

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**

**О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬЮ 38 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«О ПРИВАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА»**

Статья 1

Статью 38 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» изложить в следующей редакции:

«1. В целях обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства Правительство Российской Федерации может принимать решение об использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами (далее - специальное право («золотая акция»)).

Решение об использовании специального права («золотой акции») может быть принято при приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий, при принятии решения об исключении акционерного общества из перечня стратегических акционерных обществ независимо от количества акций, находящихся в государственной собственности или при принятии отдельных решений Правительства Российской Федерации об отчуждении находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ, в которых доля обыкновенных акций, находящихся в собственности Российской Федерации, составляет не менее 25 процентов плюс одна акция общего количества обыкновенных акций акционерного общества, в результате которого доля обыкновенных акций, находящихся в собственности Российской Федерации, снизится в общем количестве обыкновенных акций акционерного общества до 25 процентов и ниже.

Акционерному обществу, в отношении которого принимается такое решение, а также его акционерам в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации, заблаговременно направляется уведомление о намерении принять такое решение с приложением его проекта, которые вправе до принятия решения сообщить свою позицию относительно этого проекта решения.

Решение, указанное в абзаце первом настоящего пункта, должно быть мотивированным и содержать указание на:

- 1) достигаемую цель;
- 2) обстоятельства, которые ставят под угрозу обороноспособность страны и безопасность государства;
- 3) срок действия специального права («золотой акции») и обоснование этого срока;
- 4) обоснование необходимости и пропорциональности меры по использованию специального права («золотой акции») для достижения обозначенной цели в указанных в решении обстоятельствах, включая указание на то, почему не могла быть применена иная менее строгая мера, предполагающая меньшую степень ограничения прав акционерного общества.

Суд по требованию акционерного общества, в отношении которого принимается такое решение, а также его акционеров может признать решение незаконным, если установит отсутствие должного обоснования использования специального права («золотой акции»), в том числе

отсутствие реальной угрозы обороноспособности страны и безопасности государства или отсутствие доказательств того, что обозначенная цель не может быть достигнута иными способами, не требующими использования специального права («золотой акции»), а также отсутствие или ненадлежащее обоснование срока действия специального права («золотой акции»).

Срок действия специального права («золотой акции») не может превышать трех лет с даты принятия соответствующего решения. По истечении срока действия специального права («золотой акции») Правительство Российской Федерации вправе принять решение об использовании специального права («золотой акции») в отношении того же акционерного общества, в отношении которого оно использовалось ранее, в порядке, предусмотренном абзацами третьим и четвертым настоящего пункта.

2. Правительство Российской Федерации, принявшее решение об использовании специального права («золотой акции»), назначает представителя Российской Федерации в совет директоров (наблюдательный совет) и представителя в ревизионную комиссию акционерного общества.

Представителем Российской Федерации может назначаться государственный служащий, который осуществляет свою деятельность на основании положения, утвержденного Правительством Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации вправе в любое время осуществить замену соответствующего представителя в совете директоров (наблюдательном совете) или ревизионной комиссии акционерного общества.

3. Акционерное общество, в отношении которого принято решение об использовании специального права («золотой акции»), обязано уведомлять о сроках проведения общего собрания акционеров и предлагаемой повестке дня представителей Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Представители Российской Федерации имеют право вносить предложения в повестку дня годового общего собрания акционеров и требовать созыва внеочередного общего собрания акционеров.

Представители Российской Федерации, назначенные в совет директоров (наблюдательный совет) акционерного общества, участвуют в общем собрании акционеров с правом вето при принятии общим собранием акционеров решений:

- о внесении изменений и дополнений в устав акционерного общества или об утверждении устава акционерного общества в новой редакции;
- о реорганизации акционерного общества;
- о ликвидации акционерного общества, назначении ликвидационной комиссии и об утверждении промежуточного и окончательного ликвидационных балансов;
- об изменении уставного капитала акционерного общества;
- о совершении акционерным обществом указанных в главах X и XI Федерального закона «Об акционерных обществах» крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность.

При этом несвоевременное получение позиции уполномоченного органа представителями Российской Федерации не препятствует принятию решений органами управления соответствующего акционерного общества.

4. Представители Российской Федерации, являющиеся членами совета директоров (наблюдательного совета) и ревизионной комиссии акционерного общества, входят в количественный состав совета директоров (наблюдательного совета) и количественный состав ревизионной комиссии, определенные уставом или решением общего собрания акционеров акционерного общества. Места представителей Российской Федерации в совете директоров (наблюдательном совете) и ревизионной комиссии не учитываются при выборах членов совета директоров (наблюдательного совета) и ревизионной комиссии.

5. Специальное право («золотая акция») используется с момента отчуждения из собственности Российской Федерации обыкновенных акций акционерного общества до 25 процентов и ниже.

