

Критерии распространения антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, установленных в отношении государственных корпораций и компаний, на их дочерние организации

ЦИРИН *Артем Михайлович*, и.о. заведующего отделом методологии правовых проблем противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ответственный секретарь Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: antikor@izak.ru

Рассматриваются антикоррупционные запреты, ограничения и обязанности, установленные в отношении государственных корпораций (компаний). Анализируется реализация принципа, в соответствии с которым ограничения, запреты и обязанности, установленные в отношении работников, замещающих соответствующие должности, распространяются на них с учетом особенностей, обусловленных их правовым статусом. Приводится авторская классификация антикоррупционных запретов, установленных в отношении государственных корпораций (компаний). Отмечается, что существующие публично-правовые механизмы пока не могут поставить эффективный заслон проявлениям коррупции, и лишь немногим государственным корпорациям (компаниям) удалось обеспечить распространение своих антикоррупционных политик на дочерние организации.

Автором предлагается правовой механизм, а также критерии распространения антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, установленных в отношении государственных корпораций (компаний), на их дочерние организации. Распространение антикоррупционных стандартов на отдельных работников дочерних обществ государственных корпораций (компаний) предполагает формирование перечня должностных лиц и определение содержания антикоррупционных стандартов, применимых к организациям, контролируемым государственными корпорациями (компаниями).

Использование указанных подходов и критериев позволит усилить контроль и надзор правоохранительных органов за деятельностью дочерних организаций государственных корпораций (компаний), повысить роль подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений государственных корпораций (компаний) в реализации государственной антикоррупционной политики. Еще одним шагом по упрочению роли таких подразделений могло бы стать расширение их функционала за счет включения в него функции по осуществлению мониторинга соблюдения антикоррупционных стандартов в дочерних организациях государственных корпораций (компаний).

Ключевые слова: законодательство, коррупция, работник, статус, запреты, ограничения, структура, рекомендации.

Criteria for the Distribution of Anti-Corruption Prohibitions, Restrictions and Obligations Imposed on Public Corporations and Their Subsidiaries

A. M. TSIRIN, acting head of the Department of countering corruption methodology of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, responsible secretary of the Interdisciplinary council for coordination of scientific, educational and methodical ensuring of countering corruption, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: antikor@izak.ru

The article discusses the anti-corruption prohibitions, restrictions and obligations imposed on the state corporations (companies). The article analyzes the implementation of the principle, according to which restrictions, prohibitions and obligations in respect of the employees with the appropriate positions, apply to them, taking into account features due to their legal status. The author has made a classification of the anti-corruption prohibitions in respect of state corporations (companies). It is noted that the existing public-law mechanisms cannot provide an effective barrier to corruption, and only a few state corporations (companies) were able to disseminate their anti-corruption policies in subsidiaries.

The author proposes a legal mechanism and criteria for the dissemination of anti-corruption prohibitions, restrictions and duties in respect of state corporations (companies) to its subsidiaries. The anti-corruption standards for certain employees of subsidiaries of state corporations (companies) involve the formation of a list of officers and the determination of anti-corruption standards applicable to organizations controlled by state corporations (companies).

The use of these approaches and criteria will strengthen the control and supervision of law enforcement agencies over the activities of subsidiaries of state corporations (companies), to enhance the role of the departments for prevention of corruption and other violations of state corporations (companies) in the implementation of the state anti-corruption policy. Another step to consolidate the role of such units would be the extension of their functionality by incorporating functions for monitoring compliance with anti-corruption standards in the subsidiaries of state corporations (companies).

Keywords: law, corruption, worker, status, restrictions, limitations, structure, recommendations.

DOI: 10.12737/article_5a20050a4973d5.70919996

Антикоррупционное законодательство Российской Федерации постоянно совершенствуется, становится более целостным и системным, получает серьезную апробацию¹.

В развитие положений универсальной Конвенции ООН против коррупции 2003 г., рекомендаций международных организаций (Группы государств против коррупции (GRECO), Организации экономического сотрудничества и развития и др.) был принят ряд законодательных актов, значительно расширяющих сферу использования антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей².

