

Научная статья

УДК 340.132

DOI: <https://doi.org/10.30932/2500-1868-2026-57-4-05>

Правовые аспекты контроля и надзора в акционерных обществах с преимущественным участием государства

Никулина Виктория Андреевна,
Российский университет транспорта (МИИТ),
Москва, Россия

Аннотация. Настоящая работа посвящена комплексному анализу правовых аспектов контроля и надзора в акционерных обществах с преимущественным участием государства на примере открытого акционерного общества «Российские железные дороги». Исследование базируется на изучении нормативно-правовой базы, включающей Федеральные законы «Об акционерных обществах», «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», постановления Правительства РФ и внутренние нормативные документы ОАО «РЖД». В работе рассмотрена многоуровневая структура органов контроля, включающая органы внутреннего управления (общее собрание акционеров, совет директоров, ревизионная комиссия, внутренний аудит), органы внешнего аудита и органы государственного надзора (Ространснадзор, Счетная палата РФ, ФАС России). Проанализированы правовые механизмы защиты интересов государства как основного акционера, включая требование одобрения крупных сделок, преимущественное право на приобретение акций и установление ограничений на вознаграждение должностным лицам. В результате проведенного анализа выявлены основные правовые проблемы системы контроля и надзора в ОАО «РЖД»: дублирование функций различных органов контроля, недостаточная независимость органов контроля от исполнительного органа, отсутствие эффективной координации между органами внутреннего контроля и органами государственного надзора, отсутствие единой методологической базы для проведения контрольных мероприятий и ограниченный доступ органов контроля к информации. Автор предлагает комплекс рекомендаций по совершенствованию системы контроля и надзора, включающих четкое разграничение компетенции органов контроля, усиление их независимости через установление критериев независимости директоров, создание механизмов координации между органами внутреннего контроля и государственного надзора, разработку единых методических рекомендаций и определение четких пределов ограничения доступа к информации. Рекомендуется также усилить применение международных стандартов корпоративного управления и рекомендаций *OECD* по управлению государственными предприятиями. Практическая значимость работы состоит в том, что предложенные рекомендации могут быть использованы при совершенствовании системы контроля и надзора в других государственных акционерных обществах и при разработке нормативных правовых актов, регулирующих управление государственным имуществом. Теоретическая значимость определяется вкладом в развитие юридической науки в области корпоративного права и правового регулирования деятельности государственных предприятий.

Ключевые слова: акционерные общества; ревизионная комиссия; корпоративное управление; государственный надзор; система управления рисками; координация органов контроля; методологическая база контроля.

Для цитирования: Никулина В. А. Правовые аспекты контроля и надзора в акционерных обществах с преимущественным участием государства // Транспортное право и безопасность. 2026. № 1(57). С. 47–56.

Original article

Legal aspects of control and supervision in joint-stock companies with predominant state participation

Viktoriya An. Nikulina,
Russian University of Transport (MIIT),
Moscow, Russia

Abstract. The current paper has provided a comprehensive analysis of the legal aspects of control and supervision in joint-stock companies with predominant state participation, using the example of the open joint-stock company “Russian Railways”. The study is based on an examination of the regulatory framework, including the Federal Laws “On Joint-Stock Companies” and “On Railway Transport in the Russian Federation”, decrees of the Government of the Russian Federation, and internal regulatory documents of JSC Russian Railways. There has been considered the multi-level structure of control bodies, including internal governance bodies (the general meeting of shareholders, the board of directors, the audit commission, and internal audit), external audit bodies, and state supervisory bodies (Rostransnadzor, the Accounts Chamber of the Russian Federation, and the Federal Antimonopoly Service of Russia). There have been also analyzed the legal mechanisms for protecting the interests of the state as the primary shareholder, including the requirement to approve major transactions, the preemptive right to acquire shares, and the establishment of limits on remuneration of officials. The conducted analysis has revealed the key legal problems with the control and supervision system at JSC “Russian Railways”, such as duplication of functions among various control bodies, insufficient independence of control bodies from the executive body, lack of effective coordination between internal control bodies and state supervisory bodies, the absence of a unified methodological framework for conducting control activities, and limited access of control bodies to information. There has been proposed a set of recommendations to improve the control and supervision system, including a clear delineation of the competencies of control bodies, to strengthen their independence by establishing criteria for director independence, to develop coordination mechanisms between internal control and state supervisory bodies, to develop uniform methodological recommendations, and define clear limits on access to information. There has been recommended to strengthen the application of international corporate governance standards and OECD recommendations for state-owned enterprise management. The practical significance of the current work is that the proposed recommendations can be used to improve the systems of control and supervision in other state-owned joint-stock companies and to develop regulatory legal acts governing the management of state property. Its theoretical significance is in its contribution to the development of legal science in the field of corporate law and the legal regulation of state-owned enterprises.

