

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ



DOI: 10.26794/2304-022X-2023-13-1-47-53

УДК 328.185(045)

JEL K31

Правовое обоснование предупреждения коррупционных рисков, связанных с участием государственных гражданских служащих в управлении коммерческими организациями

С.Г. Еремин

Финансовый университет, Москва, Россия

АННОТАЦИЯ

Цель статьи состоит в исследовании проблемы предупреждения коррупционных рисков, связанных с участием государственных гражданских служащих на безвозмездной основе в управлении организациями предприятиями различной формы собственности. **Задачи статьи** – изучить допустимые законодателем случаи участия замещающих государственных должностей лиц в управлении коммерческой или некоммерческой организацией, рассмотреть связанные с этим внешние и внутренние коррупционные риски, уточнить причины их возникновения. **Практическим результатом исследования** является разработка на основании положений российских и международных правовых актов, в частности стандартов ISO 26000, ISO 37000, ISO 37001 и ISO 37002, перечня мер и условий предупреждения такого рода рисков и механизма их реализации.

Ключевые слова: предупреждение коррупционных рисков; государственный гражданский служащий; безвозмездная основа; управление организацией; коллегиальный орган

Для цитирования: Еремин С.Г. Правовое обоснование предупреждения коррупционных рисков, связанных с участием государственных гражданских служащих в управлении коммерческими организациями. *Управленческие науки*. 2023;13(1):47-53. DOI: 10.26794/2304-022X-2023-13-1-47-53

ORIGINAL PAPER

Legal Justification for the Prevention of Corruption Risks Associated with the Participation of State Civil Servants in The Management of Commercial Organizations

S.G. Eremin

Financial University, Moscow, Russia

ABSTRACT

The **purpose** of the article is to investigate the problem of preventing corruption risks associated with the participation of state civil servants on a gratuitous basis in the management of organizations and enterprises of various forms of ownership.

The **objectives** of the article are to study the cases of participation of persons holding public positions in the management of a commercial or non-profit organization allowed by the legislator. To consider the external and internal corruption risks associated with the participation of state civil servants on a gratuitous basis in the management of organizations and enterprises of various forms of ownership, to clarify the causes of their occurrence.

The **practical result of the study** is that, based on the provisions of Russian and international legal acts, in particular ISO 26000, ISO 37000, ISO 37001 and ISO 37002 standards, a list of measures and conditions for preventing corruption risks associated with the participation of state civil servants on a gratuitous basis in the management of organizations and enterprises of various forms of ownership has been developed.

Keywords: prevention of corruption risks; public civil servant; non-reimbursable (gratuitous) basis; organization management; collegial body

For citation: Eremin S.G. Legal justification for the prevention of corruption risks associated with the participation of state civil servants in the management of commercial organizations. *Management sciences*. 2023;13(1):47-53. DOI: 10.26794/2304-022X-2023-13-1-47-53

© Еремин С.Г., 2023

В национальном законодательстве для лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности, установлен практически абсолютный запрет на замещение других должностей в государственных органах власти (местного самоуправления), о чем говорится в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹; данные запреты, как отмечают Е. А. Сумина и А. А. Касаткина, в большинстве своем ориентированы на исключение конфликта интересов [1]. Одновременно с этим, например «запрет на участие в управлении коммерческой или некоммерческой организацией», характерен широким спектром исключений, обилие и открытость списка которых и по сей день вызывает множество вопросов. По мнению С. Н. Швердяева, «в этой части российское законодательство мотивировано прикладной, казуальной логикой и ожидает прохождения некоторой фазы практической стабилизации для формулирования правил поведения более общего характера» [2].

В целом же общая логика данных исключений на сегодняшний день такова: замещающие государственные должности лица, за исключением ряда случаев, не вправе участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией (см. рисунок).

Так, государственные гражданские служащие могут быть избраны в советы директоров обществ, в которых Российская Федерация или ее субъект выступают учредителем (акционером, участником). В качестве примера приведем Росимущество (орган, осуществляющий полномочия собственника акций) или другие государственные структуры, например Минобороны России, Управление делами Президента Российской Федерации, Минфин России, Правительство Российской Федерации².

¹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (последняя редакция). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/?ysclid=emrlgxsft683178828

² Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 30.12.2021). Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215; Постановление Правительства Российской Федерации от 03.12.2004 № 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении открытыми акционерными обществами («зо-

Для того чтобы стать членом коллегиального органа управления коммерческой компании, которая является организацией госкорпорации, госкомпании или публично-правовой компании, владеющей более 50% ее акций (долей), государственному гражданскому служащему необходимо выполнять требования Положения, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.10.2020 № 1602 (далее — Положение)³. В соответствии с этим документом служащий должен направить ходатайство, а получив разрешение представителя нанимателя — участвовать в управлении организацией на безвозмездной основе и вне пределов служебного времени⁴.

