

О ПРАВОВЫХ ОСНОВАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АФФИЛИРОВАННЫХ АКЦИОНЕРНЫХ ОБЩЕСТВ В СОСТАВЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОРПОРАЦИЙ И КОМПАНИЙ

Запольский С.В.¹

Ключевые слова: акционерное общество, государственное участие, корпоративное управление, публичный интерес, частное право, публичное право, холдинг, концерн, аффилированность, государственный оборонный заказ, системообразующая организация, стратегическое общество.

Аннотация

Цель работы состоит в выявлении особенностей правового положения аффилированных акционерных обществ, входящих в состав государственных корпораций, холдингов и иных интегрированных хозяйственных структур. Особое внимание уделяется соотношению корпоративной самостоятельности таких обществ с публичными задачами государства в стратегических отраслях, оборонно-промышленном комплексе и системе поддержки системообразующих организаций.

Методы исследования: формально-юридический, системный и историко-правовой. Посредством формально-юридического метода проанализированы положения законодательства, регулирующие корпоративное управление, государственное участие, деятельность стратегических обществ и выполнение государственного оборонного заказа. Системный метод применен для изучения взаимосвязи корпоративных, административных, договорных и финансовых механизмов государственного воздействия. Историко-правовой и сравнительно-правовой методы использованы для выявления преемственности между советскими формами отраслевого управления и современными моделями корпоративной интеграции.

Результаты исследования: установлено, что аффилированные акционерные общества в составе государственных корпораций и компаний сохраняют статус самостоятельных коммерческих юридических лиц, однако их деятельность может быть существенно обусловлена публичными целями и решениями, принимаемыми на уровне головной организации либо государства как акционера. Обосновано, что современное государственное управление экономикой реализуется преимущественно посредством корпоративного участия, формирования органов управления, государственного заказа, бюджетного финансирования и специальных режимов стратегических обществ, а не только через прямое административное подчинение.

Разграничены понятия акционерного общества с государственным участием и государственной корпорации как особой некоммерческой организации. Показано, что публичный интерес может возникать как вследствие государственной собственности, так и в связи с системообразующим значением частной организации. Установлено, что частноправовая форма становится организационным способом концентрации публичной собственности и выстраивания единой хозяйственной политики.

Сделан вывод о необходимости обеспечения баланса между управляемостью корпоративной группы, самостоятельностью ее участников, интересами акционеров и выполнением публично значимых задач.

DOI: 10.24412/1994-1404-2026-3-00-12

Введение

В организации крупных хозяйственных систем, где юридически самостоятельные акционерные общества включены в единую производственную, финансовую и управленческую кооперацию наблюдается двойственность правового положения субъ-

ектов хозяйствования, существенно влияющая на их деятельность и имеющая принципиальное значение. Общество сохраняет статус коммерческой корпорации, действует через общее собрание акционеров, совет директоров и исполнительные органы, обладает

¹ **Запольский Сергей Васильевич**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, г. Москва, Россия.
E-mail: zpmoscow@mail.ru

собственным имуществом и несет самостоятельную ответственность. Вместе с тем цели его существования, пределы допустимого хозяйственного риска, структура основных производственных связей и даже кадровые решения нередко определяются задачами, сформулированными вне самого общества. Тем самым частнопредпринимательская оболочка не устраняет публичного содержания деятельности, а становится одной из юридических форм его осуществления.

Подобная конструкция не возникла внезапно вместе с приватизацией и распространением акционерной формы. Советская и постсоветская история управления хозяйственными организациями показывает устойчивый поиск такой модели, которая позволяла бы соединить самостоятельность производителя с управляемостью крупных производственных комплексов. В послевоенный период менялась ведомственная принадлежность предприятий, они включались в союзные, союзно-республиканские и республиканские министерства, в 1958—1965 гг. в территориальные советы народного хозяйства, позднее — в производственные и научно-производственные объединения, хозрасчетные главки и иные отраслевые образования. При всем разнообразии реформ их инструментарий сводился преимущественно к трем направлениям: изменению объема прав предприятия, перестройке подчиненности и попыткам перевести управление экономикой на хозрасчетные основания.

