

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**  
( Н И У « Б е л Г У » )

**ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ**

**КАФЕДРА ТРУДОВОГО И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА**

**ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УЧАСТИЯ ГОСУДАРСТВА  
В КОРПОРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЯХ**

Выпускная квалификационная работа  
обучающегося по магистерской программе «Правовое сопровождение  
бизнеса (бизнес-юрист)», направление подготовки 40.04.01 Юриспруденция,  
заочной формы обучения, группы 01001662  
Ровенских Игоря Евгеньевича

Научный руководитель:  
доцент кафедры трудового и  
предпринимательского права,  
к.ю.н., доцент  
Федорященко А.С.

Рецензент:  
адвокат Старооскольской  
Центральной адвокатской  
конторы, филиал БОКА  
Мамаева Т.П.

БЕЛГОРОД 2018

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

<b>Введение.....</b>	<b>3</b>
<b>Глава 1. Общая характеристика участия государства в корпоративных правоотношениях.....</b>	<b>11</b>
1.1. Формы участия государства в корпоративных правоотношениях.....	11
1.2. Порядок участия государства в корпоративных правоотношениях.....	23
<b>Глава 2. Некоторые особенности правового статуса государства как участника корпоративных правоотношений.....</b>	<b>32</b>
2.1. Корпоративные права государства.....	32
2.2. Особенности имущественной ответственности государства в корпоративных правоотношениях .....	43
<b>Заключение.....</b>	<b>59</b>
<b>Список использованной литературы.....</b>	<b>64</b>

## ВВЕДЕНИЕ

После 1991 г. в Российской Федерации экономика переведена на рыночные рельсы, осуществлена масштабная приватизация объектов государственной собственности, и хозяйство функционирует в новой экономической формации. При этом в стратегических отраслях экономики государство оставило за собой право управлять наиболее крупными, системообразующими предприятиями и организациями. Управление государством указанными организациями осуществляется, в частности, в топливно- и электроэнергетическом комплексах, оборонной, алмазодобывающей промышленности, транспорте, банковской сфере, научно-производственном комплексе.

Управление со стороны властных структур необходимо как для обеспечения бесперебойной работы указанных экономических сегментов, в частности своевременного выполнения государственного оборонного заказа, устойчивого финансового положения хозяйствующих субъектов, так и для перечисления в доход государства дивидендов.

Взявшая в 2014 г. старт радикальная реформа корпоративного права - наиболее серьезный прорыв в области правовой институционализации отечественного корпоративного управления с начала 90-х гг. прошлого века. Так, вполне очевидно, что системные изменения акционерного права 2001 г. не могут конкурировать с ней ни по широте мобилизованным законодателем правовых источников, ни по охвату нормативных подсистем, ни по радикальности опорных корректив. Собственно, в совокупности значимых тенденций эволюционирования практики корпорирования столь масштабная и главным образом экономически обоснованная ротация устаревших "правил игры" - главный и при этом впечатляющий позитив.

Все это обуславливает наблюдаемый в последнее время интерес к проблематике корпоративного права со стороны как цивилистов, так и специалистов в сфере конституционного, муниципального,

административного, финансового, бюджетного и налогового права. Однако участие государства в корпоративных отношениях представляет собой серьезную теоретическую и практическую проблему, для решения которой любое научное исследование послужит подспорьем и не окажется лишним.

Поэтому научная работа, посвященная правовым аспектам участия государства в корпоративных отношениях, представляется **актуальной** и значимой.

**Объектом** исследования данной диссертационной работы выступают корпоративные отношения с участием государства.

**Предметом** научного анализа являются нормы российского гражданского права, регулирующие участие государства в корпоративных отношениях в статусе акционера или участника общества с ограниченной ответственностью.

**Целью** диссертационного исследования является анализ современного правового регулирования форм и порядка участия государства в корпоративных отношениях, правоприменительной практики в обозначенной сфере, а также формулирование теоретических выводов и предложений по совершенствованию правовых норм в данной области.

В соответствии с указанной целью в работе поставлены следующие **задачи**:

- дать общую характеристику формы и порядка участия государства в корпоративных правоотношениях;
- вывить особенности корпоративных прав государства;
- определить особенности имущественной ответственности государства в корпоративных правоотношениях.

**Методологическая** основа работы включает общенаучные и частнонаучные методы познания: диалектический, логический, исторический, системный, структурно-функциональный, формально-юридический, сравнительно-правовой и другие методы.

В процессе написания работы были использованы **теоретические**

исследования в области, главным образом, гражданского права и предпринимательского права. Основой для выводов послужили труды таких ученых, как: С. Гришаев, Е.П. Губин, О.В. Гутников, Ж.Т. Ламбаев, Д.В. Ломакин, А.Е. Молотников, П.С. Настин, Н.Н. Пахомова, И.С. Шиткина и другие.

Нормативную основу исследования составили Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон «Об акционерных обществах», Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью», Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества», Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и другие, подзаконные нормативные акты (в основном постановления Правительства РФ), нормативные акты субъектов федерации.

**Эмпирическую** основу работы составили материалы арбитражной практики, которые характеризуют проблемы правоприменительной деятельности в данной сфере.

**Научная новизна** исследования заключается в том, что исследование государственного участия в корпоративных отношениях проводится на основе масштабной модернизации корпоративного права и гражданского законодательства.

**Практическая значимость** работы заключается в возможности использования выводов автора при разработке новых теоретических исследований по обозначенной проблеме, а также в правотворческом процессе. Кроме того, результаты данного исследования могут быть полезны при преподавании таких дисциплин, как «Гражданское право», «Корпоративное право», «Предпринимательское право», «Коммерческое право».

**Структура** работы отвечает поставленным цели и задачам и состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы. Первая глава посвящена в целом общей характеристике участия государства в корпоративных правоотношениях. Вторая глава содержит анализ **некоторых**

особенностей правового статуса государства как участника корпоративных правоотношений. В заключение подведены итоги исследования.

Основные результаты исследования представлены в следующих **положениях**, выносимых на защиту:

1. История участия государства в корпоративных отношениях в Российской Федерации не очень длительная. Фактически она берет отсчет с вступления в силу Постановления Совета Министров СССР от 19 июня 1990 г., которым было утверждено «Положение об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью», и в котором предусматривалось, что участниками общества могут быть и государственные органы. До указанной даты корпоративные отношения с участием государства в России носили фрагментарный характер, что было обусловлено значительными социально-политическими и экономическими изменениями в российском государстве и обществе. В дореволюционный период государство использовало такие формы участия в экономике как казенные предприятия, не вмешиваясь в развитие акционерного сектора. Советский период характеризовался фактическим отсутствием хозяйственных обществ, что естественно исключало наличие корпоративных отношений (в их современном понимании) вообще. Исключение составляет лишь небольшой промежуток времени новой экономической политики 1921-1928 годов.

2. Современный этап развития корпоративных отношений с участием государства характеризуется расширением сферы государственного участия в хозяйственных обществах, усложнением форм такого участия, выработкой подробной регламентации порядка управления обществами с государственным участием, о чем свидетельствуют значительные изменения института корпоративного права в гражданском законодательстве.

3. Участие государства в корпоративных отношениях происходит в двух формах. Во-первых, государство является носителем публичной власти, обладает суверенитетом, на основании этого осуществляет правовое

регулирование всех сфер общественной жизни, в том числе и корпоративных отношений, в том числе с собственным участием. Такая форма участия в исследуемых отношениях, по сути, не является непосредственным участием в них, не делает государство субъектом правоотношения, а существует в виде воздействия на определенную область отношений. Во-вторых, на основании статьи 124 Гражданского кодекса государство выступает в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений. В корпоративной сфере это проявляется в том, что государство может быть акционером акционерного общества или участником общества с ограниченной ответственностью.

4. Современная редакция части 6 статьи 66 ГК гласит, что государственные органы и органы местного самоуправления не вправе участвовать от своего имени в хозяйственных товариществах и обществах. В то же время, часть 1 статьи 10 Федерального закона «Об акционерных обществах» указывает, что государственные органы и органы местного самоуправления не могут выступать учредителями общества, если иное не установлено федеральными законами. Аналогичная норма предусмотрена в статье 7 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью». На настоящий момент Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» случаи участия государственных органов в хозяйственных обществах как раз предусмотрены. Как предусмотрены они и Бюджетным кодексом Российской Федерации (статья 80).

Соотношение указанных правовых норм представляется следующим. Государство вправе участвовать в акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью, если это предусмотрено законом, причем не только законом о приватизации, но и законом, регламентирующим иные правоотношения. От имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в таких правоотношениях выступают органы государственной власти. Запрет же на участие в хозяйственных обществах, установленный

статьей 66 ГК, касается непосредственно органов государственной власти, действующих от своего имени, а не от имени государства.

5. Порядок участия государства в хозяйственных обществах отличается своеобразием. Во-первых, управление акциями (долями) обществ с государственным участием осуществляется представителями государства, которыми могут быть лица, замещающие государственные должности, и лица, не состоящие на государственной службе, но заключившие специальный договор (профессиональные поверенные). Во-вторых, представители интересов Российской Федерации или ее субъектов в обществе при управлении им обязаны действовать в соответствии с директивами, направляемыми органами власти, осуществляющими от имени Российской Федерации или ее субъекта права акционера или участника общества.

6. Пункт 2 части 3 статьи 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» содержит запрет лицам, замещающим государственные должности, участвовать в управлении хозяйствующими субъектами. Представляется, что данное положение означает запрет входить в состав органов управления хозяйственного общества с целью реализации личных интересов. Поведение же представителя государства в обществе с государственным участием не может быть произвольным, поскольку определяется письменными директивами. Исходя из этого, положения о представителях государства в корпорации не противоречат антикоррупционным положениям.

7. Одним из основных специальных корпоративных прав государства как акционера является «золотая акция», обеспечивающая ее владельцу полный контроль над акционерным обществом, в том числе право накладывать «вето» при принятии общим собранием акционеров решений о внесении изменений и дополнений в устав, о реорганизации и ликвидации общества, об изменении уставного капитала, о заключении экстраординарных сделок.



8. Согласно части 3 статьи 11 ФЗ «Об акционерных обществах» устав общества должен содержать сведения об использовании в отношении общества специального права на участие Российской Федерации, субъекта Российской Федерации. Однако действующее законодательство не содержит норм о правовых последствиях отсутствия указанных сведений в уставе, а значит, не связывает возможность осуществления специального права («золотой акции») с наличием соответствующих положений в уставе общества. В связи с чем, само по себе отсутствие таких положений в уставе общества, по нашему мнению, не препятствует реализации истцом соответствующих прав на управление обществом.

9. Вопрос об ответственности государства как участника корпоративных отношений имеет решающее значение для стабильности гражданского оборота в указанной сфере. Фундаментальной основой самой возможности привлечения государства к ответственности в корпоративных отношениях является принципиальное положение статьи 124 ГК о равных началах участия государства с иными участниками отношений. Представляется, что в виду практики выдачи директив, государство, как лицо, имеющее фактическую возможность определять действия юридического лица, должно нести ответственность за убытки, причиненные по его вине юридическому лицу (с учетом, разумеется, ответственности непосредственно представителя государства, исполняющего директиву и голосующего в соответствии с ней). Как лица, совместно причинившие вред, оба названных субъекта должны нести солидарную ответственность.

10. Имущественная ответственность государства, на наш взгляд, возможна и в случае виновного доведения подконтрольного хозяйственного общества до банкротства контролирующим акционером (участником).

Правовых препятствий к этому не имеется, тем более, что в практике есть примеры привлечения государства к ответственности по долгам государственных унитарных предприятий в делах о банкротстве. Случаев же подобного привлечения по хозяйственным обществам судебная практика

пока не имеет.

**Апробация** результатов исследования прошла в рамках участия в научных конференциях и выразилась в опубликовании двух научных статей: «О некоторых особенностях участия государства в корпоративных правоотношениях»; «Правовое регулирование участия субъекта федерации в корпоративных отношениях».

## **Глава 1. Общая характеристика участия государства в корпоративных правоотношениях**

### **1.1. Формы участия государства в корпоративных правоотношениях**

Согласно ст. 2 ГК РФ<sup>1</sup> отношения, связанные с участием в корпоративных организациях или с управлением ими являются корпоративными отношениями. Среди субъектов корпоративных отношений особо выделяется государство.

Государство давно и активно присутствует в экономике, и не только в период построения социалистического общества, но и в рабовладельческом, феодальном, капиталистическом строе<sup>2</sup>.

Участие же государства в корпоративных правоотношениях имеет значительно более короткую историю.

Как отмечается в литературе<sup>3</sup>, «в дореволюционный период русской истории вопрос об участии государства в капиталах акционерных компаний практически не рассматривался. Государство осуществляло хозяйственную деятельность при помощи иных организаций или, как указывал в то время законодатель, заведений, например казенных заводов, фабрик и мануфактур»<sup>4</sup>.

В редких случаях государство приобретало право оказывать воздействие на управление частными компаниями, когда соответствующая компания приобретала важное для общества в целом и экономики, в частности, значение.

И.Т. Тарасов, анализируя западноевропейский опыт взаимоотношений государства и акционерных обществ, отмечал, что по отношению к некоторым акционерным компаниям правительство устанавливало особый

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. N 32. Ст. 3301.

<sup>2</sup> Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М.: Юрист, 2005.

