

ВНУТРИКОРПОРАТИВНОЕ ВЛИЯНИЕ ГОСУДАРСТВА И БАЛАНС ИНТЕРЕСОВ

Дмитрий Иванович Дедов^а
Артем Дмитриевич Морозов^а

EDN: VZXLVH

^а Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

Аннотация: Статья посвящена анализу публичных элементов в деятельности хозяйственных обществ с государственным участием. Объектом исследования является соотношение частных и публичных интересов, противоречие между государственными и частными интересами. Авторы отмечают, что государство умело осуществляет политику в отношении частных инвесторов, однако для обеспечения большей правовой определенности нужны институциональные гарантии, не зависящие от профессиональных навыков отдельных руководителей. Такие гарантии могут быть основаны на четком распределении прав и обязанностей участников корпоративных отношений. Актуальность исследования вызвана отсутствием прозрачности процесса принятия решений, которые оказывают влияние на деятельность хозяйственных обществ в целях защиты публичных интересов. Действующее законодательство не регулирует такую процедуру должным образом, что создает коммерческие риски, если принятые решения не имеют достаточных оснований или они недостаточно обоснованы. Для решения данной проблемы предлагается ряд рекомендаций по поддержанию баланса частных и публичных интересов в этой сфере. Наряду с отечественным в статье также рассмотрен зарубежный опыт управления компаниями с государственным участием, прослежена определенная эволюция отношений государства с коммерческими организациями, вызванная в основном многочисленными экономическими кризисами.

Ключевые слова: хозяйственные общества с государственным участием, публичные и частные интересы, корпоративный контроль, баланс интересов, корпоративная ответственность

Дата поступления статьи в редакцию: 25 августа 2025 года.

INTRA-CORPORATE STATE INFLUENCE AND THE BALANCE OF INTERESTS

RESEARCH ARTICLE

Dmitry I. Dedov^a
Artem D. Morozov^a

^a Lomonosov Moscow State University

Abstract: The article analyzes public elements in the activities of companies with state participation. The study's object is the relationship between private and public interests and the resulting conflicts between the state and private sectors. The authors acknowledge that the state effectively implements policies for private investors. However, they argue that institutional guarantees independent of the professional skills of individual managers are necessary to ensure greater legal certainty. Such guarantees may be based on a clearly defined distribution of rights and obligations among those involved in corporate relations. The study's relevance stems from the lack of transparency in the decision-making process that affects the activities of economic entities to protect public interests. Current legislation does not adequately regulate this procedure. This creates commercial risks if decisions are not sufficiently justified or well-founded. To address this issue, the authors offer several recommendations for striking a balance between private and public interests in this area. In addition to domestic experience, the article examines foreign practice in managing companies with state participation. The article also traces the evolution of the relationship between the state and commercial organizations, which was primarily influenced by numerous economic crises.

Keywords: business entities with state participation, public and private interests, corporate control, balance of interests, corporate responsibility

Received: August 25, 2025.

Нормы и правила

Введение. Системный характер противоречий частных и публичных интересов

Корпоративные отношения отличаются комплексным характером, обусловленным множественным составом субъектов этих отношений. К таким субъектам традиционно относятся директора, мажоритарные и миноритарные акционеры, само хозяйственное общество и общество в целом. Каждому из этих субъектов присущи свои интересы. Соотнесение этих интересов друг с другом является важной частью корпоративного права.

Объектом нашего исследования в данном случае является соотношение частных и публичных интересов. Если акционеры являются частными лицами, то ситуация относительно простая, и задача правовой системы состоит в обеспечении баланса между частным интересом общества в получении максимальной прибыли и публичными общественными интересами в сфере защиты экологии, здоровья граждан. Если мажоритарным акционером становится государство, ситуация усложняется. У государства, то есть у государственных служащих, появляется конфликт интересов. Находясь в органах управления акционерного общества, они при этом имеют статус представителей государства, что поднимает вопрос о том, какие интересы они должны преследовать: частные интересы акционерного общества или публичные интересы. Очевидно, что они делают выбор в пользу последних. Сам термин «представитель государства» предполагает, что он принимает решения в пользу государства и имеет одно мнение, совпадающее с мнением вышестоящих сотрудников в профильном ведомстве. При этом могут пострадать интересы акционерного общества и косвенно – интересы частных акционеров.

Представители государства участвуют в качестве членов совета директоров акционерного общества и голосуют в соответствии с директивами государства. К сожалению, законодательство не регулирует, каким образом принимаются такие директивы. Их подписывает руководитель профильного государственного органа, но какая работа должна проводиться на предварительном этапе, могут ли принимать участие в такой работе частные инвесторы, в какой форме должны фиксироваться результаты коллективного обсуждения, является ли эта стадия обязательной или решение принимается единолично?

