

ОСОБЕННОСТИ ПОСТРОЕНИЯ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ОТРАСЛЕЙ ЭКОНОМИКИ

Запольский С.В.¹

Ключевые слова: управление, экономическое развитие, концерны, госкорпорации, холдинги, гособоронзаказ, компетенция, юридическая ответственность, хозяйственные системы.

Аннотация

Цель статьи: осветить особенности формирования и совершенствования хозяйственного механизма в сфере особо значимых производственных комплексов, обеспечивающих межотраслевые интересы, функционирование системообразующих хозяйственных организаций и, прежде всего, предприятий оборонной промышленности.

Результаты исследования. Практикой выработано несколько правовых форм обеспечения сочетания рыночных условий ведения хозяйственной деятельности с гарантиями выполнения стратегических задач экономического развития. Изменения социально-экономической политики, произошедшие в конце двадцатого века в нашей стране, выразившиеся в децентрализации управления общественной собственностью и ее приватизации, вызвали к жизни практически не применявшуюся (кроме сферы внешней торговли) форму хозяйствования — акционерное общество (АО), ставшей ведущим способом производства. Новые формы государственного управления экономикой — концерны, консорциумы, холдинги, финансово-промышленные группы, призванные предотвратить снижение управляемости, продолжают испытывать недостаток правового регулирования их деятельности. На современном этапе развития экономики большая часть системообразующих предприятий в государственном секторе создаются и существуют в форме акционерных обществ. АО при сравнении с иными организационно-правовыми формами помимо преобладания в удельном весе существующих предприятий имеют целый комплекс преимуществ, позволяющих реализовывать цели, поставленные государством и обществом. Для наиболее полной реализации целей и задач АО, безусловно, необходим современный эффективный механизм корпоративного управления.

Практическая ценность: законодательство, регулирующее отношения между органами власти и управления хозяйственными организациями акционерного типа, аффилированными с государством, в силу необходимости согласованности его с общим гражданским, финансовым и коммерческим законодательством нуждается как в систематизации, так и в выделении его в отдельную группу нормативных актов.

DOI: 10.21681/1994-1404-2024-2-119-124

Становление новой формы управления

Правовой механизм управления хозяйственными организациями в советский и постсоветский период претерпел многочисленные реформы и другие изменения. В подавляющем большинстве случаев это касалось изменения подчиненности (подведомственности) предприятий или перехода к полностью территориальному управлению. В послевоенный период это происходило путем отнесения хозорганов к тому или иному союзному, союзно-республиканскому или республиканскому наркомату (министерству), вхождению в территориальный совет народного хозяйства (1958—1965 гг.), отнесению предприятия к производственному или научно-производственному объединению, вхождению в хозрасчетный главк мини-

стерства и соответствующее промышленное объединение. Здесь мы не затрагиваем ряд экономических экспериментов, не имевших продолжения ввиду сомнительности их результатов. Основными инструментами генеральных реформ в этот период были три ведущих подхода — расширение или сужение прав предприятий, изменение их подчиненности (подведомственности), а также перевод органов управления экономикой на хозрасчетные основы работы.

Изменения социально-экономической политики, произошедшие в конце XX века в нашей стране, выразившиеся в децентрализации управления общественной собственностью и ее приватизации, вызвали к жизни практически не применявшиеся (кроме сферы

¹ *Запольский Сергей Васильевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, г. Москва, Российская Федерация.*

E-mail: zpmoscow@mail.ru

внешней торговли) формы хозяйствования — акционерные общества (АО), ставшей ведущим способом производства.