Изменения конца XX века радикально изменили юридический язык хозяйственного управления. Децентрализация общественной собственности, приватизация и признание частной инициативы возвели акционерное общество в число основных организационно-правовых форм крупного производства. Но сама потребность в объединении предприятий, взаимной кооперации и выстраивании единой производственной стратегии никуда не исчезла. Напротив, в условиях сложных технологических цепочек она стала еще более заметной. Поэтому многие функции, ранее осуществлявшиеся отраслевыми органами управления, были воспроизведены уже в корпоративных формах — через владение пакетами акций, образование холдингов, концернов, интегрированных структур, формирование общих органов координации и закрепление обязательных для участников внутригрупповых решений.

В этом смысле опыт советского отраслевого управления представляет интерес не как модель, подлежащая восстановлению, а как материал для понимания природы современной корпоративной интеграции. Министерства промышленного профиля фактически объединяли множество производственных единиц в единую систему, а главные управления выполняли функции центров отраслевой координации. Попытка придать таким системам экономическую самостоятельность получила наиболее последовательное выра-

жение в реформе, провозглашенной Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 695 1979 года², предусматривавшей перевод производственных министерств на хозрасчетные основы. Реформа не была реализована в полном объеме, однако закрепила саму идею крупного хозяйственного комплекса, в котором производственный капитал, инвестиционные и инновационные ресурсы концентрируются ради достижения общего результата. Н.И. Михайлов позднее справедливо связывал развитие корпоративных комплексов с жестким структурированием и интеграцией ресурсов в пределах определенного рыночного сектора³.

Правовое положение акционерных обществ в государственных корпоративных группах

Современное акционерное общество принципиально отличается от административно подчиненного предприятия. Его корпоративная правосубъектность опирается на частнопредпринимательские категории собственности, участия, риска, дивиденда, сделки и ответственности. Акционерная форма позволяет аккумулировать капитал, отделять функцию собственности от текущего управления, привлекать профессиональных менеджеров, включать работников и контрагентов в систему имущественной заинтересованности. Именно эти свойства объясняют устойчивость акционерной формы в государственном секторе: государство получает возможность воздействовать на хозяйственную организацию не только посредством властного предписания, но и в качестве акционера, реализующего корпоративные права по правилам гражданского законодательства.

Такое сочетание хорошо видно на уровне органов управления. Для акционерных обществ с государственным участием типична трехзвенная система: общее собрание акционеров, совет директоров и единоличный исполнительный орган. Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»⁴ относит к совету директоров общее руководство деятельностью общества, оставляя за общим собранием вопросы его исключительной компетенции; статьи 64 и 65 Закона очерчивают содержание этого уровня управления, а статья 66 препятствует совмещению должности единоличного исполнительного органа с председательством в совете директоров. Формально перед нами классическая частнопредпринимательская конструкция разграничения корпоративных полномочий. Однако при государственном контроле персональный состав

² Постановление Центрального комитета КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 года № 695 «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» // Бюллетень текущего законодательства СССР, июль 1979 г., № 7.

³ Михайлов Н.И. Правовое моделирование корпоративных комплексов (интегрированных структур): монография. М.: ИГП РАН, 2016. 160 с. ISBN 978-5-8339-0168-7.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 01.01.1996. № 1. Ст. 1.

совета, характер директив голосования и стратегические ориентиры общества способны придать этой конструкции отчетливо публичное измерение⁵.

Отсюда возникает один из центральных вопросов организации государственных корпоративных групп: где проходит граница между корпоративным контролем и административным руководством? Если управляющая компания владеет контрольным пакетом акций дочернего или зависимого общества, формирует его совет директоров и определяет ключевые хозяйственные решения, юридическая связь строится прежде всего на гражданско-правовом титуле участия. Но когда сама управляющая компания создана государством для реализации отраслевой политики, а содержание ее решений обусловлено актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, государственным заказом или режимом стратегического предприятия, частноправовой механизм фактически становится проводником публичной воли⁶. Такая ситуация не отменяет корпоративной самостоятельности, однако делает ее носителем и функционально ограниченной.

