

Шиткина Ирина Сергеевна

профессор кафедры предпринимательского права МГУ им. М.В. Ломоносова, управляющий партнер компании «Шиткина и партнеры», доктор юридических наук

Имущественная ответственность государства в корпоративных правоотношениях

В статье исследуются особенности правового статуса государства как участника корпоративных правоотношений, в частности имущественной ответственности государства как акционера (участника хозяйственного общества). Автор рассматривает особенности управления акционерными обществами с государственным участием, в том числе путем выдачи директив на голосование членам совета директоров, номинированным государством в состав совета, и приходит к выводу о возможности солидарной ответственности государства как фактически контролирующего лица. Автор полагает, что государство может быть признано контролирующим лицом и при наличии иных предусмотренных законом оснований привлечено к имущественной ответственности по обязательствам подконтрольного лица, виновно доведенного им до состояния банкротства. Однако при наличии юридических возможностей привлечения государства как участника корпоративных отношений к имущественной ответственности, мы встречаемся с фактическими трудностями, обусловленными столкновением частного и публичного интересов, например ограниченными возможностями государственной казны.

Ключевые слова: имущественная ответственность государства, деликтная ответственность государства, государство как акционер, ответственность контролирующего акционера (участника), ответственность в корпоративных правоотношениях

Irina S. Shitkina

Professor of the Entrepreneurial Law Department of the Faculty of Law at Lomonosov Moscow State University, Managing Partner at “Shitkina and Partners” Law Firm, LLD

State’s monetary liability in a corporate relationship

The paper is focused on peculiarities of the state’s legal status as a party to a corporate relationship, and specifically, its monetary liability as a shareholder (participant of a limited liability company). The author considers the particularities of management of public joint-stock companies, including issuing voting directives to Board members nominated to the Board of Directors by the state, and arrives at the conclusion that the state may be brought to secondary liability due to being an actual controlling person. The author believes that the state may be recognised as a controlling person and, in case other legal grounds are provided, may be brought to monetary liability with regard to the obligations of its controlled entity made bankrupt through its fault. Nevertheless, despite the legal opportunities of bringing the state being a party to a corporate relationship to pecuniary liability we encounter actual difficulties caused by a conflict of private and public interests, specifically state treasury’s limited resources.

Keywords: Asset liability of the state, tort liability of the state, state as a shareholder, liability of the controlling shareholder (participant), liability in corporate relations

Участие государства в корпоративных правоотношениях¹ — это реальность, обусловленная необходимостью обеспечивать публичные интересы в важнейших сферах экономики. Участвуя в корпоративных отношениях, государство выступает в двух различных статусах: с одной стороны, обладая публичной властью, оно является регулятором корпоративных и других имущественных отношений, с другой — само может становиться субъектом этих правоотношений².

Будучи регулятором общественных отношений, государство обеспечивает законотворческую деятельность в соответствующей области. Как пишет Е.А. Суханов, «особенности правового положения всякого государства обусловлены наличием у него политической власти и государственного 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»³.

С. Гришаев замечает, что государство является «носителем политической власти и суверенитета и поэтому в нормативном порядке определяет характер и порядок участия субъектов права в гражданских правоотношениях (в том числе и самого государства как участника этих отношений). Участвуя в гражданских правоотношениях, оно в добровольном порядке ограничивает свой иммунитет, что приводит к выводу о „раздвоении“ правосубъектности государства при его участии в отношениях, регулируемых гражданским законодательством»⁴.

Правовой статус государства как регулятора корпоративных отношений сродни его статусу при выполнении им регулятивных функций в других сферах общественной жизни.

Другой статус государства — как субъекта корпоративных отношений — реализуется в том, что Российская Федерация, как и субъект РФ или муниципальное образование, может выступать в качестве акционера или участника хозяйственного общества. Указанные публично-правовые образования реализуют свои права и обязанности посредством выступающих от их имени органов государственной власти или местного самоуправления соответственно (ст. 125 ГК РФ).

Интерес государства как акционера (участника) может лежать в двух плоскостях. Во-первых, и это главное, государство призвано способствовать развитию стратегических отраслей экономики, обеспечивая политическую и экономическую безопасность,

¹ Согласно ст. 2 ГК РФ корпоративными признаются отношения, связанные с участием в корпоративных организациях или с управлением ими.

² О способах участия государства в корпоративных отношениях см.: Корпоративное право: учеб. курс / под ред. И.С. Шиткиной. М., 2016. С. 702–739 (автор соответствующей главы — Е.П. Губин).

³ Гражданское право: учеб. в 2 т. / под ред. Е.А. Суханова. Т. 1. М., 2004. С. 374.

⁴ Гришаев С. Российская Федерация как участник гражданских правоотношений // Хозяйство и право. 2010. № 6. С. 102–109.