С первых шагов хозяйственного строительства в условиях социализма достаточно остро стоял вопрос о кооперации, взаимодействии однотипных или, напротив, различных предприятий по видам деятельности и видам выпускаемой продукции, выполняемых работ или оказываемых услуг. Приоритет при этом принадлежал, за исключением короткого «совнархозовского» периода, отраслевому подходу для создания хозяйственных систем — разного рода объединений предприятий. В этом свете промышленные, строительные, транспортные министерства СССР были, по существу, не чем иным, как государственными корпорациями, решающими те или иные крупные экономические задачи, а их главные управления (главки) — отраслевыми холдингами. Очевидно, функционирование отраслей народного хозяйства в статусе министерств было вынужденным, но далеко не оптимальным решением. Показательно, что многие годы предпринимались попытки перевода управления советской экономикой с административно-распорядительных на хозяйственные принципы. Вершиной этого процесса стала реформа, провозглашенная принятым в 1979 году Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 695 по переводу на хозяйственный расчет производственных министерств в целом в виде хозяйственной системы.

Несмотря на недореализованность этой реформы, она оставила после себя экономическую идеологию о функционировании в народном хозяйстве крупных, можно сказать, национальных объединений производителей товаров, работ и услуг, интегрированных, прежде всего, вертикальным иерархизированным способом. По этому поводу Н.И. Михайлов писал: «...нельзя не отметить все отчетливее проявляющуюся в мировой политике закономерность формирования крупных корпоративных комплексов на принципах жесткого структурирования с объединением производственного капитала, инновационных и инвестиционных ресурсов для их максимально эффективного использования в конкретном рыночном секторе в определенный период времени» [1].

Акционерные аффилированные общества

На современном этапе развития экономики большая часть системообразующих предприятий в государственном секторе создаются и существуют в форме акционерных обществ.

АО при сравнении с иными организационно-правовыми формами, помимо преобладания в удельном весе существующих предприятий, имеют целый комплекс преимуществ, позволяющих реализовывать цели, поставленные государством и обществом.

Для наиболее полной реализации целей и задач АО, безусловно, необходим эффективный механизм корпоративного управления [2].

1. Акционерное общество имеет возможность привлекать финансовые средства акционеров в целях увеличения уставного капитала и расширения масштабов своей деятельности.

2. В акционерных обществах руководство общей деятельностью компании отделено от непосредственного управления, что даёт преимущественную возможность нанимать наиболее подходящих управляющих директоров, выбирая лучших из лучших менеджеров, побуждает акционеров достаточно серьёзно относиться к кадровой политике и подбору руководящего персонала.

3. В акционерных обществах имеется реальная возможность трансформации большей части трудового персонала компании в собственников с учётом вероятности приобретения работников акций предприятия.

4. В акционерном обществе возможно привлечение в состав акционеров некоторых лояльных контрагентов, создавая неподдельную общую финансовую заинтересованность в эффективных результатах деятельности компании.

Практически 100% АО, входящих в госсектор, имеют трёхзвенную систему управления: единоличный исполнительный орган, совет директоров и общее собрание акционеров.

Совет директоров общества, согласно ст. 64 № 208-ФЗ от 26.12.1995 «Об акционерных обществах», осуществляет общее руководство деятельностью общества, за исключением решения вопросов, отнесенных настоящим Федеральным законом к компетенции общего собрания акционеров. Законодателем в ст. 65 № 208-ФЗ «об акционерных обществах» определена компетенция совета директоров. Первоначально в этой норме права описывается общая компетенция совета директоров: «в компетенцию совета директоров (наблюдательного совета) общества входит решение вопросов общего руководства деятельностью общества, за исключением вопросов, отнесенных настоящим Федеральным законом к компетенции общего собрания акционеров»². Исходя из приведенных положений понятно, что деятельность совета директоров имеет целью оказание помощи в управлении АО как общему собранию акционеров, так и его единоличному исполнительному органу по вопросам их неисключительной компетенции.

Структура любой функциональной группы, созданной для коллективного управления, представляет собой пирамиду иерархии, в которой один корневой элемент доминирует над остальными. В АО с государственным участием — это доминирование руководителя (работодателя над работниками) в первую очередь, во вторую — общепринятое одобрение государством действий управляющих лиц.

