Евразийская адвокатура. 2021. № 6 (55). С. 108–112.
Eurasian advocacy. 2021;(6(55)):108–112.

Политика и экономика Евразии
Научная статья
УДК 347.19
doi 10.52068/2304-9839_2021_55_6_108

УПРАВЛЕНИЕ АКЦИОНЕРНЫМИ ОБЩЕСТВАМИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ В РОССИИ: ИСТОРИЯ, СТРУКТУРА, ПРАВОВОЙ БАЗИС

ЯКОВЛЕВ Александр Юрьевич
Доктор политических наук, ведущий научный сотрудник Института экономики Российской академии наук
117218, г. Москва, Нахимовский пр., д. 32, Российская Федерация

Аннотация: Цель работы – исследование правовых норм, связанных с формированием в России механизмов управления государственными акционерными обществами и правоприменительной практики в данной области. Использовались методы системного, сравнительного анализа, синтеза, систематизации, обобщения, а также формально-юридический метод.

Рассмотрены правовые, организационные (структурные) и исторические аспекты управления акционерными обществами с участием Российской Федерации и субъектов федерации. Выявлены особенности управления федеральными и региональными обществами. Результаты исследования могут быть использованы для решения теоретических и практических проблем управления акционерными обществами с государственным участием, а также для создания более эффективной правовой базы их обеспечения.

Ключевые слова: акционерное общество, акционерное общество с государственным участием, государственное акционерное общество, управление акционерным обществом, правовое обеспечение управления

Для цитирования: Яковлев А.Ю. Управление акционерными обществами с государственным участием в России: история, структура, правовой базис // Евразийская адвокатура. 2021. № 6 (55). С. 108–112. https://doi.org/ 10.52068/2304-9839_2021_55_6_108

Policy and economy of Eurasia
Original article

GOVERNING JOINT-STOCK COMPANIES WITH STATE PARTICIPATION IN RUSSIA: HISTORY, STRUCTURE, LEGAL BASIS

YAKOVLEV Alexander Yurevich
D.Sc. of Political Sciences, leading Researcher of Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences
117218, Moscow, Nakhimovsky ave., 32, Russian Federation

Abstract: Purpose of the study is to of the legal norms related to the formation in Russia of governance mechanisms for state joint-stock companies and law enforcement practice in this area.

The methods of systemic, comparative analysis, synthesis, systematization, generalization, as well as the formal legal method were used.

Legal, organizational (structural) and historical aspects of governance of joint-stock companies with the participation of the Russian Federation and Russian regions are considered. The features of governance of federal and regional companies are revealed.

The research results can be used to solve theoretical and practical problems of governance of joint-stock companies with state participation, as well as to create a more effective legal framework for their support.

Keywords: joint-stock company, joint-stock company with state participation, state joint-stock company, governing a joint-stock company, legal support of governing.

For citation: Yakovlev A.Y. Governing joint-stock companies with state participation in Russia: history, structure, legal basis = Eurasian advocacy. 2021;6(55):108–112. (In Russ.). https://doi.org/ 10.52068/2304-9839_2021_55_6_108

© Яковлев А.Ю., 2021

Экономику современного государства образуют юридические лица различных организационно-правовых форм. Среди них важную роль играют хозяйственные общества, в том числе акционерные.

Российская Федерация в данном отношении не является исключением. Ее экономический фундамент составляют такие крупные акционерные общества, как ПАО «Газпром», ПАО «Роснефть», ПАО «Лукойл», ОАО «РЖД», ПАО Сбербанк, Банк ВТБ (ПАО), ПАО «ГМК «Норникель», АК «АЛРОСА» (ПАО) и другие.

Часть из критически важных для страны акционерных обществ находится полностью или частично в государственной собственности. Российская Федерация владеет напрямую и через подконтрольные ей хозяйственные общества мажоритарным пакетом акций нефтяных, газовых, банковских, энергетических, промышленных и иных гигантов, присутствующих и на зарубежных рынках.

В настоящем исследовании в категорию «акционерное общество с государственным участием» (государственное акционерное общество) вкладывается следующее содержание: это акционерное общество, акционером которого выступает Российская Федерация (федеральный центр) и / или субъект РФ (регион).

В некоторых случаях (в частности, при приведении статистических данных) речь будет идти о хозяйственных обществах с государственным участием, т. е. акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью. Основные причины заключаются в практически идентичном порядке управления ими и невыделении некоторыми субъектами публичной власти акционерной собственности в отдельную категорию при раскрытии информации.

Российские институты и законодательство достаточно молоды, и им предстоит еще долгий непростой путь развития. Однако уже сегодня отечественное правовое поле состоит из немалого числа нормативных правовых актов, регулирующих различные области деятельности юридических лиц. За последнюю четверть века сформировалась как общая по стране, так и специфическая региональная практика управления государственными акционерными обществами.