социальные интересы, стабильность имущественного оборота и сохранность государственного имущества. Во-вторых, государство как собственник имущества должно обеспечить его эффективное использование с целью создания добавленной стоимости, т.е. получения дохода от его использования⁵.

В ст. 124 Гражданского кодекса (ГК) РФ закреплены два базовых принципа: 1) Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, **на равных началах** с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами; 2) к публично-правовым образованиям применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, *если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов*.

Исключение, установленное в п. 2 ст. 124 ГК РФ, нашло отражение и оценку в одном из определений Конституционного Суда РФ, отметившего, что указание в данной статье на особенности публично-правовых образований, в силу которых к ним могут не быть применимы положения, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, означает прежде всего, что в гражданском законодательстве имеются специальные нормы, регулирующие участие данных субъектов в гражданских правоотношениях, а также правовые нормы о юридических лицах, которые неприменимы к государству, государственным и муниципальным образованиям (например, нормы, относящиеся к образованию юридического лица, его учредительным документам, реорганизации юридического лица и т.д.) в силу специфики последних, которая в основном проистекает из особой организации институтов публичной власти⁶.

К числу особенностей правового статуса государства как акционера относятся вопросы его имущественной (гражданско-правовой) ответственности. Особенности имущественной ответственности государства заключаются, например, в том, что при предъявлении гражданином или юридическим лицом требования о возмещении убытков ответчиком по такому требованию признаются Российская Федерация, ее субъект в лице

⁵ Эта цель достигается в том числе посредством получения дивидендов на принадлежащие государству акции. Обеспечивая реализацию этой цели, Правительство РФ издает распоряжения, где устанавливает размер подлежащих выплате дивидендов для компаний с государственным участием. Так, Распоряжением Правительства РФ от 18.04.2016 № 705-р «О формировании позиции акционера — Российской Федерации в акционерных обществах, акции которых находятся в федеральной собственности» было установлено, что направляемая на выплату дивидендов сумма не может быть меньше большей из двух величин — 50% чистой прибыли акционерного общества, определенной по данным Российских стандартов бухгалтерского учета (РСБУ) или Международных стандартов финансовой отчетности (МСФО). С учетом инвестиционных программ и финансовых показателей по итогам 2015 финансового года в отношении отдельных акционерных обществ с государственным участием были изданы распоряжения о направлении на выплату дивидендов с полученной прибыли, см.: Распоряжения Правительства РФ от 22.04.2016 № 756-р (в отношении ОАО «Нефтяная компания „Роснефть“» — не менее 35%), от 27.06.2016 № 1319-р (в отношении АО «Концерн „Центральный научно-исследовательский институт „Электроприбор“» — не менее 30%, АО «Объединенная судостроительная корпорация», АО «Корпорация „Тактическое ракетное вооружение“», ОАО «Корпорация „Росхимзащита“», ОАО «Концерн „Научно-производственное объединение „Аврора“», АО «Концерн „Моринформсистема-Агат“», ОАО «Концерн „Гранит-Электрон“», АО «Концерн „Океанприбор“», АО «Центр технологии судостроения и судоремонта» — не менее 25%).

⁶ Определение КС РФ от 05.07.2005 № 297-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества „Центральная телекоммуникационная компания“ на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 124 ГК РФ» // СПС «КонсультантПлюс».

соответствующего финансового либо иного уполномоченного органа, а убытки возмещаются за счет казны (ст. 1069, 1071 ГК РФ).

Согласно п. 1 ст. 126 ГК РФ Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом. Как верно указали В.Г. Голубцов и М.Ю. Чельшев, возможность привлечения указанных субъектов к ответственности необходимо рассматривать как правовую гарантию одного из базовых предписаний, определенных в п. 1 ст. 124 ГК, — правила об участии в гражданских отношениях публично-правовых образований наравне с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами, из чего следует, что публично-правовая природа публично-правовых образований не должна нарушать принцип равенства, в том числе и в случае наступления гражданско-правовой ответственности⁷.

Фундаментальным принципом российского корпоративного права является разграничение ответственности юридического лица и ответственности других лиц, в том числе его участников. Участники (акционеры) не отвечают по долгам хозяйственного общества, а хозяйственное общество не отвечает по долгам его участников (акционеров), за исключением случаев, предусмотренных законом (п. 2 ст. 56 ГК РФ).

То есть из правила п. 2 ст. 56 ГК РФ есть ограниченное число установленных законом (не подзаконным актом или судебным толкованием) исключений. Такие случаи игнорирования «правовой оболочки» юридического лица получили в российском праве, вслед за зарубежной судебной практикой и доктриной, метафорическое название «снятие корпоративной вуали» или «прокалывание корпоративной вуали» (*lifting the veil, piercing the veil of incorporation*).