Государственный гражданский служащий также может участвовать в управления другими юридическими лицами на безвозмездной основе и на основании акта Президента или Правительства России. К примеру, члены наблюдательного совета госкорпорации «Ростехнологии» назначаются на должность Президентом Российской Федерации⁵.

У государственного гражданского служащего есть возможность быть избранным в органы юридического лица некоммерческими организациями, например жилищными, жилищно-строительными, гаражными кооперативами, товариществами собственников недвижимости. Для этого ему необходимо получить разрешение представителя нанимателя в порядке, установ-

лотой акции)». Пп. 2–5, 8, 12. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50597/125721a1ce03a80be141051120f4a5fd8cd8f9f3/?ysclid=lemvg49z90772829093

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 05.10.2020 № 1602 «Об утверждении Положения о порядке участия федерального государственного гражданского служащего на безвозмездной основе в управлении коммерческой организацией, являющейся организацией государственной корпорации, государственной компании или публично-правовой компании, более 50 процентов акций (долей) которой находится в собственности государственной корпорации, государственной компании или публично-правовой компании, в качестве члена коллегиального органа управления этой организации». URL: <https://ipbd.ru/doc/0001202010080003/?ysclid=lemvt59xgb177004508>

⁴ Там же. Пп. 2–3.

⁵ Федеральный закон от 23.11.2007 № 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» (ред. от 31.07.2020). Собрание законодательства Российской Федерации. 2007:48(5814). Ст. 11, п. 3.

— Во-первых, участие на безвозмездной основе в управлении политической партией, органом профессионального союза или участие в общем собрании иной общественной организации

— Во-вторых, участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией — с предварительным уведомлением соответствующего высшего органа власти

— В-третьих, участие на безвозмездной основе в деятельности коллегиального органа организации по специальному уполномочению соответствующего высшего органа власти данного территориального уровня

— В-четвертых, представление на безвозмездной основе публичных интересов в органах управления и ревизионной комиссии организации, учредителем которой является Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование

Рис. / Fig. Исключения, при которых государственные (муниципальные) служащие вправе управлять коммерческой или некоммерческой организацией / Exemptions when civil (municipal) servants are entitled to run a commercial or non-profit organisation

Источник / Source: составлено автором на основе Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (последняя редакция). Ст. 12.1, п. 3.2–3.5. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/?ysclid=lemrlgxsft683178828 / compiled by the author based on Federal Law "On Combating Corruption" dated December 25, 2008 No. 273-FZ (last edition).

ленном нормативно-правовым актом государственного органа⁶.

Следует отметить, что избрание членом совета директоров государственного гражданского служащего, включенного в установленный перечень⁷, и неуведомление об этом в порядке следования Федеральному закону № 273-ФЗ⁸ может стать для общества основанием для привлечения к административной ответственности по КоАП РФ⁹, так

⁶ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 30.12.2021). Собрание законодательства Российской Федерации. 2004:31(3215). Ст. 17, ч. 1, п. 3, Пп. «а».

⁷ Указ Президента РФ от 21.07.2010 № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции». Собрание законодательства Российской Федерации. 2010:30(4070).

⁸ Там же. Ч. 4 ст. 12.

⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 17.02.2023). ст. 19.29. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/56fc8b160d7d4acf2ee8ed080d3a4632e6caec2/?ysclid=lemxgljm12462536911/

как отношения между обществом и членом совета директоров являются гражданско-правовыми (согласно ГК РФ¹⁰ и информационному письму Президиума ВАС РФ от 14.03.2006 № 106¹¹).

Законодательством Российской Федерации регламентировано, что участие вышеназванного служащего в управлении коммерческой организацией не допускается в случае, если такое приводит или может привести к конфликту интересов при исполнении должностных обязанностей, а также нарушению иных ограничений и запретов, установленных федеральными законами.

