <p>Закон Украины "О перечне объектов, права государственной собственности которых не подлежат приватизации" от 7.07.99</p> <p>Закон Украины "О приватизации небольших государственных предприятий (малой приватизации)" от 06.03.92 № 2171-12</p> <p>Положение "О холдинговых компаниях, которые создаются в процессе корпоратизации и приватизации", введенное Указом Президента от 11.05.94 № 224/94</p> <p>Закон Украины "О корпоратизации предприятий", введенный Указом Президента от 15.06.93 № 210/93</p>	<p>Определены статус, деятельность и обязанности ФГИУ</p> <p>Определен порядок регистрации первого выпуска ценных бумаг открытыми акционерными обществами</p> <p>Определен порядок обездвиживания ценных бумаг, принадлежащих государству и выпущенных в документарной форме в процессе приватизации и корпоратизации</p> <p>Усовершенствован механизм управления государственными корпоративными правами</p> <p>Узаконена передача права управления государственными корпоративными правами от ФГИУ Национальному агентству, определены деятельность и обязанности Национального агентства</p> <p>Определен перечень предприятий, которые не могут быть приватизированы, но могут быть корпоратизированы</p> <p>Определено уменьшение минимальной цены реализации целостных имущественных комплексов, которые продаются на приватизационных конкурсах</p> <p>Определен порядок создания и деятельности холдинговых компаний, которые создаются в процессе приватизации и корпоратизации</p> <p>Определены условия корпоратизации предприятий и полномочия лиц, занимающихся этим</p>	<p>Не усовершенствован порядок аукционной и конкурсной продажи объектов, осуществление дополнительной эмиссии акций ОАО на любом этапе выполнения плана размещения акций [3]</p> <p>Только теперь с большим опозданием в этом положении полностью регламентирован порядок регистрации выпуска акций ОАО</p> <p>Достаточно четко регламентирован порядок обездвиживания ЦБ, выпущенных в документарной форме в процессе приватизации и корпоратизации</p> <p>Достаточно четко разработана методика, дающая возможность определять размеры денежных поступлений от реализации государственных корпоративных прав</p> <p>Регламентированы права и обязанности Национального агентства по управлению государственными правами, однако некоторые полномочия агентства пересекаются с полномочиями ФГИУ</p> <p>Регламентирован перечень предприятий, которые не могут быть приватизированы и корпоратизированы ввиду ряда причин [4]</p> <p>Снижена минимальная цена продажи объекта только при продаже на конкурсах, а на более перспективных аукционах начальная цена, как и раньше, может быть снижена только на 10 %. Теперь объекты малой приватизации не могут быть приобретены за приватизационные бумаги</p> <p>Введен правовой статус холдинговой компании. Управление холдинговой компанией осуществляется согласно Закону Украины "О корпоратизации"</p> <p>Регламентированы обязанности председателя правления холдинговой компании по управлению ею. Хозяйственным единицам предоставлено больше финансовой независимости и дана возможность полностью распоряжаться своей прибылью</p>

1	2	3
<p>Постановление Кабинета Министров от 15.05.2000 № 791 "Об управлении государственными корпоративными правами"</p> <p>"Программа приватизации" на 2000–2002 гг., введенная Указом Президента № 1723-Ш от 18.05.2000</p>	<p>Определены порядок, методы и требования к управлению государственными корпоративными правами</p> <p>Определены задачи приватизации на два года. Предоставлена возможность планировать приватизационные процессы в Украине</p>	<p>Достаточно полно регламентирована деятельность ФГИУ относительно управления государственными правами</p> <p>Программа принята с опозданием, так как это нужно было сделать к 2000 г. Последствия ее реализации еще не известны</p>

законодательства Украины в этом секторе экономики.

Анализируя нормативную базу корпоративного сектора экономики, видим, что большинство законодательных актов до сих пор нуждаются в доработке, не говоря уже о том, что нужно создавать новые законы, регламентирующие корпоративные отношения в Украине.

По данным Государственной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку, в Украине действует 37840 субъектов предпринимательской деятельности с акционерной формой собственности. Из них 13820 — акционерные общества открытого типа, остальные — закрытого. Государство имеет свою долю акций, т. е. право собственности в большинстве этих акционерных обществ (АО).

