ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ГОСУДАРСТВА В ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОБЩЕСТВАХ

Рамазанов Т.Б., Дагестанский государственный университет, Махачкала, Российская Федерация, *ramazanov1945@mail.ru*.

Коноваленко С.А., Рязанский филиал Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, г. Рязань, Российская Федерация, *sergey_marsel@mail.ru*

Гаджиев Н.Г., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *nazirhan55@mail.ru*

В статье исследуются отдельные аспекты эффективности участия государства в хозяйственных обществах. Анализируются основные экономико-правовые проблемы компаний с государственным участием. Участие государства в акционерных обществах – объективная реальность современных социально-экономических отношений в обществе. Активное вмешательство государства обеспечивает решение приоритетных социальных задач в обществе, формирует предпосылки для устойчивого экономического роста. Вместе с тем, участие государства в публично-правовых образованиях сопряжено с рядом институциональных проблем, решение которых лежит как в юридической, так и в экономической сфере. Целью научной статьи явилось изучение отдельных экономико-правовых проблем эффективности участия государства в хозяйственных обществах и поиск путей их решения. Теоретической и методологической основой исследования в научной статье явились работы как российских, так и зарубежных специалистов в области права, корпоративного управления, нормативно-правовые документы по теме исследования, а также материалы периодической печати ведущих ученых правоведов. Основными методами исследования, использованными при написании работы, стали методы наблюдения, сравнения, индукция, дедукции и монографический (описательный).

Проведенный анализ основных экономико-правовых проблем участия государства в хозяйственных обществах позволит разработать необходимые меры для устранения ряда юридических проблем и коллизий в сфере гражданско-правовых отношений, а также повысить качество менеджмента в данных компаниях.

Ключевые слова: государство, формы участия государства в российской экономике, экономико-правовые проблемы участия государства в хозяйственных обществах.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-32-4-94-98

UDC 347.725

ECONOMIC AND LEGAL PROBLEMS OF STATE PARTICIPATION IN ECONOMIC SOCIETIES

Ramazanov T.B., Dagestan state University, Makhachkala, Russian Federation, *ramazanov1945@mail.ru*

Konovalev S.A., Ryazan branch of the Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia named by V. Y. Kikot', Ryazan, Russian Federation, *sergey_marsel@mail.ru*

Gadzhiev N.G., Dagestan state University, Makhachkala, Russian Federation, *nazirhan55@mail.ru*

The article explores certain aspects of the effectiveness of State participation in economic societies. The main economic and legal problems of companies with state participation are analyzed. State participation in joint-stock companies is an objective reality of modern social and economic relations in society. The active intervention of the State ensures the solution of social priorities in society and forms the prerequisites for sustainable economic growth. However, the participation of the State in public legal entities involves a number of institutional problems, which lie in both the legal and economic spheres.

The theoretical and methodological basis of the study in the scientific article was the work of both Russian and foreign specialists in the field of law, corporate governance, normative and legal documents on the topic of the study, as well as the materials of the periodic press of leading scientists of law.

The main methods of study used in writing the work were observation, comparison, induction, derivation, and monographic (descriptive) methods.

The analysis of the main economic and legal problems of state participation in economic companies will allow to develop the necessary measures to eliminate a number of legal problems and conflicts in the sphere of civil legal relations, as well as to improve the quality of management in these companies.

Key words: State, forms of state participation in the Russian economy, economic and legal problems of state participation in economic societies.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-32-4-94-98

Участие государства в акционерных обществах – одна из специфических особенностей современной экономической системы России, доставшаяся нам из командно-административной системы экономики СССР. Сегодня большинство «топовых» компаний «голубых фишек» на фондовых рынках страны являются публичными компаниями с участием государства.

Большинство специалистов выделяют ряд факторов, влияющих на популярность данной формы взаимодействия государства и бизнеса. Основным фактором популярности является общемировая тенденция повышения регулирующего действия государства на предпринимательскую деятельность как итог мирового финансового кризиса 2014–2016 гг. Другая причина популярности данного взаимодействия – это историческая преемственность российской экономики по отношению к жесткому административному планированию хозяйственной деятельности в СССР со стороны государства. Государственники считают, что такая форма взаимодействия государства и хозяйствующих субъектов в форме акционерного общества возникла по причине необходимости решения социально-экономических функций государства. Государство посредством своего участия в деятельности крупных хозяйственных объединений обеспечивает выполнение регулятивной функции экономики, направленной на развитие определенных секторов и сфер деятельности, а в некоторых случаях и на поддержку отдельных слоев населения в обществе (например, льготы на продукцию или услуги компании наименее обеспеченным группам граждан, благотворительность, спонсорская помощь и т.д.).