Особенно ясно эта закономерность проявляется в концернах и холдингах. Участники концерна сохраняют статус самостоятельных юридических лиц, но согласуют производственную, инвестиционную и финансовую политику, подчиняются общим технологическим и рыночным решениям, а в ряде случаев — единому центру корпоративного контроля. Экономическая польза подобной интеграции очевидна: перераспределение ресурсов внутри группы позволяет поддерживать предприятия в сложные периоды, внутригрупповые поставки обеспечивают устойчивость кооперации, результаты научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ могут использоваться всей системой, а конфликты между участниками нередко разрешаются внутри группы без дорогостоящего судебного спора. Обратной стороной становятся рост управленческого аппарата, затяжные согласования и риск снижения конкуренции. Поэтому юридическая организация концерна неизбежно требует баланса: система должна быть управляемой, но не должна уничтожать хозяйственную инициативу входящих в нее обществ.

С этой точки зрения зависимость общества внутри корпоративной группы не может быть сведена только к конструкции основного и дочернего общества. Холдинговая связь шире: она может складываться из участия в капитале, договорных обязательств, единства управленческого состава, технологической зависимости, общего государственного задания и иных факторов. В результате происходит своеобразное «расщепление» компетенции. Формально решение принимается органом конкретного общества, но материально оно может

быть подготовлено или предопределено на уровне головной компании либо публичного субъекта, контролирующего всю систему [1]. Чем значительнее решение для судьбы общества — изменение производственного профиля, инвестиционная программа, участие в государственном оборонном заказе, распоряжение крупным активом, — тем заметнее внешнее влияние. Локальные же вопросы внутренней организации сохраняют существенно больший объем корпоративной автономии.

Именно поэтому необходимо различать акционерные общества, имеющие в фирменном наименовании слово «корпорация», и государственные корпорации как особый вид некоммерческой организации. В соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁷ государственная корпорация учреждается Российской Федерацией на основе имущественного взноса для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций и создается специальным федеральным законом. Переданное ей имущество принадлежит самой государственной корпорации; по общему правилу она не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а Российская Федерация — по ее обязательствам. Акционерное же общество, даже если оно именуется «корпорацией» и все его акции находятся в федеральной собственности, остается коммерческой корпоративной организацией и действует прежде всего в режиме Федерального Закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

Формальное различие, однако, не устраняет функционального сходства. Крупная государственная головная компания, объединяющая акционерные общества одной отрасли, нередко осуществляет координацию, которая по экономическому содержанию напоминает отдельные функции прежнего отраслевого министерства. Здесь и обнаруживается особенность российской модели: публичная власть не обязательно управляет предприятием непосредственно. Она способна построить многоуровневую корпоративную цепь, где государство владеет головной компанией, головная компания контролирует пакеты акций входящих обществ, а уже их органы управления принимают юридически самостоятельные решения⁸. Власть как бы переводится с языка административного распоряжения на язык корпоративного участия, не теряя при этом стратегической направленности.

Взаимодействие публично-правовых и частноправовых механизмов в деятельности государственных и системообразующих корпораций в стратегических отраслях

Наиболее плотное переплетение двух правовых начал наблюдается в оборонно-промышленном ком-

⁵ Шиткина И.С. Основные направления развития корпоративно-законодательства и тенденции правоприменительной практики // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». 2018. № 2.

⁶ Дурдыева Д.А., Дзукаева А.Л. Проблемы и особенности управления акционерными обществами как фактор обеспечения конкурентоспособности корпораций // Вестник экспертного совета. 2017. № 2 (9).

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 15.01.1996. № 3. Ст. 145.

⁸ Винницкий А.В. Государственная собственность в административном праве. М.: Статут, 2010. 429 с.

плексе. Статья 71 Конституции Российской Федерации⁹ относит вопросы обороны, безопасности и оборонного производства к ведению Российской Федерации. Уже поэтому хозяйственная деятельность организаций ОПК не может строиться исключительно как свободное осуществление частной инициативы. Начиная с приватизационных процессов 1990-х годов законодатель последовательно выделял оборонные и иные стратегические предприятия в особую категорию. Государственному комитету Российской Федерации по управлению государственным имуществом предписывалось учитывать специальные режимы приватизации, а Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.07.1998 № 784¹⁰ закреплялся перечень акционерных обществ, производивших продукцию стратегического значения для национальной безопасности, федеральные пакеты акций которых не подлежали досрочной продаже.