¹ См.: Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С. Б. Иванов, Т. Я. Хабриева, Ю. А. Чиханчин [и др.]; отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016.

² См., например, федеральные законы от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противо-

Если раньше они устанавливались преимущественно в отношении государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, то в настоящее время распространяются на все более широкий круг лиц: лиц, замещающих государственные должности, муниципальных работников, служащих государственных корпораций, публично-правовых компаний, фондов, иных организаций, занятых в сфере оказания общественно значимых услуг³.

действию коррупции»», от 29 декабря 2010 г. № 437-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции».

³ В качестве примера можно также указать ограничения, налагаемые на медицинских и фармацевтических работников при осуществлении ими профессиональной дея-

В связи с этим возникают вопросы об определении границ правового регулирования, в том числе о допустимости дальнейшего распространения указанных запретов, ограничений и обязанностей, об установлении критериев определения организаций и категорий лиц, на которые антикоррупционные запреты и обязанности должны распространяться.

Государственная корпорация и государственная компания создаются на основании федерального закона, используют имущество для целей, определенных федеральным законом, предусматривающим их создание, осуществляют предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы⁴.

К числу наиболее актуальных проблем, решение которых имеет большое методологическое значение, относится вопрос о поиске критериев распространения антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, установленных в отношении государственных корпораций (компаний) на их дочерние организации⁵.

тельности (им запрещено принимать от производителей лекарств подарки, денежные средства, в том числе на оплату развлечений, проезд к месту отдыха и т. д.).

⁴ См.: *Ломакина Л. А.* Дисциплинарная ответственность работников государственных корпораций и государственных компаний за нарушение обязанностей и невыполнение запретов по российскому законодательству как мера противодействия коррупции // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 123.

⁵ В соответствии со ст. 67³ ГК РФ хозяйственное общество признается дочерним, если другое (основное) хозяйственное товарищество или общество в силу преобладающего участия в его уставном капитале, либо в соответствии с заключенным между ними договором, либо иным образом имеет возможность определять решения, принимаемые таким обществом.

Постановлением Правительства РФ от 22 июля 2013 г. № 613 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, и работниками, замещающими должности в этих организациях, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверке достоверности и полноты представляемых сведений и соблюдения работниками требований к служебному поведению» определен перечень организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством РФ. К таким организациям относятся, например: Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»; «Газпром»; Банк ВТБ; «Россети»; Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом».

Организации, указанные в отмеченном перечне, имеют разную организационно-правовую форму, а на их работников распространяется неодинаковый объем антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей. Так, для государственных корпораций и компаний особенно остро стоит вопрос об обеспечении единых подходов к противодействию коррупции в контуре своего управления. На необходимость координации действий организаций, входящих в контур управления государственных компаний, указывают и действующие нормативные правовые акты. Например, распоряжением Правительства РФ от 3 апреля 2013 г. № 511-р была утверждена Стратегия развития электросетевого комплекса Российской Федерации, в соответствии с которой ПАО «Россети» призвано обеспечить координацию действий всех сетевых организаций России (включая территориальные сетевые организации, не входящие в со-

став объединенной компании) в области тарифов, технической политики и планирования инвестиций, обеспечения прозрачности финансово-хозяйственной деятельности, а также в области антикоррупционной политики.

Устав ПАО «Россети» определяет правовое положение только данного общества и не распространяет свое действие на иные организации электросетевого комплекса. Несмотря на то что ПАО «Россети» осуществляет корпоративное управление, ограниченное возможностями использования прав мажоритарного акционера, в отношении ряда дочерних организаций, осуществляющих деятельность по передаче электрической энергии, у него отсутствуют основанные на законе иные правовые дозволения для выполнения в полном объеме вышеуказанных функций.

