Яковлев А.Ю.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ ГОСУДАРСТВА КАК АКЦИОНЕРА И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ЕГО ПРАВ

Yakovlev A.Y.

CONSTITUTIONAL GUARANTEES OF THE STATE AS A SHAREHOLDER AND IT'S RIGHTS PROTECTION PRACTICE

Автор исследует вопросы конституционно-правового закрепления прав государства как владельца акций. В основном законе и иных актах содержатся нормы, призванные обеспечить как возможность реализации Российской Федерацией и субъектами федерации своих прав, так и их защиту. Однако практика в течении всего постсоветского периода такова, что часто в силу различных причин государство оказывается менее защищенным в сравнении с частным собственником. О данном парадоксе также будет сказано в настоящей статье. Одной из основных служит неперсонализированность государства как собственника любого объекта, в т.ч. акций. В заключительной части работы автор делает выводы по проведенному исследованию и делает прогноз дальнейшего развития ситуации.

Ключевые слова: конституционные гарантии, реализация конституционных прав, государственные акции, акционерное общество с государственным участием, государственное акционерное общество.

The author examines issues of constitutional and legal rights of the state as an owner of shares. The main law and other acts contain norms designed to ensure both the possibility of the Russian Federation and Russian regions exercising their rights and their protection. However, the practice throughout the post-Soviet period in current sphere for various reasons often leads to a situation where the state is less protected in comparison with the private owner. This paradox will also be discussed in this article. One of the main reasons is the non-personalization of the state as the owner of any object, including shares. In the final part of this work the author provides conclusions on the study and makes a forecast for the further development of the situation.

Keywords: constitutional guarantees, implementation of constitutional rights, state shares, joint-stock company with state participation, state joint-stock company.

48

Конституция,
государство и общество

Конституционное законодательство России, как и право в целом достаточно молодое и существует менее 3-х десятилетий. За подобный период, мало у каких государств удавалось сформировать прогрессивное четко работающее законодательство. Однако за постсоветский период все же удалось проделать достаточно большой объем работы в этой области. Но немалое еще необходимо сделать.

Российское законодательство практически в любой сфере отличается динамизмом. Конституционное – не исключение, о чем свидетельствуют изменения в

основном законе и последующие за ним корректировки множества законодательных и подзаконных актов.

В целом государственное право в России довольно неплохо изучено и осталось не так много областей, испытывающих дефицит научно-исследовательского интереса. Одной из таковых выступает государство как собственник не отдельных объектов, образующих соответствующую казну, а владелец долей и акций хозяйственных обществ.

Акции, как и доли в обществах, более сложные для реализации имущественных прав объекты, требующие постоянного

контроля. Акции и доли часто обесцениваются. Одна из причин – имущество соответствующих коммерческих организаций, находящиеся в их собственности, более уязвимо, нежели переданное в оперативное управление или хозяйственное ведение и периодически отчуждается. Имеется и множество иных проблем, связанных с обладанием указанным имуществом.

Государство, будучи с одной стороны собственником, с другой, регулятором (законодателем), не выделила себя на законодательном уровне среди иных собственников и не обеспечила особыми права. За исключением некоторых областей (отчуждение для государственных нужд и проч.), среди которых отсутствуют моменты, затрагивающие собственность в виде акций (как и долей в обществах).

Если мы обратимся к основному закону страны, где приводятся формы собственности, то в нем одновременно с признанием существования различных форм, приводится норма об их равной защите (п. 2 ст. 8 [1]). Это указывает на нежелание разработчиков Конституции РФ выделять в особую категорию государство. В этой же статье говорится о гарантии свободы экономической деятельности (п. 1 ст. 8 [1]). Данная норма с одной стороны дает федеральному центру и регионам, как и иным субъектам вести экономическую деятельность, с другой, вновь ставит в один ряд с частными собственниками, а также муниципальными образованиями.

Гражданский кодекс РФ поддерживает описанную выше логику собственными схожими нормами (п. 1 ст. 212 [2]).

Не выделение в 2-х ключевых документах государства как «особого» собственника и приравнивание к частным собственникам в вопросах реализации вещных прав делает его более уязвимым. Функции владения, пользования и распоряжения акциями и иным государственным имуществом распределяются между значительным числом должностных лиц и органов власти.

Так, глава государства: принимает (после последних корректировок Конституции РФ с большим участием Государственной Думы РФ) решения относительно назначения и отставки главы и иных членов Правительства РФ, в т.ч. ответственных за управление государственными акциями; определяет основные направления внутренней политики, к которой относится и судьба объектов госсобственности, а также приоритеты в социально-экономическом развитии (ст. 83 [1]).