<sup>3</sup> Молотников А.Е. Особенности участия государства в управлении акционерными обществами // Слияния и поглощения. 2009. N 4.

<sup>4</sup> Корпоративное право: учебник / Е.Г. Афанасьева, В.Ю. Бакшинская, Е.П. Губин и др.; отв. ред. И.С. Шиткина. 2-е изд., перераб. и доп. М: КНОРУС, 2015. 1080 с.

специальный надзор в лице, например, инспекторов железных дорог, банковых комиссаров и т.п. Или же оно выговаривало себе право известного участия в управлении компанией, как это было сделано, например, в уставе Австрийского национального банка и др.<sup>1</sup>

В советский период государство активно участвовало в акционерных обществах в период нэпа, однако затем, в связи с практической ликвидацией таких организационно-правовых форм, как акционерные и иные хозяйственные общества, какого-либо участия в корпоративных правоотношениях государство фактически не принимало. В юридической литературе советского периода основное внимание уделялось участию государства в гражданских правоотношениях<sup>2</sup>.

После длительного перерыва Постановлением Совета Министров СССР от 19 июня 1990 г. N 590 было утверждено Положение об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью, в котором предусматривалось, что «участниками общества могут быть предприятия, учреждения, организации, государственные органы (п. 3)»<sup>3</sup>.

Вся последующая практика корпоративного развития, основанная на соответствующей нормативной базе, показывает значительное усиление роли государства в корпоративных правоотношениях, усложнение форм и способов участия государства в управлении акционерными и иными хозяйственными обществами, в управлении государственной собственностью.

В настоящее время участие государства в корпоративных правоотношениях - это реальность, обусловленная необходимостью обеспечивать публичные интересы в важнейших сферах экономики (причем

---

<sup>1</sup> Тарасов И.Т. Учение об акционерных компаниях. Киев, 1878 // СПС «Гарант».

<sup>2</sup> Брагинский М.И. Участие советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981; Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950; Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948; Кулагин М.И. Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо. М., 1987; Шангелия Р.В. Гражданская правосубъектность Советского государства в кредитных отношениях. Тбилиси, 1984; и др.

<sup>3</sup> Постановление Совмина СССР от 19.06.1990 N 590 «Об утверждении Положения об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью и Положения о ценных бумагах» // СП СССР. 1990. N 15. Ст. 82.

реальность не только российская, но и экономик развитых государств). Например, крупнейший железнодорожный перевозчик США - это акционерное общество с участием государства; в Германии, Франции, Австрии и многих других странах крупнейшие компании в таких отраслях, как автомобилестроение, энергетика и многих других, - компании с государственным участием<sup>1</sup>.

Что касается России, то Газпром, Роснефть, РЖД, Аэрофлот, АЛРОСА, Ростелеком, Транснефть, Внешторгбанк, Российские сети, Алмаз - Антей, Гознак, Первый канал, Агентство ипотечного жилищного кредитования – это далеко не полный перечень акционерных обществ, в отношении которых осуществляется государственное управление.

Участие государства в корпоративных правоотношениях есть форма реализации экономической и социальной функций государства, закрепленных, в том числе, в Конституции РФ. Это в свою очередь предполагает наличие хорошо разработанной и закреплённой в соответствующих правовых документах государственной политики по отношению к компаниям с участием государства и к самому участию государства в корпоративных правоотношениях.

Политика государства в рассматриваемой сфере регулирования нашла свое закрепление, в частности, в Государственной программе РФ «Управление федеральным имуществом»<sup>2</sup>, в Прогнозном плане приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017 - 2019 годы<sup>3</sup>.

Участвуя в корпоративных отношениях, государство выступает в двух различных статусах: с одной стороны, обладая публичной властью, оно

---

<sup>1</sup> Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства. Правовые проблемы. М., 2006. С. 223 - 228, 249.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 327 «Об утверждении Государственной программы РФ «Управление федеральным имуществом» // Собрание законодательства РФ. 2014. N 18 (ч. III). Ст. 2172.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 08.02.2017 N 227-р «Об утверждении прогнозного плана приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017 - 2019 годы» // Собрание законодательства РФ. 2017. N 8. Ст. 1267.

является регулятором корпоративных и других имущественных отношений, с другой - само может становиться субъектом этих правоотношений.

Будучи регулятором общественных отношений, государство обеспечивает законотворческую деятельность в соответствующей области. Как пишет Е.А. Суханов, «особенности правового положения всякого государства обусловлены наличием у него политической власти и государственного суверенитета, в силу которых оно само регулирует различные, в том числе имущественные, отношения, устанавливая в качестве общеобязательных как правила поведения для всех участников, так и порядок разбирательства их возможных споров»<sup>1</sup>.

С. Гришаев замечает, что государство является «носителем политической власти и суверенитета и поэтому в нормативном порядке определяет характер и порядок участия субъектов права в гражданских правоотношениях (в том числе и самого государства как участника этих отношений). Участвуя в гражданских правоотношениях, оно в добровольном порядке ограничивает свой иммунитет, что приводит к выводу о «раздвоении» правосубъектности государства при его участии в отношениях, регулируемых гражданским законодательством»<sup>2</sup>.

Правовой статус государства как регулятора корпоративных отношений сродни его статусу при выполнении им регулятивных функций в других сферах общественной жизни.

Другой статус государства, как субъекта корпоративных отношений, реализуется в том, что Российская Федерация, как и субъект РФ или муниципальное образование, может выступать в качестве акционера или участника хозяйственного общества. Указанные публично-правовые образования реализуют свои права и обязанности посредством выступающих от их имени органов государственной власти или местного самоуправления соответственно (ст. 125 ГК РФ).

---

<sup>1</sup> Гражданское право: Учеб.: в 2 т. / Под ред. Е.А. Суханова. М., 2004. Т. 1. С. 374.

<sup>2</sup> Гришаев С. Российская Федерация как участник гражданских правоотношений // Хозяйство и право. 2010. N 6. С. 102 - 109.

В ст. 124 Гражданского кодекса РФ закреплены два базовых принципа:

1) Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами; 2) к публично-правовым образованиям применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

Исключение, установленное в п. 2 ст. 124 ГК РФ, нашло отражение и оценку в одном из определений Конституционного Суда РФ, отметившего, что «указание в данной статье на особенности публично-правовых образований, в силу которых к ним могут не быть применимы положения, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, означает прежде всего, что в гражданском законодательстве имеются специальные нормы, регулирующие участие данных субъектов в гражданских правоотношениях, а также правовые нормы о юридических лицах, которые неприменимы к государству, государственным и муниципальным образованиям (например, нормы, относящиеся к образованию юридического лица, его учредительным документам, реорганизации юридического лица и т.д.) в силу специфики последних, которая в основном проистекает из особой организации институтов публичной власти»<sup>1</sup>.

Наибольшее значение имеет прямое участие публично-правового образования в корпоративных отношениях, которое реализуется путем приобретения прав собственника на акции или доли участия в хозяйственных обществах или в результате использования специального права на участие Российской Федерации, субъектов РФ в управлении открытым акционерным обществом - «золотой акции».

---

<sup>1</sup> Определение КС РФ от 05.07.2005 N 297-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Центральная телекоммуникационная компания» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 124 ГК РФ» // СПС «КонсультантПлюс».

Государство становится собственником акций (долей участия) в хозяйственных обществах, используя три способа:

- 1) в результате приватизации государственного имущества;
- 2) в результате наследования выморочного имущества;
- 3) вследствие предоставления бюджетных инвестиций (ст. 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup>)<sup>2</sup>.

Приватизация является основным способом, в результате которого государство становится участником корпоративных правоотношений и в последующем принимает участие в управлении государственным имуществом, прежде всего акциями.

К числу способов приватизации относятся, в частности, преобразование унитарного предприятия в акционерное общество, преобразование унитарного предприятия в общество с ограниченной ответственностью и внесение государственного и муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ (п. 1, 1.1, 9 ст. 13 Закона о приватизации<sup>3</sup>).

Кроме того, публично-правовое образование может стать собственником акций в ходе размещения дополнительных акций при увеличении уставных капиталов акционерных обществ (ст. 28 Закона об АО<sup>4</sup>).

Статья 25 Закона о приватизации устанавливает, что по решению, соответственно, Правительства РФ, органа исполнительной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления государственное или муниципальное имущество, а также исключительные права могут быть внесены в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ. При этом доля акций акционерного общества, находящихся в собственности Российской

---

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. N 31. Ст. 3823.

<sup>2</sup> Круглый стол «Участие государства в акционерных обществах: правовые проблемы» // Предпринимательское право. 2009. N 3.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 21.12.2001 N 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Собрание законодательства РФ. 2002. N 4. Ст. 251.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 26.12.1995 N 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // Собрание законодательства РФ. 1996. N 1. Ст. 1.



Федерации, субъекта РФ, муниципального образования и приобретаемых, соответственно, Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальным образованием, в общем количестве обыкновенных акций этого акционерного общества не может составлять менее чем 25% плюс одна акция, если иное не установлено Президентом РФ в отношении стратегических акционерных обществ.

Внесение государственного или муниципального имущества, а также исключительных прав в уставные капиталы акционерных обществ может осуществляться:

- при учреждении акционерных обществ;
- в порядке оплаты размещаемых дополнительных акций при увеличении уставных капиталов акционерных обществ.

Представляет интерес Определение Верховного Суда РФ от 11 февраля 2003 г. по делу N 93-Г03-4<sup>1</sup>, в котором были сделаны следующие выводы: «В соответствии с ч. ч. 2, 3 статьи 66 ГК РФ хозяйственные общества создаются в форме акционерного общества, общества с ограниченной или с дополнительной ответственностью, хозяйственные товарищества - в форме полного товарищества и товарищества на вере.

Вместе с тем в силу ч. 4 статьи 66 ГК РФ государственные органы и органы местного самоуправления не вправе выступать участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере, если иное не определено законом.

Исключение из этого правила составляют только случаи учреждения акционерных обществ в процессе приватизации в соответствии с законодательством о приватизации Российской Федерации.

Так, подпунктами 1, 9 ч. 1, ч. ч. 2, 4 ст. 13 и ст. 25 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» к таким случаям отнесено преобразование

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда РФ от 11.02.2003 N 93-Г03-4 // СПС «КонсультантПлюс».

унитарного предприятия в открытое акционерное общество и внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ как при их учреждении, так и в порядке оплаты размещенных дополнительных акций при увеличении уставных капиталов открытых акционерных обществ. Приватизация государственного и муниципального имущества согласно ч. 5 ст. 13 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» осуществляется только способами, предусмотренными названным Федеральным законом. Указанная норма Федерального закона органам государственной власти право в процессе приватизации выступать учредителем обществ с ограниченной или с дополнительной ответственностью и быть вкладчиками в товариществах на вере не предоставляет.

Кроме того, согласно абзацу 2 ч. 1 ст. 10 Закона об АО и ч. 2 ст. 7 Закона об ООО<sup>1</sup> государственные органы и органы местного самоуправления не вправе выступать участниками общества, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Общества, учредителями которых выступают в случаях, установленных федеральными законами, Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование (за исключением обществ, образованных в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий), могут быть только открытыми (ч. 4 ст. 7 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. N 208-ФЗ «Об акционерных обществах»). Таким образом, в 2003 году суд на основании действовавших тогда положений сделал вывод, что государственные органы и органы местного самоуправления вправе выступать участниками общества исключительно в процессе приватизации.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 08.02.1998 N 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» // Собрание законодательства РФ. 1998. N 7. Ст. 785.

Современная редакция соответствующих статей вышеназванных законов не отличается принципиально от редакции 2003 года. Так, часть 6 статьи 66 ГК гласит, что государственные органы и органы местного самоуправления не вправе участвовать от своего имени в хозяйственных товариществах и обществах.

Так вправе ли государство и иные публично-правовые образования свободно становиться участниками хозяйственных обществ путем приобретения акций в собственность или учреждения обществ не в рамках законодательства о приватизации?

Некоторые авторы полагают, что существующий запрет распространяется исключительно на случаи участия в акционерных и иных хозяйственных обществах государственных органов от собственного имени, а не от имени Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований<sup>1</sup>.

Другие авторы придерживаются противоположной точки зрения, указывая, что если бы законодатель имел намерение разрешить свободное участие в акционерных и иных хозяйственных обществах публично-правовых образований, то вряд ли бы в законодательстве о приватизации устанавливалась сложная и детальная процедура такого участия<sup>2</sup>.

Следует иметь в виду, что в п. 5 Постановления Пленума ВАС РФ от 18 ноября 2003 г. N 19<sup>3</sup> сделан вывод о том, что «Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования в соответствии со статьями 124 и 125 Гражданского кодекса Российской Федерации могут выступать в качестве учредителей (участников)

---

<sup>1</sup> Иванюк А.В. Государство в обороте // ЭЖ-Юрист. 2004. N 44; Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 26 февраля 2003 г. N 196пв-02 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. N 3; Постановление ФАС Центрального округа от 5 октября 1999 г. N A08-1294/99-18 // СПС «КонсультантПлюс» и др.

<sup>2</sup> Ломакин Д.В. Корпоративные правоотношения: общая теория и практика ее применения в хозяйственных обществах. М., 2008. С. 333; Молотников А.Е. Особенности участия государства в управлении акционерным обществом // Слияния и поглощения. 2009. N 4.