Keywords: joint-stock companies; audit commission; corporate governance; state supervision; risk management system; coordination of control bodies; methodological basis of control.

For citation: Nikulina V.A. Legal aspects of control and supervision in joint-stock companies with predominant state participation// Transport law and security. 2026; (1(57)):47–56.

© Никулина В. А., 2026

Введение

Акционерные общества с преимущественным участием государства представляют собой особую категорию хозяйствующих субъектов, занимающих стратегическое положение в экономике Российской Федерации. Открытое акционерное общество «Российские железные дороги» (ОАО «РЖД») является ярким

примером такого предприятия, функционирующего в условиях специального правового режима, предусматривающего многоуровневую систему контроля и надзора. Актуальность исследования правовых аспектов осуществления контроля и надзора в указанной сфере обусловлена необходимостью обеспечения эффективного управления государственным имуществом при одновременном соблюдении принципов корпоративного управления и защиты прав акционеров.

Целью настоящего исследования является комплексный анализ правовых механизмов контроля и надзора в акционерных обществах с государственным участием, их нормативно-правовой базы, практического применения и выявление проблемных аспектов, требующих совершенствования. Объектом исследования выступают правовые отношения, складывающиеся в процессе осуществления контроля и надзора в ОАО «РЖД», а предметом — нормы российского законодательства, регулирующие данные отношения, и практика их применения.

1. Нормативная правовая база контроля и надзора в государственных акционерных обществах

Правовое регулирование деятельности акционерных обществ с государственным участием базируется на комплексной системе нормативных правовых актов, включающих федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и внутренние нормативные документы. Основопологающим источником является Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее — Закон об АО), который устанавливает общие правила организации и деятельности акционерных обществ, включая вопросы контроля и надзора. Согласно ст. 1 данного Закона акционерное общество признается коммерческой организацией, уставный капитал которой разделен на определенное число акций.

Специальное значение для государственных акционерных обществ имеет Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который установил требования к корпоративному управлению в хозяйственных обществах, в которых доля государства превышает установленный размер. Указанный закон предусматривает обязательное применение принципов и рекомендаций Кодекса корпоративного управления, разработанного Банком России.

Для ОАО «РЖД» особое значение имеет Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», который определяет правовые, организационные и экономические основы деятельности железнодорожного транспорта. Статья 9 указанного Закона устанавливает, что управление государственной собственностью на железнодорожном транспорте осуществляется в соответствии с законодательством РФ о собственности и хозяйственных обществах, а также в соответствии с положениями, утвержденными Правительством РФ.

Важное место в системе нормативного регулирования занимает постановление Правительства РФ от 31 декабря 2010 г. № 1214 «О совершенствовании порядка управления акционерными обществами, акции которых находятся в федеральной собственности, и федеральными государственными унитарными

предприятиями», а также постановление Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами (“золотой акции”)). Данный нормативный акт регламентирует порядок формирования и функционирования советов директоров, работу советов по контролю и ревизионных комиссий, выступая основным инструментом государственного контроля над деятельностью государственных акционерных обществ.

Кроме того, применяется приказ Росимущества от 19 июля 2019 г. № 181 «Об утверждении состава и порядка деятельности Комиссии по отбору кандидатов для избрания в органы управления и ревизионные комиссии акционерных обществ, акции которых находятся в собственности Российской Федерации, за исключением акционерных обществ, указанных в абзацах втором и третьем пункта 1 Положения об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами (“золотой акции”)). Указанный документ содержит рекомендации по организации деятельности органов управления государственных акционерных обществ и применению лучших практик корпоративного управления.

2. Структура и полномочия органов контроля в ОАО «РЖД»

Система контроля и надзора в ОАО «РЖД» представляет собой многоуровневую конструкцию, включающую органы внутреннего управления компании, органы государственного контроля и надзора, а также органы, осуществляющие контроль со стороны акционеров. Согласно Уставу открытого акционерного общества «Российские железные дороги» и положениям Закона об АО высшим органом управления общества является общее собрание акционеров, которое осуществляет контроль над деятельностью совета директоров и исполнительного органа.

Совет директоров ОАО «РЖД» является коллегиальным органом управления компанией и осуществляет общее руководство деятельностью общества между собраниями акционеров (см. Положение о Совете директоров открытого акционерного общества «Российские железные дороги», утвержденное распоряжением Правительства РФ от 24 июня 2023 г. № 1664-р). В составе Совета директоров функционирует Комитет по контролю, аудиту и управлению рисками, который согласно Положению о деятельности органов управления государственных акционерных обществ должен включать независимых директоров. Указанный Комитет осуществляет надзор за эффективностью системы внутреннего контроля, деятельностью внутреннего аудита и управлением рисками в компании.