Правила принятия решений по такому вопросу отсутствуют, и это создает неопределенность для частных инвесторов, то есть неконтролируемые риски, и это давно известно в западной инвестиционной практике. Само по себе признание существования риска не является чем-то новым, но почему никто не предпринимает мер по институциональ-

ному управлению этими рисками, ведь прозрачность принятия решений, очевидность легитимных целей существенно снижает такие риски, хотя полностью их нельзя исключить, поскольку мы имеем дело с публичной властью, и пространство для волюнтаризма и произвола, хотя и сведенное к минимуму, всегда остается.

Если акционерное общество полностью находится в частных руках, то при конфликте между миноритарными и мажоритарными акционерами у миноритариев есть шансы привлечь мажоритариев к ответственности за причинение убытков акционерному обществу. А что делать, если мажоритарным является государство? Можно ли его привлечь к ответственности? Действующее законодательство не делает для государства каких-либо исключений. Вероятно, это несправедливо, но, несмотря на отсутствие исключений, еще не было случая, чтобы государственный суд удовлетворил иск частного акционера о взыскании с государства убытков за принуждение акционерного общества осуществлять действия, имеющие социальную направленность.

Отношения государства с коммерческими организациями многообразны и претерпели определенную эволюцию, вызванную в основном многочисленными экономическими кризисами. Простой взгляд на проблему выглядит следующим образом: государство ассоциируется с защитой общественных интересов, а частные инвесторы преследуют исключительно личные цели получения прибыли и роста капитализации компании. Но в реальности эти отношения выглядят намного сложнее, можно сказать, носят комплексный характер.

Первые акционерные общества создавались исключительно государствами (в нашей стране это была российско-американская компания 1799 года), а частные компании стали создаваться позже с разрешения монарха. В первой половине XIX века их было создано около 50 и каждое имело важное экономическое значение для развития отечественной экономики. Корпорации постепенно признавались в качестве удобных средств для размещения частных капиталов и одновременно для решения государственных задач развития экономики. Это означало необходимость совершенствования акционерного законодательства [Пахман, 1861. С. 73–75].

В то время не стоял вопрос об участии государства в капиталах частных компаний [Молотников, 2009]. Усилия ученых были направлены на выявление форм государственного контроля: специальный надзор (инспекторы железных дорог, банковские комиссары), прямое воздействие на органы управления частных компаний (участие в

управлении Австрийского национального банка), установление обязательных минимальных стандартов в области корпоративного права для защиты интересов акционеров и кредиторов, которые не могут быть отменены частными уставами акционерных обществ [Тарасов, 2000. С. 163]. Отметим, что прямой контроль производился не за каждым предприятием, а только за теми компаниями, которые оказывали важные услуги социального характера (например, транспорт, денежная система). В современных условиях перечень таких отраслей значительно расширился.

Нужно признать, что в российской экономической традиции государство доминирует в экономической деятельности¹. В советский период произошла монополизация всех сфер экономики – от важных стратегических отраслей (энергетика, транспорт, машиностроение) до бытовых услуг и торговли. В результате был нарушен баланс между спросом и предложением. Это привело к неудовлетворенности спроса на потребительские и продовольственные товары, огромному дефициту государственного бюджета, росту цен и гиперинфляции. В качестве меры по борьбе с таким тяжелым системным кризисом правительство новой России выбрало приватизацию государственных предприятий в рамках общей стратегии развития рыночной экономики. В важных отраслях приватизация привела к созданию акционерных обществ с сохранением государственного контроля в форме «золотой акции» (право вето по важным решениям общества), владения контрольным пакетом акций, наличием представителей в совете директоров с возможностью влиять на выбор кандидатуры исполнительного директора.