¹⁰ Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ). п. 4 ст. 53. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/?ysclid=lemxk32o37554973176

¹¹ Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 14.03.2006 № 106 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел, связанных с взысканием единого социального налога». П. 2. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12046420/?ysclid=lemxpp4bd1905948302>

С позиции А.В. Конова, перемещение работников между государственными органами и иными учреждениями в целом заключают в себе определенный массив коррупционных рисков [3], причем как внутренних, так и внешних. К первым можно отнести увеличение проявлений корпоративного мошенничества, должностных преступлений; угрозу прямых потерь организации от подобных действий работников с целью получения личной выгоды, а не в интересах учреждения; рост издержек при реализации деятельности, снижение эффективности бизнес-процессов, увеличение себестоимости продукции (работ, услуг); формирование атмосферы вседозволенности и аморальности в организации; возможное ослабление конкурентоспособности последней и пр.; ко вторым — снижение стабильности функционирования учреждения, увеличение риска рейдерской атаки, использования конкурентами или иными заинтересованными лицами возникших уязвимостей; риск попадания в реестры неблагонадежных организаций; возникновение субсидарной ответственности по претензиям государства или третьих лиц; рост репутационных рисков; появление сложностей в выстраивании отношений с партнерами; затруднения прохождения проверок (в частности, служебных) и др.

С данным выводом о высокой рискогенности согласен Минтруд России. Так, в его Методических рекомендациях указано, что к лицам с высокой степенью участия в осуществлении коррекционно-опасных функций рекомендуется отнести тех, в чьи должностные обязанности входит: право решающей подписи; подготовка и визирование проектов решений; участие в коллегиальных органах, принимающих решения; составление акта проверки; выдача предписания об устранении нарушений и контроль за этим процессом, непосредственное ведение реестров, баз данных, содержащих коммерчески значимую информацию¹².

Возникновение данных рисков провоцируется нарушением установленных российским законодательством запретов и ограничений — в частности, о владении собственным бизнесом, приобретении

¹² Письмо Минтруда России от 25.12.2014 № 18-0/10/В-8980 «О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков» (вместе с «Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций»). Разд. 2. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_178382/?ysclid=lemya4fhrt155596722

ценных бумаг, по которым может быть получен доход, если это способно вызвать конфликт интересов.

Соответственно, предупреждение коррупционных рисков, связанных с участием государственных гражданских служащих на безвозмездной основе в управлении организациями и предприятиями различных форм собственности является приоритетной задачей нанимателя таких сотрудников. Решение данной задачи обнаруживается в стандартах ISO¹³. Так, например, в ISO 2600:2012 «Руководство по социальной ответственности»¹⁴ акцент делается, помимо очевидных позиций (к примеру, выявления рисков коррупции и противодействия возникновению ее предпосылок), на совершенствовании добросовестных деловых практик через осведомление о вопросах коррупции сотрудников и ключевых стейкхолдеров организации, поощрение за сообщения о нарушении корпоративной политики, неэтичном и несправедливом обращении, подачу примера антикоррупционного поведения и пр. В свою очередь авторы ISO 37001:2016 «Системы менеджмента противодействия коррупции — Требования и рекомендации по применению» предлагают полнофункциональный механизм управления коррупционными рисками и профилактики (предотвращения) соответствующих проявлений, адаптивный и для организаций публичного сектора. В данном стандарте следует обратить внимание на положение о документальном обеспечении политики противодействия коррупции, которая, должна, во-первых, быть соответствующим образом оформлена, во-вторых, доведена до сотрудников и деловых партнеров, с которыми связаны коррупционные риски, превышающие минимальный уровень, и, в-третьих, по мере возможности доступна соответствующим заинтересованным сторонам¹⁵.

В прошлом году Международная организация по стандартизации подготовила и опубликовала два

¹³ Стандарты ИСО — это международно признанные спецификации для продуктов, услуг и систем. Они создаются Международной организацией по стандартизации (International Organization for Standardization; ISO) ИСО для обеспечения качества, безопасности и эффективности.

¹⁴ ISO 2600:2012 «Руководство по социальной ответственности». URL: <https://www.iso.org/ru/iso-26000-social-responsibility.html>

¹⁵ ISO 37001:2016 «Системы менеджмента противодействия коррупции — Требования и рекомендации по применению». П 5.2. URL: <https://iso-management.com/wp-content/uploads/2019/10/ISO-37001-2016.pdf>

новых документа — ISO 37000:2021 «Управление организациями. Руководство»¹⁶ и ISO 37002:2021 «Системы управления сообщениями о фактах коррупции или незаконной деятельности. Руководящие указания»¹⁷. В основу первого положена так называемая концепция «надлежащего управления» (от англ. Good Governance); авторы документа полагают, что управление организацией, вне зависимости от формы собственности, дает возможность создавать атмосферу доверия и с внутренними, и с внешними участниками корпоративной экосистемы, действовать этично и ответственно при взаимодействии с ними, выводя управление за рамки преследования личных интересов, соблюдать юридические обязательства, что, как следствие, снижает вероятность возникновения коррупционных рисков и подобных проявлений.