Эта линия была продолжена Указом Президента Российской Федерации от 04.08.2004 № 1009 «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ»¹¹. Включение соответствующих активов в прогнозный план приватизации связывалось с предварительным решением Президента Российской Федерации об исключении предприятия из числа стратегических либо об уменьшении участия Российской Федерации в управлении стратегическим акционерным обществом. Для федеральных государственных унитарных предприятий, включенных в перечень, предусматривалось преобразование в акционерные общества, 100% акций которых находятся в федеральной собственности. Тем самым акционерная форма была использована не для ухода государства из экономики, а, напротив, для соединения рыночной формы хозяйствования с сохранением публичного контроля над стратегическим производством.

Конституционно-правовое обоснование такой модели состоит в том, что свобода экономической деятельности не существует изолированно от публичных интересов. В практике Конституционного Суда Российской Федерации подчеркивалось, что защита экономического суверенитета, обороны страны и безопасности государства позволяет федеральному законодателю устанавливать специальные условия осуществления и ограничения экономических прав. По той же логике Федеральный закон от 29.04.2008 № 57-ФЗ «О поряд-

ке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»¹² установил особый порядок иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Закон ограничивает возможность бесконтрольного приобретения такого влияния, которое позволило бы иностранному инвестору определять деятельность стратегического общества, в том числе через формирование органов управления.

При поверхностном взгляде подобные ограничения могут показаться внешними по отношению к корпоративному праву. На деле они меняют само содержание корпоративной автономии. Владение акциями стратегического общества, возможность голосовать ими, определять состав органов управления и совершать сделки с соответствующими пакетами перестают быть исключительно частным делом собственника. Публичный интерес входит внутрь корпоративной конструкции и задает условия осуществления субъективного права [2]. Это не превращает акционерное общество в орган государственной власти, но свидетельствует о том, что режим корпоративного имущества и управления способен быть одновременно частноправовым по форме и публично обусловленным по целям и пределам [3].

Еще более наглядно это видно в отношениях государственного оборонного заказа. Значительная часть деятельности акционерных обществ ОПК, для которых выполнение ГОЗ составляет основной производственный профиль, регулируется Федеральным законом от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»¹³ [4]. Закон формирует специальную кооперацию: в нее входят головной исполнитель, заключивший государственный контракт с государственным заказчиком, исполнители, заключившие контракты с головным исполнителем, а также последующие исполнители. Головной исполнитель определяет состав кооперации, обосновывает с ее участниками цену продукции, согласует сроки и условия финансирования и поставок. В установленных законом случаях отказ или уклонение от заключения контракта не допускается. Частноправовой договор здесь сохраняется, но свобода его заключения и содержания существенно модифицирована публичной задачей обеспечения обороны.

Было бы, однако, неточно описывать эту систему как простое административное подчинение предприятия государственному заказчику. Внутри холдинга решения по-прежнему принимаются органами юридических лиц; в советах директоров представлены руководители вышестоящих обществ, представители государственных структур и специалисты иных органи-

⁹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 17.07.1998 № 784 «О перечне акционерных обществ, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, закреплённые в федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже» // Собрание законодательства Российской Федерации. 27.07.1998, № 30, ст. 3778.

¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 09.08.2004, № 32, ст. 3313.

¹² Собрание законодательства Российской Федерации. 05.05.2008. № 18. Ст. 1940.

¹³ Собрание законодательства Российской Федерации. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7600.

заций с государственным участием. Сама зависимость распределена между несколькими юридическими механизмами: правом собственности на акции, корпоративными процедурами, специальными требованиями закона о государственном оборонном заказе, бюджетным финансированием и отраслевой координацией. В результате возникает не классическая вертикаль «орган власти — подчиненное предприятие», а сложная система взаимосвязанных полномочий, в которой публичное управление осуществляется через корпоративные и договорные формы.