Сегодня разнообразие форм взаимодействия государства и бизнеса порождает ряд институциональных проблем, например:

- вопрос ответственности представителей государства в правлении (данная сфера законодательно не урегулирована, в связи с этим возникают как коррупционные, так и финансовые риски);
- проблема потенциального конфликта интересов представителя государства при голосовании;
- проблема использования государством «золотой акции», прекращения этого права и возможных злоупотреблений этим правом со стороны государства;
- проблемы корпоративного управления и финансирования компаний с государственным участием;
- проблемы аффилированности государства в сделках публично-правовых образований [1, с. 25].

В нашем научном исследовании рассмотрим и проанализируем, прежде всего, две группы проблем: проблемы аффилированности государства в сделках публично-правовых образований и проблемы в сфере соблюдения административного и финансового законодательства в компаниях с государственным участием.

Понятие аффилированности, безусловно, – важная категория бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в системе экономических знаний. Аффилированность предполагает, в первую очередь, экономическую зависимость хозяйственного общества от юридического и физического лица [2, с. 34].

Проблема аффилированности государства в сделках публично-правовых образований заключается в следующих аспектах. Во-первых, представитель государства может оказывать непосредственное определяющее влияние на совершение сделки, причем его решение является определяющим для сделки, вне зависимости от решения общего собрания акционеров. Таким образом, нарушаются положения Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», где указывается, что высшим органом правления общества выступает собрание акционеров и его воля закрепляется в протоколе собрания акционеров. Следовательно, влияющие лица по своей правовой природе выполняют функции высших органов управления зависимых юридических лиц, т.е. общее собрание акционеров (участников) уже не является высшим органом управления в акционерном обществе с государственным участием.

Во-вторых, проблема деятельности государственных представителей в акционерных обществах состоит в том, что, с одной стороны, они являются субъектами, контролируруемыми государством, а с другой – юридическими лицами, т.е. самостоятельными участниками гражданского оборота. Следовательно, влияние государства определяется подчиненностью субъектов хозяйствования, а компетенция государства как собственника в части управления обществом имеет свои пределы. Зависимость обществ требует четкого обозначения единого механизма правового регулирования их деятельности, связанной с вмешательством государства в их экономическую деятельность, которое влечет отношения экономической зависимости [3, с. 69].

Исходя из смысла ст. 4 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» от 22 марта 1991 г. № 948-1, под аффилированными лицами понимаются физические и юридические лица, способные оказывать влияние на деятельность юридических и (или) физических лиц, осуществляющих

предпринимательскую деятельность. Вместе с тем, участие публично-правовых образований в гражданском обороте обусловлено наличием у них статуса субъекта гражданского права. Согласно ст. 124 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) 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 [4, 5].

Однако толкование норм об аффилированности исполнительными органами государственной власти свидетельствует о том, что публично-правовые образования, органы публичной власти разного уровня не признаются аффилированными лицами. Следуя логике такого подхода, подчиненных публично-правовым образованиям юридических лиц, а также юридических лиц, которые так или иначе зависят от публично-правовых образований, следует признавать полностью самостоятельными участниками гражданского оборота, что представляется весьма дискуссионным при сравнении их статуса со статусом юридических лиц, которые признаются аффилированными [6, с. 115].

В-третьих, требования законодательства о бухгалтерском учете указывают на необходимость раскрытия в пояснительной записке в отчетности акционерных обществ всех операций с зависимыми и аффилированными лицами. Вместе с тем, требований об оценке условных фактов хозяйственной деятельности (например, приведшие к судебным тяжбам, банкротству, резкому ухудшению финансового состояния, потери активов), возникающих в результате принятия управленческих решений государственными представителями в органах управления акционерных обществ, в законодательстве не существует, несмотря на то, что решение данного представителя являются определяющими и экономически важными.