К сожалению, существующие публично-правовые и корпоративные механизмы пока не могут поставить эффективный заслон проявлениям коррупции. Допустим, государство в лице Федерального агентства по управлению государственным имуществом имеет 100% пакета акций компании, управляющей по отношению к какой-то сфере промышленности. Однако устав компании определяет правовое положение только данного общества и не распространяет свое действие на иные организации отраслевой принадлежности.

Фактически организационная структура управления при такой схеме сводится к возможности управляющей компании влиять на принимаемые решения исключительно через своих представителей в органах управления своих дочерних обществ. Отмеченная ситуация складывается, например, в электросетевом комплексе.

Для решения данной проблемы может быть предложен такой критерий распространения антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, установленных в от-

ношении государственных корпораций и компаний на их дочерние организации, как участие в реализации в отношении дочерних организаций государственной политики в установленной сфере деятельности.

Однако пока большее внимание уделяется установлению категорий соответствующих должностных лиц, на которые распространяются соответствующие антикоррупционные запреты, ограничения и обязанности.

В частности, в ст. 12⁴ Федерального закона «О противодействии коррупции» установлен важный принцип, заключающийся в том, что на работников, замещающих должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, запреты, ограничения и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции, распространяются с учетом особенностей, обусловленных их правовым статусом.

В вышеуказанной статье речь идет непосредственно об ограничениях, запретах и обязанностях, установленных в отношении лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, федеральными законами «О противодействии коррупции» и от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (п. 5 ч. 1 ст. 16, ст. 17, 18, 20, 20¹).

Вместе с тем реализация принципа, согласно которому ограничения, запреты и обязанности, установленные в отношении работников, замещающих соответствующие должности, распространяются на них с учетом особенностей, обусловленных их правовым статусом, позволяет ограничить объем указанных запретов, ограничений и обязанностей (см. ст. 349¹ ТК РФ).

Таким образом, особенности регулирования труда работников государственных корпораций (компаний) отражают специфику их труда, обусловленную, с одной стороны, особым характером деятельности

таких работников, связанной с обеспечением реализации государственной корпорацией (компанией) интересов общества и государства, а с другой стороны, необходимостью предотвращения совершения данными лицами коррупционных правонарушений⁶.

Большая часть из устанавливаемых запретов и ограничений направлена на недопущение конфликта интересов в том понимании, в котором оно закрепляется в ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции». В юридической литературе высказывается мнение, что «существенное значение категория конфликта интересов имеет и в корпоративном праве, особенно при регулировании деятельности акционерных обществ»⁷.

Следует согласиться с А. В. Габовым, который предлагает понимать под конфликтом интересов «ситуацию (состояние), при которой интересы лица — участника корпоративных отношений — не совпадают с интересами самой корпорации (акционерного общества) и (или) других участников корпоративных отношений». Ученый отмечает, что сведение категории «конфликт интересов» к проблеме отношений «принципал — агент» несколько сужает широту проблемы⁸. Так, одним из наиболее типичных примеров противопоставления интересов участников корпо-

ративного образования является имплицитно присутствующий практически в любой корпорации конфликт интересов мажоритарного и миноритарных участников⁹.

В Методических рекомендациях по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции Минтруда России (утв. 8 ноября 2013 г.) отмечается, что распространение антикоррупционных программ, политик, стандартов поведения, процедур и правил следует осуществлять в отношении не только организаций-контрагентов, но и зависимых (подконтрольных) организаций.

Вместе с тем на практике достичь это затруднительно не только потому, что дочерние общества нередко имеют собственные антикоррупционные политики и производные от них документы, но и по причине отсутствия соответствующих нормативно-правовых оснований.

Сложность заключается еще и в том, что ст. 13³ Федерального закона «О противодействии коррупции» устанавливает обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции, и по мере развития антикоррупционного законодательства не всегда удавалось обеспечить синхронность выполнения данного требования на всех уровнях управления, например в рамках холдинговой структуры.

При этом немногим государственным корпорациям и компаниям удалось обеспечить распространение своих антикоррупционных политик на дочерние организации. В качестве позитивного примера можно привести Государственную корпорацию по атомной энергии «Росатом», в которой одной из первых была принята единая отраслевая антикоррупционная политика¹⁰.