Рассмотрим эти исключения применительно к возможности привлечения к ответственности такого акционера (участника), как государство. В сферу нашего внимания в этом случае попадают нормы⁸:

— об ответственности за фактический контроль в рамках п. 3 ст. 53.1 ГК РФ;

— об ответственности контролирующего акционера (участника) за виновное доведение подконтрольного лица до банкротства (п. 4 ст. 10 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»; далее — Закон о банкротстве).

Можно ли привлечь государство как фактически контролирующее лицо к имущественной ответственности по правилам, установленным п. 3 ст. 53.1 ГК РФ, согласно которым лицо, имеющее *фактическую возможность определять действия юридического лица, в том числе возможность давать указания членам органов управления юридического лица*, обязано действовать в интересах юридического лица разумно и добросовестно и несет ответственность за убытки, причиненные по его вине юридическому лицу?

⁷ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий к главам 1–5 / под ред. Л.В. Санниковой. М., 2015. С. 643 (авторы соответствующей главы — В.Г. Голубцов, М.Ю. Чельшев).

⁸ Заметим, что государство не несет ответственности в силу п. 2 ст. 67.3 ГК РФ за указания дочернему обществу, поскольку субъектом ответственности согласно этой норме может выступать только хозяйственное общество (товарищество), но не иной субъект.

Представляется, что да, публично-правовое образование может быть привлечено к имущественной ответственности по указанному выше основанию. При отсутствии релевантной судебной практики⁹ мы считаем возможным сделать такой вывод потому, что он обусловлен характером и способами участия государства в управлении хозяйственными обществами.

Так, действующим законодательством Российской Федерации допускается введение некоторых особенностей правового положения акционерных обществ, созданных в результате приватизации государственного и муниципального имущества. В частности, в абз. 2 п. 3 ст. 96 ГК РФ установлено, что особенности правового положения акционерных обществ, созданных путем приватизации государственных и муниципальных предприятий, определяются также законами и иными правовыми актами о приватизации этих предприятий.

Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного муниципального имущества» (далее — Закон о приватизации) применяется ко всем хозяйственным обществам, в которых государство имеет акции (доли участия), независимо от их количества (размера доли). Представителями интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в органах управления и ревизионных комиссиях акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью могут быть лица, замещающие соответственно государственные и муниципальные должности, а также иные лица (п. 1 ст. 39 Закона).

Согласно Закону о приватизации порядок управления акциями (долями) обществ с государственным участием уполномочено определять Правительство РФ. Во исполнение этого полномочия Правительство приняло Постановление от 03.12.2004 № 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции»)» (далее — Постановление № 738). Согласно этому нормативному акту позиция акционера — Российской Федерации по вопросам повестки дня общего собрания акционеров отражается в письменных директивах, выдаваемых Росимуществом (для отдельных обществ — Минобороны России или управлением делами Президента РФ). С целью обеспечения эффективного участия государства в акционерных обществах Постановлением № 738 предусмотрен ряд важных вопросов, по которым представители государства должны голосовать исключительно на основании выданных им директив как на общем собрании акционеров, так и по вопросам компетенции совета директоров.

⁹ На момент написания этой статьи отсутствует практика применения ст. 53.1 ГК РФ в части привлечения к ответственности не только публично-правовых образований, но и иных участников — юридических и физических лиц. То есть эта норма, вступившая в силу с 1 сентября 2014 г., пока не применялась российскими судами. Причина, как видится, кроется в сложности восприятия российской правоприменительной системой фактического контроля.

Что касается персонального состава совета директоров, Постановление № 738 подразделяет членов совета директоров, кандидатуры которых выдвинуты либо поддержаны государством, на две категории: представители интересов Российской Федерации и независимые директора. Представители РФ осуществляют голосование по вопросам повестки дня заседания совета директоров на основании письменных директив уполномоченного государственного органа (п. 17 Постановления). Независимые директора могут голосовать по своему усмотрению.

Представителями РФ могут быть как лица, замещающие государственные должности, так и лица, не состоящие на государственной службе, но заключившие специальный договор с Российской Федерацией (профессиональные поверенные).

По смыслу ст. 71 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», ст. 44 Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» 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.

Резонным становится вопрос: с учетом описанной схемы управления и ответственности, можно ли говорить о том, что член совета директоров акционерного общества с государственным участием, действующий в качестве представителя РФ на основании выданной ему уполномоченным органом директивы, самостоятельно выражает свою позицию и должен нести за нее имущественную ответственность?

Представляется, что при урегулированной процедуре выдачи уполномоченным государственным органом директив на голосование государственным служащим и профессиональным поверенным, действующим в качестве представителей РФ в совете директоров, учитывая законодательное требование (для государственных служащих) или договорное обязательство (для поверенных) следования таким директивам, сложно говорить о полной самостоятельности таких членов совета директоров при принятии ими решений.

