Реферат на тему

ФИНАНСОВО-ПРОМЫШЛЕННЫЕ ГРУППЫ: ПЕРСПЕКТИВЫ И ПРОБЛЕМЫ

Способы образования ФПГ

Положением о финансово-промышленных группах и порядке их создания, утвержденным Указом Президента РФ от 5 декабря 1993 года № 2096, были предусмотрены два основных способа их образования: добровольный и директивный.

В Законе "О финансово-промышленных группах" такое деление отсутствует. Но ФПГ, созданные директивным способом, существуют и, думается, нет оснований отказываться от этого направления. В частности, директивным путем могут быть образованы ФПГ в виде холдинга (центральной компании и дочерних обществ), а в добровольном - путем заключения договора о создании ФПГ. Во втором случае участники ФПГ должны организовать центральную компанию. От имени ФПГ центральная компания осуществляет юридические действия, ее ответственность - это ответственность ФПГ. Тем не менее по обязательствам центральной компании участники ФПГ несут солидарную ответственность, особенности установления которой определяются договором о создании ФПГ.

В отличие от ранее действовавшего законодательства никаких ограничений в области организационно-правовой формы ФПГ Закон не устанавливает, а ее участниками могут быть как коммерческие, так и некоммерческие организации, в том числе иностранные, кроме общественных и религиозных организаций (объединений). В состав участников могут входить инвестиционные институты, негосударственные пенсионные и иные фонды, страховые организации. Существенным является лишь наличие среди участников организаций, действующих в сфере производства товаров и услуг, а также банков и иных кредитных организаций. Важно также правило, согласно которому участие более чем в одной финансово-промышленной группе не допускается.

В группу на договорных основаниях может быть включен и холдинг, но дочерние хозяйственные общества и предприятия могут входить в ФПГ только со своей материнской компанией или, когда речь идет о дочерних унитарных предприятиях, вместе с унитарным предприятием-учредителем. Вообще же государственные и муниципальные унитарные предприятия могут стать участниками ФПГ только с разрешения собственника, то есть государственного органа, в ведении которого они находятся. Этот орган определяет порядок и условия вступления унитарных предприятий в группу.

Пока создание ФПГ в порядке инициативы коммерческих организаций приводит главным образом к образованию ФПГ, не имеющих официального статуса. Однако в перспективе создание ФПГ де-юре должно приобрести большой размах.

Важное значение в условиях России имеет директивный способ создания ФПГ на базе государственной собственности и государственных постановлений. Положение о ФПГ и предусматривает возможность создания ФПГ по решению правительства в случаях, когда состав участников группы формируется только из государственных федеральных предприятий, а также учреждений и организаций, финансируемых из госбюджета. В отдельных случаях возможно также создание ФПГ на базе указов Президента Российской Федерации. Так, Указом от 26 октября 1994 года одобрено создание ФПГ "Интеррос", включающей не только государственные, но и негосударственные предприятия и организации. Участие органов исполнительной власти в содействии созданию ФПГ вменено им в обязанность (в частности, разработка плана содействия их формированию) вне зависимости от добровольного или директивного способа их образования.

Однако, несмотря на то, что принцип взаимной заинтересованности провозглашен определяющим для любого способа образования ФПГ, его реализация в директивном порядке не подкреплена ни экономическим, ни правовым механизмом и выглядит скорее как декларация.

Особо следует остановиться на создании ФПГ из казенных предприятий, поскольку данная возможность предусмотрена, но механизм создания не разработан. Такого рода группы, видимо, могут быть организованы путем заключения договора. Неясно только, кто будет осуществлять функции центральной компании. Скорее всего это будет созданный в составе отраслевой структуры автономный орган.

Отраслевым органом может быть создан собственный банк и иные учреждения (торговые, страховые), обладающие имуществом на праве оперативного управления. Сложнее решается вопрос, когда в ФПГ объединяется группа разноподчиненных предприятий (конгломерат). В этом случае организационную структуру группы должно определить правительство. Оно же должно установить подчиненность группы конкретному органу исполнительной власти, который устанавливает группе плановые задания, получает отчеты, утверждает цены и т. п.

Одним из основных принципов создания ФПГ признается принцип индивидуального формирования каждой группы. Это означает постановку перед каждой группой конкретных задач, через решение которых реализуется государственная промышленная политика. Здесь как раз и должно проявиться прямое "государственное вмешательство" в экономику. Стимулируя создание ФПГ, государство должно добиваться получения заранее определенных (через экспертизу организационных проектов) результатов, а не просто их количественного роста.