⁶ Подробнее см.: Ломакина Л. А. Особенности регулирования труда работников государственных корпораций, государственных компаний по российскому законодательству как меры противодействия коррупции // Журнал российского права. 2016. № 7.

⁷ Мазо М. А. Конфликт интересов в акционерном обществе: понятие, виды, гражданско-правовые конструкции регулирования // Российский юридический журнал. 2014. № 2.

⁸ См.: Габов А. В. Сделки с заинтересованностью в практике акционерных обществ: проблемы правового регулирования. М., 2005.

⁹ См.: Молотников А. Е. Ответственность в акционерных обществах. М., 2006. С. 96—97.

¹⁰ Подробнее см. приказ Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»

Назначением Единой отраслевой антикоррупционной политики Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее организаций является установление основных принципов противодействия коррупции, методологических подходов и инструментов, следование которым позволяет:

1) формировать регламентные, методические и организационные основы противодействия коррупции (в том числе Кодекс этики и служебного поведения работников Госкорпорации «Росатом» и иные локальные нормативные акты антикоррупционной направленности);

2) информировать организации атомной отрасли о правовом обеспечении работы по противодействию коррупции и ответственности за совершение коррупционных правонарушений;

3) обеспечивать: исполнение законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции; создание условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и обеспечивающих снижение уровня коррупции; соблюдение работниками Госкорпорации «Росатом» и ее организаций норм антикоррупционного поведения; применение мер принуждения, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Аналогичный подход применяется ПАО «Объединенная авиастроительная корпорация». Антикоррупционная политика ПАО «ОАК» (утв. приказом Президента ПАО «ОАК» от 10 февраля 2017 г. № 28) определяет единые принципы, нормы, стандарты, процедуры, функции и

мероприятия, направленные на профилактику и противодействие коррупции в ПАО «ОАК» и его дочерних обществах. Антикоррупционная политика является неотъемлемой частью организационно-распорядительной документации в области противодействия коррупции и обязательной для исполнения всеми работниками Общества, дочерних организаций, вне зависимости от занимаемой должности и выполняемых функций.

Пунктом 17 Национального плана противодействия коррупции на 2016—2017 годы (утв. Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147) Госкорпорации «Росатом» рекомендовано совместно с другими государственными корпорациями (компаниями) принять меры по повышению эффективности деятельности межведомственной рабочей группы по вопросам совершенствования работы по противодействию коррупции в дочерних хозяйственных обществах государственных корпораций (компаний).

Представляется, что принятие таких мер должно основываться не только на локальных нормативных правовых актах, но и на нормах закона. Вместе с тем законодательные изменения в данной сфере находятся лишь в проектной стадии. Вопрос о введении отдельных антикоррупционных запретов и ограничений для работников дочерних хозяйственных обществ государственных корпораций (компаний) был поставлен в одном из законопроектов, подготовленных по данному вопросу Минтрудом России¹¹.

Законопроектом Минтруда России предусматривается несколько критериев распространения антикоррупционных запретов, ограни-

от 14 апреля 2015 г. № 1/364-П «Об утверждении Единой отраслевой антикоррупционной политики Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее организаций и Типовых отраслевых методических рекомендаций по оценке коррупционных рисков в организациях Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»».

¹¹ См. проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты (в части совершенствования ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции для работников организаций)».

чений и обязанностей, установленных в отношении государственных корпораций (компаний), на их дочерние организации:

1) осуществление государственной корпорацией (компанией) в отношении организации функции учредителя и (или) правомочий собственника имущества от имени Российской Федерации;

2) принадлежность более 50% акций (долей в уставном капитале) государственным корпорациям (компаниям);

3) принадлежность более 50% акций (долей в уставном капитале) государственным корпорациям (компаниям), хозяйственным обществам, указанным в п. 2;

4) принадлежность более 50% акций (долей в уставном капитале) дочерним хозяйственным обществам, указанным в п. 3.