Здесь интересно привести в пример рассмотренное Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда РФ гражданское дело по заявлению прокурора Оренбургской области о признании противоречащим федеральному законодательству положения Закона Оренбургской области от 03.07.2003 № 332/42-III-ОЗ «О порядке управления находящимися в государственной собственности Оренбургской области акциями (долями, паями) хозяйственных обществ и использования специального права („золотой акции“)» в части представления интересов Оренбургской области в органах управления хозяйственных обществ лицами, замещающими государственные должности, и иными лицами. Среди прочего прокурор ссылался на противоречие данного положения требованиям Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Судебная коллегия не усмотрела указанных в заявлении противоречий, определив, что анализ положений Закона о противодействии коррупции «в их системном единстве свидетельствует о том, что федеральный законодатель не исключает возможность представления интересов субъекта Российской Федерации в органах управления хозяйствующих субъектов лицами, замещающими государственные должности... поскольку в таком случае действия этих лиц не содержат признаков коррупции, сформулированных в приведенном федеральном законе, и **их поведение не может быть произвольным, поскольку объем полномочий устанавливается письменными директивами и доверенностью уполномоченного органа исполнительной власти** (выделено нами. — И.Ш.)»¹⁰.

Как видно, в приведенном судебном акте совершенно определенно сделан вывод о несамостоятельности поведения, включая голосование лиц, действующих на основании директивы.

С положением представителей государства в органах управления хозяйственных обществ с государственным участием складывается, можно сказать, парадоксальная 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, эти лица несут персональную дисциплинарную (в отношении государственных служащих¹¹) и личную имущественную ответственность за результаты голосования.

Как указал Пленум ВАС РФ в п. 7 Постановления от 30.07.2013 № 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков, лицами, входящими в состав органов юридического лица», «не является основанием для отказа в удовлетворении требования о взыскании с директора убытков сам по себе тот факт, что действие директора, повлекшее для юридического лица негативные последствия, в том числе совершение сделки, было одобрено решением коллегиальных органов юридического лица, а равно его учредителей (участников), либо директор действовал во исполнение указаний таких лиц, поскольку директор несет самостоятельную обязанность действовать в интересах юридического лица добросовестно и разумно (пункт 3 статьи 53 ГК РФ)»¹². А в п. 2 того же Постановления отмечено, что директор не может быть признан действовавшим в интересах юридического лица, если он действовал в интересах одного или нескольких его участников, но в ущерб юридическому лицу.

Таким образом, практика выдачи директив на голосование не влияет на определенные законом фидуциарные обязанности членов совета директоров действовать в интересах общества добросовестно и разумно и не является основанием для их освобождения от имущественной ответственности.

¹⁰ Определение ВС РФ от 08.04.2015 № 47-АПГ15-6. Обратим внимание на нечеткость формулировки «объем полномочий», содержащейся в нормативном акте. Очевидно, что объем полномочий члена органа управления юридического лица может определяться законом и (или) уставом, а директива лишь предписывает определенное правило поведения при реализации этих полномочий.

¹¹ Согласно п. 1 ст. 57 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» 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.

¹² Заметим, что под директором в цитируемом Постановлении понимаются и члены совета директоров.

Нужно сказать, что среди специалистов встречаются различные мнения по поводу возможности привлечения к имущественной ответственности представителей государства, действующих во исполнение выданных уполномоченными государственными органами директив. 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 вина¹³.

Приведенное мнение не представляется нам совершенно бесспорным, поскольку, хотя на волю такого члена совета директоров и влияли внешние факторы (директивное указание уполномоченного органа), но *она не могла быть абсолютно подавлена*, ведь государственный служащий или профессиональный поверенный могут проголосовать и вопреки выданной директиве и с возможным претерпеванием неблагоприятных для себя последствий в должностной сфере или с риском утраты доверия все же оградить себя от имущественной ответственности, а хозяйственное общество — от убытков¹⁴. В этом и заключается их лояльность к обществу, по отношению к которому они должны действовать добросовестно и разумно. Представители государства, с нашей точки зрения, 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 и к курьерам, которые всего лишь доставляют директиву к заседанию совета директоров; они выполняют гораздо более ответственную задачу.

Другой вопрос, должно ли быть привлечено к ответственности государство в лице уполномоченного органа, выдавшего директиву на голосование члену совета директоров. Должны ли быть применимы нормы об ответственности «теневых директоров» (п. 3 ст. 53.1 ГК РФ) также и к такому акционеру, как государство?

Полагаем, что за реализацию управленческих функций государство должно платить риском привлечения к имущественной ответственности и при реализации этого риска нести солидарную ответственность с лицом, которому оно выдало директиву на голосование. Согласно п. 4 ст. 53.1 ГК РФ в случае совместного причинения убытков юридическому лицу лица, члены органов управления и лица, фактически определяющие их действия, обязаны возместить убытки солидарно.