Все эти аспекты делают финансовую отчетность компаний с государственным участием непрозрачной для всех заинтересованных пользователей, а ответственность государственных представителей за принятие управленческих решений – ничтожной.

Также проблемным аспектом, вытекающим из вышеперечисленных доводов проблемы аффилированности хозяйственных обществ, является отсутствие единой методики оценки условных фактов хозяйственной деятельности (возникших в результате неправильных управленческих решений представителями государства в управлении обществом и принимаемые судебной практикой). Возникает проблема признания и оценки убытков и издержек компаний, что является как проблемой в юриспруденции (ответственность государственного представителя), так и проблемой экономической сферы (определения и оценки ущерба) [7, с. 77].

Не менее сложными и специфическими проблемами участия государства в хозяйственных

обществах являются проблемы, лежащие в плоскости финансового и административного законодательства. К таким проблемам можно отнести следующие.

Во-первых, проблему чрезмерного финансового контроля. Согласно действующей системе нормативного регулирования финансовый контроль акционерных обществ с государственным участием осуществляется по четырем направлениям: обязательная аудиторская проверка, проверка счетной палатой РФ, проверка Росфиннадзором и Росимуществом, а также налоговые проверки. В результате компании с государственным участием вынуждены тратить значительные средства на организацию и подготовку к финансовым проверкам различных министерств и ведомств, содержать значительный финансовый и административный аппарат для обеспечения соответствия хозяйственной деятельности требованиям финансового законодательства [8, с. 53].

Во-вторых, наряду с рассмотренной выше проблемой в настоящее время применяется принцип финансирования государственных компаний по фактическим затратам прошлых лет, без учета инфляционных ожиданий, при котором вышестоящие распорядители бюджетных средств доводят до нижестоящих лимиты целевого финансирования. Как следствие, необходимо пересмотреть принцип финансирования государственных компаний с учетом инфляционных ожиданий минимум на три будущих периода (по аналогии с доходами и расходами федерального бюджета) [9].

В-третьих, проблемы бонусных выплат и оплаты труда ключевых руководителей государственных компаний. Необходимо ограничивать суммы выплат ключевому управленческому персоналу компаний с государственным участием, необходимо установить потолок таких выплат по отношению к средней заработной плате работника компании (например, установить коэффициент не более 10, что по сути позволит обеспечить соблюдения принципа справедливости оплаты труда). Данная мера позволит ограничить недобросовестные многомиллионные и даже многомиллиардные выплаты членам правления.

В-четвертых, из рассмотренной выше проблемы вытекает проблема «золотого парашюта». «Золотой парашют» – это обязательные платежи ключевому управленческому персоналу компании в качестве компенсации при вхождении в бизнес нового собственника, при слиянии, когда команда топ-менеджеров может оказаться под угрозой целого или частичного ее ухода. Согласно принятой международной практике выплата компенсации («золотой парашют») может быть назначена при следующих условиях:

- увольнении по сокращению штатов;
- ликвидации компании;
- смене собственника организации;
- увольнении по соглашению сторон, подписавших трудовой договор;

– увольнении по собственному желанию сотрудника.

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации минимальный размер выходного пособия для государственного служащего составляет не ниже трехкратного среднего месячного заработка (шестикратного для район Крайнего Севера и приравненных к ним местностей). Для коммерческих организаций размер таких выплат определяется в дополнительном соглашении к трудовому договору (контракту) топ-менеджера и никакими пределами не ограничен, следовательно, представители государства в компаниях с государственным участием никаким образом не могут быть ограничены размером золотого парашюта (если, конечно, доля государства в обществе не 100%).

