

Особенности административно-правового статуса публичных акционерных обществ с государственным участием

Статья подготовлена студентками 2 курса МП-МИЭП МГИМО, 9 ак. группы: Агаровой Мариной, Чумаченко Есенией. Работа подготовлена с использованием системы КонсультантПлюс

Сложность анализа административно-правового статуса публичного акционерного общества с государственным участием заключается в недостаточном урегулировании статуса таких акционерных обществ в одноименном федеральном законе от 26.12.1995 N 208-ФЗ "Об акционерных обществах"¹, поэтому в целях раскрытия данной темы представляется необходимым обратиться к анализу отраслевого законодательства. В настоящей работе будут рассмотрены такие нормативно правовые акты как: "Градостроительный кодекс² Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ, Федеральный закон "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" от 18.07.2011 N 223-ФЗ³, "Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации" от 24.07.2002 N 95-ФЗ и другие.

Акционерным обществом признается хозяйственное общество, уставный капитал которого разделен на доли равного размера, каждая из которых получает выражение в акции. Акционер получает право на управление обществом, получение доходов от деятельности общества, а также на часть имущества, оставшегося после ликвидации общества. Публичное акционерное общество — акционерное общество, акции и ценные бумаги которого, конвертируемые в его акции, публично размещаются (путем открытой подписки) или публично обращаются. Публичное акционерное общество⁴ (далее — ПАО) с государственным участием — соответственно ПАО, в котором пакет акций принадлежит государству напрямую или косвенно через зависимые предприятия, институты или субъекты Российской Федерации (далее — РФ).

Система управления публичными государственными активами довольно децентрализована. Номинальными владельцами имущества РФ являются: Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество), подведомственное Правительству РФ; Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции "Ростех"; Государственная корпорация развития "ВЭБ.РФ" (Внешэкономбанк); Центральный Банк РФ (Банк России). Самая большая

¹ Федеральный закон от 26.12.1995 N 208-ФЗ (ред. от 31.07.2020) "Об акционерных обществах".

² "Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 08.12.2020).

³ Федеральный закон "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" от 18.07.2011 N 223-ФЗ.

⁴ Костенников М.В., Куракин А.В., Павлюк А.В. Акционерные общества как субъекты административного права: монография / М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.В. Павлюк. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015.

доля федеральной собственности приходится на Росимущество. Под контролем этого органа исполнительной власти находятся более 30 публичных компаний.

Основными способами участия органов государственной власти в управлении акционерными обществами являются:

1. Назначение уполномоченного представителя;
2. Передача акций доверительному управляющему⁵.

Уполномоченными представителями могут быть назначены работники, находящиеся на руководящих должностях федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, крупных хозяйственных структур, а также иные лица, которые осуществляют свою деятельность на основании положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ N 989.

Доверительными управляющими назначаются профессиональные менеджеры, работающие на условиях материальной заинтересованности и ответственности. В законодательстве о доверительных управляющих содержится много пробелов. Доверительный управляющий и уполномоченный представитель несут ответственность наряду с другими членами совета директоров (наблюдательного совета) общества.

Примеры ПАО с государственным участием⁶

В

П

А

О

"

Н

К

Особенностью ПАО с государственным участием также является довольно запутанная многоступенчатая структура акционерного капитала. Такую многоступенчатость

и

н

а

ф

с

ь

доля государственного участия составляет более 50%, из которых 40% принадлежат АО "Роснефтьгаз", которое находится в 100% федеральной собственности, и из которых 9,6% составляют прямую долю государства в лице Росимущества и ООО "РН-НефтьКапиталИнвест". В ПАО "Транснефть", в свою очередь, доля государственного участия составляет 78,55%. В данной организации 100% голосующих обыкновенных акций компании принадлежат Российской Федерации в лице Федерального агентства по управлению

государственным имуществом (Росимущество). Привилегированные акции компании являются голосующими и предоставляют их владельцам только право на получение фиксированных дивидендов по итогам работы за год.

р

⁵Официальный сайт "Интер ПАО ЕЭС". [Электронный ресурс] // Доступно по ссылке: < <https://www.interrao.ru> > [дата обращения 20 декабря 2020].

т

у

р

а

а

к

Особенность административно-правового статуса ПАО с государственным участием в отраслевом законодательстве

Первым актом, регулирующим особый административно-правовой статус ПАО с государственным участием, является Закон РФ "О недрах" от 21.02.1992 N 2395-1⁸. Так, в ст. 9 настоящего закона закрепляется, что пользователями недр на участках недр федерального значения континентального шельфа РФ, на участках недр федерального значения, расположенных на территории РФ и простирающихся на ее континентальный шельф, могут быть ПАО с государственным участием, имеющие опыт освоения участков недр континентального шельфа РФ не менее чем пять лет. Закон охватывает такие ПАО, в которых доля (вклад) РФ в уставных капиталах составляет более чем 50% и (или) в отношении которых РФ имеет право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50% общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц.

Следующий акт — приказ Ростехнадзора от 2 февраля 2012 г. N 72⁹. Ростехнадзор — федеральная служба, находящаяся в ведении Правительства в РФ. Функции этого органа разнообразны: горный надзор, энергетический надзор, экологический надзор, строительный надзор и др.¹⁰. Устанавливается, что центральным аппаратом Ростехнадзора и его территориальными органами в отношении ПАО с государственным участием осуществляется функция государственного контроля и надзора за соблюдением требования о принятии программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Положения приказа распространяются на ПАО, в уставных капиталах которых доля (вклад) РФ составляет более чем 50% и (или) в отношении которых РФ имеет право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50% общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц, (а также юридическими лицами, имущество которых либо более чем 50% акций или долей в уставном капитале которых принадлежит государственным корпорациям).