Необходимо создать единый алгоритм корпоративного управления в государстве, независимо от отраслевой и региональной специфики. Авторы такой концепции исходили из того, что существует около 3200 акционерных обществ открытого типа (ОАО) с различной долей государственного участия, и государство должно обеспечить 275 млн грн в виде дивидендов в бюджет [5]. Кто управляет этими объектами? Согласно постановлению Кабинета Министров Украины № 951, Национальное агентство по управлению корпоративными правами поделило объекты, где есть доля его собственности, на три группы: одну (1220 предприятий) должны были передать в управление областным администрациям (и это было почти полностью выполнено), другую (818 предприятий) — министерствам и ведомствам (что тоже в основном сделано), а пакеты акций остальных предприятий планировалось передать в управление коммерческим структурам, но успели передать только 11 пакетов. С 12 ноября 1999 г. Президент Украины приостановил передачу государственных корпоративных прав в управление коммерческим структурам до вступления в силу закона об управлении. Такой законопроект находился в Верховной Раде на процедуре третьего чтения и,

в принципе, в нем не была согласована только одна статья. Но поскольку ситуация изменилась и Национального агентства больше нет, законопроект нужно существенно менять. Поэтому Министерство экономики, которое отвечает за подготовку этого документа, предложило Премьер-министру обратиться к Верховной Раде с просьбой о приостановлении рассмотрения законопроекта. Вскоре рабочая группа должна приступить к работе над новой редакцией законопроекта "Об управлении".

Чтобы увеличить поступления в государственный бюджет от дивидендов, постановлением Кабинета Министров Украины от 13 июля 1998 г. № 1065 "О мерах по увеличению доходов государственного бюджета от владения государственными корпоративными правами" предусмотрено, что Фонд государственного имущества в соответствии со ст. 45 Закона Украины "О хозяйственных обществах" должен обеспечивать созыв внеочередных общих собраний акционеров ОАО, в уставном фонде которых государственная доля составляет более 10 %, для рассмотрения вопроса о направлении не менее 25 % прибыли, полученной по результатам работы за год, на выплату дивидендов [2]. Следует отметить, что на сегодня руководители некоторых акционерных обществ искусственно завышают себестоимость продукции, что приводит к уменьшению прибыли. Те АО, которые имеют прибыль, иногда при ее распределении не учитывают интересы акционеров, в том числе и государства. В частности, прибыль необоснованно распределяется в разные фонды без конкретизации направлений ее использования, а фонд выплаты дивидендов вообще не формируется. Бывают также случаи перерасхода прибыли или ее перераспределения на расходы, которые не предусмотрены решениями общего собрания акционеров.

В настоящее время бытует представление, что капитал акционерного общества, под которым понимается имущество, передаваемое в собствен-

ность АО его учредителями и первичными участниками, формируется путем продажи акций в процессе их эмиссии. В результате АО получает необходимый стартовый капитал, а его ценные бумаги (акции) выпускаются в гражданский оборот. Такие действия должны иметь под собой прочную законодательную базу. В законодательстве Украины до сих пор отсутствует определение понятия “эмиссия”, а ст. 2 Закона Украины “О ценных бумагах и фондовой бирже” дает только определение эмитента — лица, выпускающего ценные бумаги от своего имени. Содержание действий, называемых выпуском, в Законе не регламентируется, а лишь указано, что юридическим основанием появления акций является приобретение их акционером. О юридическом содержании процедуры приобретения говорится в ст. 26 Закона Украины “О хозяйственных обществах”. В ней указано, что при учреждении закрытого акционерного общества его учредители после заключения учредительного договора и до государственной регистрации АО осуществляют подписку на акции или их распределение. Под подпиской здесь понимается купля-продажа акций. Содержание понятия “эмиссия” несколько уточнила Государственная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку (ГКЦБФР). Сначала разъяснением “О деятельности по ведению реестров касательно закрытых акционерных обществ” от 14.05.97 № 7 на ЗАО была возложена обязанность вести реестры собственников акций, которые к тому времени должны были стать только именованными, и поэтому должен осуществляться учет их собственников. Юридическим основанием этого требования к ЗАО стала ст. 24 Закона Украины “О хозяйственных обществах”, которая гласит, что уставный фонд (УФ) АО состоит из акций, поэтому увеличение его размера неизменно приводит к выпуску ценных бумаг (ЦБ). Учредители АО, осуществляя подписку на акции, продают ЦБ, и значит, их выпуск можно считать состоявшимся. Приблизительно так объяснил кампанию по зачислению всех ЗАО в эмитенты ЦБ начальник управления корпоративных финансов ГКЦБФР. Далее решением «Об утверждении Положения “О порядке регистрации выпуска акций и облигаций предприятий и информации об их эмиссии”» от 12.02.98 № 36 ГКЦБФР определила, что эмиссия — совокупность действий эмитента по осуществлению подписки на акции. В документе подчеркивается (п. 6 Положения), что используемый в нем термин “акция” соответствует понятию ценной бумаги согласно Закону Украины “О ценных бумагах и фондовой бирже”. Согласно ус-

тановленному этим документом порядку регистрации информации о выпуске ценных бумаг предшествует регистрации выпуска акций, которая производится после проведения подписки на акции и государственной регистрации АО. Кроме указанных противоречий правила, установленные ГКЦБФР, не учитывают такие моменты:

1) согласно ст. 6 Закона Украины “О ценных бумагах и фондовой бирже” решение об эмиссии ЦБ, которое должно быть представлено в ГКЦБФР для регистрации выпуска, должно содержать фирменное наименование эмитента, откуда следует, что оно может быть принято (а ЦБ, следовательно, выпущены) только после государственной регистрации АО;

2) регистрация информации о выпуске акций обязательна только при осуществлении открытой подписки, которая запрещена при учреждении ЗАО, и т. п.