По нашему мнению, исключением из этого правила не должно быть и государство, которое может быть привлечено к солидарной ответственности по искам других акционеров¹⁵. Для привлечения государства к имущественной ответственности должны быть доказаны все предусмотренные законом основания: виновное противоправное

¹³ Корпоративное право: учеб. курс. С. 735 (автор соответствующей главы — Е.П. Губин).

¹⁴ Так, по словам О. Вьюгина, ему как члену совета директоров «Роснефти» «приходилось голосовать как за, так и против директив. Директивы нужны в госкомпаниях, через них собственник выражает свое отношение к тем или иным вопросам. Другое дело, что круг вопросов должен быть узким и касаться, может быть, стратегических вопросов, вопросов сохранения собственности и еще 1–2 вопросов» (цит. по: Петрова Ю. Решение суда меняет представление о роли независимых директоров // Ведомости. 2015. 2 июля. URL: <https://vedomosti.ru/management/articles/2015/07/02/598950-reshenie-suda-po-delu-moskovskoi-venchurnoi-kompanii-menyaet-predstavlenie-o-rol-i-nezavisimih-direktorov>; дата обращения: 27.04.2017).

¹⁵ Истцом по указанному основанию может быть и само хозяйственное общество (п. 1 ст. 53.1 ГК РФ), однако трудно представить себе иск общества, в котором государство имеет участие, к государству.

действие (бездействие), совершенное не в интересах акционерного общества, которое может выражаться в недобросовестном или неразумном поведении, повлекшем причинение этому обществу убытков¹⁶.

Совершенно очевидно, что надлежащим способом повышения эффективности управления хозяйственными обществами с государственным участием является привлечение к их управлению независимых директоров, что соответствует лучшей практике корпоративного управления¹⁷.

Однако заметим, что в одном из недавних судебных актов члены совета директоров Московской венчурной компании были привлечены к имущественной ответственности за превышение своих полномочий независимо от своего статуса (суд не выяснял, являлся ли член совета директоров независимым директором или представителем государства). Суд счел голосование всех членов совета директоров (и представителей государства, и независимого директора) вопреки выданной министром правительства Москвы директиве неразумным поведением¹⁸. Однако представляется, что суды должны определять недобросовестность и неразумность поведения члена совета директоров по отношению к обществу, доказывать убыточность, нерыночность принимаемых ими решений, а не ссылаться на противоречие директиве как на основание привлечения к имущественной ответственности, тем более по отношению к независимым директорам.

Вторым исключением из общего правила ограничения ответственности субъектов корпоративных отношений является привлечение к субсидиарной ответственности контролирующих лиц в случае банкротства. Закон о банкротстве признает в качестве таковых в том числе и акционеров (участников) должника. Согласно п. 4 ст. 10 Закона о банкротстве контролирующие должника лица солидарно несут субсидиарную ответственность по денежным обязательствам должника по требованиям о возмещении вреда, причиненного имущественным правам кредиторов, в том числе в результате исполнения должником указаний контролирующих его лиц.

Предположим, что государство своими нерациональными с точки зрения бизнеса указаниями способствовало банкротству подконтрольного общества. Могут ли кредиторы или арбитражный управляющий привлечь государство к имущественной ответственности как контролирующего акционера по основанию, содержащемуся в п. 4 ст. 10 Закона о банкротстве?

Проведенный нами анализ судебной практики свидетельствует о том, что норма п. 4 ст. 10 Закона о банкротстве применяется в отношении контролирующих должника акционеров¹⁹, собственников имущества юридического лица²⁰ и даже фактически

¹⁶ Об основаниях имущественной ответственности подробнее см.: *Шиткина И.С.* Ответственность в корпоративных правоотношениях // *Хозяйство и право.* 2015. № 6.

¹⁷ См.: письмо Банка России от 10.04.2014 № 06-52/2463 «О Кодексе корпоративного управления».

¹⁸ См.: постановление АС Московского округа от 14.09.2015 по делу № А40-93262/12-62-870. Как было установлено судом, члены совета директоров вышли за пределы разумного поведения и причинили обществу убытки в связи с необоснованными выплатами, осуществленными генеральному директору, которому на основании решения совета директоров была определена оплата труда в размере, в десять раз превышающем ограничения, установленные акционером.

¹⁹ См., напр.: постановления АС Московского округа от 29.04.15 по делу № А40-93917/2010; ФАС Уральского округа от 02.06.2014 по делу № А60-16899/2010, от 11.03.2014 по делу № А60-49315/2011.