Следует признать, что противоречие между государственными и частными интересами носит системный характер. Это часто видно на практике. Например, АО «Газпром», где государство владеет контрольным пакетом акций, уже несколько лет не выплачивает дивиденды (в отличие от АО «Роснефть»). Это может быть вызвано многими хозяйственными причинами², но при этом аналитики фиксируют увеличение доходов бюджета от налога на добычу полезных ископаемых, регулируемого главой 26 Налогового кодекса РФ, в 2024 году на 645 млрд рублей в газовой отрасли и 2,1 трлн ру-

блей в нефтяной отрасли³. То есть государство отказывает акционерам Газпрома в получении дохода с капитала, при этом обеспечивая для себя доход фискальными методами. После того как Банк ВТБ начал заниматься социальными проектами, включая защиту интересов застройщиков в девелопере «Донстрой», находившемся на грани банкротства, стоимость акций банка упала и банк был вынужден выкупить акции по цене размещения⁴. Необходимо отметить, что государство умело осуществляет политику в отношении частных инвесторов и явные провалы отсутствуют, но для обеспечения правовой определенности нужны институциональные гарантии, не зависящие от профессиональных навыков отдельных руководителей. Такие гарантии могут быть основаны на четком распределении прав и обязанностей участников корпоративных отношений.

Когда граждане и юридические лица входят в состав корпорации, они закономерно приобретают набор определенных субъективных прав, которые следует понимать как мера дозволенного поведения, определяющая «степень господства субъекта над своими действиями и над поведением иных лиц» [Ломакин, 2014. С. 5], однако такое объяснение сложно применить к публично-правовым образованиям и их органам, которые от имени государства осуществляют корпоративные права и обязанности. Органы государственной власти участвуют в корпоративных отношениях *ex officio* («по долгу службы»), что позволяет лишь механически перенести на них концепцию взаимосвязанных прав и обязанностей, хорошо известную частному праву.

Участие публичного образования в коммерческой организации

Для частных инвесторов, как и для тех, кто получил акции бесплатно в процессе приватизации, было бы разумным ожидать, что их корпоративные права будут ограничены. В то же время отраслевые акты, регулирующие статус хозяйственных обществ, установили запрет органам государственной власти и местного самоуправления учреждать акционерные общества (п. 1 ст. 10 Закона об АО)⁵ и выступать участниками обществ с ограниченной

1 К концу XIX века государственному сектору принадлежало 1/3 всех земель страны, 2/3 всех лесов, 2/3 железных дорог, 7/8 телеграфа, множество промышленных предприятий (см.: *Лещенко П.И.* История народного хозяйства СССР. Т. 1. М.: Госполитиздат, 1956. С. 187).

2 Более подробно см.: Три года без дивидендов «Газпрома»: причины, прогнозы, таргеты по акциям. РБК, 22.05.2025. <https://www.rbc.ru/quote/news/article/682db2c39a794753054539c6>

3 См.: доклад консалтинговой компании «Технологии доверия» «Налоговые доходы федерального бюджета 2024: что скрывается за цифрами?». <https://data.tedo.ru/publications/tax-revenues-federal-budget.pdf>

4 См. подробнее: «Обратный выкуп акций ВТБ никак не отразится на дивидендах 2011 года». РИА Новости, 20.02.2012. <https://ria.ru/20120210/562121328.html?ysclid=mepegvpyfnn834222872>

5 Федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

Нормы и правила

ответственностью (п. 1 ст. 7 Закона об ООО)⁶. Общая норма пункта 6 статьи 66 Гражданского кодекса РФ также указывает на то, что государственные органы и органы местного самоуправления не вправе участвовать в хозяйственных товариществах и обществах от своего имени⁷. Этот запрет отражен и в судебной практике. Согласно пункту 26 совместного Постановления Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 года № 6/8, по которому суд должен исходить из того, что акты о регистрации юридических лиц, одним из учредителей которых является государственный орган, являются недействительными, если государственные органы не были уполномочены на подобные действия федеральным законом⁸.

Такой запрет объясняется тем, что государство выполняет иные цели, не связанные с ведением коммерческой деятельности, но законодательство о приватизации позволяет его обойти. Статья 13 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», говоря о способах приватизации, допускает преобразование унитарных предприятий или их имущественных комплексов в хозяйственные общества (АО и ООО), а также внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ. Далее значительный массив подзаконных актов касается управления капитализированным государственным имуществом, включая Положение об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции»), утвержденное Постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2004 года № 738 (далее – Постановление № 738).

Особое место также занимают Указы Президента РФ о создании и деятельности акционерных обществ, пакеты акций которых находятся в федеральной собственности, как, например:

Указ Президента Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 140 «Об открытом акционерном обществе «Объединенная авиастроительная корпорация»»;

Указ Президента РФ от 21 марта 2007 года

№ 394 «Об открытом акционерном обществе «Объединенная судостроительная корпорация»»;

Указ Президента РФ от 26 ноября 2007 года № 1577 «Об открытом акционерном обществе «Рособоронэкспорт»»;

Указ Президента РФ от 3 ноября 2010 года № 1324 «Об открытом акционерном обществе «Системы управления»»;

Указ Президента РФ от 24 марта 2012 года № 340 «О реорганизации открытого акционерного общества междугородной и международной электрической связи «Ростелеком»».