Законодательством заложен принцип создания совета директоров, согласно которому лицо, осуществля-

² Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // СПС «КонсультантПлюс».

ющее функции единоличного исполнительного органа, не может одновременно возглавлять совет директоров (ст. 66 № 208-ФЗ), что предопределяет участие руководителя общества в совете директоров. При этом на повестку дня встаёт банальный вопрос: а сможет ли совет директоров сдерживать власть доминирующего лица — генерального директора (президента) на деле?

Особенностью практически всех государственных компаний является то, что они представляют из себя *промышленные холдинги*, объединёнными одним или несколькими связанными видами деятельности. Возглавляют такие холдинги акционерные общества — государственные корпорации со 100% участием государства, управляющие по нисходящей иерархии акционерными обществами, входящими в производственные кооперации (выпускающие конечный продукт или участвующие в его создании). Экономическая составляющая государственных холдингов вполне понятна, но вопрос об управлении таких образований, а тем более об их внутренних корпоративных отношениях требует тщательного анализа.

Как правило, госкомпании состоят из зависимых АО, в которых контрольный пакет акций передаётся в вышестоящее управляющее общество, действующее как концерн.

Концерн — это одна из многочисленных форм объединения самостоятельных предприятий одной или разных отраслей экономики. Все субъекты концерна остаются отдельными юридическими лицами, однако теряют часть своей независимости («расщепляют» компетенцию), так как становятся вынуждены следовать общей стратегии и политике группы, подчиняться единому руководству.

Во главе концерна обычно стоит самая крупная компания, имеющая контрольные пакеты акций других организаций или договор о сотрудничестве; такой вид концерна близок и перекликается с объединениями *холдингового типа*. Но концерн может состоять и из равноправных компаний, объединяющих свою экономическую деятельность на основе договора и общей рыночной стратегии. В любом случае в концерне создается единое руководство, способное контролировать все предприятия не только посредством права собственности (владением голосующими акциями), но и посредством использования административных полномочий.

Как в России, так и за границей концерн образуется вокруг производственных предприятий, которые имеют контроль над транспортными, торговыми и — что часто выделяют как характерную черту именно концернов — финансовыми компаниями. Например, немецкий концерн Volkswagen состоит не только из предприятий, производящих автомобили, но и из компаний электронной, судостроительной, финансовой и других отраслей.

Преимущества концернов: благодаря объединению в одну хозяйственную систему субъекты конгломера-

тов получают преимущества, помогающие увеличить конкурентоспособность каждого из них:

- в тяжелые времена они могут получить финансирование от других субъектов концерна;
- торговля между субъектами ведется по льготным тарифам, позволяя обеспечить одни компании постоянными покупателями, а другие фирмы — дешевыми поставками. Этот же плюс относится к вспомогательным видам деятельности концерна, например, транспортным или страховым компаниям;
- любые ноу-хау и результаты научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ могут использоваться каждым субъектом концерна;
- при возникновении взаимных претензий между компаниями они могут быть разрешены третьей стороной — компанией-«владельцем» концерна; благодаря этому конфликты не превращаются в затратные судебные разбирательства.

Недостатки концернов связаны главным образом с тем, что они склонны к монополизации. Чем ближе компания к монопольному положению, тем сильнее снижается конкуренция, что приводит к ряду негативных последствий, к которым можно отнести: замедление научно-технического прогресса, поскольку если корпорации не с кем конкурировать, темпы развития ее технологий сильно снижаются; аппарат управления огромным объединением неизбежно вызывает многочисленные согласования и требует больших человеческих, временных и других затрат.

Законом от 05.05.2012 № 99-ФЗ предусмотрено, что право давать и контролировать исполнение — признаки дочернего общества. Правоотношения между АО, входящими в холдинги, разные по своему объёму в сравнении с отношениями между основными и дочерними обществами, т. е. таковыми не являются, что служит важнейшим признаком холдинга.