Показательно и содержание постановления Правительства Российской Федерации от 03.11.2014 № 1151 «Об утверждении Положения о коллегии Военно-промышленной комиссии Российской Федерации»¹⁴, которым утверждено Положение о коллегии Военно-промышленной комиссии Российской Федерации. К числу рассматриваемых ею вопросов отнесена кадровая политика в отношении руководителей организаций ОПК, включая кандидатуры для избрания в исполнительные органы и представителей Российской Федерации в советы директоров и ревизионные комиссии акционерных обществ, включенных в соответствующие перечни. Такая компетенция показывает, что кадровое решение, которое в обычном обществе выглядело бы исключительно результатом корпоративного волеизъявления акционеров, в стратегическом секторе включается в механизм публичного управления.

Сходная логика действует за пределами оборонной промышленности применительно к системообразующим организациям. Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.05.2020 № 651 «О мерах поддержки системообразующих организаций»¹⁵ был предусмотрен специальный механизм поддержки системообразующих организаций. Критерии и порядок включения организаций в перечень системообразующих организаций российской экономики, одобренные Правительственной комиссией по повышению устойчивости развития российской экономики в условиях санкций 22.04.2022, предполагают учет аффилированности в рамках групповой, в том числе холдинговой, структуры. Среди обстоятельств, имеющих значение, названы градообразующая роль, участие в кооперации по государственному оборонному заказу, эксплуатация критической инфраструктуры, разработка критических технологий, обеспечение информационной безопасности и транспортной доступности удаленных территорий.

Системообразующий статус особенно интересен тем, что публичная значимость возникает не только из государственной собственности. Частное по составу капитала общество также может стать объектом специальных мер поддержки и повышенного внимания

государства, если его устойчивость имеет значение для отрасли, региона, инфраструктуры или занятости. В такой ситуации публично-правовое влияние основано не на титуле собственника, а на общеэкономической функции корпорации. Государство вправе связывать предоставляемую поддержку с определенными ожиданиями относительно сохранения производства, занятости и выполнения государственных программ [5]. Тем самым публичный интерес способен возникнуть не после национализации предприятия, а непосредственно из масштаба и характера его экономической деятельности.

Вместе с тем государственное участие в капитале усиливает эту связь. Приказ Росимущества от 29.12.2014 № 524¹⁶, утвердивший Методические рекомендации по разработке дивидендной политики в акционерных обществах с государственным участием, демонстрирует, что даже такое классическое корпоративное решение, как распределение прибыли, включается в контекст реализации имущественной политики государства. Для частного акционера дивиденд прежде всего является формой дохода от капитала. Для государства как акционера он одновременно становится бюджетным ресурсом и элементом управления государственными активами. Следовательно, одно и то же корпоративное право в зависимости от личности акционера и целей его участия способно выполнять как частную, так и публичную функцию.

Характерен пример создания Акционерного общества «Корпорация морского приборостроения» Указом Президента Российской Федерации от 01.04.2020 № 235¹⁷. Было установлено, что 100% его акций находятся в федеральной собственности; в уставный капитал вносились принадлежащие Российской Федерации акции других акционерных обществ, а также денежные средства в размере 200 млн рублей. Юридическая техника такого решения показательна: отраслевой центр создается не как новый орган исполнительной власти, а как коммерческая корпорация, капитал которой формируется путем объединения государственных корпоративных активов. Частно-правовая форма становится организационным способом концентрации публичной собственности и выстраивания единой хозяйственной политики [6].

Для анализа внутренних отношений таких групп полезна и категория взаимозависимости, закрепленная ст. 105.1 Налогового кодекса Российской Федерации¹⁸. Лица признаются взаимозависимыми, когда особенности отношений между ними способны влиять

¹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 17.11.2014. № 46. Ст. 6352.

¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 18.05.2020. № 20. Ст. 3175.

¹⁶ Приказ Росимущества от 29.12.2014 № 524 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке дивидендной политики в акционерных обществах с государственным участием» // Информационно-правовой портал «Гарант».

¹⁷ Указ Президента Российской Федерации от 01.04.2020 № 235 «О создании акционерного общества „Корпорация морского приборостроения“» // Собрание законодательства Российской Федерации. 06.04.2020. № 14. Ст. 2079.

¹⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 03.08.1998. № 31. Ст. 3824.