Российская экономика и общественные отношения обладают рядом специфических черт, уходящих в историю. Одной из таковых является доминирующая роль государства во всех сферах.

Однако в различные исторические периоды постсоветской истории роль государства была разной. Одной из тенденций является общее снижение ее присутствия в экономике через участие в акционерных обществах. Российская Федерация и субъекты РФ продают свои акции, первая передает их государственным корпорациям и вертикально-интегрированным структурам. Но есть и сферы, где федеральный центр нарастил свое присутствие. Это банковская сфера. За последние годы государство стало акционером финансовых структур после возникновения проблем у нескольких частных банков.

Рассмотрим текущую ситуацию с государственной акционерной собственностью в стране.

Таблица 1

Количественная характеристика хозяйственных обществ с государственным участием

Размер доли государства / кол-во хоз. обществ	100 %	От 50 до 100 %	От 25 до 50 %	25 % и менее	Всего
Российская Федерация	272, или 38,7 %	38, или 5,4 %	56, или 8 %	337, или 47,9 %	703, или 100 %
Субъекты федерации	н/д	н/д	н/д	н/д	1651
Всего у государства	н/д	н/д	н/д	н/д	2354

Таблица показывает, какое незначительное число хозяйственных обществ осталось в государственной собственности на ноябрь 2021 г. – всего 2354 ед. Однако приведенные данные приблизительные ввиду того, что не все субъекты федерации раскрывают актуальную информацию о количестве обществ, размерах пакетов, находящихся в их собственности, обновляют ее.

Всего менее 10 лет назад только с участием Российской Федерации было свыше 2,5 тыс. акционерных обществ. Субъекты РФ также обладали большим числом коммерческих организаций. Теперь федеральный центр владеет менее чем половиной того, что есть у регионов.

Основные причины снижения количества акционерных обществ с федеральным участием кроются в следующем: активные кампаний продажи акций; передача регионам федеральных пакетов акций; ликвидация части организаций (как не ведущих финансово-хозяйственную деятельность, так и эффективно функционировавших, например учебно-опытных хозяйств) и др.

Касательно структуры акционерной собственности можно сказать, что она разная. Так, в собственности столицы, Московской, Курской, Рязанской областей почти 2/3 обществ с единственным акционером – государством. В Брянской области, наоборот, подавляющее большинство обществ с долями иных акционеров.

Уменьшение количества акционерных обществ должно было бы вести к более качественному управлению ими, так как на каждое юридические лицо у представителей акционера появляется больше времени, более заметной становится судьба каждого. Но реальность складывается иначе. Зависимости между числом обществ и результатами их деятельности в большинстве случаев нет. Причин этому довольно много. Они будут рассмотрены ниже.

Государство – сложный собственник, и определенная часть вопросов, связанных с управлением юридическими лицами, учредителем которых оно выступает, существенно отличается от частных.

Это находит отражение в характерных чертах и особенностях управления государственными акционерными обществами в России [1]. Наиболее существенные следующие:

– высокая степень изменяемости норм, регулирующих управление акционерными обществами с участием государства;

– разделение полномочий между органами государственной власти по управлению государственными акционерными обществами и зарегламентированность порядка управления;

– издание директив по ключевым вопросам деятельности;

– избрание в органы управления и контроля помимо государственных служащих профессиональных директоров и независимых экспертов;

– низкие мотивация и исполнительская дисциплина со стороны органов управления и контроля;

– отсутствие четких долгосрочных целей и стратегий у государственных акционерных обществ;

– закрытость акционерных обществ с государственным участием и раскрытие минимального объема информации об организации;

– высокий уровень коррупционных рисков и злоупотреблений со стороны должностных лиц;

– невысокий уровень эффективности деятельности юридических лиц;

– использование акционерных обществ для реализации политических, социальных и иных проектов;

– использование многоуровневого и многовекторного контроля (аудита) со стороны государства.

В общих чертах федеральный (не считая отдельных категорий: специальных перечней «91-р»; «стратегических» организаций; приватизируемых; обществ, особенности статуса которых определены отдельными актами Правительства РФ; управляемых Минобороны России и Управлением делами Президента РФ) и региональные механизмы управления акционерными похожи. Однако имеются отличия.

Перейдем к рассмотрению федеральных и региональных механизмов.

Механизм управления акционерными обществами с федеральным участием более сложный, чем региональными, но нельзя сказать, что крайне замысловатый. В нем фигурирует довольно большое число субъектов.