<sup>3</sup> Постановление Пленума ВАС РФ от 18.11.2003 N 19 «О некоторых вопросах применения Федерального закона «Об акционерных обществах» // Вестник ВАС РФ. 2004. №1.

акционерных обществ с особенностями, предусмотренными Законом (пункт 4 статьи 7)».

Кроме того, например, в п. 13 ст. 3 Федерального закона от 5 февраля 2007 г. N 13-ФЗ «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»<sup>1</sup> устанавливается, что «учредителем основного акционерного общества является Российская Федерация. Правительством Российской Федерации утверждается устав основного акционерного общества и обеспечивается осуществление иных необходимых для создания основного акционерного общества мероприятий».

Современная практика также свидетельствует об активном использовании государством права на участие в акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью. Так, только за последние три года было принято множество ненормативных распорядительных актов, касающихся участия государства в хозяйственных обществах. Распоряжение Правительства РФ от 16.12.2017 N 2839-р «Об осуществлении в 2017 году вноса в уставный капитал акционерного общества «Объединенная двигателестроительная корпорация» (г. Москва)»<sup>2</sup>, Распоряжение Правительства РФ от 16.12.2017 N 2838-р «Об осуществлении в 2017 году вноса в уставный капитал публичного акционерного общества «Объединенная авиастроительная корпорация» (г. Москва)»<sup>3</sup>, Распоряжение Правительства РФ от 02.12.2017 N 2698-р «Об отчуждении Государственной корпорацией по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» акций

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 05.02.2007 N 13-ФЗ «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» // Собрание законодательства РФ. 2007. N 7. Ст. 834.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 16.12.2017 N 2839-р «Об осуществлении в 2017 году вноса в уставный капитал акционерного общества "Объединенная двигателестроительная корпорация" (г. Москва)» // Собрание законодательства РФ. 2017. N 52 (ч. I). Ст. 8195.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 16.12.2017 N 2838-р «Об осуществлении в 2017 году вноса в уставный капитал публичного акционерного общества «Объединенная авиастроительная корпорация» (г. Москва)» // Собрание законодательства РФ. 2017. N 52 (ч. I). Ст. 8194.

акционерного общества «Концерн «Калашников»»<sup>1</sup>, Распоряжение Правительства РФ от 29.09.2016 N 2047-р «О внесении находящихся в собственности акционерного общества «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение» акций акционерного общества «Авангард» (г. Сафоново, Смоленская область), акционерного общества «Пермский завод «Машиностроитель» (г. Пермь) и акционерного общества «Производственное объединение «Стрела» (г. Оренбург) в уставный капитал акционерного общества «Военно-промышленная корпорация «Научно-производственное объединение машиностроения»»<sup>2</sup> и другие.

Учитывая в комплексе и взаимосвязи все вышеназванные нормы современного законодательства, а также практический опыт следует согласиться с тем, что государство вправе участвовать в акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью, если это предусмотрено законом, причем не только законом о приватизации, но и законом, регламентирующим иные правоотношения. От имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в таких правоотношениях выступают органы государственной власти. Запрет же на участие в хозяйственных обществах касается непосредственно органов государственной власти, действующих от своего имени.

Интерес государства как акционера (участника) может лежать в двух плоскостях. Во-первых, и это главное, государство призвано способствовать развитию стратегических отраслей экономики, обеспечивая политическую и экономическую безопасность, социальные интересы, стабильность имущественного оборота и сохранность государственного имущества. Во-вторых, государство как собственник имущества должно обеспечить его

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 02.12.2017 N 2698-р «Об отчуждении Государственной корпорацией по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» акций акционерного общества «Концерн «Калашников»» // Собрание законодательства РФ. 2017. N 50 (ч. III). Ст. 7663.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 29.09.2016 N 2047-р «О внесении находящихся в собственности акционерного общества «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение» акций акционерного общества «Авангард» (г. Сафоново, Смоленская область), акционерного общества «Пермский завод «Машиностроитель» (г. Пермь) и акционерного общества «Производственное объединение «Стрела» (г. Оренбург) в уставный капитал акционерного общества «Военно-промышленная корпорация «Научно-производственное объединение машиностроения»» // Собрание законодательства РФ. 2016. N 41. Ст. 5856.

эффективное использование с целью создания добавленной стоимости, т.е. получения дохода от его использования.

Эта цель достигается в том числе посредством получения дивидендов на принадлежащие государству акции. Обеспечивая реализацию этой цели, Правительство РФ издает распоряжения, где устанавливает размер подлежащих выплате дивидендов для компаний с государственным участием. Так, распоряжением Правительства РФ от 18.04.2016 N 705-р «О формировании позиции акционера - Российской Федерации в акционерных обществах, акции которых находятся в федеральной собственности»<sup>1</sup> было установлено, что направляемая на выплату дивидендов сумма не может быть меньше большей из двух величин - 50% чистой прибыли акционерного общества, определенной по данным Российских стандартов бухгалтерского учета (РСБУ) или Международных стандартов финансовой отчетности (МСФО). С учетом инвестиционных программ и финансовых показателей по итогам 2015 финансового года в отношении отдельных акционерных обществ с государственным участием были изданы распоряжения о направлении на выплату дивидендов с полученной прибыли, см.: Распоряжения Правительства РФ от 22.04.2016 N 756-р (в отношении ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» - не менее 35%)<sup>2</sup>, от 27.06.2016 N 1319-р (в отношении АО «Концерн «Центральный научно-исследовательский институт, Электроприбор» - не менее 30%, АО «Объединенная судостроительная корпорация», АО «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение», ОАО «Корпорация «Росхимзащита», ОАО «Концерн «Научно-производственное объединение «Аврора», АО «Концерн «Моринформсистема-Агат», ОАО «Концерн «Гранит-Электрон», АО

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 18.04.2016 N 705-р «О формировании позиции акционера - Российской Федерации в акционерных обществах, акции которых находятся в федеральной собственности» // Собрание законодательства РФ. 2016. N 17. Ст. 2451.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 22.04.2016 N 756-р «О выплате дивидендов акционерного общества «Нефтяная компания «Роснефть»» // Собрание законодательства РФ. 2016. N 20. Ст. 2842.

«Концерн «Океан-прибор», АО «Центр технологии судостроения и судоремонта» - не менее 25%)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 27.06.2016 N 1319-р «О выплате дивидендов чистой прибыли за 2015 год, определенной по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности» // Собрание законодательства РФ. 2016. N 27 (ч. 3). Ст. 4519.

## 1.2. Порядок участия государства в корпоративных правоотношениях

Деятельность передовых корпораций в настоящее время неразрывно связана со следованием лучшим практикам корпоративного управления.

Действующим законодательством Российской Федерации допускается введение некоторых особенностей правового положения акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, участником которых выступает государство. Так, например, в отношении акционерных обществ, созданных в результате приватизации государственного и муниципального имущества в абз. 2 п. 3 ст. 96 ГК РФ установлено, что особенности их правового положения определяются также законами и иными правовыми актами о приватизации этих предприятий.

Федеральный закон от 21.12.2001 N 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»<sup>1</sup> применяется ко всем хозяйственным обществам, в которых государство имеет акции (доли участия), независимо от их количества (размера доли). Представителями интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в органах управления и ревизионных комиссиях акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью могут быть лица, замещающие соответственно государственные и муниципальные должности, а также иные лица (п. 1 ст. 39 Закона).

В соответствии с п. 2 ст. 31 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. N 208-ФЗ «Об акционерных обществах» акционеры - владельцы обыкновенных акций общества могут участвовать в общем собрании акционеров с правом голоса по всем вопросам его компетенции. Согласно подп. 4 п. 1 ст. 48 данного Закона к компетенции общего собрания акционеров относится избрание членов совета директоров общества и досрочное прекращение их полномочий.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21.12.2001 N 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Собрание законодательства РФ. 2002. N 4. Ст. 251.



Согласно Закону о приватизации порядок управления акциями (долями) обществ с государственным участием уполномочено определять Правительство РФ. Во исполнение этого полномочия Правительство приняло, в частности, Постановление от 03.12.2004 N 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции»)»<sup>1</sup> и Постановление Правительства Российской Федерации от 11 мая 2010 г. N 325 «Об осуществлении прав Российской Федерации, предусмотренных Федеральным законом «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков»»<sup>2</sup>.

На основании указанных норм права в советы директоров акционерных обществ избираются представители государства, которые голосуют в соответствии с директивами, направляемыми им органами власти, осуществляющими от имени Российской Федерации права акционера акционерных обществ.

Директивы направляются Росимуществом, Минобороны России, Управлением делами Президента Российской Федерации, Минфином России и иными организациями.

Что касается персонального состава совета директоров, Постановление N 738 подразделяет членов совета директоров, кандидатуры которых выдвинуты либо поддержаны государством, на две категории: представители интересов Российской Федерации и независимые директора. Представители РФ осуществляют голосование по вопросам повестки дня заседания совета директоров на основании письменных директив уполномоченного

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 03.12.2004 N 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («Золотой акции»)» // Собрание законодательства РФ. 2004. N 50. Ст. 5073.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 11.05.2010 N 325 «Об осуществлении прав Российской Федерации, предусмотренных Федеральным законом «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков» // Собрание законодательства РФ. 2010. N 20. Ст. 2476.

государственного органа (п. 17 Постановления). Независимые директора могут голосовать по своему усмотрению.

Представителями РФ могут быть как лица, замещающие государственные должности, так и лица, не состоящие на государственной службе, но заключившие специальный договор с Российской Федерацией (профессиональные поверенные).

Пожалуй, невозможно перечислить все вопросы, по которым представителям государства направляются директивы. В их круг входят все вопросы, отнесенные законодательством к компетенции органов управления акционерного общества - общего собрания акционеров и совета директоров, в частности избрание единоличного исполнительного органа общества, определение размера дивидендов, а также иные вопросы, которые необходимо решить.

Следовательно, реализация государственной политики в сфере корпоративного управления зависит в том числе от исполнительности представителя государства в органах управления общества, от того, исполнит ли он директиву.

Законодательством предусмотрены конкретные правила представления интересов Российской Федерации в органах управления акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, в которых содержатся обязанности представителя.

Так, например, в п. 16 указанного Положения об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции») установлено, что представители интересов Российской Федерации осуществляют в том числе следующие обязанности, которые в обязательном порядке должны быть предусмотрены в договоре с профессиональным поверенным: добросовестное и разумное осуществление возложенных на него обязанностей и полномочий, отнесенных к компетенции совета директоров;

своевременное уведомление о заседаниях совета директоров, в повестку дня которых включены вопросы, требующие выдачи директив; голосование в соответствии с выданными директивами (в случае если по вопросам повестки дня заседания совета директоров установлена необходимость выдачи директив).

Обязанности представителя установлены также Постановлениями Правительства Российской Федерации от 4 октября 1999 г. N 1116 «Об утверждении Порядка отчетности руководителей федеральных государственных унитарных предприятий и представителей интересов Российской Федерации в органах управления акционерных обществ»<sup>1</sup> и от 31 декабря 2010 г. N 1214 «О совершенствовании порядка управления акционерными обществами, акции которых находятся в федеральной собственности, и федеральными государственными унитарными предприятиями»<sup>2</sup>.

Однако, если есть обязанность, существует и риск ее неисполнения. И в нашем случае существует риск неисполнения представителем государства своих обязанностей. Более того, законодательством не предусмотрена возможность признания недействительным решения, принятого вопреки, например, направленной директиве. И это очень важный момент.

Представим себе такую ситуацию. Представителю направлена директива голосовать «за» принятие решения по установлению определенного размера дивидендов. А представитель проголосовал за иной размер дивидендов. Данное решение, принятое при участии представителя государства, не может быть оспорено на основании того обстоятельства, что в директиве по голосованию содержался другой размер дивидендов. Неисполнение членом совета директоров указаний акционера при принятии

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 04.10.1999 N 1116 «Об утверждении порядка отчетности руководителей федеральных государственных унитарных предприятий и представителей интересов Российской Федерации в органах управления акционерных обществ» // Собрание законодательства РФ. 1999. N 42. Ст. 5034.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 31.12.2010 N 1214 «О совершенствовании порядка управления акционерными обществами, акции которых находятся в федеральной собственности, и федеральными государственными унитарными предприятиями» // Собрание законодательства РФ. 2011. N 3. Ст. 550.

решения не может служить безусловным основанием для признания решений совета директоров недействительными<sup>1</sup>.

И так по каждому вопросу.

А если существует такой риск, то необходимо его всячески минимизировать. Представляется, что самым эффективным способом минимизации риска является установление ответственности представителя за неисполнение обязанностей.

Теперь необходимо понять, какой вид юридической ответственности можно установить за нарушение правил представительства - гражданско-правовую или административную.

Одной из форм гражданско-правовой ответственности является возмещение убытков. Например, если представитель не проголосовал за решение, которое было предусмотрено директивой, рассчитать размер убытков легко в случае непринятия решения по выплате дивидендов. В случае же невыполнения директивы при принятии решения, например, об образовании единоличного исполнительного органа и избрании членов коллегиальных органов расчет размера убытков является проблематичным. Применение гражданско-правовой ответственности в данном случае не будет эффективным.