Несмотря на запрет, необходимо исходить из реалий, в которых государство защищает свои интересы в важных отраслях экономики независимо от организационно-правовой формы юридического лица.

Виды правовых гарантий

Цели деятельности

Хозяйственные общества с государственным участием уникальны двойственностью в определении собственных целей, ведь такие корпорации, будучи коммерческими, стремятся к получению прибыли и распределению полученной прибыли между участниками (акционерами). Также они выполняют социально значимые функции государства, предоставляя населению различные общественные блага: предоставление товаров или услуг, которые не производились бы в рыночных условиях, поскольку эти товары являются общественными или их предоставление требует масштабных инвестиций (железнодорожный транспорт), или прямо воплощаются в жизнь публичные интересы (к примеру, стимулирование развития отдельных отраслей экономики или отдельных регионов путем государственных инвестиций – инвестиции в угольную промышленность в отсталых регионах) [Макарова, 2024. С. 43]. Если задуматься, то даже получение прибыли и право ее распределения можно воспринять с точки зрения публичного интереса, поскольку представители государства как участники (акционеры) заинтересованы в получении дивидендов как неналогового источника пополнения бюджета.

Чаще всего цели хозяйственных обществ с государственным участием прописываются в их учредительных документах, которыми в соответствии со ст. 52 ГК РФ признаются их уставы. К примеру, открываем устав открытого акционерного общества «Российские железные дороги» (ОАО «РЖД»), и в статье 7 читаем следующее: «Главными целями деятельности общества являются обеспечение потребностей государства, юридических и физических лиц в железнодорожных перевозках, работах и услугах, осуществляемых (оказываемых) обще-

6 Федеральный закон от 8 февраля 1998 года № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью».

7 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ.

8 Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 6, Пленума ВАС РФ № 8 от 1 июля 1996 года (ред. от 25 декабря 2018 года) «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

ством, а также извлечение прибыли»⁹. Либо же можно вспомнить положения устава акционерного общества «Атомный энергопромышленный комплекс» (АО «Атомэнергопром»):

«Общество осуществляет свою деятельность в целях:

1) интеграции организаций атомного энергопромышленного комплекса в единый комплекс и централизованного управления этим комплексом;

2) выработки и реализации общей стратегии развития атомного энергопромышленного комплекса...

5) получения прибыли, в том числе в виде дивидендов (части прибыли) по акциям (долям, паям) дочерних и зависимых обществ, находящихся в собственности общества...»¹⁰.

Существует несколько способов закрепления целей корпорации с государственным участием: включение специальных целей в устав общества; заключение договора между ответственным государственным органом и обществом; распоряжение Правительства РФ; договор между участниками (акционерами), корпорацией и государством [Авдашева, Долгопятова, Пляйнес, 2007. С. 43].

Во избежание конфликта между частными и публичными участниками (акционерами) государство должно определить цели хозяйственного общества, в котором оно является участником / акционером, предусмотрев их коммерческие цели, а также цели, связанные с выполнением социальных и стратегических задач. Но при этом необходимо отдельно учитывать расходы на выполнение некоммерческих целей. Государство должно определиться с вопросом о компенсации хозяйственному обществу за выполнение таких социальных и общественно значимых функций. Система корпоративного управления в таком АО должна быть переориентирована на достижение как целей получения прибыли, так и целей государства. Информация о целях государства в корпорации с его участием должна быть доступной, ясной и понятной [Макарова, 2024. С. 47].

«Золотая акция»

Наименее интрузивным правовым средством, позволяющим государству контролировать дея-

тельность акционерных компаний, является «золотая акция». Этот институт означает право вето на самые важные решения или сделки корпорации. Данный институт стал широко применяться в Великобритании начиная с 1980-х годов, когда Маргарет Тэтчер, став премьер-министром, наравне с сокращением бюджетных расходов запустила широкомасштабную программу приватизации для выхода ее страны из экономического кризиса [Дедов, 1995. С. 12–13]. Тогда государство продало свою долю в компаниях British Petroleum, British Airways, Cable & Wireless и Rolls-Royce, при этом сохранила контроль за их деятельностью через своих представителей.

