АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 35.083

© Полионская Лариса Леонидовна
— начальник отдела координации и правового обеспечения Центра по организации противодействия коррупции структурного подразделения открытого акционерного общества «Российские железные дороги»

© Землин Александр Игоревич,
— доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой «Транспортное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), член Научно-консультационного совета Центра исследования проблем безопасности РАН (НЭС ЦИПБ РАН)
Zemlin.Aldr@yandex.ru

Актуальные вопросы предотвращения и урегулирования конфликта интересов в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации (на примере открытого акционерного общества «Российские железные дороги»)

Аннотация. В статье на основе применения методик системно-правового и формально-догматического подходов анализируется российское антикоррупционное законодательство, рассматриваются и анализируются труды представителей научных школ, правоприменительная практика, соотносимые с предметом исследования. Сделан вывод о том, что внимание, которое уделено в Национальном плане противодействия коррупции на 2018—2020 годы вопросам применения правовых механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов, вполне обосновано, поскольку в настоящее время поставлена задача по поиску новых средств предотвращения и урегулирования конфликта интересов не только на государственной службе, но и в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством РФ. Рассмотрен опыт ОАО «Российские железные дороги» по принятию системных мер, разработке и применению методических рекомендаций. Полученный результат может

способствовать распространению опыта ОАО «Российские железные дороги», что способно принести положительный эффект в интересах совершенствования российского антикоррупционного законодательства.

Ключевые слова: профилактика коррупционных правонарушений; антикоррупционное законодательство; конфликт интересов.

© Larisa L. Polionskaya
— head of the Coordination and Legal Support department
of the Center of Anti-Corruption Activities of JSCo “RZD”

© Aleksandr Ig. Zemlin
— Doctor of law, professor, head of the department of Transport Law
of the Law Institute of the Russian University of Transport,
honored scientist of the Russian Federation, supervisor of the direction
of the Scientific-Advisory Section of the Center for Security Studies
of the Russian Academy of Sciences (SAS CSS RAS)

Urgent issues of preventing and resolving conflicts of interest in the organizations established to fulfill the tasks assigned to the Government of the Russian Federation (on the example of JSC «Russian Railways»)

Abstract. Based on the application of systematic legal and formal-dogmatic approaches, the current paper has analyzed Russian anti-corruption legislation, considered the papers of representatives of scientific schools, and studied law enforcement practice relevant to the subject of the study. There has been concluded that the attention paid in the National Anti-Corruption Plan for 2018–2020 to the application of legal mechanisms to prevent and resolve conflicts of interest was well-founded, since the task has been now set to find new methods of preventing and resolving conflicts of interest not only in public service, but also in organizations established to fulfill the tasks assigned to the Government of the Russian Federation. There has been considered the experience of JSC «Russian Railways» in taking systemic measures, developing and applying methodological recommendations. The obtained result can contribute to the distribution of the Russian Railways’ experience, which can have a positive effect in improving Russian anti-corruption legislation.

Keywords: prevention of corruption offenses; anti-corruption legislation; conflict of interest.

Одним из приоритетных направлений предупреждения коррупции в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством РФ, и организаций в целом, определено предотвращение и урегулирование конфликта интересов.

В российском законодательстве впервые понятие конфликта интересов раскрыто в ст. 10 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В первоначальной редакции ст. 10 от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» интересующее нас понятие определяется как ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства. На неоднозначность, формально-логическую и юридическую ущербность данного определения указывали специалисты в сфере противодействия коррупции [1, 2]. В этой ситуации, учитывая ограниченный субъективный состав лиц, в отношении которых установлена обязанность предотвращения и урегулирования конфликта интересов, акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью могли ориентироваться на Кодекс корпоративного управления [решением Правительства РФ, принятом на заседании 13 февраля 2014 г. «О Кодексе корпоративного управления» одобрен проект указанного документа, Банку России рекомендовано довести Кодекс корпоративного управления до акционерных обществ. Письмом Банка России от 10 апреля 2014 г. № 06-52/2463 Кодекс корпоративного управления направлен акционерным обществам].

В Кодексе корпоративного управления под конфликтом интересов понимается любое противоречие между интересами общества и личными интересами члена совета директоров или коллегиального исполнительного органа общества либо единоличного исполнительного органа общества, под которыми понимаются любые прямые или косвенные личные интересы или интересы в пользу третьего лица, в том числе в силу его деловых, дружеских, семейных и иных связей и отношений, занятия им или связанными с ним лицами должностей в ином юридическом лице, владения им или связанными с ним лицами акциями в ином юридическом лице, противоречия между его обязанностями по отношению к обществу и обязанностями по отношению к другому лицу. К возникновению конфликта интересов, в частности, может привести заключение сделок, в которых соответствующее лицо прямо или косвенно заинтересовано, приобретение акций (долей) конкурирующих с

обществом юридических лиц, занятие должностей в таких юридических лицах, установление с ними договорных отношений, иная связь с ними.