²⁰ См., напр.: постановления ФАС Уральского округа от 23.12.2013 по делу № А47-2420/2012; Десятого ААС от

контролирующих должника физических лиц²¹. При этом случаев привлечения к имущественной ответственности государства как контролирующего акционера в судебной практике нам практически не встретилось.

В связи с этим заслуживает интерес дело о банкротстве, в рамках которого конкурсный управляющий обратился с заявлениями о привлечении директора и Российской Федерации в лице Росимущества к субсидиарной ответственности по обязательствам должника ОАО «ГипроНИИмедпром» (далее — Общество). В результате ряда сделок вся недвижимость, переданная учредителем в уставный капитал Общества, была отчуждена, что привело к прекращению его хозяйственной деятельности, а в последующем и к банкротству.

Постановлением Девятого ААС директор и Росимущество солидарно привлечены к субсидиарной ответственности по обязательствам должника. Привлекая к ответственности Росимущество, суд исходил из того, что представителями интересов Российской Федерации было одобрено совершение указанных сделок, о чем имеется протокол заседания совета директоров, подписанный уполномоченными Росимуществом должностными лицами. Также суд обратил внимание на то, что участие акционера в доведении до банкротства Общества и его вина подтверждаются бездействием Росимущества как 100%-ного акционера. В частности, зарплата работникам не выплачивалась несколько лет, при этом Росимуществом утверждались годовые отчеты, содержащие сведения о задолженности по зарплате. Средства на погашение задолженности перед работниками у Общества были, однако от высшего органа управления, т.е. от Росимущества, не последовало указаний, направленных на финансовое оздоровление, вопрос о проведении аудиторской проверки не решался²².

Кассационная инстанция направила дело на новое рассмотрение, в ходе которого суд пришел уже к иному выводу: о наличии оснований для привлечения к субсидиарной ответственности директора, но отсутствии оснований для привлечения к субсидиарной ответственности Российской Федерации в лице Росимущества. Суд указал, что «для привлечения Росимущества к субсидиарной ответственности необходимо установить наличие у н[его] права давать обязательные для должника указания, либо иным образом определять его действия, совершение такими лицами действий по использованию таких прав, наличие причинной связи между действиями лиц и наступлением банкротства должника, факт недостаточности имущества должника для расчета с кредиторами, а также вину лиц в наступлении банкротства... [Однако] конкурсный управляющий не доказал, что действия Росимущества привели должника к банкротству»²³.

Приведенный судебный акт, по нашему мнению, свидетельствует не только о сложности доказывания причинно-следственной связи между действиями (бездействием) акционера — Российской Федерации в лице Росимущества и наступившим банкротством акционерного общества, но скорее о нерешительной позиции судов относительно привлечения к имущественной ответственности государства. Возможность привлечения

25.11.2013 по делу № А41-К2-25050/05; Определение ВАС РФ от 20.05.2014 по делу № А43-3525/2011.

²¹ См.: постановление ФАС Уральского округа от 12.05.2012 по делу № А60-1260/2009; Определение ВАС РФ от 29.04.2013 по делу № ВАС-11134/12.

²² Постановление Девятого ААС от 12.08.2015 по делу № А40-32716/2010.

²³ Постановление Девятого ААС от 20.07.2016 по делу № А40-32716/10-101-135Б.

государства и других публично-правовых образований к имущественной ответственности при банкротстве в текущий момент практически не реализуется судами.

При этом, как уже было отмечено выше, примеры привлечения государства к ответственности по долгам государственных и муниципальных унитарных предприятий в делах о банкротстве в правоприменительной практике встречаются. Например, кассационная инстанция поддержала нижестоящие суды, которые, установив, что «до выбытия имущества деятельность [муниципального] предприятия не была убыточной, имущество, изъятое администрацией у предприятия, использовалось им для осуществления уставной деятельности — оказание услуг населению; изъятие имущества привело к невозможности дальнейшего осуществления должником хозяйственной деятельности», «администрация, принимая решение об изъятии у предприятия его имущества, не наделила предприятие другими средствами, за счет которых оно могло продолжить осуществление деятельности, предусмотренной уставом, и могло исполнять обязательства перед кредиторами», а также что «учредителем не предпринято мер к ликвидации предприятия в установленном порядке», квалифицировали данные действия учредителя как противоправные, вследствие чего пришли к выводу о наличии оснований для привлечения учредителя (администрации муниципального образования) к субсидиарной ответственности по обязательствам должника в соответствии с п. 3 ст. 56 ГК РФ и п. 4 ст. 10 Закона о банкротстве²⁴.

С нашей точки зрения, государство наряду с другими акционерами (участниками) может быть признано контролирующим лицом, и при наличии иных предусмотренных законом оснований привлечено к имущественной ответственности по обязательствам должника. Так, если государство имеет преобладающее участие в уставном капитале хозяйственного общества, определяет решения этого общества, например дает ему обязательные указания, причинившие убытки, то как контролирующее лицо оно может быть привлечено к имущественной ответственности при банкротстве подконтрольной ему организации, если в совокупности присутствуют все иные предусмотренные законом основания ответственности.