С того времени во многих европейских странах «золотая акция» стала использоваться и для противодействия поглощению национальных компаний, имеющих стратегическое значение, таких как Elf Aquitaine (Франция), Volkswagen, Lufthansa (Германия), Distrigaz (Бельгия), в среднем по четыре в каждой из стран Западной и Восточной Европы [Дедов, 2003. С. 6–8]. Законодательство Бельгии, Франции и Португалии предусматривает возможность приобретения 10 и выше процентов акций приватизированных компаний (то есть контрольного пакета акций) только с разрешения каждого из указанных государств. В частности, статья 1 Декрета № 93-1298 Франции обосновывает такое ограничение прямого или косвенного владения акциями защитой национальных интересов [Там же].

Наряду с этим 4 июня 2002 года Суд Европейских Сообществ установил в отношении Португалии¹¹, Франции¹² и Бельгии¹³, что такое право запрета на приобретение акций, как «золотая акция», неправомерно ограничивает экономические свободы, включая свободу предпринимательства и свободу движения капиталов. Позиция Суда ЕС заключается в том, что ограничение экономической свободы может быть обусловлено интересами национальной безопасности только в случае существования действительной угрозы важнейшим, фундаментальным интересам общества, и ограничение должно быть соразмерным, то есть принимаемые меры не должны выходить за пределы публичных целей (например, должна быть учтена возможность достижения целей не получением разрешения, а последующим уведомлением) [Там же]. Несмотря на спорный характер данной позиции, европейские государства стали отказываться от использования

⁹ Устав открытого акционерного общества «Российские железные дороги» (утв. Постановлением Правительства РФ от 27 октября 2021 года № 1838 (ред. от 26 ноября 2024 года) «Об утверждении устава открытого акционерного общества «Российские железные дороги»»).

¹⁰ Устав открытого акционерного общества «Атомный энергопромышленный комплекс» (утв. Постановлением Правительства РФ от 6 июля 2007 года № 432 «Об утверждении устава открытого акционерного общества «Атомный энергопромышленный комплекс»»).

¹¹ Commission v Portugal (Case C-367/98), Judgement of 4 June 2002.

¹² Commission v France (Case C-483/99), Judgement of 4 June 2002.

¹³ Commission v Kingdom of Belgium (Case C-503/99), Judgement of 4 June 2002.

Нормы и правила

механизмов, аналогичных «золотой акции» [Макарова, 2024. С. 29].

В России данный механизм появился в Указе Президента РФ от 16 ноября 1992 года № 1392 «О мерах по реализации промышленной политики при приватизации государственных предприятий» без раскрытия его правового содержания, поэтому «золотая акция» поначалу воспринималась как ценная бумага со специфическим порядком ее обращения. Позже в ст. 38 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» понимание «золотой акции» приняло свой нынешний вид, а именно как институт защиты обороноспособности страны и безопасности государства, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации [Корпоративное право..., 2025. С. 170]. В этих целях Правительство РФ назначает своих представителей в ревизионную комиссию, в наблюдательный совет, а также для участия в общем собрании акционеров с правом вето при принятии следующих важных решений:

- о внесении изменений в устав;
- о реорганизации акционерного общества;
- о ликвидации акционерного общества;
- об изменении уставного капитала акционерного общества;
- о совершении обществом крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность.

Представители Российской Федерации и ее субъектов также имеют право вносить предложения в повестку дня годового общего собрания акционеров и требовать созыва внеочередного общего собрания акционеров. Следует иметь в виду, что специальное право («золотая акция») используется с момента отчуждения из государственной собственности 75 % акций соответствующего АО, а решение о прекращении действий «золотой акции» принимается Правительством РФ. Муниципальные образования не наделяются законодателем специальным правом в отношении акционерных и иных хозяйственных обществ.

Несмотря на исключение термина «золотая акция» из современной практики европейских государств, в ней встречается использование права вето по важным решениям. Европейский Суд по правам человека подтвердил легитимность такой практики в Венгрии в деле Альберта¹⁴, найдя мотивы для защиты публичных интересов. Дело в том, что такое право возникло у национального Сберегательного Банка (в силу специальных полномочий от государства) после масштабной реформы в отношении целой системы мелких кредитных ко-

оперативов, которые были объединены в несколько частных банков по территориальному принципу, и получили вливание государственного финансового капитала для дальнейшего развития. В этих банках уполномоченный орган контролирует не только указанные выше решения, но и вопросы выплаты дивидендов и назначения управляющего. При этом обеспечивается финансовая устойчивость кредитной организации и направление средств на развитие рынка финансовых услуг.