В юридической литературе (и это следует поддержать) предлагается за нарушение правил представления интересов Российской Федерации в органах управления акционерных обществ установить административную ответственность в форме штрафа и дисквалификации<sup>2</sup>. В этой связи необходимо внести соответствующие изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

На уровне субъектов федерации действуют собственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок управления находящимися в

---

<sup>1</sup> Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 24.11.2003 N А28-5883/2003-170/2 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Тарасенко О.В., Данилов И.А. Об ответственности представителей интересов Российской Федерации в органах управления акционерного общества // Юрист. 2018. N 2. С. 55 - 58.

собственности субъекта акциями (долями в уставных капиталах) хозяйственных обществ.

Так, в Белгородской области на основании Гражданского кодекса Российской Федерации, Федеральных законов «Об акционерных обществах», «Об обществах с ограниченной ответственностью», законов Белгородской области от 7 июня 2011 года N 44 «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Белгородской области»<sup>1</sup>, от 3 мая 2006 года N 35 «О государственных унитарных предприятиях и акциях акционерных обществ, не подлежащих приватизации»<sup>2</sup> принято Постановление Правительства Белгородской области «Об управлении находящимися в собственности Белгородской области акциями (долями в уставных капиталах) хозяйственных обществ»<sup>3</sup>.

Согласно данному Постановлению права акционера (участника) в обществах от имени Белгородской области осуществляет Департамент имущественных и земельных отношений Белгородской области, который обеспечивает своевременное предоставление (согласование) необходимых для участия в общем собрании акционеров (участников), в совете директоров (наблюдательном совете) общества документов - доверенности и (или) директив; заключает договоры о представлении интересов Белгородской области с представителями интересов Белгородской области, избранными (назначенными) в совет директоров (наблюдательный совет) хозяйственных обществ, не являющимися государственными гражданскими служащими; оказывает представителям интересов Белгородской области методическую и консультационную помощь по вопросам деятельности представителей интересов Белгородской области в органах управления и контроля хозяйственных обществ.

---

<sup>1</sup> Закон Белгородской области от 7 июня 2011 года N 44 «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Белгородской области» // Белгородские известия. 2011. N 111.

<sup>2</sup> Закон Белгородской области от 3 мая 2006 года N 35 «О государственных унитарных предприятиях и акциях акционерных обществ, не подлежащих приватизации» // Белгородские известия. 2006. N 76-77.

<sup>3</sup> Постановление Правительства Белгородской области от 22 января 2018 г. N 18-пп «Об управлении находящимися в собственности Белгородской области акциями (долями в уставных капиталах) хозяйственных обществ» // <http://www.zakon.belregion.ru>

Представитель интересов Белгородской области:

- лично участвует в работе органов управления и контроля хозяйственных обществ, в которые он избран или назначен;
- действует на основании доверенности, выдаваемой для голосования на общем собрании акционеров общества, и неукоснительно выполняет директивы на общем собрании акционеров (участников);
- по вопросам повестки дня заседаний совета директоров (наблюдательного совета) общества, требующим согласования с Департаментом, осуществляет голосование в соответствии с полученными директивами;
- представляет в Департамент и отраслевой орган информацию и предложения по вопросам компетенции органов управления и контроля общества в сроки, установленные настоящим Положением;
- в установленном порядке отчитывается о своей деятельности.

В хозяйственных обществах, за исключением тех, все голосующие акции (доли в уставных капиталах) которых находятся в областной собственности, внесение вопросов в повестку дня общего собрания акционеров (участников), выдвижение кандидатов для избрания в органы управления и контроля общества, предъявление требования о проведении внеочередного общего собрания акционеров (участников), созыв внеочередного общего собрания акционеров (участников), назначение представителя (выдача доверенности) для голосования на общем собрании акционеров (участников), определение позиции акционера (участника) - Белгородской области по вопросам повестки дня общего собрания акционеров (участников) осуществляются Департаментом в порядке, установленном настоящим Положением.

Позиция акционера (участника) - Белгородской области по вопросам повестки дня общего собрания акционеров (участников) отражается в письменных директивах, выдаваемых Департаментом представителю интересов Белгородской области для голосования на общем собрании

акционеров (участников). Представитель интересов Белгородской области действует на основании письменных директив и доверенности Департамента.

В хозяйственных обществах, все голосующие акции (доли в уставных капиталах) которых находятся в областной собственности, полномочия общего собрания акционеров (участников) осуществляются Департаментом. Решение общего собрания акционеров (участников) оформляется распоряжением Департамента.

Еще одним примером регионального законодательства в рассматриваемой сфере может послужить Закон Оренбургской области «О порядке управления находящимися в государственной собственности Оренбургской области акциями (долями, паями) хозяйственных обществ и использования специального права Оренбургской области на участие в управлении открытыми акционерными обществами («золотой акции»)»<sup>1</sup>. В 2014 году этот нормативный акт был оспорен прокурором в части положения абзаца первого статьи 2, где установлено, что представителями интересов Оренбургской области в органах управления хозяйственных обществ являются лица, замещающие государственные должности, должности государственной гражданской службы и иные лица, которые действуют на основании письменных директив и доверенности министерства природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области. В обоснование требований прокурор ссылался на противоречие вышеприведенных положений требованиям пункта 2 части 3 статьи 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>2</sup>, пункту 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. N

---

<sup>1</sup> Закон Оренбургской области от 3 июля 2003 г. N 332/42-III-ОЗ «О порядке управления находящимися в государственной собственности Оренбургской области акциями (долями, паями) хозяйственных обществ и использования специального права Оренбургской области на участие в управлении открытыми акционерными обществами («золотой акции»)» // <http://www.orenburg.gov.ru/power/executive/2-53-11/NPA/>

<sup>2</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6228.

172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>1</sup>.

Суд первой инстанции, принимая во внимание положения пункта 2 части 3 статьи 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» о запрете лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, для которых федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлено иное, а также лицам, замещающим государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности и осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении хозяйствующими субъектами независимо от их организационно-правовых форм, пришел к выводу, что оспариваемая норма противоречит приведенному законоположению, содержащемуся в Федеральном законе.

Верховный Суд разъяснил, что «запрет участвовать в управлении любыми хозяйствующими субъектами означает запрет входить в состав органов управления с целью реализации личных интересов. Поэтому в рассматриваемом случае действия этих лиц не содержат признаков коррупции, сформулированных в приведенном Федеральном законе, и их поведение не может быть произвольным, поскольку объем полномочий устанавливается письменными директивами и доверенностью уполномоченного органа исполнительной власти»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17.07.2009 N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2009. N 29. Ст. 3609.

<sup>2</sup> Определение Верховного Суда РФ от 08.04.2015 N 47-АПГ15-6 // СПС «КонсультантПлюс».



## **Глава 2. Некоторые особенности правового статуса государства как участника корпоративных правоотношений**

### **2.1. Корпоративные права государства**

Участие государства в хозяйственных обществах неизменно накладывает свой отпечаток на характер складывающихся в связи с этим правоотношений. В особенности это заметно при использовании государством специального права («золотой акции»).

Основателем золотой акции стала в 80-х годах прошлого века Маргарет Тэтчер. Это понятие получило широкое распространение во времена приватизации в Великобритании. Идею подхватили многие страны с переходной экономикой. Это позволило правительству защищать общественные и национальные интересы. Также появление этого инструмента было связано с развитием фондового рынка. Однако для нашей страны золотая акция является относительно новым инструментом государственного влияния. Золотая акция в России получила значительное распространение в 90-х годах прошлого столетия. В это время даже контрольный пакет акций не мог гарантировать полной власти на конкретном предприятии.

Согласно статье 38 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» в целях обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации Правительство Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут принимать решения об использовании специального права на участие соответственно Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в управлении акционерными обществами (специальное право («золотая акция»)). Решение об использовании специального права («золотой акции») может быть принято при приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий или

при принятии решения об исключении акционерного общества из перечня стратегических акционерных обществ независимо от количества акций, находящихся в государственной собственности.

«Золотая акция» не является ценной бумагой и предоставляет ее «владельцу» специальное корпоративное право, выражающееся, в частности, в возможности назначать представителей в совет директоров корпорации, использовать право вето при принятии общим собранием акционеров ряда решений. Также «обладатели» «золотой акции» выступают непосредственными участниками корпоративных информационных правоотношений. Так, акционерное общество, в отношении которого принято решение об использовании «золотой акции», обязано уведомлять о сроках проведения общего собрания акционеров и предлагаемой повестке дня представителей Российской Федерации, ее субъектов, которые наделены правом вносить предложения в повестку дня годового общего собрания и требовать созыва внеочередного общего собрания акционеров, а также имеют доступ ко всем документам акционерного общества»<sup>1</sup>.

Таким образом, золотая акция - комплекс прав, обеспечивающих ее владельцу полный контроль над акционерным обществом, в том числе право накладывать «вето» при принятии общим собранием акционеров решений о внесении изменений и дополнений в устав, о реорганизации и ликвидации общества, об изменении уставного капитала, о заключении экстраординарных сделок.

Золотая акция – это особый инструмент государственного вмешательства в экономику. Практика ее применения свидетельствует о целесообразности ведения подобного контроля. Однако такое вмешательство должно быть ограниченным. В 2008 году Европейский суд принял решение о прекращении использования золотых акций. Это было необходимо, дабы ограничить вмешательство правительства в

---

<sup>1</sup> Настин П.С. Субъекты корпоративных правоотношений // Российский юридический журнал. 2016. № 5. С. 176 - 183.

корпоративные права молодых предприятий. Авторитет арбитражного суда Европы непоколебим: от такой «акции» были вынуждены отказаться многие члены правительства Евросоюза. При этом существовал риск падения экономики в таких странах, как Испания и Великобритания. Здесь доля государственного влияния достаточно велика во многих отраслях экономики. Однако функционирование бизнеса не столкнулось с серьезными проблемами. Поэтому для европейских государств подобная мера была вполне оправданной. Опыт отмены специального права («золотой акции») государства на участие в управлении хозяйственными обществами имеет и непосредственный сосед Российской Федерации – Республика Беларусь. Как отмечено в Решении Экономического совета СНГ «О состоянии и тенденциях развития рынка ценных бумаг в государствах-участниках СНГ» «эта мера должна повысить доверие инвесторов к рынку акций. Принят Декрет Президента Республики Беларусь, предусматривающий поэтапную отмену ограничений на отчуждение акций открытых акционерных обществ, созданных в процессе разгосударствления и приватизации (указанные ограничения сняты в отношении акций 1114 открытых акционерных обществ)»<sup>1</sup>.

Что касается России, то в настоящее время «золотая акция» - это «институт, в котором интересы государства конкурируют с интересами акционерного и общества и другими акционерами. Это приводит к выводу о необходимости четкого ограничения сферы применения «золотой акции»»<sup>2</sup>.

По мнению одних исследователей, «золотая акция» выступает ограничением правосубъектности акционерного общества<sup>3</sup>, по мнению других, она ограничивает не само общество, а его акционеров, поскольку «обладатель «золотой акции» принимает решения без учета воли других

---

<sup>1</sup> Решение Экономического совета СНГ «О состоянии и тенденциях развития рынка ценных бумаг в государствах-участниках СНГ» (Принято в г. Москве 11.09.2009) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Ламбаев Ж.Т. «Золотая акция» и пределы ее применения // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 9. С. 93 - 100.

<sup>3</sup> Камышанский В.П. Право собственности: пределы и ограничения. М., 2000. С. 251.

акционеров»<sup>1</sup>. Конечно же, такой ограничивающий эффект нежелателен для частноправовых отношений, которые по своей природе являются отношениями юридического равенства и автономии воли. Сказанным обусловлена необходимость четкого определения сферы применения «золотой акции», с тем чтобы не допустить необоснованного вторжения в частные интересы.

Согласно части 3 статьи 11 ФЗ «Об акционерных обществах», устав общества должен содержать сведения об использовании в отношении общества специального права на участие Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в управлении указанным обществом («золотая акция»). Внесение в устав общества сведений об использовании в отношении общества специального права на участие Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в управлении указанным обществом («золотая акция») осуществляется на основании соответственно решения Правительства Российской Федерации, органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления об использовании указанного специального права, а исключение таких сведений - на основании решения этих органов о прекращении действия такого специального права.

Между тем, действующее законодательство не связывает возможность осуществления специального права («золотой акции») с наличием соответствующих положений в уставе общества. В связи с чем, само по себе отсутствие таких положений в уставе общества, по нашему мнению, не препятствует реализации истцом соответствующих прав на управление обществом.

Так, был рассмотрен иск Министерства земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан к открытому акционерному обществу «Башкирское шахтопроходческое управление» о возложении обязанности на

---

<sup>1</sup> Пахомова Н.Н. Цивилистическая теория корпоративных отношений. Екатеринбург, 2005. С. 135.

ответчика включить в устав общества сведения о специальном праве Республики Башкортостан на участие в управлении обществом («золотой акции»), включении представителей государства в состав совета директоров и ревизионной комиссии. При рассмотрении спора выяснилось, что 11.04.2002 года на основании решения общего собрания акционеров из Устава общества было исключено положение о «золотой акции», что истец посчитал нарушением прав государства как акционера.

Суд отметил, что уполномоченный орган субъекта Российской Федерации решение о прекращении действия специального права на участие Республики Башкортостан в управлении обществом не принимал (доказательств обратного не представлено). Доказательств отмены, признания недействительным актов органа государственной власти, установивших право «золотой акции», также не имеется. Изменение устава общества, произведенное на основании решения общего собрания акционеров от 11.04.2002, не свидетельствует о принятии такого решения, исходя из компетенции органа его утвердившего, и не указывает на факт прекращения такого права. Поэтому действие «золотой акции» продолжается, не смотря на отсутствие сведений о ней в Уставе общества<sup>1</sup>.