На уровень зависимости принимаемых концерном решений в первую очередь влияет характер самих решений. Если говорить о мероприятиях, которые могут повлиять на судьбу общества, то это решения об исполнении целей и задач общества, в объёме, значительном до такого уровня, при котором неисполнение и (или) неправильное выполнение решения может предопределить судьбу общества.

Могут быть и решения, оказывающие незначительное влияние на само АО в целом, например, принятие внутреннего локального акта, определяющего корпоративное поведение работников в тех или иных ситуациях. В ходе учреждения АО с участием государства значимая доля таких решений предопределена и (или) формируется органами публичной власти. Решения, принимаемые на федеральном уровне относительно целей и задач Акционерного общества, оказывают большое влияние на общество и его органы управления.

Необходимо обратить внимание на существенное отличие АО со 100% участием государства в уставном

капитале, образованных в соответствии с Федеральным законом № 208-ФЗ, имеющих в названии термин «корпорация», и собственно государственных корпораций, образованных в соответствии с законом № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Государственная корпорация создается на основании федерального закона. Имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации.

Государственная корпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а Российская Федерация не отвечает по обязательствам государственной корпорации, если законом, предусматривающим создание государственной корпорации, не предусмотрено иное.

Это положение Закона несколько противоречит существующей фактической ситуации, так как госкорпорации в России входят в структуру федеральных органов исполнительной власти и управления. Тем самым нельзя однозначно полностью отрицать отсутствие экономической ответственности, которая присутствует здесь в позитивной форме.

В случаях и порядке, которые установлены федеральным законом, предусматривающим создание государственной корпорации, за счет части ее имущества может быть сформирован уставный капитал, определяющий минимальный размер имущества государственной корпорации, гарантирующего интересы ее кредиторов.

Корпорации в оборонно-промышленном комплексе

Исходя из содержания ст. 71 Конституции Российской Федерации, относящей вопросы обороны, безопасности и оборонной промышленности к сфере государственного регулирования, законодатель с 90-х годов стремился выделить предприятия оборонно-промышленного комплекса (ОПК) среди других отраслей промышленности, подлежащих приватизации.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 03.11.2014 № 1151 «Об утверждении Положения о коллегии Военно-промышленной комиссии Российской Федерации»³ Коллегия Военно-промышленной комиссии Российской Федерации является постоянно действующим органом при Правительстве Российской Федерации и для решения возложенных на нее задач рассматривает среди прочего вопросы:

а) кадровой политики в отношении руководителей организаций ОПК, в том числе в отношении кандидатур для избрания на должности руководителей исполнительных органов и представителей Российской Федерации в советы директоров (наблюдательные советы) и ревизионные комиссии АО, включенных в сводный реестр организаций ОПК;

б) перечень стратегических предприятий и стратегических АО, утвержденный Президентом Российской Федерации;

в) перечень стратегических организаций, а также федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих реализацию единой государственной политики в отраслях экономики, в которых осуществляют деятельность эти организации.

В свое время Государственному комитету Российской Федерации по управлению государственным имуществом в своей деятельности было поручено исходить из необходимости соблюдения установленных указами Президента Российской Федерации и постановлениями Совета Министров — Правительства Российской Федерации особенностей приватизации предприятий отдельных отраслей, разработки особых подходов к приватизации предприятий научно-технической сферы, оборонного комплекса и иных стратегических производств. Такие предприятия включались в перечни, утвержденные постановлением Правительства РФ от 17.07.1998 № 784 «О перечне акционерных обществ, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже» и другими⁴.