Среди них глава государства, который определяет основные направления внутренней политики (в том числе касательно управления имуществом), назначает (вносит кандидатуры) членов правительства (иных лиц), участвующих в управлении государственными акционерными обществами, решает судьбу стратегических коммерческих организаций, дает отдельные поручения.

Правительство страны решает общие и стратегические вопросы, в частности, утверждает прогнозный план приватизации. Также актами высшего исполнительного органа утверждается порядок управления акционерными обществами с федеральным участием.

Минфин России реализует государственную политику и нормативное правовое обеспечение в области управления имуществом, в его ведении находится Федеральное агентство по управлению государственным имуществом. Росимущество, в свою очередь, несет основную нагрузку по реализации прав акционера. Часть полномочий передана в его территориальные органы.

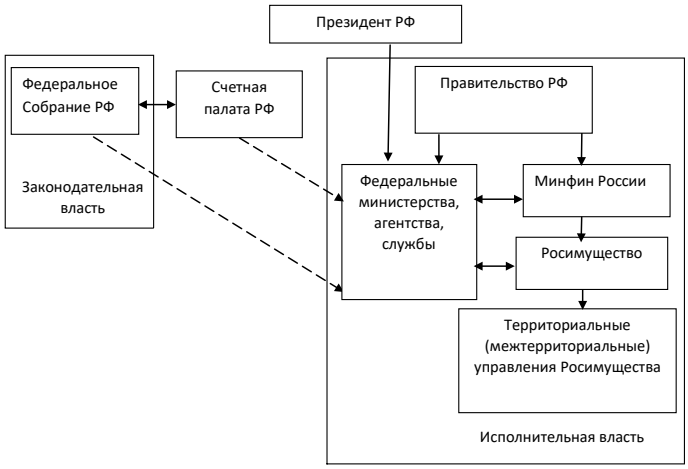


Рисунок 1

Федеральный механизм управления акционерными обществами с государственным участием

Палаты парламента разрабатывают, принимают и одобряют законопроекты, осуществляют меры парламентского контроля, а также формируют состав Счетной палаты РФ. Последняя проверяет использование государственного имущества, в том числе акционерного.

У федерального и «усредненного» субъектового механизмов имеется ряд схожих элементов, в частности, относительно исполнительной власти. В подавляющем большинстве субъектов РФ отсутствуют территориальные органы органов исполнительной власти или казенные учреждения, выполняющие их полномочия (исключением, как обычно, выступает город Москва).

Большинство региональных органов власти, занятых управлением имуществом (и государственными акционерными обществами, в частности), имеют статус министерств, а значит их руководитель входит в состав правительства субъекта федерации. Однако в силу региональной специфики устройства исполнительной власти глава ведомства по вопросам собственности без слов «министерство» в наименовании также может входить в правительство своего региона (например, руководитель Департамента городского имущества города Москвы).

Таблица 2

Наименования органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных по управлению имуществом

Наименование	Кол-во	%
Министерство	43	51
Департамент	24	28
Агентство	3	3
Комитет	10	12
Управление	5	6
Всего	85	100

Графически механизм выглядит так.

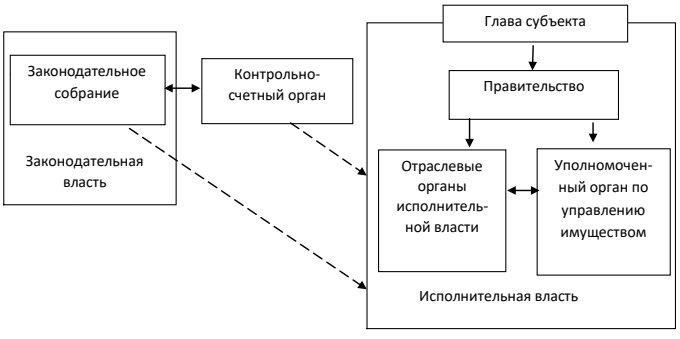


Рисунок 2

Региональный механизм управления акционерными обществами с государственным участием

В России в силу ряда ее особенностей среди функций управления ключевую играет контроль.

Существующая в стране практика нарушений и злоупотреблений со стороны лиц, участвующих в управлении государственными акционерными обществами (в частности, в сфере закупок [2; 3]), породила такие инструменты контроля, как:

– акционерный (учредительный) контроль, производимый представителями акционера (преимущественно госслужащими, работающими в уполномоченном органе по управлению имуществом);

– ревизионная комиссия – главный и основной контрольно-ревизионный орган в каждом юридическом лице;

– комитет по аудиту – консультационный, часто образуемый формально, но имеющий при определенном подходе возможность приносить пользу;

– подразделение внутреннего контроля (аудита) – как правило, реально не действующий орган;

– внешний аудитор – независимая организация, проверяющая узкую область (правильность составления бухгалтерской отчетности, наличие которой обусловлено законодательством);

– парламентский контроль – мероприятия, осуществляемые законодательным органом и его членами;

– общественный контроль – деятельность общественных палат и общественности в весьма небольшом, в силу отсутствия доступа к информации по выявлению нарушений, масштабе;

– прокурорский надзор – осуществляют органы прокуратуры (региональных и муниципальных образований, иногда специализированные – на особо режимных объектах и др.) в рамках их полномочий;

– государственный аудит (контроль) – реализуют контрольно-счетные органы, формируемые законодательными органами.