Директивы и качество корпоративного управления

Зарубежный опыт предлагает несколько моделей управления компаниями с государственным участием [Там же. С. 196]:

Централизованная модель (Швеция, Норвегия). Управление большинством корпораций с участием публичного элемента отнесено к ведению единого центра управления, например, агентства, министерства или другого подобного ведомства. В большинстве случаев в качестве такого института выступает министерство финансов или его аналог. Например, в Королевстве Швеция существует Совет по корпоративному управлению, который устанавливает нормы для компаний, акции которых обращаются на бирже.

Децентрализованная (отраслевая) модель (Великобритания, Финляндия). Она предполагает ситуацию, при которой права по управлению компаниями распределяются между несколькими профильными министерствами или ведомствами, в том числе и независимыми. К примеру, в Соединенном Королевстве функционируют Совет по финансовой отчетности (Financial Reporting Council, FRC) и Управление по финансовому регулированию и контролю (Financial Conduct Authority, FCA), которые являются негосударственными учреждениями.

Двойная модель (Италия, Южная Корея). Эта модель характеризуется управлением совместными усилиями профильных и так называемых общих министерств.

Альтернативная модель (Германия, Австрия). Управление компанией основано на передаче акций, принадлежащих государству, специально созданным холдингам, контроль над которыми также находится в руках государства.

В России отсутствуют строгие правила в этой области. Можно найти примеры как централизованной модели (Росимущество), так и децентрализованной модели по отраслевому признаку (Минобороны России¹⁵, Управление делами Прези-

15 Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2008 года № 1053 «О некоторых мерах по управлению федеральным имуществом».

14 *Albert and Others v. Hungary* [GC], no. 5294/14, 7 July 2020.

дента РФ¹⁶). Кроме того, в публичных акционерных обществах (например, ОАО «РЖД», ПАО «Газпром», ОАО «Московские аптеки», ПАО «Объединенная авиастроительная корпорация») наблюдается альтернативная модель управления, когда акции передаются соответствующим холдингам [Там же. С. 197]. Отдельное внимание можно обратить на фактически прямое управление акционерными обществами со 100 % пакетом акций у государства (ОАО «Оборонсервис», ОАО «Алмаз- Антей»), несмотря на формальное наличие органов управления.

Российская практика, как правило, очень прагматична, и вне зависимости от модели в каждом акционерном обществе имеются органы управления, предусмотренные законом, в которых государство имеет своих представителей. В соответствии с Постановлением № 738 они получают особые письменные директивы от профильных министерств и ведомств, а Росимущество также выдает им доверенность, что позволяет таким лицам голосовать на общем собрании акционеров. Именно наличием этих директив подчеркивается особый статус компаний, в капитале которых участвует государство.

Правовая природа директивы является довольно спорной – с одной стороны, она воспринимается как письменное оформление волеизъявления Российской Федерации как акционера, обязательное для ее представителей, с другой же стороны – как властный правоприменительный акт [Винницкий, 2009. С. 132], но это понимание директивы абсолютно игнорирует специфику корпоративного права, которое, следует напомнить, является правом частноправового сотрудничества, а не административного принуждения.

Верховный Суд РФ определил директиву как документ, который наравне с доверенностью устанавливает объем полномочий представителей государства в корпоративных правоотношениях¹⁷. Директивы выдаются по вопросам избрания председателя совета директоров, приобретения акций других обществ, внесения предложения в повестку дня годового общего собрания акционеров и требования созыва внеочередного общего собрания

акционеров, а также голосования в соответствии с выданными директивами.

Поскольку в хозяйственном обществе основную роль в разработке стратегии развития общества, обеспечении прав и законных интересов акционеров (участников), осуществлении постоянного контроля за деятельностью исполнительных органов общества, гарантировании полноты, достоверности и объективности публичной информации о деятельности общества принадлежит коллегиальному органу управления корпорацией (совету директоров в АО), в литературе есть точка зрения, что для повышения эффективности корпоративного управления в акционерных обществах с государственным участием необходимо всю нагрузку по принятию решения в сфере управления корпорацией перенести с федеральных органов исполнительной власти на совет директоров, который должен стать не просто формально существующим органом АО, исполняющим директивы чиновников, а органом, осуществляющим стратегическое руководство, имеющим реальные полномочия по принятию решений, осуществляющим контроль за исполнительными органами АО и несущим ответственность за свои действия или бездействие [Макарова, 2024. С. 9].

