ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ КАК СУБЪЕКТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В КОРПОРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Черкасова О. В.

соискатель кафедры частного права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, oxicher13@mail.ru

УДК 347.08
ББК 67.404.014

В статье анализируются проблемы участия публично-правовых образований в корпоративных отношениях и привлечения их к гражданско-правовой ответственности.

Ключевые слова: публично-правовые образования, корпоративные отношения, гражданско-правовая ответственность.

PUBLIC LAW EDUCATION AS A SUBJECT CORPORATE RESPONSIBILITY

Cherkasova O. V.

Post-graduate of the Department of Private Law of the Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, oxicher13@mail.ru

The article analyzes the problems of participation of public legal entities in corporate relations and bringing them to civil liability.

Key words: corporate relations, municipal formations, public law entities as participants of corporate relations, civil law liability of public law entities.

В процессе реформы гражданского законодательства корпоративные отношения, участниками которых могут быть Россия, субъекты РФ и муниципальные образования, на легальном уровне стали неотъемлемой частью предмета гражданского права [1]. Вместе с тем, не до конца понятен статус публично-правовых образований как участников корпоративных отношений. В частности, неоднозначно толкуется их гражданско-правовой статус в контексте новеллы ст. 53.1 ГК РФ, повествующей об ответственности лица, уполномоченного выступать от имени юридического лица, членов коллегиальных органов юридического лица и лиц, определяющих действия юридического лица.

Будучи носителями властных полномочий – государство, субъекты федерации, муниципальные образования выступают регуляторами экономических процессов социума, и преследуют, в первую очередь публичный интерес. С другой стороны, согласно п. 1 ст. 124 ГК РФ в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, они выступают на равных началах с иными участниками этих отношений – физическими и юридическими лицами.

Как пишет Е. А. Суханов, «особенности правового положения всякого государства обусловлены наличием у него политической власти и государственного

© Черкасова О. В., 2018

суверенитета, в силу которых оно само регулирует различные, в том числе имущественные, отношения, устанавливая в качестве общеобязательных как правила поведения для всех участников, так и порядок разбирательства их возможных споров» [2, с. 374]. Тем самым, государство выполняет одну из регулятивных функций в экономическом пространстве.

В юридической литературе определение публичного интереса всегда было затруднительным. В качестве примеров деятельности в интересах государства и общества можно обратиться к формулировке п. 5 ст. 2 Федерального закона от 03.07.2016 №236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [3], в которой к целям подобной деятельности отнесены, в том числе, управление государственным имуществом, обеспечение модернизации и инновационного развития экономики, реализация особо важных проектов и государственных программ, в том числе по социально-экономическому развитию регионов, выполнение иных функций и полномочий публично-правового характера.

Согласно ст. 125 ГК РФ публично-правовые образования реализуют свои права и обязанности посредством выступающих от их имени органов государственной власти или местного самоуправления. Сочетая в себе функции акционера и представителя власти, государственные органы и органы местного самоуправления заинтересованы в развитии стратегических отраслей экономики, в обеспечении политической и экономической безопасности, социальных интересов, стабильности имущественного оборота и сохранности государственного и муниципального имущества. Таким образом, особенностью отношений в сфере управления корпорациями с государственным участием является дуализм статуса публично-правового образования, или как отмечают некоторые авторы – двойная правосубъектность.

В юридической литературе по-разному обозначаются лица, являющиеся представителями интересов публично-правовых образований. Одни авторы предлагают использовать термин «представители публичных интересов», которыми могут являться лица, замещающие государственные должности, должности государственной гражданской службы. Предлагаются и иные термины – «представители интересов РФ», «профессиональные поверенные» и «независимые директора» [4, с. 85].

Институт поверенных – граждан Российской Федерации, представляющих в соответствии с договором интересы государства в органах управления акционерных обществ, часть акций (доли, вклады) которых закреплена в федеральной собственности, появился в российском праве еще в середине 1990-х гг. Однако, в литературе все чаще говорят о неэффективности такого представительства со стороны государственных чиновников [5, с. 11].

Роль поверенных (директоров) не до конца понятна и с позиции правового закрепления. Таких лиц иногда именуют «специальными профессиональными менеджерами, отвечающими квалификационным требованиям и выполняющими функции по повышению эффективности деятельности акционерного общества» [6, с. 34].