на условия или результаты совершаемых сделок либо на экономические результаты деятельности; учитывается участие в капитале, соглашения и иная возможность определять решения других лиц. Хотя эта конструкция предназначена прежде всего для целей налогообложения, она точно передает важную характеристику интегрированных корпоративных систем: юридическая самостоятельность участников не означает экономической и управленческой изолированности [7]. Именно возможность одного центра влиять на решения нескольких обществ создает хозяйственную систему как единое фактическое образование.

В российской экономике поэтому нельзя удовлетворительно описать государственные корпоративные группы только языком гражданского либо административного права [8]. Частное право объясняет принадлежность акций, компетенцию органов, сделки, ответственность, распределение прибыли и имущественную самостоятельность. Публичное право определяет стратегические цели, специальные режимы допуска к капиталу, государственный заказ, бюджетное финансирование, кадровые ограничения, контроль и иные требования, обусловленные обороной, безопасностью и устойчивостью экономики. Между этими массивами не существует жесткой границы: они соединяются в конкретном корпоративном решении, которое одновременно должно отвечать интересам общества как самостоятельного юридического лица и целям хозяйственной системы, частью которой оно является.

Сравнение с зарубежными концернами лишь подчеркивает универсальность самой хозяйственной логики интеграции. Нередко в качестве примера приводится Volkswagen, в структуре которого наряду с автомобильным производством представлены организации электронной, судостроительной, финансовой и иных отраслей. Для целей настоящей статьи важен не конкретный состав группы, а юридический смысл такого объединения: один корпоративный центр способен соединять разнородные по профилю общества, если между ними существует общий экономический интерес. В частном концерне этот интерес обычно формируется собственником капитала и рыночной стратегией. В государственном — к нему добавляется публичное целеполагание, и потому тот же механизм корпоративной зависимости начинает одновременно обслуживать промышленную политику, безопасность, научно-техническое развитие или исполнение государственного заказа.

Особое значение при этом имеет вопрос юридической ответственности за решения, принимаемые в интересах всей группы. Корпоративная практика знает ситуации, когда экономически рациональное для холдинга решение оказывается неблагоприятным для отдельного общества, его кредиторов либо миноритарных участников. В государственной системе противоречие способно быть еще сложнее: общество может понести расходы не ради увеличения собственной прибыли, а ради исполнения стратегической задачи,

поддержания кооперации или сохранения производства, необходимого для государства. Простая ссылка на контрольный пакет акций здесь недостаточна. Если публичная цель фактически предопределяет хозяйственное решение, право должно давать ответ, кто несет экономические последствия такого выбора и каким образом защищается самостоятельный имущественный интерес юридического лица.

Отсюда становится понятной и потребность в систематизации нормативного материала, регулирующего отношения государства с аффилированными хозяйственными обществами. Сегодня соответствующие правила рассеяны по гражданскому, корпоративному, финансовому, бюджетному, административному и специальному отраслевому законодательству. В результате один и тот же управленческий процесс описывается различными правовыми режимами, которые не всегда согласованы между собой. Для крупных государственных хозяйственных систем вопрос уже состоит не столько в увеличении количества обязательных предписаний, сколько в установлении последовательной модели: публичная власть формулирует стратегическое задание и специальные ограничения, собственник реализует корпоративные права, головная компания координирует участников, а само общество сохраняет установленную законом компетенцию и ответственность¹⁹. Такая системность позволила бы отказаться и от фикции полной независимости, и от не менее опасной фикции административной подчиненности.

Из этого следует и более общий вывод о природе корпоративной автономии в государственном секторе. Она не может пониматься как свобода от государства, поскольку само государство нередко является единственным либо контролирующим акционером и учреждает соответствующую систему для решения публично значимых задач. Но столь же ошибочно сводить управление к административному подчинению. Корпоративная форма сохраняет самостоятельную ценность именно потому, что ограничивает прямую властную команду процедурами, компетенцией органов, имущественной ответственностью и требованиями добросовестности. Государственный интерес должен быть переведен в юридически определенную корпоративную волю, а не заменять ее.