В соответствии со статьей 71 Закона об АО члены совета директоров (наблюдательного совета) общества, единоличный исполнительный орган общества (директор, генеральный директор), временный единоличный исполнительный орган, члены коллегиального исполнительного органа общества (правления, дирекции), а равно управляющая организация или управляющий при осуществлении своих прав и исполнении обязанностей должны действовать в интересах общества, осуществлять свои права и исполнять обязанности в отношении общества добросовестно и разумно. Согласно статьи 53.1 ГК РФ установлено, что лицо, которое в силу закона, иного правового акта или учредительного документа юридического лица уполномочено выступать от его имени, обязано возместить по требованию юридического лица, его учредителей (участников), выступающих в интересах юридического лица, убытки, причиненные по его вине юридическому лицу.

В этом контексте вызывает сомнение пункт 7 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июля 2013 года № 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица». Он содержит правовую позицию о том, что если действия директора повлекли негативные последствия для компании, он должен нести ответственность в виде возмещения убытков, даже если совершение сдел-

16 Постановление Правительства РФ от 1 апреля 2009 года № 290 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 17.09.2008 № 1370».

17 Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 8 апреля 2015 года № 47-АПГ15-6 «Об отмене решения Оренбургского областного суда от 5 декабря 2014 г. и отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим абзаца 1 статьи 2 Закона Оренбургской области от 3 июля 2003 г. № 332/42-III-03 «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»)».

Нормы и правила

ки было одобрено решением коллегиальных органов юридического лица, а равно его учредителей (это может быть орган государства), либо директор действовал во исполнение указаний таких лиц (возможно, имеются в виду директивы), поскольку директор несет самостоятельную обязанность действовать в интересах юридического лица добросовестно и разумно, как велит общая норма п. 3 ст. 53 ГК РФ, в которой такая ситуация не прописана. Несмотря на изложенную выше правовую позицию, Е.П. Губин считает, что 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 [Губин, 2018].

В этом ключе судебная практика скорее допускает наступление гражданско-правовой ответственности в случае, когда представители государства пренебрегли указаниями директивы. Например, можно вспомнить ситуацию, когда судом была подтверждена правомерность взыскания убытков с членов совета директоров ОАО «Московская венчурная компания», при этом поведение директоров было квалифицировано судом как недобросовестное и неразумное на основании того факта, что они нарушили выданную им директиву¹⁸.

В силу общей нормы закона есть возможность привлекать к ответственности государство в лице уполномоченного органа как контролирующее лицо, имеющее фактическую возможность определять действия юридического лица, в том числе возможность давать указания членам его органов управления (п. 3 ст. 53.1 ГК РФ). Однако судебная практика по таким требованиям является крайне противоречивой. В 2015 году Девятый арбитражный апелляционный суд привлек единоличный исполнительный орган корпорации-банкрота и Росимущество к субсидиарной ответственности по обязательствам должника, основываясь на фактах одобрения представителями государства сделок, результатом которых стала потеря обществом платежеспособности¹⁹. Однако дело позже было

направлено на новое рассмотрение, и тот же суд не счел доказанным возможность Росимущества давать обязательные для должника указания²⁰.

Заключение

В целом можно отметить, что общие положения корпоративного права не учитывают особенности управления хозяйственным обществом с участием государства. Вариантом решения этой задачи может служить направление государством в органы управления не государственных служащих, а профессиональных поверенных со статусом независимого директора в соответствии с Кодексом корпоративного управления²¹. Такая возможность предусмотрена и Постановлением № 738. Такой кандидат должен уметь выражать свои независимые профессиональные суждения при принятии советом директоров решений, обеспечивая интересы различных групп акционеров. Он должен обладать достаточным профессионализмом, опытом и самостоятельностью для формирования собственной позиции, иметь способность выносить объективные и добросовестные суждения, независимые от влияния исполнительных органов общества, отдельных групп акционеров или иных заинтересованных лиц.

Кроме стандартных функций, определяемых Кодексом корпоративного управления (участие в наиболее важных комитетах по аудиту, по вознаграждениям и по номинациям), независимый директор должен обязательно иметь возможность выражать свое мнение по важным вопросам деятельности общества (стратегия развития, оценка работы органов управления, слияния и поглощения). Но главная функция такого директора заключается, по нашему мнению, в обеспечении баланса между публичными и частными интересами. Существующее положение Кодекса общего характера о предотвращении внутренних конфликтов в обществе и принятии участия в корпоративных решениях, затрагивающих права акционеров, таким образом, нуждается в специальной норме, посвященной устраниению конфликтов между интересами государства и частных акционеров.

18 Постановление ФАС Московского округа от 14 сентября 2015 года по делу № А40-93262/12-62-870.

19 Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 12 августа 2015 года № 09АП-23055/15 АК по делу № А40-32716/10-101-135.