При создании ФПГ в директивном порядке принцип индивидуального формирования реализуется автоматически. Да и в дальнейшем публичный (государственный или муниципальный) собственник осуществляет контроль за целенаправленным характером деятельности ФПГ. Впрочем, контроль осуществляется за всеми зарегистрированными ФПГ. Они обязаны представлять полномочному государственному органу, а также публиковать в печати отчет о деятельности ФПГ по форме, устанавливаемой Правительством РФ. Отчет составляется по результатам проверки деятельности ФПГ независимым аудитором за счет средств центральной компании. Кроме того, полномочный государственный орган вправе не чаще одного раза в год потребовать отчет о текущей деятельности ФПГ и назначить аудиторскую проверку, но уже за счет этого органа.

По итогам годового или текущего отчета в случае обнаружения недостатков или несоответствия деятельности ФПГ договору о ее создании либо организационному проекту полномочный государственный орган обязан:

- установить сроки устранения выявленных недостатков;

- обратиться в Правительство РФ или соответствующий орган субъекта Федерации с предложением о лишении ФПГ всех или части предоставленных ей прав или мер поддержки;

- принять меры по привлечению к ответственности, установленной законом, лиц, виновных в его нарушении;

- обратиться в правительство с предложением о прекращении действия свидетельства о регистрации ФПГ.

Только неформальные ФПГ свободны от непосредственного направляющего воздействия государства, ставят и решают свои задачи самостоятельно.

В Положении о порядке ведения Реестра финансово-промышленных групп Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства РФ 19 июня 1994 года № 707, установлен жесткий и громоздкий разрешительный порядок образования ФПГ. Законом "О финансово-промышленных группах" он значительно упрощен. Однако и сегодня порядок образования ФПГ достаточно сложен. Но упростить этот порядок за счет замены разрешительной системы заявительской невозможно, если исходить из того, что регистрация ФПГ является юридическим фактом, влекущим определенные благоприятные последствия для создаваемой группы.

При наличии льгот заявительская систем неприменима. Это положение верно и для тех случаев, когда льготы распространяются на все зарегистрированные ФПГ, и для тех, в которых они предоставляются индивидуально, ибо льготы не могут определяться "вслепую". Поэтому быть или не быть ФПГ, решают не коммерческие структуры (как в случае с неформальным ФПГ), а ведомство. Задача заключается не в том, чтобы заменить разрешительную систему заявительской, а в том, чтобы упростить и усовершенствовать существующий порядок регистрации.

Банк в ФПГ

Роль банка в структуре ФПГ трудно переоценить. Будет банк - будет ФПГ, не будет банка - даже самая крупная корпорация не может претендовать на этот статус. Значит, создание ФПГ во многом зависит от позиции банкиров. У них должна быть реальная заинтересованность в создании ФПГ. До тех пор, пока банкам не станет понятно, зачем им необходимо участвовать в ФПГ, рассчитывать на создание мощных групп трудно. Что же может привлечь банк к участию в группе? В чем его интерес?

Интерес банка в участии в ФПГ при успешной ее работе заключается в новых возможностях развития и укрепления финансовой устойчивости банка, в котором концентрируются средства, депозиты, ценные бумаги и другие активы участников ФПГ. И банки, и входящие в ФПГ фирмы заинтересованы в расширении инвестиционного пространства, снижении риска инвестиций. Более высокая финансовая устойчивость ФПГ по сравнению с отдельными предприятиями снижает этот риск. Вместе с тем реализация этого интереса требует наличия правового механизма, который пока отсутствует в нормативных актах. Может ли участник ФПГ обращаться к другому банку, предложившему более выгодные условия кредита? А открыть в другом банке счет, сделать его своим депозитарием? Таких вопросов возникает немало и их решение должно найти отражение в правовом регулировании деятельности ФПГ. Как и вообще положение банка в группе, его статус и возможности, разумная субординация и координация банковского и промышленного капитала. Проблема усложняется, когда в группу входят несколько банков. Например, в ФПГ "Сокол" входят банки "Воронеж", "Энергия", "Курскпромбанк". Как организовать их совместную работу?