Отметим, что законодатель не определил каких-либо особенностей оснований и порядка привлечения к имущественной ответственности государства как акционера и контролирующего лица, притом что в других случаях законодатель осуществляет особое правовое регулирование по отношению к государству как акционеру. Так, 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 практикой²⁵. Если, например, два акционерных общества с государственным участием совершают между собой сделку, из голосования за согласование этой сделки не исключается государство. Таким образом, применительно к

²⁴ Постановление ФАС Уральского округа от 23.12.2013 по делу № А47-2420/2012.

²⁵ См., напр.: Постановление Президиума ВАС РФ от 06.12.2011 № 11523/11. См. также: постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 20.02.2008 № А33-33865/05-Ф02-7411/06. В нем была высказана правовая позиция, что если рассматривать государство как аффилированное лицо, то это приведет «к результату, противоположному цели участия государства в акционерных обществах, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны. Государство при применении данных положений будет лишено возможности оказывать влияние на деятельность акционерного общества, управлять им, что противоречит целям и задачам государства по осуществлению контроля за социально значимыми отраслями».

институту совершения сделок с заинтересованностью государство поставлено в положение, не равное с иными акционерами. Это понятно и, на наш взгляд, оправданно: нельзя исключать государство из управления значимыми для экономики страны корпорациями, государство имеет долю участия в этих корпорациях именно для того, чтобы определять их политику.

Таким образом, законодатель не сделал каких бы то ни было исключений для государства — как в случае применения п. 3 ст. 53.1 ГК РФ, так и при привлечении к ответственности публично-правовых образований как контролирующих лиц при банкротстве подконтрольных юридических лиц (п. 4 ст. 10 Закона о банкротстве).

При этом полагаем, что государство при привлечении его к имущественной ответственности все же не должно быть обезличено. Государство представляют уполномоченные органы в лице конкретных должностных лиц, которые должны быть привлечены к материальной и дисциплинарной ответственности при наличии соответствующих оснований. Если не привлекать к ответственности виновных должностных лиц за некачественное выполнение возложенных на них обязанностей, то российские компании с государственным участием так никогда и не станут эффективными. Если государство будет давать директивы на голосование или обязательные указания, не спрашивая за их последствия с того, кто их подготовил, то прогресса в повышении эффективности управления корпорациями с государственным участием не наступит. Конечно, на должностных лиц распространяются нормы трудового законодательства, и их дисциплинарная и материальная ответственность будет определяться этими нормами. С учетом ограниченности материальной ответственности работника в соответствии с нормами трудового законодательства размером среднего заработка, вряд ли привлечением к такой ответственности должностных лиц можно добиться возмещения убытков, восстановления имущественного положения хозяйственного общества с государственным участием, однако применение мер материальной ответственности будет иметь существенное превентивное воздействие, выступать негативным мотиватором к повышению ответственности чиновников за эффективное управление государственной собственностью.

Сегодня многие говорят о необходимости сокращения государственного участия в российской экономике²⁶ как способе повышения ее эффективности. Наше мнение таково: проблема не только в значительности доли госсектора в российской экономике, но прежде всего в качестве корпоративного управления компаниями с государственным участием.

Главный вопрос: эффективно ли управляет государство принадлежащими ему акциями, живет ли оно по конкурентным рыночным правилам и должно ли отвечать на тех же условиях за неэффективное управление, что и другие акционеры?

²⁶ Как следует из доклада ФАС России, вклад государства и госкомпаний в ВВП вырос с 35% в 2005 г. до 70% в 2015 г. Как следует из ЕГРЮЛ, количество государственных и муниципальных унитарных предприятий за три года утроилось. Тенденция последних нескольких лет такова, что государство «не собирается расставаться с корпоративным контролем и хочет сохранить возможность влиять на управление» (*Мереминская Е.* Государство и госкомпании контролируют 70% российской экономики // *Ведомости.* 2016. 29 сент. URL: <http://vedomosti.ru/economics/articles/2016/09/29/658959-goskompanii-kontroliruyut-ekonomiki> (дата обращения: 27.04.2017).

Выше было сказано, что действующее законодательство не исключает такой имущественной ответственности государства, выступающего в корпоративных отношениях в качестве акционера (участника), а среди экспертов есть две позиции. Одни указывают, что государство — это суверен, имеющий особый статус в корпоративных отношениях, вследствие чего его нельзя привлекать к имущественной ответственности на общих основаниях, ведь взыскание в этом случае осуществляется за счет казны, которая и так небогата, и привлечение государства к имущественной ответственности приведет к секвестированию других статей бюджета. Где же здесь общественный интерес? Другие возражают, что государство как акционера можно и нужно привлекать к ответственности, иначе будет процветать безответственность и неэффективность управления хозяйственными обществами с государственным участием.