20 Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 20 июля 2016 года № 09АП-23313/16 по делу № А40-32716/10-101-135Б.

21 Утвержден Письмом Банка России от 10 апреля 2014 года № 06-52/2463 «О Кодексе корпоративного управления».

Литература

Авдашева С.Б., Долгопятлова Т.Г., Пляйнес Х. Корпоративное управление в АО с государственным участием: российские проблемы в контексте мирового опыта. М.: Издательский Дом ГУ ВШЭ, 2007. EDN: QRYLQZ
Губин Е.П. Правовые аспекты повышения качества корпоратив-

ного управления в компаниях с государственным участием. *Предпринимательское право*. 2018. № 2. С. 35–40. EDN: XNSHQD
Дедов Д.И. Золотая акция и публичные интересы. *Юрист*. 2003. № 9. С. 6–8. EDN: PZIFYH

Дедов Д.И. «Золотая акция»: особенности правового статуса. *Законодательство и экономика*. 1995. № 23-24. С. 10–21.

Корпоративное право. Учебный курс в 6 томах / отв. ред. И.С. Шиткина. 2-е изд., перераб. и доп. Т. IV. М.: Статут, 2025.

Ломакин Д.В. Корпоративный интерес и осуществление права на участие в управлении хозяйственным обществом. *Хозяйство и право*. 2014. № 4. С. 3–16. EDN: UFEMAD

Макарова О.А. Акционерные общества с государственным уча-

стием. Проблемы корпоративного управления. М.: Юрайт, 2024.

Молотников А.Е. Особенности участия государства в управлении акционерными обществами. *Слияния и поглощения*. 2009. № 4.

Пахман С.В. О задачах предстоящей реформы акционерного законодательства. Харьков, 1861. С. 73–75.

Тарасов И.Т. Учение об акционерных компаниях. М.: Статут, 2000.

References

- Avdasheva S.B., Dolgopyatova T.G., Pleines H.* Corporate governance in JSCs with state participation: Russian problems in the context of international experience. Moscow: Izdatelskiy Dom GU VSHE, 2007. EDN: QRYLQZ. In Russian
- Corporate Law. A Study Course in 6 Volumes / Ed. by I.S. Shitkina.* 2nd ed., revised and expanded. Vol. IV. Moscow: Statut, 2025. In Russian
- Dedov D.I.* Golden shares and public interests. *Yurist*. 2003. No. 9. P. 6–8. EDN: PZIFYH. In Russian
- Dedov D.I.* «Golden shares»: features of legal status. *Zakonodatelstvo i ekonomika*. 1995. No. 23-24. P. 10–21. In Russian
- Gubin E.P.* Legal aspects of improving the quality of corporate governance in companies with state participation. *Predprinimatelskoye pravo*. 2018. No. 2. P. 35–40. EDN: XNSHQD. In Russian
- Lomakin D.V.* Corporate interest and the exercise of the right to participate in the management of a business entity. *Khozyaystvo i pravo*. 2014. No. 4. P. 3–16. EDN: UFEMAD. In Russian
- Makarova O.A.* Joint-stock companies with state participation. Problems of corporate management. Moscow: Yurayt, 2024. In Russian
- Molotnikov A.E.* Features of state participation in the management of joint-stock companies. *Sliyaniya i pogloshcheniya*. 2009. No. 4. In Russian
- Pakhman, S.V.* On the tasks of the upcoming reform of joint-stock law. Kharkov, 1861. P. 73–75. In Russian
- Tarasov I.T.* The doctrine of joint-stock companies. Moscow: Statut, 2000. In Russian

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Дмитрий Иванович Дедов, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова (Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинские горы, 1). E-mail: dmitrydedov939@gmail.com

Артем Дмитриевич Морозов, студент 4-го курса бакалавриата юридического факультета

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова (Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинские горы, 1). E-mail: artem-morozov04@mail.ru

Для цитирования: Дедов Д.И., Морозов А.Д. Внутрикорпоративное влияние государства и баланс интересов. *Государственная служба*. 2025. № 5. С. 33–41.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS:

Dmitry I. Dedov, Doctor of Sci. (Law), Associate Professor, Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Faculty of Law

Lomonosov Moscow State University (1, Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russian Federation).

Email: dmitrydedov939@gmail.com

Artem D. Morozov, Fourth-Year Bachelor's Student, Faculty of Law

Lomonosov Moscow State University (1, Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russian Federation).

Email: artem-morozov04@mail.ru

For citation: Dedov D.I., Morozov A.D. Intra-corporate state influence and the balance of interests. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2025. No. 5. P. 33–41.