В зависимости от лидирующего положения капитала Программа содействия формированию ФПГ предусматривает возможность объединения участников ФПГ вокруг промышленного предприятия, научно-исследовательской и конструкторской организации, коммерческого банка, торговой фирмы. В более общей классификации можно выделить два типа ФПГ: "промышленный" и "банковский". Для промышленного характерно наличие промышленного ядра, тесно связанного с финансовыми организациями. В отличие от банковских промышленные группы не концентрируются на финансовом аспекте деятельности. Вся их работа подчинена производству и маркетингу, финансы же занимают подчиненное положение.

Центральная компания может создать свой собственный банк, свои страховые, инвестиционные фонды, торговые предприятия либо привлечь к участию в группе существующие финансовые организации. В обоих случаях влияние финансовой составляющей на политику ФПГ будет весьма ограниченным.

Думается, с целью усиления финансовых аспектов деятельности группы Закон о ФПГ устанавливает, что центральная компания группы, как правило, является инвестиционным институтом, хотя и допускает создание центральной компании в форме хозяйственного общества, ассоциации или союза. Можно понять желание законодателя видеть во главе ФПГ крупный банк или другой инвестиционный институт. Но вряд ли это следовало подчеркивать в законе. Крупный коммерческий банк может стать центральной компанией путем покупки акций, получения пакетов акций в доверительное управление, скупки долгов промышленных предприятий и т. п. Возникает классическая модель группы, где банк и созданный им холдинг выполняют роль организационного центра. При этом границы группы четко определены и в них проводится единая политика. Такая группа позволяет банку производить постоянные и крупномасштабные инвестиции банковского капитала в производство. В качестве центральной компании банк совместно с участниками ФПГ выбирает проект, анализирует его обоснованность, оценивает эффективность, берет на себя подготовку технико-экономического обоснования и бизнес-плана. Успех дела прямо зависит от способности банка мобилизовать и использовать привлеченные ресурсы. Речь идет о собственных средствах, образующихся за счет деятельности банка на межбанковском и биржевом рынках кредитов, на рынке валюты, ценных бумаг, а также эмиссии акций. Вместе с тем основной задачей остается концентрация инвестиций на наиболее перспективных направлениях, в частности финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

ФПГ и антимонопольная политика

Создание любой крупной корпорации, особенно путем интеграции уже существующих фирм, таит в себе угрозу монополизма. По непонятным причинам эта бесспорная истина была отвергнута применительно к ФПГ путем голословных утверждений об их антимонопольном характере. Между тем антимонопольная роль ФПГ реализуема в случае создания лишь диверсифицированных ФПГ (конгломератов), которые будут конкурировать на рынке как между собой, так и с другими фирмами. Именно так и происходит в развитых странах, где межотраслевые компании являются превалирующими. Среди 100 ведущих компаний Англии межотраслевых - 96, в Италии - 90, во Франции - 84, в Германии - 78. У нас в связи с крайней степенью специализации и монополизации, характерных для советского периода, преобладает вертикальная интеграция и образуемые ФПГ, как правило, несут в себе не стимулирование конкуренции, а угрозу монополизма.

В чем, скажем, заключается антимонопольная роль АО "Энергофининвест" - ФПГ, не имеющей официального статуса? С кем она конкурирует? Разумеется, объединяя такие структуры как региональная энергосистема АО "Мосэнерго", Белгородский завод энергетического машиностроения, турбомоторный завод, Всероссийский научно-технический и информационный центр, Московский межрегиональный коммерческий банк, группа достигает глубокой кооперации отрасли. Но что в ней антимонопольного?

Положение о финансово-промышленных группах содержало несколько специальных антимонопольных норм. Среди них: ограничение численности занятых на предприятиях, входящих в группу, 25 тыс. человек; запрещение создания ФПГ, включающих более 20 предприятий и имеющих суммарную численность занятых на всех предприятиях более 100 тыс. человек; запрещение создания ФПГ, предприятия которой занимают доминирующее положение на республиканском или местном товарных рынках.

Нормы, устанавливающие количественные ограничения, были подвергнуты справедливой критике, поскольку количество занятых или число предприятий не могут свидетельствовать о монополистическом характере группы. С другой стороны, эти количественные ограничения ставили российские ФПГ в неравноправное положение с иностранными транснациональными корпорациями, объединяющими сотни фирм и сотни тысяч работников, ослабляя их позиции на мировом рынке.

Правда, количественные ограничения ФПГ не были абсолютны. Они могли быть преодолены путем предварительного согласования с рядом органов исполнительной власти. Да и практика показывает, что иногда ФПГ формировались без оглядки на количественные ограничения, которые были закреплены в Положении. Не вызывает сомнений обоснованность исключения норм, содержащих эти ограничения, из нового Закона.