Ревизионная комиссия ОАО «РЖД» представляет собой специализированный орган внутреннего контроля, который согласно ст. 85 Закона об АО избирается общим собранием акционеров, и наделена правом проверки финансово-хозяйственной деятельности общества (см. Положение о правлении открытого акционерного общества «Российские железные дороги», утвержденное распоряжением Правительства РФ от 24 июня 2023 г. № 1664-р). Членами ревизионной комиссии не могут быть лица, входящие в состав совета директоров и исполнительного органа, что обеспечивает независимость контрольной функции.

Ревизионная комиссия имеет право требовать от органов управления и работников общества предоставления документов и сведений, необходимых для проведения проверок.

Внутренний аудит в ОАО «РЖД» осуществляется специальным подразделением — Управлением внутреннего аудита, которое функционирует в соответствии с Положением о внутреннем аудите, утвержденным советом директоров. Внутренний аудит проводит независимую оценку эффективности системы управления рисками, внутреннего контроля и корпоративного управления. Согласно международным стандартам внутреннего аудита, которые применяются в ОАО «РЖД», внутренний аудит должен обладать организационной независимостью и иметь прямой доступ к высшему руководству и органам контроля.

Внешний аудит ОАО «РЖД» осуществляется аудиторской организацией, независимо избираемой общим собранием акционеров. Аудиторская организация проверяет годовую финансовую отчетность на соответствие установленным стандартам и требованиям законодательства, выражая мнение о достоверности финансовой информации.

3. Государственный контроль и надзор над деятельностью ОАО «РЖД»

Государственный контроль над деятельностью ОАО «РЖД» осуществляется уполномоченными органами власти, действующими в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации». Основным органом, осуществляющим государственный контроль за использованием государственного имущества в ОАО «РЖД», является Росимущество (в его функции входит контроль за эффективностью использования государственной собственности).

Ространснадзор осуществляет надзор за соблюдением законодательства о железнодорожном транспорте, включая проверку соответствия деятельности ОАО «РЖД» требованиям Федерального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации». Указанная служба имеет право проводить проверки технического состояния инфраструктуры, безопасности движения, соответствия стандартам обслуживания пассажиров.

Важное место в системе государственного контроля занимает Счетная палата РФ, которая согласно Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» осуществляет контроль и ревизию расходов бюджетных средств и использования государственного имущества. В отношении ОАО «РЖД» Счетная палата проводит проверки целевого использования государственных дотаций и субсидий, предоставляемых компании.

Антимонопольный контроль над деятельностью ОАО «РЖД» осуществляется ФАС России в соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Учитывая стратегическое значение железных дорог в экономике страны, деятельность ОАО «РЖД» подпадает под усиленный антимонопольный контроль, особенно в части установления тарифов на грузовые и пассажирские перевозки.

Финансовый контроль осуществляется ФНС России в части соблюдения налогового законодательства, а также Банком России в части соблюдения требований законодательства о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

4. Правовые механизмы защиты интересов государства как акционера

Защита интересов государства, как основного акционера ОАО «РЖД», обеспечивается комплексом правовых механизмов, предусмотренных как общим законодательством об акционерных обществах, так и специальными нормами, применяемыми к государственным компаниям. Согласно ст. 65 Закона об АО государство может осуществлять контроль за деятельностью акционерного общества через представителей, входящих в состав совета директоров. В ОАО «РЖД» представители государства составляют большинство в Совете директоров, что обеспечивает контроль над принятием стратегических решений.

Механизм преимущественного права на приобретение акций, предусмотренный ст. 71 Закона об АО, может быть использован государством для предотвращения нежелательного изменения структуры акционерного капитала. Соответствующие положения содержатся в Уставе ОАО «РЖД», который предусматривает преимущественное право Российской Федерации на приобретение акций, отчуждаемых другими акционерами.

Важным механизмом защиты государственных интересов является требование одобрения Советом директоров крупных сделок. Согласно ст. 78 Закона об АО крупные сделки (сделки, стоимость которых превышает 25% стоимости активов общества) должны быть одобрены советом директоров. В ОАО «РЖД» установлен еще более жесткий порядок — требуется одобрение общим собранием акционеров. Данное требование обеспечивает контроль государства над стратегическими решениями компании.