Подводя итоги, отметим, что государство – сложный, противоречивый, часто малоэффективный собственник, что отражается на судьбе акционерных обществ, акции которых находятся в его владении. В России есть положительные примеры государственных акционерных обществ, но значительно больше негативных, что характерно и для сферы управления государственным имуществом в целом. Ситуацию пока еще можно изменить в лучшую сторону. Для этого необходимо построить четкий механизм управления, базирующийся на прогрессивных нормах различных отраслей права [4; 5]. В основу может быть положен положительный опыт отдельных юридических

лиц, органов власти и представителей акционера. А будет ли это и когда, зависит от каждого лица, вовлеченного в процесс управления, а также от небезразличных граждан, требующих от органов различных уровней эффективного и прозрачного управления вверенным им имуществом.

Список источников

1. Корпоративный уровень системы ГиМУ в России // Информационно-образовательный портал «Государственное и муниципальное управление» [Электронный ресурс]. URL: http://gimyrf.ru/corporativnyj_uroven/.

2. Смотрицкая И.И. Стратегические подходы к повышению эффективности институтов государственного управления // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2018. № 1. С. 45–60.

3. Смотрицкая И.И., Анчишкина О.В., Черных С.И. Проблемы и стратегические задачи развития института общественных закупок // Проблемы прогнозирования. 2017. № 5. С. 70–78.

4. Олимпиев А.Ю., Майорова Е.И. Некоторые аспекты совершенствования правового регулирования и реализации конституционного права граждан на обращения // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 1. С. 32–34.

5. Шагиева Р.В., Рычкова К.А. Акты органов местного самоуправления в системе источников российского муниципального права: проблемы теории и практики // Образование и право. 2019. № 5. С. 22–29.

References

1. Korporativny`j uroven` sistemy` GiMU v Rossii // Informacionno-obrazovatel`ny`j portal «Gosudarstvennoe i municipal`noe upravlenie» [E`lektronny`j resurs]. URL: http://gimyrf.ru/corporativnyj_uroven/.

2. Smotriczkaya I.I. Strategicheskie podxody` k povy`sheniyu e`ffektivnosti institutov gosudarstvennogo upravleniya // E`TAP: e`konomicheskaya teoriya, analiz, praktika. 2018. № 1. S. 45–60.

3. Smotriczkaya I.I., Anchishkina O.V., Cherny`x S.I. Problemy` i strategicheskie zadachi razvitiya instituta obshhestvenny`x zakupok // Problemy` prognozirovaniya. 2017. № 5. S. 70–78.

4. Olimpiev A.Yu., Majorova E.I. Nekotory`e aspekty` sovershenstvovaniya pravovogo regulirovaniya i realizacii konstitucionnogo prava grazhdan na obrashheniya // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2020. № 1. S. 32–34.

5. Shagieva R.V., Ry`chkova K.A. Akty` organov mestnogo samoupravleniya v sisteme istochnikov rossijskogo municipal`nogo prava: problemy` teorii i praktiki // Obrazovanie i pravo. 2019. № 5. S. 22–29.

Статья поступила в редакцию 23.12.2021; одобрена после рецензирования 27.12.2021; принята к публикации 27.12.2021.

The article was submitted 23.12.2021; approved after reviewing 27.12.2021; accepted for publication 27.12.2021.

ЕВРАЗИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ПРАВА

УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

Мы рады представить вашему вниманию

ЕВРАЗИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ПРАВА

Деятельность нашего института направлена на разработку актуальных проблем юридической науки в евразийском правовом пространстве. Институт проводит фундаментальные и прикладные исследования в области государственно-правовых наук, международного права, адвокатуры и нотариата, социологии права, политологии, интерэкоправа, изучает закономерности правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности, разрабатывает на этой основе практические рекомендации, принимает участие в разработке законопроектов, содействует повышению профессионального уровня юристов, организует и участвует в проведении научных мероприятий, оказывает консультационные услуги в области права, а также редакционно-издательские услуги.

Приглашаем вас к сотрудничеству!

Контактная информация:
Website: www.eurasniipp.ru E-mail: info@eurasniipp.ru Телефон: +7-917-40-61-340