Мы придерживаемся второй точки зрения²⁷ и считаем, что при наличии оснований (недобросовестного или неразумного поведения, вины, наличия причиненных убытков и причинно-следственной связи между причиненными убытками и противоправным поведением) публично-правовые образования могут быть привлечены к имущественной ответственности как контролирующие лица по правилам, определенным п. 3 ст. 53.1 ГК РФ и п. 4 ст. 10 Закона о банкротстве. То есть при всем понимании особой роли государства в корпоративных отношениях полагаем, что государство является таким же контролирующим лицом и должно быть субъектом имущественной ответственности при виновном причинении им убытков, в том числе при доведении подконтрольных лиц до состояния банкротства. Такой же вывод применим и к государственным предприятиям.

Кстати, вопрос о том, должна ли дифференцироваться ответственность государства в зависимости от организационно-правовой формы юридического лица, в котором оно участвует (которое им учреждено), также является весьма интересным.

Так, нормы о привлечении к ответственности контролирующих лиц при банкротстве не применяются к тем юридическим лицам, которые не могут быть признаны банкротами, в частности казенному предприятию, учреждению (п. 1 ст. 65 ГК РФ), государственной корпорации (государственной компании), за исключением случаев, прямо предусмотренных специальным законом о соответствующей корпорации (компании). Как правильно отмечает О.В. Гутников, «в интересах защиты кредиторов нормы о возможности привлечения к субсидиарной ответственности учредителей и иных лиц за их виновные действия должны действовать также и в отношении этих юридических лиц, если при их ликвидации для удовлетворения требований кредиторов недостаточно их имущества. Это актуально, в том числе и для учреждений, по обязательствам которых собственник вообще иногда ничем не отвечает (например, автономное и бюджетное

²⁷ Вторую позицию косвенно подтверждают позиции высших судов применительно к имущественной ответственности государства в обязательственных отношениях. Так, Конституционный Суд РФ в Определении от 05.07.2005 № 297-О указал, что «положение пункта 2 статьи 124 ГК РФ [о равенстве публично-правовых образований и юридических лиц] само по себе не определяет недостаточность бюджетного финансирования соответствующих расходов государства как такую его особенность, которая позволяет освобождать его от исполнения своих обязательств». Президиум ВАС РФ с оговоркой об общеобязательности данного толкования разъяснил в Постановлении от 13.01.2011 № 11680/10 по делу № А41-13284/09, что «поскольку, согласно п. 1 ст. 124 ГК РФ, публично-правовые образования, в том числе муниципальные образования, выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений, факт недостаточного финансирования администрации со стороны иного публично-правового образования не может служить основанием снижения неустойки в соответствии со ст. 333 ГК РФ».

учреждение, по обязательствам которых собственник несет ответственность лишь в связи с причинением вреда гражданам») ²⁸.

Подводя итог рассмотрению темы имущественной ответственности государства как акционера (участника) хозяйственного общества, следует вспомнить, что исследуемый нами вопрос тесно связан с обсуждаемой уже длительное время проблемой деликтной ответственности государства как участника гражданско-правовых отношений.

Юридических запретов привлечения к имущественной ответственности государства как акционера (участника) не имеется. Однако при наличии юридических возможностей мы встречаемся с фактическими трудностями, обусловленными столкновением частного и публичного интересов при возложении на государство бремени такой имущественной ответственности.

References

Корпоративное право: учеб. курс / под ред. И.С. Шиткиной. М., 2016. С. 1071

Гражданское право: учеб. в 2 т. / под ред. Е.А. Суханова. Т. 1. М., 2004. 720 с.

Гришаев С. Российская Федерация как участник гражданских правоотношений // Хозяйство и право. 2010. № 6. С. 102–109.

Гражданский кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий к главам 1–5 / под ред. Л.В. Санниковой. М., 2015. 662 с.

Шиткина И.С. Ответственность в корпоративных правоотношениях // Хозяйство и право. 2015. № 6. С. 14–40.

Гутников О.В. Юридическая ответственность в корпоративных отношениях // Юридические лица в российском гражданском праве. Т. 1. Общие положения о юридических лицах: монография / отв. ред. А.В. Габов, О.В. Гутников, С.А. Сеницын. М., 2016. С.

²⁸ Гутников О.В. Юридическая ответственность в корпоративных отношениях // Юридические лица в российском гражданском праве. Т. 1. Общие положения о юридических лицах: монография / отв. ред. А.В. Габов, О.В. Гутников, С.А. Сеницын. М., 2016. С. 334.