Обладатель золотой акции имеет и информационные права в сфере корпоративного управления. В случае использования в отношении общества специального права на участие РФ, субъекта РФ или муниципального образования в управлении указанным обществом («золотая акция») такое общество обеспечивает представителям РФ, субъекта РФ или муниципального образования доступ ко всем своим документам. Документы должны быть предоставлены обществом в течение семи дней со дня предъявления соответствующего требования для ознакомления в помещении исполнительного органа общества. Общество обязано по требованию лиц,

---

<sup>1</sup> Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.02.2014 N 18АП-14500/2013 по делу N А07-7515/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

имеющих право доступа к документам, предоставить им копии указанных документов.

Федеральный закон от 29 июля 2017 года N 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и статью 50 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью»<sup>1</sup> внес радикальные коррективы в основополагающие нормы отечественного корпоративного законодательства, регулирующие институт прав участников хозяйственных обществ на инициативное получение информации о деятельности компании.

Пункт 1 статьи 91 Закона об АО предусматривает универсальные права всех акционеров, в том числе государства.

«Общество обязано обеспечить акционерам доступ по их требованию к следующим документам:

1) договор о создании общества, за исключением случая учреждения общества одним лицом, решение об учреждении общества, устав общества, а также внесенные в устав общества и зарегистрированные в установленном порядке изменения и дополнения;

2) документ, подтверждающий государственную регистрацию общества;

3) решение о выпуске (дополнительном выпуске) ценных бумаг, изменения в решение о выпуске (дополнительном выпуске) ценных бумаг, отчет об итогах выпуска (дополнительного выпуска) ценных бумаг, уведомление об итогах выпуска (дополнительного выпуска) ценных бумаг;

4) утвержденные общим собранием акционеров внутренние документы общества, регулирующие деятельность его органов;

5) положение о филиале или представительстве общества;

6) годовые отчеты;

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29.07.2017 N 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и статью 50 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» // Собрание законодательства РФ. 2017. N 31 (Часть I). Ст. 4782.

7) годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность и аудиторское заключение о ней;

8) формируемые в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона отчеты оценщиков в случаях выкупа акций обществом по требованию акционера;

9) документы, полученные обществом в соответствии с главой XI.1 настоящего Федерального закона;

10) протоколы общих собраний акционеров;

11) списки аффилированных лиц общества;

12) заключения ревизионной комиссии (ревизора) общества;

13) проспекты ценных бумаг, ежеквартальные отчеты эмитента и иные документы, содержащие информацию, подлежащую опубликованию или раскрытию иным способом в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

14) уведомления о заключении акционерных соглашений, направленные обществу, а также списки лиц, заключивших такие соглашения;

15) судебные решения и постановления по спорам, связанным с созданием общества, управлением им или участием в нем, а также судебные акты по таким спорам, в том числе определения о возбуждении арбитражным судом производства по делу и принятии искового заявления либо заявления об изменении основания или предмета ранее заявленного иска»<sup>1</sup>.

Как уже отмечалось, коррективы существенные. Самое важное - это то, что перечень имеет закрытый характер.

Кроме того, исчезли некоторые ставшие более чем за два десятилетия для активных совладельцев компании привычными позиции статьи 91 Закона об АО. Так, акционер-микроминоритарий лишен законодателем возможности получить протоколы заседаний совета директоров и акты единоличного

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26.12.1995 N 208-ФЗ "Об акционерных обществах" // Собрание законодательства РФ. 1996. N 1. Ст. 1.

исполнительного органа (например приказы), внутренние документы, утверждаемые решением совета директоров и исполнительных органов, бюллетени прошедших собраний акционеров и доверенности представителей акционеров на них, документы, подтверждающие права общества на имущество, большая часть отчетов оценщиков, списки акционеров, составленные в связи подготовкой к общим собраниям и выплатам дивидендов. Все указанное - и в самом деле чрезвычайно деликатная информация, касающаяся отправления института частной собственности, - и корпоративной собственности, и собственности конкретных акционеров. Лишение ее статуса публичности является шагом разумным.

Относительно досье по корпоративным спорам с участием компании (15-я позиция перечня) подчеркнем, что ее корпоративный секретарь не обязан предоставлять акционеру все документы, в частности исковое заявление, жалобы, отзывы, ходатайства сторон и т.п., речь может (и должна) идти только о судебных актах.

А вот позиция «утвержденные общим собранием акционеров внутренние документы общества, регулирующие деятельность его органов» не так скудна, как кажется некоторым авторам, обзревающим новеллы в экспертных изданиях. По нашему убеждению, основанному на обобщениях корпоративной практики, это не только положения, в названиях которых имеется указание на тот или иной орган (общее собрание акционеров, совет директоров, исполнительные органы), но и иные корпоративные источники нормативной природы, содержание которых раскрывает миссию, задачи и соответствующие правила деятельности органов. К ним относятся, скажем, внутрифирменные кодексы корпоративного управления и корпоративной этики, положения о конфиденциальной информации, информационной, инвестиционной, дивидендной и бонусной политике компании.

Особые права обладателей блокирующего пакета акций закреплены в пунктах 5 и 6 статьи 91 Закона об АО.

Здесь, признаем, мало принципиально нового.



«5. По требованию акционера (акционеров), владеющего не менее чем 25 процентами голосующих акций общества, общество обязано обеспечить доступ к следующим документам:

протоколы заседаний коллегиального исполнительного органа общества (правления, дирекции);

документы бухгалтерского учета.

6. Уставом общества может быть предусмотрено меньшее количество акций, необходимых для доступа к указанным в пункте 5 настоящей статьи документам».

Наши акценты и проблемные вопросы, касающиеся этих пунктов статьи 91.

Вправе ли ПАО отказать в получении неких документов обладателям контрольного пакета акций? Наш ответ: формально говоря, да, так как контрольный пакет - частный случай блокирующего пакета. В компании много документов, не указанных в пунктах 1 - 5 статьи 91, например не являющиеся документами бухгалтерского учета приказы по обществу, бюллетени, доверенности, кадровые документы, аналитика, переписка, отчеты о переговорах, проекты.

Если предложенное толкование верно, то нельзя не обратить внимание на его явную содержательную нелогичность. Если нормативно-правовая коррекция осуществляется в конечном счете в интересах мажоритарных структур, притом что с 1 сентября 2014 года закон строго спрашивает даже с лиц, осуществляющих фактическое руководство компаниями (пункт 3 статьи 53.1 ГК РФ), не говоря уже о легальном руководстве дочерними компаниями со стороны, какой смысл ограничивать информационные аппетиты основных обществ?

Эмитент вправе инициативно отказать акционеру в соответствующих ситуациях в удовлетворении требования ознакомления с документами или получения их копий. Основания отказа зафиксированы в пунктах 8 и 9 статьи 91 Закона об АО.

«8. Общество вправе отказать в доступе к документам и информации при наличии хотя бы одного из следующих условий:

1) электронная версия запрашиваемого документа на момент предъявления акционером (акционерами) требования размещена на сайте общества в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в свободном доступе либо раскрыта в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о ценных бумагах для раскрытия информации;

2) документ запрашивается повторно в течение трех лет при условии, что первое требование о его предоставлении было надлежащим образом исполнено обществом;

3) документ относится к прошлым периодам деятельности общества (более трех лет до момента обращения с требованием), за исключением информации о сделках, исполнение по которым осуществляется на момент обращения акционера с требованием;

4) в требовании акционера (акционеров) о предоставлении документов не указана деловая цель, с которой запрашивается документ, если указание такой цели требуется в соответствии с настоящим Федеральным законом, либо указанная цель не является разумной, либо состав и содержание запрошенных документов явно не соответствуют указанной в запросе цели;

5) лицо, обратившееся с требованием о предоставлении доступа к документам, не обладает правом доступа к соответствующей категории документов в соответствии с условиями, определенными в пунктах 1 - 6 настоящей статьи;

6) документ относится к периодам, не относящимся к периоду владения акционером акциями общества, подтвержденному этим акционером соответствующей справкой по его лицевому счету, открытому в реестре акционеров общества, или счету депо, открытому в депозитарии, за исключением информации о сделках, исполнение по которым осуществляется в период владения акционером акциями общества.

9. При отказе в доступе к документам должны быть исчерпывающим образом указаны основания для такого отказа».

В части первого основания. Примем во внимание, что крупные компании нередко имеют несколько сайтов в интернете, через которые они коммуницируют с партнерами и общественностью. Отсюда акцент - отказ правомерен, если раскрытие состоялось только на сайте конкретного общества (не головного звена холдинга, не компании, раскрывающей информацию), и не на любом сайте общества (если их несколько), а на том, который реализует официальное раскрытие соответствующих документов в порядке статьи 30 Федерального закона от 22 апреля 1996 года N 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

Напомним пункт 1.1 статьи 92 Закона об АО: «Непубличное общество с числом акционеров более пятидесяти обязано раскрывать годовой отчет общества, годовую бухгалтерскую (финансовую) отчетность в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о ценных бумагах для раскрытия информации на рынке ценных бумаг». Однако стандарты Центрального банка Российской Федерации не препятствуют публикации иной информации.

Отметим еще один момент в части первого основания. Если акционер сообщает корпоративному секретарю компании о том, что ему известно о «моральном устаревании» раскрытого на сайте документа (внесены частные коррективы и т.п.), то возникает вопрос: стоит ли отказывать? Наш ответ: конечно, нет (это уже другой документ).

В части третьего основания («относится к прошлым периодам деятельности общества»). Вопрос: можно ли его применять в отношении нормативных корпоративных актов? Ответ: нет, они сохраняют актуальность на момент обращения акционера вне зависимости от даты утверждения.

И еще вопрос. Что значит «указать основания»? Достаточно просто сослаться на какой-либо подпункт пункта 8 статьи 91? Полагаем, этого недостаточно, надо дать развернутую мотивировку.

## 2.2. Особенности имущественной ответственности государства в корпоративных правоотношениях

Вопрос имущественной ответственности субъектов, выступающих в гражданском обороте, является краеугольным камнем при определении допустимости вообще существования каких-либо частноправовых отношений. Законодательство должно недвусмысленно перед всеми третьими лицами обеспечивать имущественную ответственность правосубъектного образования перед кредиторами, обеспечивать стабильность гражданского оборота.

К числу особенностей правового статуса государства как акционера относятся вопросы его имущественной (гражданско-правовой) ответственности.

Особенности имущественной ответственности государства заключаются, например, в том, что при предъявлении гражданином или юридическим лицом требования о возмещении убытков ответчиком по такому требованию признаются Российская Федерация, ее субъект в лице соответствующего финансового либо иного уполномоченного органа, а убытки возмещаются за счет казны (ст. ст. 1069, 1071 ГК РФ<sup>1</sup>).

Согласно п. 1 ст. 126 ГК РФ Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом. Как верно указали В.Г. Голубцов и М.Ю. Челышев, возможность привлечения указанных субъектов к ответственности необходимо рассматривать как правовую гарантию одного из базовых предписаний, определенных в п. 1 ст. 124 ГК, - правила об участии в гражданских отношениях публично-правовых образований наравне с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами, из чего следует, что публично-правовая природа

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. N 5. Ст. 410.

публично-правовых образований не должна нарушать принцип равенства, в том числе и в случае наступления гражданско-правовой ответственности<sup>1</sup>.

Фундаментальным принципом российского корпоративного права является разграничение ответственности юридического лица и ответственности других лиц, в том числе его участников. Участники (акционеры) не отвечают по долгам хозяйственного общества, а хозяйственное общество не отвечает по долгам его участников (акционеров), за исключением случаев, предусмотренных законом (п. 2 ст. 56 ГК РФ).

То есть из правила п. 2 ст. 56 ГК РФ есть ограниченное число установленных законом (не подзаконным актом или судебным толкованием) исключений. Такие случаи игнорирования «правовой оболочки» юридического лица получили в российском праве вслед за зарубежной судебной практикой и доктриной метафорическое название «снятие корпоративной вуали» или «прокалывание корпоративной вуали» (lifting the veil, piercing the veil of incorporation).

Рассмотрим эти исключения применительно к возможности привлечения к ответственности такого акционера (участника), как государство. В сферу нашего внимания в этом случае попадают нормы:

- об ответственности за фактический контроль в рамках п. 3 ст. 53.1 ГК РФ;

- об ответственности контролирующего акционера (участника) за виновное доведение подконтрольного лица до банкротства (п. 4 ст. 10 Федерального закона от 26.10.2002 N 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>2</sup>).

Заметим, что государство не несет ответственности в силу п. 2 ст. 67.3 ГК РФ за указания дочернему обществу, поскольку субъектом ответственности согласно этой норме может выступать только хозяйственное общество (товарищество), но не иной субъект.

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий к главам 1 - 5 / Под ред. Л.В. Санниковой. М., 2015. С. 643 (авторы соответствующей главы - В.Г. Голубцов, М.Ю. Чельшев).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 26.10.2002 N 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Собрание законодательства РФ. 2002. N 43. Ст. 4190.

Можно ли привлечь государство как фактически контролирующее лицо к имущественной ответственности по правилам, установленным п. 3 ст. 53.1 ГК РФ, согласно которым лицо, имеющее фактическую возможность определять действия юридического лица, в том числе возможность давать указания членам органов управления юридического лица, обязано действовать в интересах юридического лица разумно и добросовестно и несет ответственность за убытки, причиненные по его вине юридическому лицу?