Дальнейшее развитие эта тенденция получила в Указе Президента РФ от 04.08.2004 № 1009 «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ», содержащем указание Правительству Российской Федерации включать в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества после принятия Президентом Российской Федерации решений об исключении предприятий из числа стратегических или об уменьшении степени участия Российской Федерации в управлении стратегическими акционерными обществами (доли государства в уставном капитале АО): федеральные государственные унитарные предприятия, названные в разделе 1 перечня, утвержденного настоящим Указом, для их преобразования в акционерные общества, 100% акций которых находится в федеральной собственности. Таким образом, наиболее соответствующей цели защиты интересов государства в оборонных отраслях промышленности была определена форма акционерных обществ с государственным участием.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 17.11.2014. № 46. Ст. 6352.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 30. Ст. 3778; постановление Правительства РФ от 12 июля 1996 г. № 802 «О перечне предприятий и организаций оборонного комплекса, приватизация которых запрещена».

Бытовавшие в 90-е годы идеи продажи акций любых предприятий иностранным инвесторам были отвергнуты как не отвечающие интересам национальной безопасности. С принятием Федерального закона от 29 апреля 2008 года № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»⁵ ограничение участия иностранного капитала в хозяйственных обществах, имеющих стратегическое значение, получило четкое законодательное регулирование, обеспечивающее недопущение бесконтрольного совершения сделок, в результате которых иностранный инвестор получит контроль над стратегическим предприятием, в том числе путем формирования его руководящих органов.

В ОПК большая часть правоотношений для АО, основным видом деятельности которых является выполнение государственного оборонного заказа (ГОЗ), регулируется Федеральным законом № 275-ФЗ от 29.12.2012 «О государственном оборонном заказе»⁶.

В силу ФЗ № 275-ФЗ кооперация головного исполнителя (далее «кооперация») — совокупность взаимодействующих между собой лиц, участвующих в поставках продукции по ГОЗ в рамках сопровождаемых сделок. В кооперацию входят: головной исполнитель, заключающий государственный контракт с государственным заказчиком, исполнители, заключающие контракты с головным исполнителем, и исполнители, заключающие контракт с исполнителями.

Головным исполнителем, в свою очередь, определяется состав исполнителей, обосновывается с их участием цена на продукцию по ГОЗ, сроки и условия финансирования, в том числе авансирования, поставок такой продукции (в целом и по отдельным этапам). Отказ или уклонение от заключения контракта юридических лиц не допускается.

Не является ли это административной и экономической зависимостью от государства для холдингов ОПК,

деятельность которых на 100% связана с выполнением ГОЗ? Ответ, по нашему мнению, должен быть отрицательным, поскольку в совет директоров АО входят руководители «вышестоящего» АО, являющиеся заместителями его единоличного исполнительного общества, независимые члены совета директоров — представители государственных структур и (или) руководители аналогичных АО с госучастием.

Даже вопросы выплачиваемых дивидендов сглаживаются целевой и социальной направленностью обществ, входящих в холдинг по причине 100% государственного участия в нем.

В качестве итога этого далеко не исчерпывающего обзора организационных форм хозяйствования в государственном секторе экономики отметим следующее:

1. Накопленный опыт показывает, что ориентация производства на получение прибыли без цели достижения социально-экономического эффекта существенно снижает действенность рыночных принципов хозяйствования, что особо неприемлемо ввиду осуществляемой специальной военной операции и других обстоятельств, требующих усиления обеспечения безопасности страны.

2. Новые рыночные принципы хозяйствования вполне совместимы с участием государства в производстве и потреблении в виде госзаказа и гособоронзаказа материальных и интеллектуальных результатов производства, если неуклонно соблюдаются научно-обоснованные пропорции между плановым администрированием производства и экономико-стоимостными интересами аффилированных акционерных обществ с государственным участием в их капитале.

3. Законодательство, регулирующее отношения между органами власти и управления, с одной стороны, и хозяйственными организациями акционерного типа, аффилированными с государством в силу необходимости соответствия нормам общего гражданского, финансового и коммерческого законодательства, с другой стороны, — нуждается как в систематизации, так и в выделении в отдельную группу нормативных актов.