Третий обширный акт — Федеральный закон "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" от 18.07.2011 N 223-ФЗ¹¹. Действие данного акта распространяется исключительно на юридические лица, в уставном капитале которых доля участия РФ в совокупности превышает 50%. 223-ФЗ устанавливает особенности закупок отдельных видов товаров, работ, оказания услуг, аренды (включая фрахтование, финансовую аренду), осуществляемых заказчиками — ПАО с государственным участием, — которые применяются к закупкам товаров, определенных в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 18 июля 2018 г. N 1489-р¹². В данный перечень входят такие товары, как: турбины, вертолёты, самолеты, цистерны для перевозки нефтепродуктов, прицепы-цистерны и др.

⁸ Закон РФ "О недрах" от 21.02.1992 N 2395-1.

⁹ Приказ Ростехнадзора от 2 февраля 2012 г. N 72.

¹⁰ *Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору*. [Электронный ресурс] // Доступно по ссылке: < <http://www.gosnadzor.ru> > [дата обращения 19 декабря 2020].

¹¹ Федеральный закон "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" от 18.07.2011 N 223-ФЗ.

¹² Распоряжение Правительства РФ от 18 июля 2018 г. N 1489-р.

Таким образом, Правительство РФ устанавливает перечень товаров, закупка которых не может быть осуществлена без согласия Правительства РФ. Поэтому в целях обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти и оперативного решения вопросов, касающихся создания условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, создается особый координационный орган. Порядок согласования заказчиками закупок товаров и условий закупок определяется Правительством РФ. До согласования с координационным органом Правительства РФ по согласованию закупок заказчиков заказчики не вправе включать в планы закупок и (или) осуществлять закупки товаров, определяемых постановлением Правительства РФ. Также без согласования с координационным органом Правительства РФ по согласованию закупок заказчиков не могут быть осуществлены закупки товаров с ценой договора, превышающей величину, установленную Правительством РФ.

Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 N 44-ФЗ¹³ распространяется на ПАО с государственным участием лишь в части бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, при осуществлении ПАО закупок за счет указанных средств, в рамках договоров об участии РФ в собственности субъекта инвестиций. С 2019 года применяются положения 44-ФЗ, регулирующие мониторинг закупок, аудит в сфере закупок, контроль в сфере закупок органами контроля, при определении поставщика (подрядчика, исполнителя).

Пятый акт — "Градостроительный кодекс РФ" от 29.12.2004 N 190-ФЗ (далее — ГрК РФ), в котором закрепляется, что сметная стоимость строительства, финансируемого с привлечением средств бюджетов бюджетной системы РФ, средств ПАО с государственным участием, определяется с обязательным применением сметных нормативов, сведения о которых включены в федеральный реестр сметных нормативов, и сметных цен строительных ресурсов¹⁴. Положения ГрК РФ распространяются на юридических лиц, доля в уставных (складочных) капиталах которых РФ, субъектов РФ, муниципальных образований составляет более 50%.

В случае, если сметная стоимость строительства, финансируемого с привлечением средств бюджетов бюджетной системы РФ, средств ПАО с государственным участием, превышает 10 миллионов рублей, указанная сметная стоимость строительства подлежит проверке на предмет достоверности ее определения в ходе проведения государственной экспертизы проектной документации.

Также отмечается, что ПАО с государственным участием наряду с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов, органами местного самоуправления обязаны использовать экономически эффективную проектную

¹³ Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 N 44-ФЗ.

¹⁴ Федеральный реестр сметных нормативов, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета (по состоянию на 13.01.2017).

документацию, определяемую Министерством строительства РФ, для повторного использования, подготовленную применительно к аналогичному объекту¹⁵.

Анализируя административно-правовой статус ПАО с государственным участием невозможно обойти стороной "Кодекс РФ об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ¹⁶. В данном акте содержатся особые статьи, распространяющие свое действие на ПАО с государственным участием, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) РФ превышает 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, официального опубликования решения о назначении референдума. Так, статьи 5.15 и 5.48 предусматривают санкцию в виде административного штрафа, налагаемого на юридическое или должностное лицо. Из этих статей следует, что законодательством о выборах и референдумах установлен порядок и сроки уведомления избирательной комиссии о факте предоставления помещений и права на предоставление помещения, находящегося в собственности ПАО с государственным участием для встреч с избирателями, участниками референдума и размещения участниками референдума агитационных материалов.

Не менее важное положение, затрагивающее статус ПАО с государственным участием, закреплено в "Арбитражном процессуальном кодексе РФ" от 24.07.2002 N 95-ФЗ¹⁷, в котором содержится положение, согласно которому прокурор вправе самостоятельно обратиться в арбитражный суд с иском о признании недействительными сделок, совершенных ПАО с государственным участием, с иском о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной ПАО с государственным участием. При этом в уставном капитале такого ПАО возможна любая доля участия РФ, субъектов РФ, муниципальных образований. Это объясняется наличием особого государственного интереса в связи с участием государства в капитале юридического лица.

¹⁵ *Реестр экономически эффективной проектной документации*. [Электронный ресурс] // Доступно по ссылке: <
https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.minstroyrf.ru/upload/iblock/cc1/Rabochiy_reestr_EEPD_-_1_.xlsx > [дата обращения 20 декабря 2020].

¹⁶ "Кодекс РФ об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ.

¹⁷ "Арбитражный процессуальный кодекс РФ" от 24.07.2002 N 95-ФЗ.