Исторический опыт свидетельствует, что акции чаще всего используются для строительства предприятий. Остановимся на этом подробнее, поскольку есть основания считать, что именно возможность продажи акций первым акционерам является юридической основой создания этих предприятий еще со времен возникновения акционерного дела. Допущение законности возникновения права собственности эмитента на акции (до их первичного размещения) означало бы наличие у него удостоверяемых ими “активов”. Однако до внесения взносов участниками никакого реального имущества за ЦБ, естественно, быть не может, и поэтому их продажа является, по сути, продажей соответствующим образом оформленной бумаги в качестве ценной. Например, как могли знать простые граждане, покупавшие акции некоторых предприятий, что их уставный фонд — это не уставный капитал, а изображенное на бумагах число с большим количеством нулей, обозначающим размер УФ, — это не стоимость стоящего за ними имущества акционерного общества. Продажа именно таких “ценных бумаг” была основой строительства финансовых пирамид типа МММ. Как показывает анализ, правовая регламентация формирования капитала АО и выпуска его ЦБ в Украине не отвечает содержанию и целям этих отношений и требует существенной корректировки [1]. Осуществление финансовых махинаций с помощью акций (в быту — “пирамидостроение”) в настоящее время остается в рамках модели правомерного поведения на рынке ценных бумаг. Представленные для рассмотрения в Верховной Раде проекты законов “Об институтах совместного инвестирования” и “О ценных бумагах и фондо-

вом рынке”, а также опубликованный в “Украинской инвестиционной газете” за 22 июня 1999 г. проект закона “Об акционерных обществах” не содержат никаких позитивных изменений относительно указанных вопросов.

В целях ускорения экономических реформ, развития эффективности корпоративного сектора экономики, привлечения и рационального размещения инвестиций, усовершенствования обращения ценных бумаг и обеспечения защиты прав инвесторов на фондовом рынке Президент Украины издал Указ “Об основных направлениях развития фондового рынка в Украине в 2000 году” [6].

Одним из основных направлений Указа является развитие нормативно-правовой базы и усовершенствование системы защиты прав инвесторов. Для этого необходимо принять такие меры:

- обеспечить документальное подтверждение прав каждого гражданина Украины, принимающего участие в приватизации государственного имущества, на долю собственности, полученную при приватизации [6];
- способствовать созданию и функционированию общественных организаций по вопросам защиты прав инвесторов [6];
- обеспечить прозрачность рынка ценных бумаг через обнародование информации о деятельности участников фондового рынка;
- ускорить принятие законов “Об управлении”, “Об институтах совместного инвестирования” (паевых и корпоративных инвестиционных фондах), новой редакции закона “О ценных бумагах и фондовой бирже”, внести соответствующие изменения в Закон Украины “О хозяйственных обществах”, принять законы “Об акционерных обществах”, “О Фонде государственного имущества Украины”, определяющие статус, полномочия и права этого государственного органа, а также закон “О приватизации государственного имущества “ в новой редакции [6];
- усовершенствовать нормы и правила обращения и учета ценных бумаг;

- урегулировать вопросы привлечения иностранных инвестиций в Украину;
- усовершенствовать механизм защиты мелких акционеров и кредиторов в процессе использования инсайдерской информации.

Кроме того, от разработки ежегодных государственных программ приватизации целесообразно перейти к разработке и реализации государственных программ реформирования собственности, среди которых будут программы:

- продажи государственного имущества;
- передачи государственного имущества в аренду или лизинг:
 - совместным предприятиям;
 - в коммунальную собственность;
 - в доверительное управление негосударственным субъектам хозяйствования.



Литература

1. Кошовий Д. Не лише газом і нафтою живе наш ринок цінних паперів // Галицькі контракти. — 2000. — № 37. — С. 15.
2. Малышев Б., Олейник Г. Правовые аспекты управления открытыми акционерными обществами // Бизнес. Бухгалтерия. — 1999. — № 36(347). — С. 107–110.
3. Оперенко Г. Щодо врахування податку на дивіденди при консолідованій сплаті податку на прибуток // Дебет-кредит. — 2000. — № 36. — С. 95.
4. Румянцев С. Практичні аспекти захисту прав інвесторів на ринку цінних паперів // Цінні папери України. — 1999. — № 43. — С. 8.
5. Сокол П. Управлять или приватизировать — что важнее? // Бизнес. — 1999. — № 9. — С. 42.
6. Фомин Д. Фондовый рынок в Україні // Цінні папери. — 2000. — № 3. — С. 2–3.
7. Шкільняк М. М. Усовершенствование законодательного регулирования деятельности акционерных обществ // Гос. информ. бюл. о приватизации. — 2000. — № 4. — С. 77–78.