По мнению О. А. Макарова, полномочия профессионального поверенного, должны содержаться в договоре с ним [7, с. 25]. Добросовестное и разумное осуществление возложенных на него обязанностей и полномочий, отнесенных к компетенции совета директоров – вот основной поведенческий критерий, который должен быть определен в договоре.

Согласно п. 16 Положения об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции»), утвержденного Постановлением Правительства РФ от 03.12.2004 №738 [8], установлено, что представителями интересов Российской Федерации могут быть лица, замещающие государственные должности, должности государственной службы, а также иные лица.

Безусловно, государство озабочено профессионализацией деятельности советов директоров корпорации. Однако правовое регулирование статуса этих лиц по-прежнему является недостаточным. Отсутствует определенность в понимании того, каким критериям должно соответствовать лицо, чтобы претендовать на роль профессионального директора [9, с. 364] .

Важно отметить, что основанием для участия представителя государственных интересов является письменная директива органа исполнительной власти. В связи с чем, неоднозначным является вопрос о том, могут ли такие представители публично-правовых образований в совете директоров компаний привлекаться к ответственности за убытки, предусмотренные ст. 53.1 ГК РФ наравне с другими участниками и руководителями корпорации. Вероятно, такая возможность имеется в отношении представителя, действовавшего в нарушение полученных директив либо действовавшего самостоятельно по вопросам, не входившим в содержание директивы, в случае причинения такими действиями ущерба обществу.

Тем более, что, в соответствии со ст. 71 Федерального закона от 26.12.1995 №208-ФЗ «Об акционерных обществах» [10], ст. 44 Федерального закона от 08.02.1998 №14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» [11] члены совета директоров, в том числе номинированные в состав этого органа государством или иным публично-правовым образованием,

являются самостоятельными участниками корпоративных отношений, которые должны действовать в интересах общества добросовестно и разумно, под риском личной имущественной ответственности за принятые ими решения. На этих лиц, как и на других членов совета директоров, может быть возложена обязанность возместить убытки в случае, если в результате их виновных действий (бездействия) таковые возникнут у общества.

В отношении представителей государственных и муниципальных служащих и вовсе складывается уникальная ситуация. С одной стороны, у них имеется обязанность голосовать по ряду вопросов повестки дня по директиве, что как раз и является способом обеспечения интересов государства как акционера. С другой стороны, согласно ч. 1 ст. 57 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» [12] за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей могут быть применены дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, а в некоторых случаях – увольнение с гражданской службы.

Вместе с тем, очевидна и другая проблема – возможность или невозможность привлечения к ответственности члена совета директоров – представителя публичных интересов, который при голосовании не выражает, по сути, не собственную волю, а исполняет заведомо определенное ему директивой указание.

Так, по мнению Е. П. Губина, 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 [13, с. 704].

Противоположная позиция И. С. Шиткиной сводится к тому, что представители государства, не должны приравниваться к рукоприкладчикам, которые не несут ответственности за выражение воли уполномоченным лицом, а только фиксируют эту волю. Представители государства не могут быть приравнены к курьерам, которые всего лишь доставляют директиву к заседанию совета директоров, они выполняют гораздо более ответственную задачу [14,с. 5].

Однако, на наш взгляд, первое умозаключение представляется более логичным и не вступает в противоречие с общим прводположением о привлечении к ответственности за виновное поведение. При отсутствии единства воли и волеизъявления представителя публичных интересов в лице государственного или муниципального служащего, поверенного или независимого директора вести речь об ответственности, предусмотренной ст. 53.1 ГК РФ не представляется возможным. Без вины состав правонарушения будет не полным, что полностью исключит возможность привлечения к гражданско-правовой ответственности в рамках ст. 53.1 ГК РФ.

Вполне справедливо, в том случае если член совета директоров просто озвучил волю акционера публично-правового образования, проголосовав предписанным ему образом, то и отвечать перед обществом за последствия голосования представителя публичных интересов должно само публично-правовое образование.

Исходя из фундаментального правила п. 2. ст. 56 ГК РФ участники (акционеры) не отвечают по долгам хозяйственного общества, а хозяйственное общество не отвечает по долгам его участников (акционеров), за исключением случаев, предусмотренных законом.