Литература

1. Михайлов Н.И. Правовое моделирование корпоративных комплексов (интегрированных структур). М.: ИГП РАН, 2016. 160 с.
2. Дурдыева Д.А., Дзукаева А.Л. Проблемы и особенности управления акционерными обществами как фактор обеспечения конкурентоспособности корпораций // Вестник экспертного совета. 2017. № 2 (9). С. 143—148.
3. Кикавец В.В., Цареградская Ю.И. Финансовый контроль публичных закупок в Российской Федерации. М., 2022. 208 с.
4. Россинский Б.В. Проблемы государственного управления с позиции теории систем. М., 2021. 264 с.
5. Щукина Т.В. Трансформация системы публичного управления в Российской Федерации: новые стратегии и направления интеграции. М., 2019. 242 с.
6. Демидов М.В. Конституционно-правовые основы организации и функционирования органов публичной власти в Российской Федерации // Вестник Российского университета кооперации. 2023. № 2 (52). С. 81—85.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 05.05.2008. № 18.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 31.12.2012. № 53.

FEATURES OF BUILDING THE INFRASTRUCTURE BRANCHES OF THE ECONOMY

*Sergei Zapol'skii, Dr.Sc. (Law), Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Principal Researcher at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.
E-mail: zpmoscow@mail.ru*

Keywords: *management, economic development, concerns, state corporations, holdings, government defence procurement programme, competence, legal liability, economic systems.*

Abstract

Purpose of the paper: covering the specific features of formation and improvement of the economic mechanism in the field of industrial complexes of special importance which secure inter-industrial interests, functioning of systemically important economic organisations and, first of all, defence industry enterprises.

Study findings. Several legal forms were developed in practice in order to secure combining market conditions of economic activities with the guarantees of fulfilling strategic tasks of economic development. Changes in socio-economic policy that took place at the end of the XX century in our country and manifested themselves in the decentralisation of management of public property and its privatisation, revived a virtually unused (except in foreign trade) form of business: joint-stock company (JSC) that became the leading way of production. The new forms of government administration of the economy: concerns, consortia, holdings, financial and production groups, serving to prevent a decrease in manageability, still suffer a lack of legal regulation of their activities. At the modern stage of development of the economy, most systemically important enterprises in the government sector are set up and exist in the form of joint-stock companies. Compared with other forms of business organisations, JSCs (apart from them being the predominant form among other ones) have numerous advantages allowing them to implement the goals set by the government and society. An efficient modern corporate governance mechanism is undoubtedly needed for a complete implementation of goals and tasks of JSCs.

Practical value: the legislation regulating relations between authorities and management bodies of JSC-type businesses affiliated with the government, needs systematisation as well as making it a separate group of regulations, because it should comply with the general civil, financial and commercial laws and regulations.

References

1. Mikhailov N.I. Pravovoe modelirovanie korporativnykh kompleksov (integrirovannykh struktur). M. : IGP RAN, 2016. 160 pp.
2. Durdyeva D.A., Dzukaeva A.L. Problemy i osobennosti upravleniia aktsionernymi obshchestvami kak faktor obespecheniia konkurentosposobnosti korporatsii. Vestnik ekspertnogo soveta, 2017, No. 2 (9), pp. 143–148.
3. Kikavets V.V., Tsaregradskaia Iu.I. Finansovyi kontrol' publichnykh zakupok v Rossiiskoi Federatsii. M., 2022. 208 pp.
4. Rossinskii B.V. Problemy gosudarstvennogo upravleniia s pozitsii teorii sistem. M., 2021. 264 pp.
5. Shchukina T.V. Transformatsiia sistemy publichnogo upravleniia v Rossiiskoi Federatsii: novye strategii i napravleniia integratsii. M., 2019. 242 pp.
6. Demidov M.V. Konstitutsionno-pravovye osnovy organizatsii i funktsionirovaniia organov publichnoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii. Vestnik Rossiiskogo universiteta kooperatsii, 2023, No. 2 (52), pp. 81–85.