Пожалуй, единственной реальной нормой, ограничивающей монополистические тенденции ФПГ, можно считать доминирующее положение ее предприятий на товарном рынке. Определение доминирующего положения хозяйствующего субъекта на товарном рынке дано в новой редакции Закона "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках". Им уточнены критерии, по которым определяются монополисты на российских рынках. Безусловным монополистом может считаться фирма, контролирующая 65 и более процентов рынка, за исключением только тех случаев, когда хозяйствующий субъект докажет, что, несмотря на превышение указанной величины, его положение на рынке не является доминирующим.

Фирмы, контролирующие от 35 до 65 процентов рынка, тоже могут быть признаны монополистами, но при условии, если антимонопольные органы докажут наличие доминирующего положения хозяйствующего субъекта. Для этого они должны провести конкретное исследование рыночной ситуации. Данное правило имеет принципиальное значение, выделяя не заранее утвержденную цифру, которая сама по себе еще ничего не доказывает, а анализ конкретных действий субъекта. Статистические данные служат лишь базой для проведения экономического анализа.

Установлена и нижняя планка для возможности проведения анализа деятельности фирмы. Если хозяйствующий субъект имеет на рынке долю, составляющую менее 35 процентов, его положение не может быть признано доминирующим.

Важно подчеркнуть, что, по идее, даже сам факт доминирующего положения ненаказуем. Антимонопольные органы должны преследовать не за доминирующее положение, а за злоупотребление им. На практике, однако (за некоторыми исключениями), неблагоприятные последствия наступают в результате установления самого факта доминирующего положения хозяйствующего субъекта на рынке.

В Положении о ФПГ речь шла о доминирующем положении на рынке не группы в целом, а отдельных входящих в нее фирм. Новое антимонопольное законодательство включает в сферу антимонопольного регулирования не только отдельные предприятия, но и "группу лиц", создающих устойчивое образование и проводящих скоординированную конкретную политику. Под это определение подпадает любая ФПГ, как зарегистрированная, так и неформальная. Соответственно при образовании ФПГ антимонопольные органы должны проводить экспертизу на доминирующее положение не только отдельных участников, но и группы в целом.

Следует при этом учитывать, что если согласно ранее действовавшему законодательству географические границы товарного рынка определялись по административно-территориальному признаку, то в новой редакции Закона о конкуренции предложено сугубо экономическое толкование границ рынка. Последнее сводится к границам фактического распространения товара, то есть к исследованию возможности приобретения товара на соответствующей территории и отсутствия такой возможности за ее пределами. Важный для создания и функционирования ФПГ отказ от сугубо формальных критериев монополизма проявляется и в определении монополистической деятельности. Но и здесь не обошлись без рекомендации о создании на отраслевом рынке не менее трех конкурирующих субъектов. Рекомендация не вызывает возражений, но является не более чем благим пожеланием.

Там, где такие субъекты существуют (например, в автомобильной промышленности), их нужно по возможности сохранить. Но если их нет, они в ближайшей перспективе появиться не смогут. Поэтому не исключено, что создание ФПГ приведет к монополизации и ограничению конкуренции по определенному виду товара. В Программе содействия формированию финансово-промышленных групп, утвержденной постановлением Правительства РФ 16 января 1995 года, указано, что во избежание злоупотреблений доминирующим положением не допускается приобретение крупными ФПГ монопольного влияния на местных товарных рынках и ограничение доступа на них иным хозяйствующим субъектам, в том числе иностранным. Однако, с другой стороны, образование такой финансово-промышленной группы может принести пользу, которая значительно превышает потери от монополизации. Новая редакция Закона о конкуренции предоставляет ФПГ (или другому хозяйствующему субъекту) право доказывать, что ее образование принесет больше пользы, чем вреда. Налицо новый разумный подход к проведению антимонопольной политики вообще и применительно к ФПГ в частности, исходящий из того, что негативные последствия для конкуренции могут компенсироваться положительным эффектом для экономики.