Таким образом, преимущественно применяется критерий принадлежности определенного числа процентов акций (долей в уставном капитале) дочерним хозяйственным обществам. Вместе с тем непонятно, почему косвенное участие ограничивается лишь «третьей степенью» владения. Представляется, что во внимание должен браться также критерий источника преимущественного финансирования дочерней организации государственной корпорацией (компанией).

Для обеспечения дифференцированного подхода к дочерним организациям в качестве критерия распространения на них антикоррупционного регулирования государственных корпораций (компаний) может быть также определено использование ими в своей деятельности денежных средств, выделяемых бюджетами всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. При этом в качестве основания распространения антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, установленных в отношении государственных корпораций (компаний), на их дочерние организа-

ции может являться критерий преимущественного финансирования за счет вышеуказанных средств.

Введение в законодательство конкретного запрета, ограничения или обязанности должно быть обусловлено выбором средств правового регулирования (обязывание, дозволение, запрещение, ограничение). Однако в настоящее время такой выбор субъективен и практически не обосновывается в документах, сопровождающих проекты нормативных актов.

Распространение антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, установленных федеральным законом о противодействии коррупции, на любых работников дочернего хозяйственного общества государственной корпорации (компаний) представляется не вполне обоснованным. В настоящее время продолжается процесс консолидации бизнес-структур вокруг государственных компаний (корпораций), осуществляемый посредством укрепления и объединения таких организаций, перехода их в статус дочерних. При этом дополнительные ограничения, налагаемые на работников указанных организаций, могут затруднить указанный процесс.

Установление дополнительных запретов и ограничений в отношении дочерних хозяйственных обществ должно иметь дифференцированный характер, как того требует вышеупомянутая ст. 12⁴ Федерального закона «О противодействии коррупции». Запреты и ограничения должны соответствовать направлениям деятельности организации, правовому статусу ее должностных лиц и объему их полномочий. Работники организаций, в отношении которых вышеуказанный критерий не соблюдается, не должны нести избыточный объем запретов, ограничений и обязанностей.

Распространение антикоррупционных стандартов на отдельных работников дочерних обществ госу-

дарственных корпораций (компаний) предполагает формирование перечня должностных лиц и определение содержания антикоррупционных стандартов, применимых к организациям, контролируемым государственными корпорациями (компаниями). Представляется, что перечень должностей, применимый к дочерним организациям, государственным корпорациям (компаниям), должен быть аналогичен перечню, установленному постановлением Правительства РФ от 22 июля 2013 г. № 613.

Использование указанных подходов и критериев позволит усилить контроль и надзор право-

охранительных органов за деятельностью дочерних организаций государственных корпораций (компаний), повысить роль подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений государственных корпораций (компаний) в реализации государственной антикоррупционной политики. Еще одним важным шагом по упрочению роли таких подразделений могло бы стать расширение их функционала за счет включения в него функции по осуществлению мониторинга соблюдения антикоррупционных стандартов в дочерних организациях государственных корпораций (компаний).

Библиографический список

Габов А. В. Сделки с заинтересованностью в практике акционерных обществ: проблемы правового регулирования. М., 2005.

Ломакина Л. А. Дисциплинарная ответственность работников государственных корпораций и государственных компаний за нарушение обязанностей и невыполнение запретов по российскому законодательству как мера противодействия коррупции // Журнал российского права. 2016. № 11.

Ломакина Л. А. Особенности регулирования труда работников государственных корпораций, государственных компаний по российскому законодательству как меры противодействия коррупции // Журнал российского права. 2016. № 7.

Мазо М. А. Конфликт интересов в акционерном обществе: понятие, виды, гражданско-правовые конструкции регулирования // Российский юридический журнал. 2014. № 2.

Молотников А. Е. Ответственность в акционерных обществах. М., 2006.

Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С. Б. Иванов, Т. Я. Хабриева, Ю. А. Чиханчин [и др.]; отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016.