Приведем лишь несколько примеров проблемы «золотого парашюта» в компаниях с государственным участием. В феврале 2013 г. в течение недели после издания приказа шестью директором и представителям государства ОАО «Оборонэнергосбыт» было выплачено при их уходе из состава правления от 10 до 41 млн рублей. ОАО «Норильский никель» выплатил гендиректору гражданину Денису Морозову, его заместителю Ральфу Таваколиану Моргану, топ-менеджерам Сергею Батехину и независимому директору Тому Роджерси более 597 млн рублей. ОАО «Газпром» выплатил директорам ОГК-2, гражданину Михаилу Кузичеву и 16 ключевым менеджерам – 557 млн рублей. ОАО «Газпром» выплатил директорам, гражданину Сергею Ковезину и 18 ключевым менеджерам – около 180 млн рублей. ОАО «МОСЭНЕРГО» команде топ-менеджеров при увольнении компенсировал – 94 млн рублей. Банк «Северная касса» выплатил золотой парашют гражданину Валерию Малкову, Леониду Братцеву, представителю от государства Сергею Куроптеву и Евгению Парфенову – 72 млн рублей. Руководитель ОГК-5 гендиректор Анатолий Бушин получил около 30 млн рублей. Члены правления ТГК-4 при увольнении получили – 26 млн рублей [10, с. 9].

По нашему мнению, данные компенсационные выплаты следует привязывать напрямую к финансовым результатам деятельности компаний. Данная модель позволит избежать необоснованного завышения величины выплат и коррупционных проявлений, в первую очередь, в отношении ключевого управленческого персонала и представителей государства в акционерных обществах.

Таким образом, в качестве итогов проведенного исследования нами могут быть сделаны следующие выводы.

Во-первых, проблемы аффилированности государства в сделках публично-правовых образований лежат как в управленческой сфере (вопрос признания главенства принимаемых решений органами управления хозяйственных обществ и законного представителя государства), так и в сфере юриспруденции (ответственности за принимаемые решения, определения общего ущерба и компенсации убытков).

Во-вторых, возникают проблемы аффилированности компаний с государственным участием в экономической сфере (непрозрачность финансовой отчетности компаний для всех заинтересованных пользователей, отсутствие единой методики оценки условных фактов хозяйственной деятельности в судебной практике).

В-третьих, значительное влияние на сущность и правоприменение понятия аффилированности оказывает бухгалтерское и налоговое законодательство, требующее раскрытие всех операций и оценки влияний таких операций в установленных формах бухгалтерской и налоговой отчетности.

В-четвертых, основные проблемы в сфере соблюдения административного и финансового законодательства в компаниях с государственным участием лежат в области трудового законодательства, финансовых вопросов, компенсационных выплат, административного финансирования межбюджетных отношений, а также финансового контроля.

Литература

1. Юдин Д.С. Некоторые проблемы правового регулирования реорганизации акционерных обществ с участием публично-правовых образований // *Право и экономика*, 2011. № 12. С. 25–28.
2. Молотников А.Е., Текутьев Д.И. Правовые проблемы участия государства в акционерных обществах // *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2012. № 7. С. 34–44.
3. Ефимов А.В. Квалификация аффилированности юридических лиц в отношениях, основанных на экономической зависимости // *Журнал предпринимательского и корпоративного права*. 2018. № 3. С. 69–72.
4. Круглый стол «Участие государства в акционерных обществах: правовые проблемы» 18 ноября 2008 // *Предпринимательское право*. 2009. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.10.2019);
5. Галкин А.И., Еремин С.Г., Кадырова Г.М. и др. Управление государственной и муниципальной собственностью: право, экономика, недвижимость и природопользование: монография / под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина. М.: Юстицинформ, 2014. 336 с.
6. Ефимов А.В. К вопросу об аффилированности между Министерством обороны Российской Федерации и подведомственными федеральными государственными учреждениями // *Право в Вооруженных силах*. 2017. № 4. С. 115–118.

7. *Ефимов А.В.* Влияние аффилированности на компетенцию органов юридических лиц: проблемы квалификации принятия решения о совершении сделки зависимым юридическим лицом // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 10. С. 77–86.

8. *Корнилович Р.А., Коноваленко С.А.* Признаки экономических правонарушений, выявляемые при исследовании бухгалтерских документов правоохранительными органами в кредитной сфере // Финансовая политика государства: современные тенденции и перспективы: сб. материалов всерос. науч.-практ. конф. с международным участием. Рязань: ФКОУ ВО Академия ФСИН России. Кафедра бух. учета, анализа, финансов и налогообложения. ФГКОУ ВО Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя. Кафедра экономики и бухгалтерского учета. ФГБОУ ВО Рязанский государственный университет имени С. А. Есенина. Кафедра учета и аудита, 2016. С. 53–67.