Частный случай, предусмотренный законом, касается тех участников (акционеров), которые проявили себя недобросовестно и неразумно. Именно к ним и должны быть применимы последствия, предусмотренные ст. 53.1 ГК РФ. Однако, на сегодняшний день одной из проблем правоприменительной практики, является отсутствие четких критериев добросовестного и разумного поведения. Несмотря на разъяснения Пленума ВАС от 30.07.2013 № 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица» [15], по-прежнему данные категории остаются оценочными, и определяются, исходя из судейского усмотрения, что не всегда приводит к установлению объективной истины. Необходимо отметить, что и категория *добросовестности с трудом уживается в процессуальном праве. Процесс характеризуется жесткой формой, а применение принципа добросовестности призвано, наоборот, разрушать формальности*. И уж тем более абсолютно неясным остается вопрос об ответственности публично-правового образования, которое при вынесении определенной директивы действовало недобросовестно и неразумно. Каким образом привлекать к ответственности за причиненные убытки государство, субъект федерации или муниципальное образование – вопрос достаточно не простой.

Следует отметить, что наличие государственного или муниципального образования в качестве участника корпорации ограничивает для нее действие диспозитивных норм гражданского права. Хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования в совокупности превышает 50 %, ограничиваются в свободе заключения договоров и должны осуществлять закупки товаров, работ и услуг в соответствии с требованиями Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц [16]. Что само по себе выступает препятствием для применения норм

о добросовестности, несущие в себе, прежде всего, морально-этического содержание.

Вместе с тем, государственные и муниципальные образования могут наделять созданные ими юридические лица публичными функциями, в том числе правом разработки обязательных правил в определенной сфере. Так, Российская Федерация создала Государственную корпорацию «Росатом», являющуюся в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 01.12.2007 №317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» [17] уполномоченным органом управления использованием атомной энергии.

По мнению некоторых авторов, правовая природа отношений между государственным или муниципальным образованием и корпорацией или унитарным предприятием является спорной. Одной из точек зрения предлагается признавать такие права административными [18, с. 240]. Однако закон не устанавливает для них по общему правилу исключений. Как и иные унитарные юридические лица, они управляются одним учредителем. Следовательно, гражданское законодательство должно устанавливать объем правомочий органов власти, выступающих от имени государственных и муниципальных образований в качестве учредителей (собственников имущества) предприятий и учреждений.

Несмотря на то, что законодатель не определил специфики привлечения к имущественной ответственности государства как акционера и как члена руководящего органа, в некоторых случаях мы имеем дело с особым правовым регулированием по отношению к государству как акционеру. С 1 января 2017 г. на законодательном уровне государство не признается контролирующим лицом для целей определения сделок, в совершении которых имеется заинтересованность. Это положение зафиксировано в Федеральном законе от 03.07.2016 №343-ФЗ, а ранее признавалось судебной практикой. Если, например, два акционерных общества с государственным участием совершают между собой сделку, из голосования за согласование этой сделки не исключается государство. Это означает, что применительно к институту аффилированных сделок государство поставлено в положение более благоприятное по сравнению с иными акционерами. Данное законодательное положение оправданно тем, что нельзя исключать государство из управления значимыми для экономики страны корпорациями. Собственно говоря, государство имеет долю участия в этих корпорациях именно для того, чтобы определять их политику.

На основании приведенного анализа статуса публично-правового образования как возможного субъекта ответственности в корпоративных отношениях, можно сформулировать следующие выводы:

1) особенностью отношений в сфере управления корпорациями с участием публично-правовых образований является дуализм статуса публично-правовых образований или двойная их правосубъектность;

2) неоднозначным является ответ на вопрос о том, могут ли представители публично-правовых образований в совете директоров компаний привлекаться к ответственности за убытки, предусмотренные ст. 53.1. ГК РФ наравне с другими участниками и руководителями корпорации;

3) одной из проблем правоприменительной практики в настоящее время является отсутствие четких критериев добросовестного и разумного поведения в принятии управленческих решений, особенно когда речь идет об участии в корпорации публично-правового образования;

4) наличие государственного или муниципального образования в качестве участника корпорации ограничивает для нее действие диспозитивных норм гражданского права, и как следствие усложняет понимание и применение морально-этических критериев.

5) применительно к институту аффилированных сделок государство поставлено в положение, не равное с иными акционерами.