Действие специального права («золотой акции») прекращается:

- 1) по истечении срока действия специального права («золотой акции»);
- 2) с момента увеличения доли находящихся в собственности Российской Федерации обыкновенных акций в общем количестве обыкновенных акций акционерного общества выше 25 процентов;
- 3) с момента принятия Правительством Российской Федерации решения о прекращении действия специального права («золотой акции»), срок действия которого не истек.».

Статья 2

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении тридцати дней со дня его официального опубликования.

2. С момента вступления в силу настоящего федерального закона принятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений об использовании специального права («золотой акции») не допускается.

3. Действие специального права («золотой акции») в акционерных обществах, в отношении которых до вступления в силу настоящего федерального закона, были приняты решения об использовании специального права («золотой акции») органами государственной власти субъектов Российской Федерации или муниципалитетами, прекращается по истечении шести месяцев с момента вступления в силу настоящего федерального закона. До истечения шести месяцев с момента вступления в силу настоящего федерального закона Правительство Российской Федерации вправе по мотивированному заявлению органа государственной власти субъекта Российской Федерации принять решение о сохранении за субъектом Российской Федерации специального права («золотой акции») в отношении указанных в настоящем пункте акционерных обществ в порядке, предусмотренном абзацами третьим и четвертым пункта 1 статьи 38 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Указанным решением должен быть установлен срок действия специального права («золотой акции»), который не может превышать трех лет с даты принятия соответствующего решения. По истечении срока действия указанного специального права («золотой акции») Правительство Российской Федерации вправе по мотивированному заявлению органа государственной власти субъекта Российской Федерации принять решение о дальнейшем сохранении за субъектом Российской Федерации соответствующего специального права («золотой акции») на срок, не превышающий трех лет.

Действие специального права («золотой акции») субъекта Российской Федерации, сохраненного за субъектом Российской Федерации в соответствии с абзацем первым настоящего пункта, прекращается:

- 1) по истечении срока действия специального права («золотой акции»);
- 2) с момента увеличения доли находящихся в собственности субъекта Российской Федерации или в собственности юридических лиц, подконтрольных субъекту Российской Федерации, обыкновенных акций в общем количестве обыкновенных акций акционерного общества выше 25 процентов;
- 3) с момента принятия органом государственной власти субъекта Российской Федерации решения об отказе от сохранения за субъектом Российской Федерации специального права («золотой акции») до истечения срока его действия.

Вариант пункта: 3. *Право вето, предоставляемое специальным правом («золотой акцией») в акционерных обществах, в отношении которых до вступления в силу настоящего федерального закона, были приняты решения об использовании специального права («золотой акции») органами государственной власти субъектов Российской Федерации, может реализовываться только после согласования с Правительством Российской Федерации. При этом несвоевременное получение согласия Правительства Российской Федерации не препятствует принятию решений органами управления соответствующего акционерного общества*

Действие специального права («золотой акции») в акционерных обществах, в отношении которых до вступления в силу настоящего федерального закона, были приняты решения об использовании специального права («золотой акции») муниципалитетами, прекращается по истечении шести месяцев с момента вступления в силу настоящего федерального закона.

4. Специальные права («золотые акции»), введенные по решению Правительства Российской Федерации до вступления в силу настоящего федерального закона, считаются действующими три года с даты вступления в силу настоящего федерального закона, по истечении которых, в отношении акционерных обществ, где использовались эти специальные права, вновь может быть принято решение об использовании специального права («золотой акции») в порядке, предусмотренном абзацами третьим и четвертым пункта 1 статьи 38 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Президент
Российской Федерации

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 38 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества»

Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 38 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее - законопроект) направлен на совершенствование правового регулирования правил участия государства в корпоративном управлении компаний, чья деятельность обладает особым значением для государства.

Сама суть специального права («золотой акции») как явления вмешательства государства в дела частных субъектов, ограничения их прав на свободное занятие предпринимательской деятельностью предопределяет то, что для этого должны быть основания, предусмотренные законом (часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации; далее – Конституция РФ). Поэтому законопроект последовательно исходит из того, что институт специального права («золотой акции») должен быть явлением исключительным и ограниченным строгими рамками.

Проектируемые изменения затрагивают следующие проблемы в отношении оснований и пределов использования специального права («золотой акции»).

1. Ограниченность целей, для достижения которых может вводиться специальное право («золотая акция»)

Статья 38 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон о приватизации) называет следующие цели, руководствуясь которыми в отношении акционерного общества может быть принято решение об использовании специального права («золотой акции»):

- обеспечение обороноспособности страны и безопасности государства;
- защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации.

Указанные цели являются слишком широкими и неопределенными, что позволяет государству практически произвольно вводить специальное право («золотую акцию»).

Само по себе воспроизведение в статье 38 Закона о приватизации оснований ограничений гражданских прав, перечисленных в части 3 статьи 55 Конституции РФ, не составляет ни должное обоснование такой меры, как специальное право («золотая акция») в целом, ни его использование применительно к конкретной компании, ни реализации конкретного правомочия, даруемого специальным правом («золотой акцией»), в этой компании.