Представляется, что да, публично-правовое образование может быть привлечено к имущественной ответственности по указанному выше основанию.

По смыслу ст. 71 Федерального закона от 26.12.1995 N 208-ФЗ «Об акционерных обществах», ст. 44 Федерального закона от 08.02.1998 N 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» члены совета директоров, в том числе номинированные в состав этого органа государством или иным публично-правовым образованием, являются самостоятельными участниками корпоративных отношений, которые должны действовать в интересах общества добросовестно и разумно, под риском личной имущественной ответственности за принятые ими решения. На этих лиц, как и на других членов совета директоров, может быть возложена обязанность возместить убытки в случае, если в результате их виновных действий (бездействия) таковые возникнут у общества.

В параграфе 1.2. подробно была описана схема управления в корпорации с участием государства. С учетом этого можно ли говорить о том, что член совета директоров акционерного общества с государственным участием, действующий в качестве представителя РФ на основании выданной ему уполномоченным органом директивы, самостоятельно выражает свою позицию и должен нести за нее имущественную ответственность?

Представляется, что при урегулированной процедуре выдачи уполномоченным государственным органом директив на голосование государственным служащим и профессиональным поверенным, действующим в качестве представителей РФ в совете директоров, учитывая законодательное требование (для государственных служащих) или договорное обязательство (для поверенных) следования таким директивам, сложно говорить о полной самостоятельности таких членов совета директоров при принятии ими решений.

Здесь интересно снова привести в пример рассмотренное Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда РФ гражданское дело по заявлению прокурора Оренбургской области о признании противоречащим федеральному законодательству положения Закона Оренбургской области от 03.07.2003 N 332/42-111-ОЗ «О порядке управления находящимися в государственной собственности Оренбургской области акциями (долями, паями) хозяйственных обществ и использования специального права («золотой акции»)» в части представления интересов Оренбургской области в органах управления хозяйственных обществ лицами, замещающими государственные должности, и иными лицами.

Напомним, судебная коллегия указала, что поведение в корпоративных отношениях представителей государства не может быть произвольным, поскольку объем их полномочий устанавливается письменными директивами и доверенностью уполномоченного органа исполнительной власти<sup>1</sup>.

Обратим внимание на нечеткость формулировки «объем полномочий», содержащейся в нормативном акте. Очевидно, что объем полномочий члена органа управления юридического лица может определяться законом и (или) уставом, а директива лишь предписывает определенное правило поведения при реализации этих полномочий.

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда РФ от 08.04.2015 N 47-АПГ15-6 // СПС «КонсультантПлюс».

Как видно, в приведенном судебном акте совершенно определенно сделан вывод о несамостоятельности поведения, включая голосование лиц, действующих на основании директивы.

С положением представителей государства в органах управления хозяйственных обществ с государственным участием складывается, можно сказать, парадоксальная ситуация. С одной стороны, у них имеется обязанность голосовать по ряду вопросов повестки дня по директиве, что как раз и является способом обеспечения интересов государства как акционера. С другой стороны, эти лица несут персональную дисциплинарную (в отношении государственных служащих) и личную имущественную ответственность за результаты голосования.

Согласно ч. 1 ст. 57 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»<sup>1</sup> за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей могут быть применены дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, а в некоторых случаях - увольнение с гражданской службы.

Как указал Пленум ВАС РФ в п. 7 Постановления от 30.07.2013 N 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица»<sup>2</sup>, «не является основанием для отказа в удовлетворении требования о взыскании с директора убытков сам по себе тот факт, что действие директора, повлекшее для юридического лица негативные последствия, в том числе совершение сделки, было одобрено решением коллегиальных органов юридического лица, а равно его учредителей (участников), либо директор действовал во исполнение указаний таких лиц, поскольку директор несет самостоятельную обязанность действовать в интересах юридического лица добросовестно и разумно (пункт 3 статьи 53

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. N 31. Ст. 3215.

<sup>2</sup> Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 N 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица» // СПС «КонсультантПлюс».



ГК РФ)». А в п. 2 того же Постановления отмечено, что директор не может быть признан действовавшим в интересах юридического лица, если он действовал в интересах одного или нескольких его участников, но в ущерб юридическому лицу. Заметим, что под директором в цитируемом Постановлении понимаются и члены совета директоров.

Таким образом, практика выдачи директив на голосование не влияет на определенные законом фидуциарные обязанности членов совета директоров действовать в интересах общества добросовестно и разумно и не является основанием для их освобождения от имущественной ответственности.

Нужно сказать, что среди специалистов встречаются различные мнения по поводу возможности привлечения к имущественной ответственности представителей государства, действующих во исполнение выданных уполномоченными государственными органами директив. Так, по мнению Е.П. Губина, «непосредственно представители государства - государственные служащие отвечать не должны, если они голосовали в соответствии с выданными им директивами, поскольку в этом случае отсутствуют установленные законом условия наступления ответственности, и прежде всего вина»<sup>1</sup>.

Приведенное мнение не представляется нам совершенно бесспорным, поскольку, хотя на волю такого члена совета директоров и влияли внешние факторы (директивное указание уполномоченного органа), но она не могла быть абсолютно подавлена, ведь государственный служащий или профессиональный поверенный могут проголосовать и вопреки выданной директиве и с возможным претерпеванием неблагоприятных для себя последствий в должностной сфере или с риском утраты доверия все же оградить себя от имущественной ответственности, а хозяйственное общество - от убытков. Так, по словам О. Вьюгина, ему как члену совета директоров «Роснефти» «приходилось голосовать как за, так и против директив.

---

<sup>1</sup> Корпоративное право: Учеб. курс / Под ред. И.С. Шиткиной. М., 2016. С. 735 (автор соответствующей главы - Е.П. Губин).

Директивы нужны в госкомпаниях, через них собственник выражает свое отношение к тем или иным вопросам. Другое дело, что круг вопросов должен быть узким и касаться, может быть, стратегических вопросов, вопросов сохранения собственности и еще 1 - 2 вопросов»<sup>1</sup>. В этом и заключается их лояльность к обществу, по отношению к которому они должны действовать добросовестно и разумно. Представители государства, с нашей точки зрения, не должны приравниваться к рукоприкладчикам, которые не несут ответственности за выражение воли уполномоченным лицом, а только фиксируют эту волю. Представители государства не могут быть приравнены и к курьерам, которые всего лишь доставляют директиву к заседанию совета директоров; они выполняют гораздо более ответственную задачу.

Другой вопрос, должно ли быть привлечено к ответственности государство в лице уполномоченного органа, выдавшего директиву на голосование члену совета директоров. Должны ли быть применимы нормы об ответственности «теневых директоров» (п. 3 ст. 53.1 ГК РФ) также и к такому акционеру, как государство?

Полагаем, что за реализацию управленческих функций государство должно платить риском привлечения к имущественной ответственности и при реализации этого риска нести солидарную ответственность с лицом, которому оно выдало директиву на голосование.

Согласно п. 4 ст. 53.1 ГК РФ в случае совместного причинения убытков юридическому лицу лица, члены органов управления и лица, фактически определяющие их действия, обязаны возместить убытки солидарно.

По нашему мнению, исключением из этого правила не должно быть и государство, которое может быть привлечено к солидарной ответственности по искам других акционеров. Для привлечения государства к имущественной ответственности должны быть доказаны все предусмотренные законом основания: виновное противоправное действие (бездействие), совершенное

---

<sup>1</sup> Петрова Ю. Решение суда меняет представление о роли независимых директоров // Ведомости. 2015. 2 июля. URL: <https://vedomosti.ru/management/articles/2015/07/02/598950-reshenie-suda-po-delu-moskovskoi-venchurnoi-kompanii-menyaet-predstavlenie-o-rol-i-nezavisimih-direktorov>

не в интересах акционерного общества, которое может выражаться в недобросовестном или неразумном поведении, повлекшем причинение этому обществу убытков<sup>1</sup>.

Совершенно очевидно, что надлежащим способом повышения эффективности управления хозяйственными обществами с государственным участием является привлечение к их управлению независимых директоров, что соответствует лучшей практике корпоративного управления<sup>2</sup>.

Представляется, что суды должны определять недобросовестность и неразумность поведения члена совета директоров по отношению к обществу, доказывать убыточность, нерыночность принимаемых ими решений, а не ссылаться на противоречие директиве как на основание привлечения к имущественной ответственности, тем более по отношению к независимым директорам.

Вторым исключением из общего правила ограничения ответственности субъектов корпоративных отношений является привлечение к субсидиарной ответственности контролирующих лиц в случае банкротства. Закон о банкротстве признает в качестве таковых в том числе и акционеров (участников) должника. Согласно п. 4 ст. 10 Закона о банкротстве контролирующие должника лица солидарно несут субсидиарную ответственность по денежным обязательствам должника по требованиям о возмещении вреда, причиненного имущественным правам кредиторов, в том числе в результате исполнения должником указаний контролирующих его лиц.

Предположим, что государство своими нерациональными с точки зрения бизнеса указаниями способствовало банкротству подконтрольного общества. Могут ли кредиторы или арбитражный управляющий привлечь государство к имущественной ответственности как контролирующего акционера по основанию, содержащемуся в п. 4 ст. 10 Закона о банкротстве?

---

<sup>1</sup> Шиткина И.С. Ответственность в корпоративных правоотношениях // Хозяйство и право. 2015. N 6.

<sup>2</sup> Письмо Банка России от 10.04.2014 N 06-52/2463 «О Кодексе корпоративного управления» // Вестник Банка России. 2014. N 40.

Проведенный нами анализ судебной практики свидетельствует о том, что норма п. 4 ст. 10 Закона о банкротстве применяется в отношении контролирующих должника акционеров<sup>1</sup>, собственников имущества юридического лица<sup>2</sup> и даже фактически контролирующих должника физических лиц<sup>3</sup>. При этом случаев привлечения к имущественной ответственности государства как контролирующего акционера в судебной практике нам практически не встретилось.

В связи с этим заслуживает интерес дело о банкротстве, в рамках которого конкурсный управляющий обратился с заявлениями о привлечении директора и Российской Федерации в лице Росимущества к субсидиарной ответственности по обязательствам должника ОАО «ГипроНИИмедпром». В результате ряда сделок вся недвижимость, переданная учредителем в уставный капитал Общества, была отчуждена, что привело к прекращению его хозяйственной деятельности, а в последующем и к банкротству.

Постановлением Девятого ААС<sup>4</sup> директор и Росимущество солидарно привлечены к субсидиарной ответственности по обязательствам должника. Привлекая к ответственности Росимущество, суд исходил из того, что представителями интересов Российской Федерации было одобрено совершение указанных сделок, о чем имеется протокол заседания совета директоров, подписанный уполномоченными Росимуществом должностными лицами. Также суд обратил внимание на то, что участие акционера в доведении до банкротства Общества и его вина подтверждаются бездействием Росимущества как 100-процентного акционера. В частности, зарплата работникам не выплачивалась несколько лет, при этом

---

<sup>1</sup> Постановления АС Московского округа от 29.04.15 по делу N А40-93917/2010; ФАС Уральского округа от 02.06.2014 по делу N А60-16899/2010, от 11.03.2014 по делу N А60-49315/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Постановления ФАС Уральского округа от 23.12.2013 по делу N А47-2420/2012; Десятого ААС от 25.11.2013 по делу N А41-К2-25050/05; Определение ВАС РФ от 20.05.2014 по делу N А43-3525/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Постановление ФАС Уральского округа от 12.05.2012 по делу N А60-1260/2009; Определение ВАС РФ от 29.04.2013 по делу N ВАС-11134/12 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 12.08.2015 N 09АП-23055/2015-АК по делу N А40-32716/10-101-135 // СПС «КонсультантПлюс».

Росимуществом утверждались годовые отчеты, содержащие сведения о задолженности по зарплате. Средства на погашение задолженности перед работниками у Общества были, однако от высшего органа управления, т.е. от Росимущества, не последовало указаний, направленных на финансовое оздоровление, вопрос о проведении аудиторской проверки не решался.

Кассационная инстанция направила дело на новое рассмотрение, в ходе которого суд пришел уже к иному выводу: о наличии оснований для привлечения к субсидиарной ответственности директора, но отсутствии оснований для привлечения к субсидиарной ответственности Российской Федерации в лице Росимущества. Суд указал, что «для привлечения Росимущества к субсидиарной ответственности необходимо установить наличие у него права давать обязательные для должника указания либо иным образом определять его действия, совершение такими лицами действий по использованию таких прав, наличие причинной связи между действиями лиц и наступлением банкротства должника, факт недостаточности имущества должника для расчета с кредиторами, а также вину лиц в наступлении банкротства... Однако конкурсный управляющий не доказал, что действия Росимущества привели должника к банкротству»<sup>1</sup>.

Приведенный судебный акт, по нашему мнению, свидетельствует не только о сложности доказывания причинно-следственной связи между действиями (бездействием) акционера - Российской Федерации в лице Росимущества и наступившим банкротством акционерного общества, но скорее о нерешительной позиции судов относительно привлечения к имущественной ответственности государства. Возможность привлечения государства и других публично-правовых образований к имущественной ответственности при банкротстве в текущий момент практически не реализуется судами.