Согласно постановлению Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 738 в государственных акционерных обществах устанавливаются ограничения на вознаграждение членам совета директоров, членам ревизионной комиссии и исполнительному органу. Указанные ограничения направлены на предотвращение неоправданного расходования средств компании и защиту интересов государства как собственника.

5. Правовые проблемы и пути их разрешения

Анализ практики контроля и надзора в ОАО «РЖД» позволяет выявить ряд правовых проблем, требующих совершенствования.

Первая проблема связана с дублированием функций различных органов контроля. Внутренний аудит, ревизионная комиссия и Комитет по контролю в составе совета директоров зачастую проверяют одни и те же вопросы, что приводит к неэффективному использованию ресурсов и создает дополнительную нагрузку на проверяемые подразделения. Для разрешения данной проблемы необходимо четко разграничить компетенцию указанных органов и установить координационные механизмы их взаимодействия.

Вторая проблема состоит в недостаточной независимости органов контроля от исполнительного органа. Несмотря на требования постановления Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 738 о включении независимых директоров в состав Комитета по контролю, на практике независимые директора часто могут оказываться под влиянием исполнительного органа. Для обеспечения подлинной независимости необходимо установить четкие критерии независимости, проводить обучение независимых директоров и обеспечивать их информационную поддержку.

Третья проблема связана с координацией между органами внутреннего контроля и органами государственного надзора. Зачастую органы государственного надзора не имеют достаточной информации о результатах проверок, проводимых органами внутреннего контроля, что затрудняет эффективное осуществление государственного контроля. Для разрешения этой проблемы целесообразно установить обязанность информирования органов государственного надзора о результатах проверок, проводимых органами внутреннего контроля, при соблюдении требований конфиденциальности.

Четвертая проблема заключается в отсутствии единой методологической базы для проведения контрольных мероприятий. Различные органы контроля применяют разные методологии и подходы к оценке деятельности компании, что приводит к несопоставимости результатов. Для разрешения этой проблемы рекомендуется разработать единые методические рекомендации по проведению контрольных мероприятий в государственных акционерных обществах.

Пятая проблема связана с ограниченностью полномочий органов контроля в части доступа к информации. Хотя Закон об АО предусматривает право органов контроля требовать от органов управления предоставления документов и сведений, на практике исполнительный орган может ограничивать доступ к конфиденциальной информации, ссылаясь на коммерческую тайну. Необходимо установить четкие пределы ограничения доступа к информации и предусмотреть механизмы разрешения споров по этому вопросу.

Структура органов контроля в ОАО «РЖД» отличается многоуровневостью и включает как органы внутреннего управления, так и органы государственного надзора. Каждый орган контроля имеет четко определенные полномочия и нормативную базу, однако между ними существует определенное дублирование функций, что требует совершенствования координационных механизмов (табл. 1).

Таблица 1

Структура и компетенция органов контроля в ОАО «РЖД»

Орган контроля	Нормативная база	Основные полномочия	Периодичность проверок
Ревизионная комиссия	Статья 85 Закона об АО, Устав ОАО «РЖД»	Проверка финансово-хозяйственной деятельности, соответствия деятельности законодательству	По мере необходимости, не менее одного раза в квартал
Комитет по контролю Совета директоров	Постановление Правительства № 307, Положение о Совете директоров	Надзор за системой внутреннего контроля, оценка рисков, контроль над внутренним аудитом	Ежемесячно
Управление внутреннего аудита	Положение о внутреннем аудите, Международные стандарты внутреннего аудита	Независимая оценка эффективности системы управления рисками, проверка соответствия законодательству	По плану, в среднем 2—3 проверки в месяц
Внешний аудит	Статья 96 Закона об АО, Федеральный закон «Об аудиторской деятельности»	Проверка годовой финансовой отчетности, выражение мнения о достоверности информации	Один раз в год

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта	Федеральный закон «О железнодорожном транспорте»	Надзор за соблюдением требований безопасности, проверка технического состояния инфраструктуры	Плановые проверки один раз в три года, внеплановые по необходимости
--	--	---	---

6. Международные стандарты и лучшие практики корпоративного управления

Совершенствование системы контроля и надзора в ОАО «РЖД» требует учета международных стандартов и лучших практик корпоративного управления. Кодекс корпоративного управления, разработанный Банком России и одобренный Правительством РФ, содержит рекомендации по организации деятельности органов управления и контроля. Указанный Кодекс рекомендует применение принципов «применяй или объясняй» при внедрении его положений в практику управления компаниями.

Международные стандарты внутреннего аудита, разработанные Ассоциацией внутренних аудиторов (IIA), предусматривают необходимость обеспечения организационной независимости внутреннего аудита, его прямого доступа к органам контроля и руководству организации. ОАО «РЖД» имеет опыт применения указанных стандартов, однако требуется их более полная имплементация в практику деятельности компании.