Кроме того, защита нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации может достигаться и достигается множеством других способов, среди которых установление лицензирования отдельных видов

деятельности, квалификационных требований, условий и требований к товарам (услугам, работам) и т.п. Вмешательство в корпоративное управление конкретной компании не является адекватным путем достижения упомянутых целей.

Таким образом, перечень целей, для достижения которых может применяться специальное право («золотая акция»), подлежит сужению до обеспечения обороноспособности и безопасности государства.

2. Адекватность и пропорциональность применимых государством мер

Однако сужение перечня целей само по себе не может стать единственной мерой, поскольку остающиеся цели могут быть расширительно истолкованы, а самое главное, цели сами по себе не определяют состав мер, используемых для их достижения. Это сильно затрудняет судебный контроль за соответствующими решениями государства.

Общий вектор фундаментального ограничения публичной власти сформулировал Конституционный Суд Российской Федерации, который указал, что «для достижения баланса конституционно защищаемых ценностей и интересов... следует использовать лишь строго обусловленные конституционно одобряемыми целями ограничительные меры, отвечающие требованиям адекватности, необходимости и правовой определенности, а устанавливаемое федеральным законодателем правовое регулирование - с тем, чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации - должно содержать нормы, не допускающие расширительного толкования вводимых ограничений и, следовательно, произвольного их применения» (см. постановление от 17.01.2019 № 4-П).

Таким образом, введение и использование специального права («золотой акции») должно быть допустимо только при наличии мотивированного решения государственного органа (где должны получить отражение достигаемая цель и обоснование необходимости и пропорциональности предлагаемого вмешательства) с возможностью оспорить такое решение в том числе по причине отсутствия должной причины для применения специального права («золотой акции»).

3. Иные виды ограничения сферы использования специального права («золотой акции»)

3.1. Ограничение по сроку действия специального права («золотой акции»)

Учитывая то, что применение специального права («золотой акции») должно быть оправданно только надлежащими причинами (обеспечение обороноспособности и безопасности государства), сохранение и продолжение использования этого права в каждый момент времени так же должно иметь оправдание этими же обстоятельствами, которые со временем могут отпасть или существенно измениться применительно к конкретному обществу.

В связи с этим соотносящимся с целями института специального права («золотой акции») является установление срочного характера этого права. Одновременно следует сделать это правило ретроактивным, изменив режим уже существующих специальных прав («золотых акций»), поскольку в отношении них так же является обязательным наличие оправдания в виде надлежащих причин во всякий момент их существования.

Таким образом, целесообразно ввести правило, согласно которому все существующие и вновь создаваемые специальные права («золотые акции») станут срочными (3 года) и по истечении срока их продление будет происходить в той же процедуре и с той же обязанностью обоснования, что и первоначальное введение.

3.2. Субъекты специального права («золотой акции»)

Наконец, еще одним важным вопросом является то, кто вправе осуществлять специальное право («золотую акцию»).

Согласно действующему законодательству субъектами специального права («золотой акции») может выступать не только Российская Федерация, но и субъекты Российской Федерации, а муниципалитеты сохраняют специальное право («золотую акцию»), введенное до 2001 г., когда вступил в силу ныне действующий Закон о приватизации.

Между тем вопросы обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства не входят в сферу компетенции ни субъектов РФ, ни муниципалитетов. Оборона и безопасность относятся к сфере федерального ведения (п. «м» ст. 71 Конституции РФ), а значит реализация полномочий по золотой акции для решения задач в сфере безопасности и обороноспособности государства также должна осуществляться на федеральном уровне.

Лишение субъектов Российской Федерации и муниципалитетов возможности свободно использовать специальное право («золотую акцию») позволило бы избавить компании от неоправданного вмешательства в их деятельность со стороны местных властей.

Таким образом, полагаем, что в отношении специального права («золотой акции»), создаваемых на будущее, следует закрепить возможность их введения и использования только по решению федерального органа власти, а в отношении ранее созданных золотых акций субъектов Российской Федерации и муниципалитетов целесообразно прекращение их действия, с возможностью в переходный период времени принятия федеральным органом решения о сохранении золотой акции в процедуре аналогичной их введению. В качестве альтернативы законопроект предлагает прекращение действия тех специальных прав («золотых акций»), которые были введены муниципалитетами, и введение обязанности согласовывать с федеральным центром каждого факта использования права вето субъектами Российской Федерации.

4. Иные предложения

Во избежание блокирования работы акционерных общества, в отношении которых применяется специальное право («золотая акция»), вследствие несвоевременной выработки позиции для представителей Российской Федерации в советах директоров, предлагается прямо указать на то, что это не препятствует принятию решений органами управления соответствующего общества.