Заключение

В этом и состоит практический смысл разграничения публичного и частного. Публичное начало задает цель, пределы и обязательные условия деятельности там, где затронуты оборона, безопасность, критическая инфраструктура, системная устойчивость или государственная собственность. Частноправовое начало обеспечивает хозяйственную инициативу, имуществен-

¹⁹ Малько А.В. Правовые акты как средства российской правовой политики в условиях глобализации и регионализации : монография / А.В. Малько, Я.В. Гайворонская. М. : Юстиция, 2018. 120 с.

ную обособленность, ответственность за результат, договорную кооперацию и внутреннюю корпоративную процедуру. При нарушении равновесия система либо теряет управляемость и способность решать стратегические задачи, либо превращается в квазимиинистерство, где акционерная форма становится внешней декорацией административного распоряжения.

Поэтому дальнейшее развитие законодательства о государственных и системообразующих корпоративных структурах целесообразно связывать не с возвратом к прямой ведомственной подчиненности, а с более точным закреплением правовых каналов влияния [9]. Нуждаются в ясном разграничении полномочия государства как носителя публичной власти и как акционера, компетенция головной компании и органов зависимых обществ, пределы обязательности внутригрупповых решений, ответственность за причинение ущерба обществу при исполнении внешне заданной стратегии. Чем прозрачнее будет этот механизм, тем меньше оснований смешивать корпоративное управление с ад-

министративной командой и тем надежнее частнопредпринимательская форма сможет обслуживать публичные задачи российской экономики.

Исторический опыт и современная практика в конечном счете подтверждают совместимость рыночной организации хозяйствования с активным государственным участием. Проблема состоит не в самом присутствии государства, а в юридическом качестве такого присутствия. Там, где стратегическая цель проводится посредством понятных корпоративных полномочий, специальных законов, договорных механизмов и ответственности принимающих решения лиц, государственное влияние способно усиливать устойчивость хозяйственной системы, не уничтожая автономию ее участников [10]. Именно такая модель — сочетание публичного целеполагания с частнопредпринимательской организацией исполнения — представляется наиболее адекватной для крупных корпоративных хозяйствующих субъектов, действующих в ключевых секторах российской экономики.

Литература

1. Запольский С.В. Правовое администрирование экономики : монография. М. : Директ-Медиа, 2026. 236 с.
2. Щукина Т.В. Трансформация системы публичного управления в Российской Федерации: новые стратегии и направления интеграции : монография. Воронеж : Научная книга, 2019. 242 с.
3. Россинский Б.В. Государственные корпорации как субъекты публичного управления // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2024. № 2. С. 153—160. С. 158.
4. Свинных Е.А., Кудашкин А.В. Оборонно-промышленный комплекс: понятие, структура, правовые основы деятельности // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2020. № 11 (280). С. 37—48.
5. Административно-правовые средства обеспечения устойчивого экономического развития Российской Федерации : монография / Под общ. ред. В.Н. Плигина. М. : Русайнс, 2025. 304 с.
6. Запольский С.В. Государственная корпорация как институт публично-частного управления: российская модель // Правовая информатика. 2026. № 1. С. 187—195. DOI: 10.24412/1994-1404-2026-1-00-21.
7. Кикавец В.В., Цареградская Ю.К. Финансовый контроль публичных закупок в Российской Федерации : монография / Под ред. В.В. Кикавца. М. : Проспект, 2022. 208 с.
8. Санжаревский И.И. Политика государственно-частного партнерства и институализация корпоративных отношений в государственном управлении современной России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2026. Т. 26. № 1. С. 68—78.
9. Россинский Б.В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем : монография / МГЮА им. О.Е. Кутафина. М. : Норма : ИНФРА-М, 2021. 264 с.
10. Административно-правовые отношения в отраслях экономики : монография / Под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой; ИГП РАН. Воронеж : Научная книга, 2023. 386 с.

SECTION:
CONSTITUTIONAL LAW

ON THE LEGAL BASIS FOR THE ACTIVITIES OF AFFILIATED JOINT-STOCK COMPANIES AS PART OF STATE CORPORATIONS AND COMPANIES

Zapolsky S.V.²⁰

²⁰ *Sergey V. Zapolsky*, Dr.Sc. (Law), Professor, Principal Researcher at the Sector of Administrative Law and Administrative Procedure of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.
E-mail: zpmoscow@mail.ru

Keywords: joint-stock company, state participation, corporate governance, public interest, private law, public law, holding company, concern, affiliation, state defense order, systemically important organization, strategic company.