Что касается второго документа (ISO 37002:2021), то по аналогии с ISO 37001:2016 он ориентирован на интеграцию в практику организационного менеджмента *системы управления* сообщениями о правонарушениях коррупционной направленности как отдельного бизнес-процесса, основное назначение которой отработка механизма целевого обмена информацией (с обеспечением соответствующих инструментов коммуникации) о предполагаемых или реальных проявлениях подобного рода со стороны служащих. Несмотря на жесткость такой меры, на наш взгляд, в условиях незавершенности механизма регулирования института предупреждения коррупционных рисков, связанных с участием государственных гражданских служащих на безвозмездной основе в управлении организациями и предприятиями различной формы собственности, инструментарий, предлагаемый разработчиками ISO 37002:2021, будет полезен.

Принимая за основу положения международных стандартов ISO 2600:2012, ISO 37001:2016, ISO 37000:2021, ISO 37002:2021 и Методические рекомендации Минтруда России, для целей минимизации вышеупомянутых рисков или их устранения необходимо реализовать такие меры, как:

- перераспределение функций между структурными подразделениями внутри организации

¹⁶ ISO 37000:2021 «Управление организациями. Руководство». URL: https://committee.iso.org/ISO_37000_Governance

¹⁷ ISO 37002:2021 «Системы управления сообщениями о фактах коррупции или незаконной деятельности. Руководящие указания». URL: <https://www.iso.org/ru/standard/65035.html>

(или предприятия), управлением которой занимается государственный гражданский служащий:

- использование информационных технологий в качестве приоритетного направления для осуществления служебной деятельности (служебная корреспонденция);

- интеграция в систему менеджмента организации (или предприятия), участие в управлении которой принимает участие государственный гражданский служащий на безвозмездной основе, бизнес-процессов по управлению сообщениями (от англ. whistleblowing management) о правонарушениях коррупционной направленности;

- исключение необходимости личного взаимодействия государственного гражданского служащего с лицами, с которыми возможны имущественные, корпоративные, близкие отношения, способствующие возникновению конфликта интересов [1];

- совершенствование механизма отбора государственных гражданских служащих, претендующих на управление в организациях различных форм собственности;

- сокращение количества государственных гражданских служащих, имеющих право решающей подписи, занимающихся подготовкой и визированием проектов решений, участвующих в коллегиальных органах, принимающих решения, составляющих акты проверки, выдающих предписания об устранении нарушений и контролирующих устранение выявленных нарушений, непосредственно ведущих реестры, базы данных, содержащие коммерчески значимую информацию;

- уменьшение сроков принятия управленческих решений;

- установление четкой регламентации способа и сроков совершения государственным гражданским служащим действий при осуществлении коррупционно опасной функции (функций);

- установление дополнительных форм отчетности служащих, осуществляющих управление в организациях и предприятиях различных форм собственности, о результатах принятых решений;

- проведение дополнительных мероприятий, направленных на выявление коррупционных рисков, связанных с участием государственных гражданских служащих на безвозмездной основе в управлении организациями и предприятиями различных форм собственности, интеграция

и поддержание политики и практики, противодействующих возникновению таких рисков.

Реализация указанных мер должна осуществляться на постоянной основе посредством:

- во-первых, организации внутреннего контроля, основанного на механизме проверочных мероприятий (антикоррупционный комплаенс [4–11]) за исполнением государственными гражданскими служащими, участвующими в управлении предприятиями и организациями различных форм собственности, своих обязанностей. Данные действия должны проводиться как в рамках проверки достоверности и полноты сведений о доходах, имуществе и обязательствах

имущественного характера, так и на основании поступившей информации о коррупционных проявлениях, в том числе публикаций о фактах подобной деятельности в СМИ, жалоб и обращений граждан и организаций, уведомлений о конфликте интересов;

- во-вторых, использования средств видеонаблюдения и аудиозаписи в местах приема представителей предприятий или организаций;