---

<sup>1</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 20.07.2016 N 09АП-23313/2016 по делу N А40-32716/10-101-135Б // СПС «КонсультантПлюс».

При этом примеры привлечения государства к ответственности по долгам государственных и муниципальных унитарных предприятий в делах о банкротстве в правоприменительной практике встречаются. Например, кассационная инстанция поддержала нижестоящие суды, которые, установив, что «до выбытия имущества деятельность муниципального предприятия не была убыточной, имущество, изъятое администрацией у предприятия, использовалось им для осуществления уставной деятельности - оказание услуг населению; изъятие имущества привело к невозможности дальнейшего осуществления должником хозяйственной деятельности», «администрация, принимая решение об изъятии у предприятия его имущества, не наделила предприятие другими средствами, за счет которых оно могло продолжить осуществление деятельности, предусмотренной уставом, и могло исполнять обязательства перед кредиторами», а также что «учредителем не предпринято мер к ликвидации предприятия в установленном порядке», квалифицировали данные действия учредителя как противоправные, вследствие чего пришли к выводу о наличии оснований для привлечения учредителя (администрации муниципального образования) к субсидиарной ответственности по обязательствам должника в соответствии с п. 3 ст. 56 ГК РФ и п. 4 ст. 10 Закона о банкротстве<sup>1</sup>.

Кстати, вопрос о том, должна ли дифференцироваться ответственность государства в зависимости от организационно-правовой формы юридического лица, в котором оно участвует (которое им учреждено), является весьма интересным.

Действующее правовое регулирование создает определенную систему ухода от ответственности по обязательствам государственных юридических лиц.

Так, нормы о привлечении к ответственности контролирующих лиц при банкротстве не применяются к тем юридическим лицам, которые не

---

<sup>1</sup> Постановление ФАС Уральского округа от 23.12.2013 по делу N А47-2420/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

могут быть признаны банкротами, в частности к казенному предприятию, учреждению (п. 1 ст. 65 ГК РФ), государственной корпорации (государственной компании), за исключением случаев, прямо предусмотренных специальным законом о соответствующей корпорации (компании). Как правильно отмечает О.В. Гутников, «в интересах защиты кредиторов нормы о возможности привлечения к субсидиарной ответственности учредителей и иных лиц за их виновные действия должны действовать также и в отношении этих юридических лиц, если при их ликвидации для удовлетворения требований кредиторов недостаточно их имущества. Это актуально в том числе и для учреждений, по обязательствам которых собственник вообще иногда ничем не отвечает (например, автономное и бюджетное учреждение, по обязательствам которых собственник несет ответственность лишь в связи с причинением вреда гражданам)»<sup>1</sup>.

При таком подходе государство будет выступать в гражданском обороте только через свои органы публичной власти, которые, как указывалось в Концепции развития законодательства о юридических лицах<sup>2</sup>, не должны участвовать в гражданских правоотношениях от своего имени и в своих интересах и в перспективе не должны признаваться юридическими лицами частного права.

Что же касается непосредственно хозяйственных обществ, то с нашей точки зрения, государство наряду с другими акционерами (участниками) может быть признано контролирующим лицом и при наличии иных предусмотренных законом оснований привлечено к имущественной ответственности по обязательствам должника. Так, если государство имеет преобладающее участие в уставном капитале хозяйственного общества, определяет решения этого общества, например дает ему обязательные

---

<sup>1</sup> Гутников О.В. Юридическая ответственность в корпоративных отношениях // Юридические лица в российском гражданском праве: Монография / Отв. ред. А.В. Габов, О.В. Гутников, С.А. Сеницын. М., 2016. Т. 1. Общие положения о юридических лицах. С. 334.

<sup>2</sup> Концепция развития законодательства о юридических лицах (проект) // Вестник гражданского права. 2009. N 2.

указания, причинившие убытки, то как контролирующее лицо оно может быть привлечено к имущественной ответственности при банкротстве подконтрольной ему организации, если в совокупности присутствуют все иные предусмотренные законом основания ответственности.

Отметим, что законодатель не определил каких-либо особенностей оснований и порядка привлечения к имущественной ответственности государства как акционера и контролирующего лица, притом что в других случаях законодатель осуществляет особое правовое регулирование по отношению к государству как акционеру.

При этом полагаем, что государство при привлечении его к имущественной ответственности все же не должно быть обезличено. Государство представляют уполномоченные органы в лице конкретных должностных лиц, которые должны быть привлечены к материальной и дисциплинарной ответственности при наличии соответствующих оснований. Если не привлекать к ответственности виновных должностных лиц за некачественное выполнение возложенных на них обязанностей, то российские компании с государственным участием так никогда и не станут эффективными. Если государство будет давать директивы на голосование или обязательные указания, не спрашивая за их последствия с того, кто их подготовил, то прогресса в повышении эффективности управления корпорациями с государственным участием не наступит. Конечно, на должностных лиц распространяются нормы трудового законодательства, и их дисциплинарная и материальная ответственность будет определяться этими нормами. С учетом ограниченности материальной ответственности работника в соответствии с нормами трудового законодательства размером среднего заработка вряд ли привлечением к такой ответственности должностных лиц можно добиться возмещения убытков, восстановления имущественного положения хозяйственного общества с государственным участием, однако применение мер материальной ответственности будет иметь существенное превентивное воздействие, выступать негативным



мотиватором к повышению ответственности чиновников за эффективное управление государственной собственностью.

Сегодня многие говорят о необходимости сокращения государственного участия в российской экономике как способе повышения ее эффективности. Наше мнение таково: проблема не только в значительности доли госсектора в российской экономике, но прежде всего в качестве корпоративного управления компаниями с государственным участием.

Главный вопрос: эффективно ли управляет государство принадлежащими ему акциями, живет ли оно по конкурентным рыночным правилам и должно ли отвечать на тех же условиях за неэффективное управление, что и другие акционеры?

Выше было сказано, что действующее законодательство не исключает имущественной ответственности государства, выступающего в корпоративных отношениях в качестве акционера (участника), а среди экспертов есть две позиции. Одни указывают, что государство - это суверен, имеющий особый статус в корпоративных отношениях, вследствие чего его нельзя привлекать к имущественной ответственности на общих основаниях, ведь взыскание в этом случае осуществляется за счет казны, которая и так небогата, и привлечение государства к имущественной ответственности приведет к секвестированию других статей бюджета. Где же здесь общественный интерес? Другие возражают, что государство как акционера можно и нужно привлекать к ответственности, иначе будет процветать безответственность и неэффективность управления хозяйственными обществами с государственным участием.

И.С Шиткина придерживается (и с этим необходимо согласиться) второй точки зрения и считает, «что при наличии оснований (недобросовестного или неразумного поведения, вины, наличия причиненных убытков и причинно-следственной связи между причиненными убытками и противоправным поведением) публично-правовые образования

могут быть привлечены к имущественной ответственности как контролирующие лица по правилам, определенным п. 3 ст. 53.1 ГК РФ и п. 4 ст. 10 Закона о банкротстве»<sup>1</sup>.

Вторую позицию косвенно подтверждают позиции высших судов применительно к имущественной ответственности государства в обязательственных отношениях. Так, Конституционный Суд РФ в Определении от 05.07.2005 N 297-О<sup>2</sup> указал, что «положение пункта 2 статьи 124 ГК РФ [о равенстве публично-правовых образований и юридических лиц] само по себе не определяет недостаточность бюджетного финансирования соответствующих расходов государства как такую его особенность, которая позволяет освобождать его от исполнения своих обязательств». Президиум ВАС РФ с оговоркой об общеобязательности данного толкования разъяснил в Постановлении от 13.01.2011 N 11680/10 по делу N А41-13284/09<sup>3</sup>, что, поскольку «согласно п. 1 ст. 124 ГК РФ, публично-правовые образования, в том числе муниципальные образования, выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений, следовательно, факт недостаточного финансирования администрации со стороны иного публично-правового образования не может служить основанием снижения неустойки в соответствии со ст. 333 ГК РФ».

То есть при всем понимании особой роли государства в корпоративных отношениях полагаем, что государство является таким же контролирующим лицом и должно быть субъектом имущественной ответственности при виновном причинении им убытков, в том числе при доведении подконтрольных лиц до состояния банкротства.

---

<sup>1</sup> Шиткина И.С. Имущественная ответственность государства в корпоративных правоотношениях // Закон. 2017. N 5. С. 171 - 182.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 05.07.2005 N 297-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Центральная телекоммуникационная компания» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 124 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 13.01.2011 N 11680/10 по делу N А41-13284/09 // Вестник ВАС РФ. 2011. N 4.

Подводя итог рассмотрению темы имущественной ответственности государства как акционера (участника) хозяйственного общества, следует вспомнить, что исследуемый нами вопрос тесно связан с обсуждаемой уже длительное время проблемой деликтной ответственности государства как участника гражданско-правовых отношений.

Юридических запретов привлечения к имущественной ответственности государства как акционера (участника) не имеется. Однако при наличии юридических возможностей мы встречаемся с фактическими трудностями, обусловленными столкновением частного и публичного интересов при возложении на государство бремени такой имущественной ответственности.

## Заключение

В заключение исследования теоретических и практических правовых аспектов участия государства в корпоративных правоотношениях можно прийти к выводам и сформулировать следующие предложения и рекомендации.

1. История участия государства в корпоративных отношениях в Российской Федерации не очень длительная. Фактически она берет отсчет с вступления в силу Постановления Совета Министров СССР от 19 июня 1990 г., которым было утверждено «Положение об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью», и в котором предусматривалось, что участниками общества могут быть и государственные органы. До указанной даты корпоративные отношения с участием государства в России носили фрагментарный характер, что было обусловлено значительными социально-политическими и экономическими изменениями в российском государстве и обществе. В дореволюционный период государство использовало такие формы участия в экономике как казенные предприятия, не вмешиваясь в развитие акционерного сектора. Советский период характеризовался фактическим отсутствием хозяйственных обществ, что естественно исключало наличие корпоративных отношений (в их современном понимании) вообще. Исключение составляет лишь небольшой промежуток времени новой экономической политики 1921-1928 годов.

2. Современный этап развития корпоративных отношений с участием государства характеризуется расширением сферы государственного участия в хозяйственных обществах, усложнением форм такого участия, выработкой подробной регламентации порядка управления обществами с государственным участием, о чем свидетельствуют значительные изменения института корпоративного права в гражданском законодательстве.

3. Участие государства в корпоративных отношениях происходит в

двух формах. Во-первых, государство является носителем публичной власти, обладает суверенитетом, на основании этого осуществляет правовое регулирование всех сфер общественной жизни, в том числе и корпоративных отношений, в том числе с собственным участием. Такая форма участия в исследуемых отношениях, по сути, не является непосредственным участием в них, не делает государство субъектом правоотношения, а существует в виде воздействия на определенную область отношений. Во-вторых, на основании статьи 124 Гражданского кодекса государство выступает в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений. В корпоративной сфере это проявляется в том, что государство может быть акционером акционерного общества или участником общества с ограниченной ответственностью.

4. Современная редакция части 6 статьи 66 ГК гласит, что государственные органы и органы местного самоуправления не вправе участвовать от своего имени в хозяйственных товариществах и обществах. В то же время, часть 1 статьи 10 Федерального закона «Об акционерных обществах» указывает, что государственные органы и органы местного самоуправления не могут выступать учредителями общества, если иное не установлено федеральными законами. Аналогичная норма предусмотрена в статье 7 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью». На настоящий момент Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» случаи участия государственных органов в хозяйственных обществах как раз предусмотрены. Как предусмотрены они и Бюджетным кодексом Российской Федерации (статья 80).

Соотношение указанных правовых норм представляется следующим. Государство вправе участвовать в акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью, если это предусмотрено законом, причем не только законом о приватизации, но и законом, регламентирующим иные правоотношения. От имени Российской Федерации и субъектов Российской

Федерации в таких правоотношениях выступают органы государственной власти. Запрет же на участие в хозяйственных обществах, установленный статьей 66 ГК, касается непосредственно органов государственной власти, действующих от своего имени, а не от имени государства.

5. Порядок участия государства в хозяйственных обществах отличается своеобразием. Во-первых, управление акциями (долями) обществ с государственным участием осуществляется представителями государства, которыми могут быть лица, замещающие государственные должности, и лица, не состоящие на государственной службе, но заключившие специальный договор (профессиональные поверенные). Во-вторых, представители интересов Российской Федерации или ее субъектов в обществе при управлении им обязаны действовать в соответствии с директивами, направляемыми органами власти, осуществляющими от имени Российской Федерации или ее субъекта права акционера или участника общества.

6. Пункт 2 части 3 статьи 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» содержит запрет лицам, замещающим государственные должности, участвовать в управлении хозяйствующими субъектами. Представляется, что данное положение означает запрет входить в состав органов управления хозяйственного общества с целью реализации личных интересов. Поведение же представителя государства в обществе с государственным участием не может быть произвольным, поскольку определяется письменными директивами. Исходя из этого, положения о представителях государства в корпорации не противоречат антикоррупционным положениям.

7. Одним из основных специальных корпоративных прав государства как акционера является «золотая акция», обеспечивающая ее владельцу полный контроль над акционерным обществом, в том числе право накладывать «вето» при принятии общим собранием акционеров решений о внесении изменений и дополнений в устав, о реорганизации и ликвидации

общества, об изменении уставного капитала, о заключении экстраординарных сделок.