В качестве примера хозяйствующего субъекта, к которому применяется этот подход, можно привести "Газпром". Россия добывает больше газа, чем США, и наша система газоснабжения обеспечивает вдвое большую территорию. Однако за счет централизованной системы управления мы имеем не вдвое больше, а втрое меньше сетей. Если перевести управление на рельсы конкуренции, пришлось бы как минимум утроить газораспределительную сеть. Стоит ли конкуренция в этой области таких громадных затрат? Поступают и другие предложения: ничего не строить, а просто раздробить имеющуюся сеть. Но в этом случае никакой конкуренции не получится. Появятся мелкие, но жесткие монополисты - каждый на своей территории.

Вместе с тем монопольное положение "Газпрома" на внешнем рынке - несомненное благо. Не возникает проблемы демпинговых цен, не нужно сражаться с конкурентами из собственной страны за покупателя, снижая цену на товар. Монопольное положение позволяет "Газпрому" вести активную инвестиционную политику на внешнем рынке, строить собственные газораспределительные сети и т. п. Однако монополия "Газпрома", как и всякой иной крупной корпорации, не является абсолютным благом. Монопольное положение дает возможность, например, использовать капитал на освоение перспективных проектов. Но где гарантия того, что будет выбран действительно наиболее перспективный проект? Все зависит от профессионального уровня и добросовестности руководства. Ведь это фактор сугубо субъективный, далеко не всегда приводящий к оптимальным решениям.

Проведенный анализ показывает, что для ФПГ не нужно разрабатывать специальные антимонопольные нормы. Как и всякая иная крупная корпорация, зарегистрированные и неформальные ФПГ подпадают под действие общего антимонопольного законодательства и в специальной регламентации не нуждаются. Эту позицию занял и Закон "О финансово-промышленных группах".

В соответствии с общей направленностью Закона "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" антимонопольная политика при регулировании ФПГ должна быть сфокусирована на профилактике монополизма, на осуществлении всеобъемлющего контроля за потенциальными монополистами. Это, в частности, означает, что в отличие от практики Западной Европы и даже США, где доминирующее положение на товарных рынках не признается противозаконным, если не сопровождается монополистической практикой (олигополия), в условиях России доминирующее положение по общему правилу (с учетом приведенных ранее исключений) должно рассматриваться как препятствие к образованию и функционированию ФПГ.

Никаких иных ограничений, типа количества работающих или числа участвующих в группе предприятий, правовые акты о ФПГ содержать не должны. Следует придерживаться известного принципа: "размеры сами по себе не нарушение монопольного законодательства".

Во всех случаях, когда в процессе функционирования ФПГ происходит злоупотребление монопольной властью, антимонопольные органы должны пресекать такую деятельность, не оглядываясь на данное при создании ФПГ разрешение.

Проведенное исследование свидетельствует, что создание крупных ФПГ - важная задача государственной промышленной политики.

С 1 января 1996 года под процесс образования и функционирования ФПГ подведен правовой фундамент в виде Федерального закона "О финансово-промышленных группах". Это обстоятельство служит важным фактором содействия как образованию ФПГ, так и их эффективному функционированию. Вместе с тем нельзя считать, что принятием Закона исчерпывается потребность в правовом регулировании функционирования ФПГ. Ряд проблем не получил разрешения в Законе. К ним, в частности, относится вопрос об особом статусе банка. Необходимо в нормативном порядке установить условия вхождения банка в ФПГ, его взаимоотношения с центральной компанией и другими участниками группы, имея в виду, что деятельность банка зачастую определяет эффективность работы ФПГ в целом.

Не менее важно закрепить основные принципы внутрикорпоративного управления в ФПГ, с тем чтобы минимизировать отрицательные последствия создания крупной корпорации. Новый Закон сделал шаг в этом направлении, закрепив организационную структуру финансово-промышленной группы. К новшествам законодательства в данной области относятся следующие нормы:

- об учреждении центральной компании и определении важнейших направлений ее деятельности;

- о создании совета управляющих, являющегося высшим органом ФПГ и включающего представителей всех ее участников.

Новый Закон содержит и некоторые другие нормы управленческого характера, однако неурегулированными остались, например, вопросы сохранения за участниками ФПГ самостоятельности в решении задач хозяйственной деятельности, обязательности решений, принимаемых советом управляющих, и последствий их неисполнения, свободы выхода из состава ФПГ и принятия новых участников и др. Отсылка к договору о создании финансово-промышленной группы проблему не решает.

Создание и деятельность ФПГ - новое явление российской действительности, одно из важных направлений государственной промышленной политики. Перспективность этой формы организации хозяйствования не вызывает сомнений, как бесспорна и задача дальнейшего совершенствования ее правовых основ и практической деятельности.