Abstract

Purpose of work: to identify the specific features of the legal status of affiliated joint-stock companies forming part of state corporations, holding companies, and other integrated business structures. Particular attention is paid to the relationship between the corporate autonomy of such companies and the public objectives pursued by the state in strategic industries, the defense-industrial sector, and the system for supporting systemically important organizations.

Research methods: formal-legal, systemic, historical-legal, and comparative-legal methods. The formal-legal method was used to analyze legislative provisions governing corporate governance, state participation, the activities of strategic companies, and the performance of state defense orders. The systemic method was applied to examine the interrelationship between corporate, administrative, contractual, and financial mechanisms of state influence. The historical-legal and comparative-legal methods were used to identify continuity between Soviet forms of sectoral administration and contemporary models of corporate integration.

Results of the study: It has been established that affiliated joint-stock companies within state corporations and companies retain the status of independent commercial legal entities; however, their activities may be substantially conditioned by public objectives and decisions made at the level of the parent organization or the state as a shareholder. It has been substantiated that modern state administration of the economy is carried out primarily through corporate participation, the formation of governing bodies, state orders, budget financing, and special regimes for strategic companies, rather than solely through direct administrative subordination.

The concepts of a joint-stock company with state participation and a state corporation as a special non-profit organization have been distinguished. It has been shown that the public interest may arise both as a result of state ownership and in connection with the systemic importance of a private organization. It has been established that the private-law form serves as an organizational means of concentrating public property and developing a unified economic policy.

A conclusion has been drawn regarding the need to ensure a balance between the manageability of the corporate group, the independence of its participants, the interests of shareholders, and the performance of tasks of public importance.

References

1. Zapol'skii S.V. Pravovoe administrirovanie ekonomiki : monografiia. M. : Direkt-Media, 2026. 236 s.
2. Shchukina T.V. Transformatsiia sistemy publichnogo upravleniia v Rossiiskoi Federatsii: novye strategii i napravleniia integratsii : monografiia. Voronezh : Nauchnaia kniga, 2019. 242 s.
3. Rossinskii B.V. Gosudarstvennye korporatsii kak sub"ekty publichnogo upravleniia // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. 2024. No. 2. S. 153–160. S. 158.
4. Svininykh E.A., Kudashkin A.V. Oboronno-promyshlennyi kompleks: poniatie, struktura, pravovye osnovy deiatel'nosti // Pravo v Vooruzhennykh Silakh — Voenno-pravovoe obozrenie. 2020. No. 11 (280). S. 37—48.
5. Administrativno-pravovye sredstva obespecheniia ustoychivogo ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii : monografiia / Pod obshch. red. V.N. Pligina. M. : Rusains, 2025. 304 s.
6. Zapol'skii S.V. Gosudarstvennaia korporatsiia kak institut publichno-chastnogo upravleniia: rossiiskaia model' // Pravovaia informatika. 2026. No. 1. S. 187—195. DOI: 10.24412/1994-1404-2026-1-00-21.
7. Kikavets V.V., Tsaregradskaia Iu.K. Finansovyi kontrol' publichnykh zakupok v Rossiiskoi Federatsii : monografiia / Pod red. V.V. Kikavtsa. M. : Prospekt, 2022. 208 s.
8. Sanzharevskii I.I. Politika gosudarstvenno-chastnogo partnerstva i institutizatsiia korporativnykh otnoshenii v gosudarstvennom upravlenii sovremennoi Rossii // Izvestiia Saratovskogo universiteta. Novaia seriia. Seriia: Sotsiologiya. Politologiya. 2026. T. 26. No. 1. S. 68—78.
9. Rossinskii B.V. Problemy gosudarstvennogo upravleniia s pozitsii teorii sistem : monografiia / MGlUa im. O.E. Kutafina. M. : Norma : INFRA-M, 2021. 264 s.
10. Administrativno-pravovye otnosheniia v otraslakh ekonomiki : monografiia / Pod obshch. red. M.N. Kobzar'-Frolovoi; IGP RAN. Voronezh : Nauchnaia kniga, 2023. 386 s.