Высший орган исполнительной власти страны, в свою очередь, осуществляет управление собственностью Российской Федерации (ст. 18 [3]). Но фактически большинство полномочий находятся у уполномоченных федеральных органов исполнительной власти. На сегодняшний день это Минфин России и Росимущество. У 1-го прежде всего находятся вопросы нормативно-правового обеспечения и реализации государственной политики в настоящей области, у 2-го – собственно основные полномочия по управлению федеральными акциями.

В субъектах федерации похожая ситуация. Региональные правительства, за которыми первично закрепляются полномочия по управлению имуществом (и акциями как его разновидностью), принадлежащим субъекту федерации, лишь эпизодично могут озадачиваться данным вопросом. Основная роль в регионах также за специализированным органом по управлению имуществом.

Некоторые вопросы относительно реализации прав акционеров как федеральных, так и региональных обществ могут согласовываться (совместно приниматься) с отраслевыми органами исполнительной власти.

В силу большого числа проблем, в которые необходимо погружаться главе государства и Правительству РФ, они не имеют возможности посвящать много времени вопросам реализации прав акционера и управлению имуществом в целом. Решение основной массы вопросов делегируется вниз по иерархии исполнительной власти.

В большинстве своем государственные служащие и лица, замещающие государственные должности, мало заинтересованы как в результатах управления имуществом, так в его сохранности. Наличие бесчисленного числа согласований и распыливание должностных обязанностей в обозначенной области практически исключает возможность привлечения к какой-либо ответственности за неэффективное управление акциями или банкротство акционерного общества с государственным участием. Также в системе государственного управления не принято сообщать о негативных последствиях действий (бездействий) должностных лиц ни руководству, ни в правоохранительные органы для рассмотрения ими вопросов о привлечении лиц к соответствующей ответственности. Подобное положение дел естественно расхолаживает и приводит к новым случаям потери государством своих активов.

В заключительной части статьи стоит, что в России государство, несмотря на не самую в целом позитивную практику в исследуемой сфере, имеет положительный опыт управления отдельными пакетами акций. Это позволяло ей увеличить стоимость акций, которые впоследствии были выгодно проданы или сохранить и приумножить активы важного со стратегической точки зрения акционерного общества с участием государства.

Для того, чтобы решить ряд имеющихся проблем, связанных с реализацией Российской Федерацией и регионами своих акционерных прав не в отдельных

обществах, а глобально, необходимо среди первых задач снизить уровень коррупции и злоупотреблений. Они крайне часто встречаются в акционерных обществах с государственным участием и имеют самые различные формы от закупок товаров и услуг по завышенной цене [4] до наращивания организациями кредиторской задолженности с целью ее банкротства [5]. Несмотря на описанную практику, у государства как акционера в России есть шансы стать более успешным. Однако для этого нужно покончить со многими негативными явлениями, что будет не просто.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ.
3. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».
4. Осипов В.С., Смотрицкая И.И. Институт государственных и муниципальных закупок в российской экономике // Государственная служба и кадры. - 2016. - № 2. - С. 165-169.
5. Яковлев А.Ю. Проблемы коррупции и злоупотреблений в акционерных обществах с государственным участием // Проблемы права. - 2020. - №4. - С. 98-100.

References

1. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii. Prinyata vsenarodnym golosovaniyem 12.12.1993.
2. Grazhdanskiy kodeks Rossiyskoy Federatsii (chast' pervaya) ot 30.11.1994 № 51-FZ.
3. Federal'nyy konstitutsionnyy zakon ot 06.11.2020 № 4-FKZ «O Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii».
4. Osipov V.S., Smotritskaya I.I. Institut gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakupok v rossiyskoy ekonomike // Gosudarstvennaya sluzhba i kadry. - 2016. - № 2. - P. 165-169.
5. Yakovlev A.Y. Problemy korruptsii i zloupotrebleniy v aktsionernykh obshchestvakh s gosudarstvennym uchastiyem // Problemy prava. - 2020. - №4. - S. 98-100.

ЯКОВЛЕВ Александр Юрьевич, доктор политических наук, ведущий научный сотрудник Института экономики Российской академии наук. 117218, Москва, Нахимовский просп., 32. E-mail: gosypravlenie@yandex.ru.

YAKOVLEV Alexander Yurievich, Doctor of Political Science, leading researcher of Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 32, Nakhimovskiy prosp., Moscow, 117218. E-mail: gosypravlenie@yandex.ru.