Резюмируя изложенное, можно сделать вывод о том, что правовое регулирование привлечения к имущественной ответственности такого специфического субъекта гражданских прав как публично-правовое образование в корпоративных отношениях требует детализации на уровне специальных норм гражданского законодательства. Только в этом случае, ограниченные процедурой судебные органы смогут выработать оценочные подходы в понимании добросовестного и разумного поведения государства, субъекта федерации и муниципального образования в деятельности корпораций, с учетом их двойной правосубъектности.

Литература:

1. О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 30 декабря 2012 года №302-ФЗ // Собрание законодательства РФ.2012. №53. Ст. 7627.
2. Гражданское право: Учебник / Под ред. Е. А. Суханова. М., 2004. Т. 1.

References:

1. On Amendments to Chapters 1, 2, 3, and 4 of Part One of the Civil Code of the Russian Federation: Federal Law of 30 December 2012 №302-FL // Collected Legislation of the Russian Federation 2012. №53. Art. 7627.
2. Civil Law: Textbook / Ed. E.A. Sukhanova. M., 2004. V. 1.

Литература:

3. Собрание законодательства РФ. 2016. №27 (ч. 1). Ст. 4169.
4. *Грищенко О. И.* Особенности правового статуса представителей государства в органах управления акционерного общества // Право и экономика. 2014. №2.
5. *Зельднер А. Г., Ваславская И. Ю.* Формирование и развитие государственной акционерной собственности. М.: Наука, 2006.
6. *Дмитриев Е. О.* Правовое положение независимых директоров в акционерных обществах по законодательству Российской Федерации: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2011.
7. *Бандурина Н. В.* Правовое регулирование корпоративного управления федеральной собственностью в Российской Федерации: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2011.
8. *Макарова О. А.* Договор с профессиональным директором в АО с государственным участием: некоторые проблемы // Гражданское право. 2014. №4.
9. Собрание законодательства РФ. 2004. №50. Ст. 5073.
10. *Шиткина И. С.* Корпоративное право. М.: Волтерс Клувер, 2007.
11. Собрание законодательства РФ. 1996. №1. Ст. 1.
12. Собрание законодательства РФ. 1998. №7. Ст. 785.
13. Собрание законодательства РФ. 2004. №31. Ст. 3215.
14. О способах участия государства в корпоративных отношениях см.: Корпоративное право/ Под ред. И. С. Шиткиной. М., 2016.
15. *Шиткина И. С.* Имущественная ответственность государства в корпоративных отношениях // Закон. 2017. №5.
16. Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). 2013. №34.
17. Собрание законодательства РФ. 2011. №30 (ч. 1). Ст. 4571.
18. Собрание законодательства РФ. 2007. №49. Ст. 6078.
19. *Винницкий А. В.* Государственная собственность в административном праве. М., 2010.

References:

3. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2016. №27 (P. 1). Art. 4169.
4. *Grishchenko O. I.* Features of the legal status of state representatives in the management bodies of the joint stock company // Law and Economics. 2014. №2.
5. *Zeldner A. G., Vaslavskaya I. Yu.* Formation and development of state share ownership. M .: Science, 2006.
6. *Dmitriev E. O.* The legal status of independent directors in joint stock companies under the laws of the Russian Federation: dissertation abstract for the degree of candidate of legal sciences. M., 2011.
7. *Bandurina N. V.* Legal regulation of corporate governance of federal property in the Russian Federation: dissertation abstract for the degree of Doctor of Law. M., 2011.
8. *Makarova O. A.* A contract with a professional director in an AO with state participation: some problems // Civil Law. 2014. №4.
9. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2004. №50. Art. 5073.
10. *Shitkina I. S.* Corporate law. M .: Volters Kluver, 2007.
11. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 1996. №1. Art. one.
12. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 1998. №7. Art. 785
13. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2004. №31. Art. 3215.
14. On the methods of state participation in corporate relations, see: Corporate Law / Ed. I. S. Shitkina. M., 2016.
15. *Shitkina I. S.* Property liability of the state in corporate relations // Law. 2017. №5.
16. Economy and life (Accounting application). 2013. №34.
17. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2011. №30 (P. 1). Art. 4571.
18. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2007. №49. Art. 6078.
19. *Vinnitsa A. V.* State ownership in administrative law. M., 2010.