Рекомендации Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по корпоративному управлению в государственных предприятиях подчеркивают необходимость четкого разграничения функций государства как собственника, государства как регулятора и функций органов управления компании. В ОАО «РЖД» указанное разграничение не всегда соблюдается, что приводит к конфликтам интересов и затрудняет эффективное управление компанией (табл. 2).

Практика европейских железнодорожных компаний показывает, что эффективная система контроля должна включать независимый аудит конкурентоспособности компании, регулярную оценку качества управления и открытую публикацию результатов проверок. Внедрение элементов указанной практики в ОАО «РЖД» могло бы повысить эффективность системы контроля и надзора.

Таблица 2

Сравнительный анализ требований к системе контроля в государственных акционерных обществах

Критерий	Российское законодательство	Рекомендации ОЭСР	Практика европейских компаний	Текущее состояние в ОАО «РЖД»
Независимость органов контроля	Требуется наличие независимых директоров в Комитете по контролю	Рекомендуется полная независимость от исполнителя органа	Обычно реализуется через отдельный совет по аудиту	Частично реализована
Доступ к информации	Право органов контроля требовать документы, с	Полный доступ к информации, необходимой	Без существенных ограничений	Ограничен ссылками на коммерческую тайну

	ограничениями по коммерческой тайне	для контроля		
Публичность результатов	Обязательная публикация результатов ревизии в сведениях об обществе	Рекомендуется максимальная открытость	Публикация аудиторских отчетов и заключений	Ограниченная публичность
Координация с органами государственного надзора	Не регламентирована в законодательстве	Рекомендуется установление механизмов координации	Обмен информацией через установленные каналы	Отсутствует
Периодичность проверок	Не установлена единая периодичность	Рекомендуется плановое расписание проверок	Ежегодный аудит, внеплановые по необходимости	Различна для разных органов контроля
Квалификационные требования	Установлены общие требования к членам ревизионной комиссии	Рекомендуется наличие специальной подготовки	Обязательная сертификация аудиторов	Требуется совершенствование

Анализ сравнительного состояния требований к системе контроля в государственных акционерных обществах показывает, что российское законодательство предусматривает многие из рекомендаций международных организаций, однако их практическая реализация в ОАО «РЖД» требует значительного совершенствования. Особенно актуальными являются вопросы обеспечения полной независимости органов контроля, расширения доступа к информации, повышения публичности результатов проверок и установления механизмов координации с органами государственного надзора.

Заключение

Правовая система контроля и надзора в ОАО «РЖД» представляет собой сложную многоуровневую конструкцию, включающую органы внутреннего управления, органы внутреннего контроля, органы государственного надзора и механизмы контроля со стороны акционеров. Нормативно-правовая база, регулирующая эту систему, представлена Законом об АО, специальным законодательством о железнодорожном транспорте, постановлениями Правительства РФ и внутренними нормативными актами компании.

Несмотря на наличие развитой системы контроля и надзора, существует ряд проблем, требующих совершенствования. К основным проблемам относятся дублирование функций различных органов контроля, недостаточная независимость органов контроля от исполнительного органа, отсутствие эффективной координации между органами внутреннего контроля и органами государственного надзора, отсутствие единой методологической базы для проведения контрольных мероприятий и ограниченный доступ к информации.

Для совершенствования системы контроля и надзора рекомендуется четко разграничить компетенцию различных органов контроля, усилить независимость органов контроля через установление четких критериев независимости и обеспечение информационной поддержки, установить механизмы координации

между органами внутреннего контроля и органами государственного надзора, разработать единые методические рекомендации по проведению контрольных мероприятий и определить четкие пределы ограничения доступа к информации.

Кроме того, целесообразно усилить внимание к применению международных стандартов и лучших практик корпоративного управления, включая рекомендации ОЭСР и международные стандарты внутреннего аудита. Внедрение указанных стандартов и рекомендаций будет способствовать повышению эффективности системы контроля и надзора, защите интересов государства как основного акционера и обеспечению устойчивого развития ОАО «РЖД» как стратегического предприятия национальной экономики.

Совершенствование правовых механизмов контроля и надзора в государственных акционерных обществах имеет не только теоретическое, но и практическое значение для обеспечения эффективного управления государственным имуществом, соблюдения принципов корпоративного управления и защиты интересов всех акционеров. Реализация предложенных рекомендаций будет способствовать повышению доверия инвесторов и общественности к управлению государственными компаниями и обеспечению их конкурентоспособности на мировом рынке.