8. Согласно части 3 статьи 11 ФЗ «Об акционерных обществах» устав общества должен содержать сведения об использовании в отношении общества специального права на участие Российской Федерации, субъекта Российской Федерации. Однако действующее законодательство не содержит норм о правовых последствиях отсутствия указанных сведений в уставе, а значит, не связывает возможность осуществления специального права («золотой акции») с наличием соответствующих положений в уставе общества. В связи с чем, само по себе отсутствие таких положений в уставе общества, по нашему мнению, не препятствует реализации истцом соответствующих прав на управление обществом.

9. Вопрос об ответственности государства как участника корпоративных отношений имеет решающее значение для стабильности гражданского оборота в указанной сфере. Фундаментальной основой самой возможности привлечения государства к ответственности в корпоративных отношениях является принципиальное положение статьи 124 ГК о равных началах участия государства с иными участниками отношений. Представляется, что в виду практики выдачи директив, государство, как лицо, имеющее фактическую возможность определять действия юридического лица, должно нести ответственность за убытки, причиненные по его вине юридическому лицу (с учетом, разумеется, ответственности непосредственно представителя государства, исполняющего директиву и голосующего в соответствии с ней). Как лица, совместно причинившие вред, оба названных субъекта должны нести солидарную ответственность.

10. Имущественная ответственность государства, на наш взгляд, возможна и в случае виновного доведения подконтрольного хозяйственного общества до банкротства контролирующим акционером (участником).

Правовых препятствий к этому не имеется, тем более, что в практике есть примеры привлечения государства к ответственности по долгам

государственных унитарных предприятий в делах о банкротстве. Случаев же подобного привлечения по хозяйственным обществам судебная практика пока не имеет.



## Список использованной литературы

### 1. Нормативные правовые акты

#### 1.1. Международные правовые акты

1. Решение Экономического совета СНГ «О состоянии и тенденциях развития рынка ценных бумаг в государствах-участниках СНГ» (Принято в г. Москве 11.09.2009) // СПС «КонсультантПлюс».

#### 1.2. Нормативные правовые акты федерального уровня

2. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета от 25 декабря 1993 г.

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. N 31. Ст. 3823.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. N 5. Ст. 410.

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. N 32. Ст. 3301.

6. Федеральный закон от 29.07.2017 N 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и статью 50 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» // Собрание законодательства РФ. 2017. N 31 (Часть I). Ст. 4782.

7. Федеральный закон от 17.07.2009 N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2009. N 29. Ст. 3609.

8. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6228.

9. Федеральный закон от 05.02.2007 N 13-ФЗ «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» // Собрание законодательства РФ. 2007. N 7. Ст. 834.

10. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. N 31. Ст. 3215.

11. Федеральный закон от 26.10.2002 N 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Собрание законодательства РФ. 2002. N 43. Ст. 4190.

12. Федеральный закон от 21.12.2001 N 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Собрание законодательства РФ. 2002. N 4. Ст. 251.

13. Федеральный закон от 08.02.1998 N 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» // Собрание законодательства РФ. 1998. N 7. Ст. 785.

14. Федеральный закон от 26.12.1995 N 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // Собрание законодательства РФ. 1996. N 1. Ст. 1.

15. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 327 «Об утверждении Государственной программы РФ «Управление федеральным имуществом»» // Собрание законодательства РФ. 2014. N 18 (ч. III). Ст. 2172.

16. Постановление Правительства РФ от 31.12.2010 N 1214 «О совершенствовании порядка управления акционерными обществами, акции которых находятся в федеральной собственности, и федеральными государственными унитарными предприятиями» // Собрание законодательства РФ. 2011. N 3. Ст. 550.

17. Постановление Правительства РФ от 11.05.2010 N 325 «Об осуществлении прав Российской Федерации, предусмотренных Федеральным законом «Об использовании государственных ценных бумаг Российской

Федерации для повышения капитализации банков» // Собрание законодательства РФ. 2010. N 20. Ст. 2476.

18. Постановление Правительства РФ от 03.12.2004 N 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («Золотой акции»)» // Собрание законодательства РФ. 2004. N 50. Ст. 5073.

19. Постановление Правительства РФ от 04.10.1999 N 1116 «Об утверждении порядка отчетности руководителей федеральных государственных унитарных предприятий и представителей интересов Российской Федерации в органах управления акционерных обществ» // Собрание законодательства РФ. 1999. N 42. Ст. 5034.

20. Постановление Совмина СССР от 19.06.1990 N 590 «Об утверждении Положения об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью и Положения о ценных бумагах» // СП СССР. 1990. N 15. Ст. 82.

21. Распоряжение Правительства РФ от 16.12.2017 N 2839-р «Об осуществлении в 2017 году вноса в уставный капитал акционерного общества «Объединенная двигателестроительная корпорация» (г. Москва)» // Собрание законодательства РФ. 2017. N 52 (ч. I). Ст. 8195.

22. Распоряжение Правительства РФ от 16.12.2017 N 2838-р «Об осуществлении в 2017 году вноса в уставный капитал публичного акционерного общества «Объединенная авиастроительная корпорация» (г. Москва)» // Собрание законодательства РФ. 2017. N 52 (ч. I). Ст. 8194.

23. Распоряжение Правительства РФ от 08.02.2017 N 227-р «Об утверждении прогнозного плана приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017 - 2019 годы» // Собрание законодательства РФ. 2017. N 8. Ст. 1267.

24. Распоряжение Правительства РФ от 02.12.2017 N 2698-р «Об отчуждении Государственной корпорацией по содействию разработке,

производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» акций акционерного общества «Концерн «Калашников»» // Собрание законодательства РФ. 2017. N 50 (ч. III). Ст. 7663.

25. Распоряжение Правительства РФ от 29.09.2016 N 2047-р «О внесении находящихся в собственности акционерного общества «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение» акций акционерного общества «Авангард» (г. Сафоново, Смоленская область), акционерного общества «Пермский завод «Машиностроитель» (г. Пермь) и акционерного общества «Производственное объединение «Стрела» (г. Оренбург) в уставный капитал акционерного общества «Военно-промышленная корпорация «Научно-производственное объединение машиностроения»» // Собрание законодательства РФ. 2016. N 41. Ст. 5856.

26. Распоряжение Правительства РФ от 27.06.2016 N 1319-р «О выплате дивидендов чистой прибыли за 2015 год, определенной по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности» // Собрание законодательства РФ. 2016. N 27 (ч. 3). Ст. 4519.

27. Распоряжение Правительства РФ от 22.04.2016 N 756-р «О выплате дивидендов акционерного общества «Нефтяная компания «Роснефть»» // Собрание законодательства РФ. 2016. N 20. Ст. 2842.

28. Распоряжение Правительства РФ от 18.04.2016 N 705-р «О формировании позиции акционера - Российской Федерации в акционерных обществах, акции которых находятся в федеральной собственности» // Собрание законодательства РФ. 2016. N 17. Ст. 2451.

### **1.3. Нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ**

29. Закон Белгородской области от 3 мая 2006 года N 35 «О государственных унитарных предприятиях и акциях акционерных обществ, не подлежащих приватизации» // Белгородские известия. 2006. N 76-77.

30. Закон Белгородской области от 7 июня 2011 года N 44 «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Белгородской области» // Белгородские известия. 2011. N 111.

31. Закон Оренбургской области от 3 июля 2003 г. N 332/42-III-ОЗ «О порядке управления находящимися в государственной собственности Оренбургской области акциями (долями, паями) хозяйственных обществ и использования специального права Оренбургской области на участие в управлении открытыми акционерными обществами («золотой акции»)» // <http://www.orenburg-gov.ru/power/executive/2-53-11/NPA/>

32. Постановление Правительства Белгородской области от 22 января 2018 г. N 18-пп «Об управлении находящимися в собственности Белгородской области акциями (долями в уставных капиталах) хозяйственных обществ» // <http://www.zakon.belregion.ru>

## **2. Материалы правоприменительной практики**

### **2.1. Постановления и определения Конституционного Суда РФ**

33. Определение Конституционного Суда РФ от 05.07.2005 N 297-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Центральная телекоммуникационная компания» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 124 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

### **2.2. Акты Верховного Суда РФ**

34. Определение Верховного Суда РФ от 08.04.2015 N 47-АПГ15-6 // СПС «КонсультантПлюс».

35. Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 26 февраля 2003 г. N 196пв-02 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. N 3.

36. Определение Верховного Суда РФ от 11.02.2003 N 93-Г03-4 // СПС «КонсультантПлюс».

### **2.3. Акты Высшего Арбитражного Суда РФ**

37. Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 N 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица» // СПС «КонсультантПлюс».

38. Постановление Президиума ВАС РФ от 13.01.2011 N 11680/10 по делу N А41-13284/09 // Вестник ВАС РФ. 2011. N 4.

39. Постановление Пленума ВАС РФ от 18.11.2003 N 19 «О некоторых вопросах применения Федерального закона «Об акционерных обществах» // Вестник ВАС РФ. 2004. №1.

### **2.4. Акты иных судебных инстанций**

40. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 20.07.2016 N 09АП-23313/2016 по делу N А40-32716/10-101-135Б // СПС «КонсультантПлюс».

41. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 12.08.2015 N 09АП-23055/2015-АК по делу N А40-32716/10-101-135 // СПС «КонсультантПлюс».

42. Постановления АС Московского округа от 29.04.15 по делу N А40-93917/2010; ФАС Уральского округа от 02.06.2014 по делу N А60-16899/2010, от 11.03.2014 по делу N А60-49315/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

43. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.02.2014 N 18АП-14500/2013 по делу N А07-7515/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

44. Постановление ФАС Уральского округа от 23.12.2013 по делу N А47-2420/2012 // СПС «КонсультантПлюс».
45. Постановление ФАС Уральского округа от 12.05.2012 по делу N А60-1260/2009 // СПС «КонсультантПлюс».
46. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 24.11.2003 N А28-5883/2003-170/2 // СПС «КонсультантПлюс».
47. Постановление ФАС Центрального округа от 5 октября 1999 г. N А08-1294/99-18 // СПС «КонсультантПлюс».

### **2.5. Материалы иных правоприменительных органов**

48. Письмо Банка России от 10.04.2014 N 06-52/2463 «О Кодексе корпоративного управления» // Вестник Банка России. 2014. N 40.

### **3. Научная и учебная литература**

49. Брагинский М.И. Участие советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981.
50. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950.
51. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948.
52. Гражданский кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий к главам 1 - 5 / Под ред. Л.В. Санниковой. М., 2015.
53. Гражданское право: Учеб.: в 2 т. / Под ред. Е.А. Суханова. М., 2004. Т. 1.
54. Гришаев С. Российская Федерация как участник гражданских правоотношений // Хозяйство и право. 2010. N 6.
55. Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства. Правовые проблемы. М., 2006.

56. Гутников О.В. Юридическая ответственность в корпоративных отношениях // Юридические лица в российском гражданском праве: Монография / Отв. ред. А.В. Габов, О.В. Гутников, С.А. Сеницын. М., 2016. Т. 1.
57. Иванюк А.В. Государство в обороте // ЭЖ-Юрист. 2004. N 44.
58. Камышанский В.П. Право собственности: пределы и ограничения. М., 2000.
59. Концепция развития законодательства о юридических лицах (проект) // Вестник гражданского права. 2009. N 2.
60. Корпоративное право: Учеб. курс / Под ред. И.С. Шиткиной. М., 2016.
61. Корпоративное право: учебник / Е.Г. Афанасьева, В.Ю. Бакшинская, Е.П. Губин и др.; отв. ред. И.С. Шиткина. 2-е изд., перераб. и доп. М: КНОРУС, 2015. 1080 с.
62. Круглый стол «Участие государства в акционерных обществах: правовые проблемы» // Предпринимательское право. 2009. N 3.
63. Кулагин М.И. Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо. М., 1987.
64. Ламбаев Ж.Т. «Золотая акция» и пределы ее применения // Актуальные проблемы российского права. 2016. N 9.
65. Ломакин Д.В. Корпоративные правоотношения: общая теория и практика ее применения в хозяйственных обществах. М., 2008.
66. Молотников А.Е. Особенности участия государства в управлении акционерными обществами // Слияния и поглощения. 2009. N 4.
67. Настин П.С. Субъекты корпоративных правоотношений // Российский юридический журнал. 2016. N 5.
68. Пахомова Н.Н. Цивилистическая теория корпоративных отношений. Екатеринбург, 2005.
69. Петрова Ю. Решение суда меняет представление о роли независимых директоров // Ведомости. 2015. 2 июля. URL:



<https://vedomosti.ru/management/articles/2015/07/02/598950-reshenie-suda-po-delu-moskovskoi-venchurnoi-kompanii-menyaet-predstavlenie-o-rol-i-nezavisimih-direktorov>

70. Тарасенко О.В., Данилов И.А. Об ответственности представителей интересов Российской Федерации в органах управления акционерного общества // Юрист. 2018. N 2.

71. Тарасов И.Т. Учение об акционерных компаниях. Киев, 1878 // СПС «Гарант».

72. Шангелия Р.В. Гражданская правосубъектность Советского государства в кредитных отношениях. Тбилиси, 1984.

73. Шиткина И.С. Имущественная ответственность государства в корпоративных правоотношениях // Закон. 2017. N 5.

74. Шиткина И.С. Ответственность в корпоративных правоотношениях // Хозяйство и право. 2015. N 6.