- в-третьих, проведения разъяснительной и иной работы для снижения возможностей коррупционного поведения государственного гражданского служащего при исполнении коррупционно опасных функций.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Сумина Е.А., Касаткина А.А. Отдельные аспекты ответственности за непринятие мер по урегулированию конфликта интересов. *Академическая мысль*. 2020;(4):115–118.
2. Шевердяев С.Н. Управление конфликтом интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности: конституционно-правовой анализ. М.: Юстицинформ; 2021. 392 с.
3. Конов А.В. Основные подходы к регулированию «вращающейся двери»: международный опыт. Pandia. URL: <https://pandia.ru/text/80/263/48988.php> (дата обращения: 01.04.2022).
4. Таут С.В., Овечкина М.А. Антикоррупционный комплаенс как инструмент профилактики правовых рисков и эффективной защиты имущественных прав компаний. *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2021;(3):99–107. DOI: 10.24411/2072–4098–2021–10306
5. Гармаев Ю.П., Иванов Э.А., Маркунцов С.А. Антикоррупционный комплаенс в Российской Федерации: междисциплинарные аспекты. М.: Юриспруденция; 2020. 240 с.
6. Сухаренко А.Н., Крылова Д.В. Антикоррупционное взаимодействие бизнеса и государства: состояние и перспективы. *Российская юстиция*. 2019;(1):53–56.
7. Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе: причины, предотвращение, урегулирование. М.: Инфра-М; 2016:31–56.
8. Крохина Ю.А. Юридическая сущность комплаенс-контроля в хозяйствующих субъектах с государственным участием. *Юридическая наука*. 2019;(1):35–39.
9. Долгова А.И., ред. Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы. М.: Рос. криминолог. ассоц.; 2015. 361 с.
10. Гармаев Ю.П., Степаненко Д.А., Степаненко Р.А. Расследование коррупционного посредничества. М.: Юрлитинформ; 2017. 208 с.
11. Цирин А.М., Матулис С.Н. Понятие скрытой аффилированности и способы ее выявления. *Журнал российского права*. 2020;(2):164–174. DOI: 10.12737/jrl.2020.025

REFERENCES

1. Sumina E.A., Kasatkina A.A. Certain aspects of responsibility for failure to resolve conflict of interest. *Akademicheskaya mysl' = Academic Thought*. 2020;(4):115–118. (In Russ.).
2. Sheverdyayev S.N. Management of the conflict of interests of persons holding state and municipal positions: Constitutional and legal analysis. Moscow: Yustitsinform; 2021. 392 p. (In Russ.).
3. Konov A.V. The main approaches to the regulation of the “revolving door”: International experience. Pandia. URL: <https://pandia.ru/text/80/263/48988.php> (accessed on 01.04.2022). (In Russ.).
4. Taut S.V., Ovechkina M.A. Anti-corruption compliance as a tool for preventing legal risks and effective protection of companies' property rights. *Imushchestvennyye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii = Property Relations in the Russian Federation*. 2021;(3):99–107. (In Russ.). DOI: 10.24411/2072–4098–2021–10306

5. Garmaev Yu.P., Ivanov E.A., Markuntsov S.A. Anti-corruption compliance in the Russian Federation: Interdisciplinary aspects. Moscow: Yurisprudentsiya; 2020. 240 p. (In Russ.).
6. Sukhareno A.N., Krylova D.V. Anti-corruption cooperation between business and the state: State and prospects. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justice*. 2019;(1):53–56. (In Russ.).
7. Nozdrachev A.F. Conflict of interests in the state and municipal service and the mechanism for its prevention and settlement. Moscow: Infra-M; 2016:31–56. (In Russ.).
8. Krokhina Yu.A. Legal essence of compliance control in business entities with state participation. *Yuridicheskaya nauka = Legal Science*. 2019;(1):35–39. (In Russ.).
9. Dolgova A.I., ed. Corruption: The state of counteraction and ways to optimize the fight. Moscow: Russian Criminological Association; 2015. 361 p. (In Russ.).
10. Garmaev Yu.P., Stepanenko D.A., Stepanenko R.A. Corrupt mediation investigation. Moscow: Yurlitinform; 2017. 208 p. (In Russ.).
11. Tsirin A.M., Matulis S.N. The concept of hidden affiliation and methods for its identification. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*. 2020;(2):164–174. (In Russ.). DOI: 10.12737/jrl.2020

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR



Сергей Геннадьевич Еремин — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление», Финансовый университет, Москва, Россия

Sergey G. Eremin — Cand. Sci. (Law.), Associate Professor, Associate Professor of the Department of State and Municipal Management, Finance University, Moscow, Russia

<https://orcid.org/0000-0002-1599-391X>

eremin_100@mail.ru

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Conflicts of Interest Statement: The author has no conflicts of interest to declare.

Статья поступила в редакцию 20.01.2023; после рецензирования 20.02.2023; принята к публикации 02.03.2023.

The article was submitted on 20.01.2023; revised on 20.02.2023 and accepted for publication on 02.03.2023.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The author read and approved the final version of the manuscript