9. *Ельцова Е.Н.* Финансовые проблемы государственных предприятий Российской Федерации в современных условиях // Экономика и современный менеджмент: теория и практика: сб. ст. по матер. XXXVI междунар. науч.-практ. конф. № 4 (36). Ч. II. Новосибирск: СибАК, 2014.

10. *Коноваленко С.А.* «Золотой парашют»: оценка и учет в соответствии с требованиями международных стандартов финансовой отчетности // Международный бухгалтерский учет. 2014. № 23 (317). С. 9–14.

References

1. *Yudin D.S.* Nekotorye problemy pravovogo regulirovaniya reorganizatsii aktsionnykh obshchestv s uchastiem publichno-pravovykh obrazovaniy // Pravo i ekonomika, 2011. № 12. S. 25–28.

2. *Molotnikov A.E., Tekut'ev D.I.* Pravovye problemy uchastiya gosudarstva v aktsionnykh obshchestvakh // Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii. 2012. № 7. S. 34–44.

3. *Efimov A.V.* Kvalifikatsiya affilirovannosti yuridicheskikh lits v otnosheniyakh, osnovannykh na ekonomicheskoi zavisimosti // Zhurnal predprinimatel'skogo i korporativnogo prava. 2018. № 3. S. 69–72.

4. Kruglyi stol «Uchastie gosudarstva v aktsionnykh obshchestvakh: pravovye problemy» 18 noyabrya 2008 // Predprinimatel'skoe pravo. 2009. № 3. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus» (data obrashcheniya: 18.10.2019);

5. *Galkin A.I., Eremin S.G., Kadyrova G.M. i dr.* Upravlenie gosudarstvennoi i munitsipal'noi sobstvennost'yu: pravo, ekonomika, nedvizhimost' i prirodopol'zovanie: monografiya / pod red. S.E. Prokof'eva, O.V. Paninoy, S.G. Eremina. M.: Yustitsinform, 2014. 336 s.

6. *Efimov A.V.* K voprosu ob affilirovannosti mezhdru Ministerstvom oborony Rossiiskoi Federatsii i podvedomstvennymi federal'nymi gosudarstvennymi uchrezhdeniyami // Pravo v Vooruzhennykh silakh. 2017. № 4. S. 115–118.

7. *Efimov A.V.* Vliyaniye affilirovannosti na kompetentsiyu organov yuridicheskikh lits: problemy kvalifikatsii prinyatiya resheniya o sovershenii sdelki zavisimym yuridicheskim litsom // Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii. 2017. № 10. S. 77–86.

8. *Kornilovich R.A., Konovalenko S.A.* Priznaki ekonomicheskikh pravonarusheniy, vyyavlyayemye pri issledovanii bukhgalterskikh dokumentov pravookhranitel'nymi organami v kreditnoi sfere // Finansovaya politika gosudarstva: sovremennyye tendentsii i perspektivy: sb. materialov vseros. nauch.-prakt. konf. s mezhdunarodnym uchastiem. Ryazan': FKOУ VO Akademiya FSIN Rossii. Kafedra bukh. ucheta, analiza, finansov i nalogooblozheniya. FGKOУ VO Moskovskii universitet MVD Rossii imeni V. Ya. Kikotya. Kafedra ekonomiki i bukhgalterskogo ucheta. FGBOУ VO Ryazanskii gosudarstvennyi universitet imeni S. A. Esenina. Kafedra ucheta i audita, 2016. S. 53–67.

9. *El'tsova E.N.* Finansovye problemy gosudarstvennykh predpriyatii Rossiiskoi Federatsii v sovremennykh usloviyakh // Ekonomika i sovremennyy menedzhment: teoriya i praktika: sb. st. po mater. XXXVI mezhdunar. nauch.-prakt. konf. № 4 (36). Ch. II. Novosibirsk: SibAK, 2014.

10. *Konovalenko S.A.* «Zolotoi parashyut»: otsenka i uchety v sootvetstvii s trebovaniyami mezhdunarodnykh standartov finansovoi otchetnosti // Mezhdunarodnyi bukhgalterskii uchety. 2014. № 23 (317). S. 9–14.

*Поступила в редакцию 12 ноября 2019 г.
Received 12 November, 2019*