Однако следует учитывать то обстоятельство, что этот документ носит рекомендательный характер, его внедрение обусловлено решением органов управления обществом и соответствующими корпоративными процедурами.

В отношении работников акционерных обществ наиболее близким к определению конфликта интересов представляется понятие заинтересованности в сделке, предусмотренное п. 1 ст. 81 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», в соответствии с которым заинтересованность конкретного лица в определении условий сделки, выборе контрагента, определении цены сделки, обусловленной его личным материальным и иным интересом, не совпадающим с интересом общества в целом, заинтересованность в совершении сделки заключается в том, что лицо тем или иным образом участвует в делах как самого общества и может влиять на принимаемые в нем решения, так и участвует в делах контрагента, имеет возможность влиять на решения, принимаемые контрагентом по сделке.

Таким образом, конфликт интересов можно определить как предполагаемое законом противоречие интересов одного и того же лица, являющееся следствием участия этого лица в нескольких правоотношениях, которое может повлиять на формирование его воли в ущерб правам и охраняемым законом интересам корпорации и ее участников.

В соответствии с данной нормой указанные лица признаются заинтересованными в совершении обществом сделки, в том числе если они, их супруги, родители, дети, полнородные и неполнородные братья и сестры, усыновители и усыновленные и (или) подконтрольные им организации являются выгодоприобретателем в сделке либо контролирующими лицами юридического лица, являющегося выгодоприобретателем в сделке, либо занимают должности в органах управления юридического лица, являющегося выгодоприобретателем в сделке, а также должности в органах управления управляющей организации такого юридического лица.

Суть конфликта интересов состоит не в самом факте нарушения корпоративного интереса в пользу себя либо третьих лиц, а в потенциальной возможности возникновения ситуации, когда может встать вопрос выбора между двумя противостоящими интересами лица, способного повлиять на принятие решения.

Вместе с тем в соответствии с ч. 5 ст. 13.3 Закона организации, независимо от организационно правовой формы, отраслевой принадлежности, начиная с 2013 г. обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции, включающие предотвращение и урегулирование конфликта интересов.

Учитывая недостаточность нормативного регулирования, применяя принцип дискреции (возможности осуществления полномочий, не указанных в прямой форме соответствующими правовыми нормами, но и не запрещенными ими) начиная с 2012 г. в трудовые договоры ряда руководителей подразделений ОАО «РЖД» внесены условия (обязательства), связанные с противодействием коррупции, урегулированием конфликта интересов, усилением ответственности за решения, способные причинить вред интересам ОАО «РЖД».

В развитие правового регулирования в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов Федеральным законом от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ предусмотрено новое единое, расширенное определение понятия конфликта интересов.

Определение понятия конфликта интересов в данной редакции охватывает довольно широкий круг лиц, обязанных принимать меры его предотвращению и урегулированию, однако, представляется, что этот круг не является четко определенным.

Понятие конфликта интересов распространено на все отношения, связанные с исполнением должностных (служебных) обязанностей (осуществлением полномочий) лицами, обязанными сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов [3].

Между тем по-прежнему препятствием для выявления круга таких лиц является их недостаточно четкая и однозначная юридическая определенность и разобщенность правового регулирования, сложившиеся в современном российском законодательстве. Вместо того чтобы дать однозначное определение субъекта конфликта интересов, законодатель пошел по пути многочисленных ссылок на определения конкретных обязанных лиц, содержащиеся в отдельных законах, а именно: в законодательстве о государственной и муниципальной службе, о государственном управлении (регулировании) в разнообразных государственных ведомствах, государственных корпорациях, компаниях и т.д.

Более того, для отдельных категорий работников (Банка России, государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний, государственных внебюджетных фондов, иных организаций, созданных на основании федеральных законов, организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами) предусмотрены специальные нормы, касающиеся применения дисциплинарных мер ответственности в форме увольнения в связи с утратой доверия за невыполнение отдельных обязанностей,

несоблюдение запретов, установленных в целях противодействия коррупции.

В частности, п. 7.1 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса РФ установлено, что случаях, предусмотренных указанным Кодексом, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, трудовой договор с указанными категориями работников может быть расторгнут в случае непринятия работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, если данные действия дают основание для утраты доверия к работнику со стороны работодателя.

В данной норме по-прежнему сохраняется правовая неопределенность в вопросе о лицах, замещающих должности, замещение которых предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством РФ, и иных организациях в целом.

Указанные подходы к определению понятия «конфликт интересов» предусмотрены ст. 349.1, 349.2 Трудового кодекса РФ для работников государственных корпораций и государственных компаний.

В соответствии с ч. 2 ст. 349.1 ТК РФ предусмотрено применение понятия «конфликт интересов», установленное законодательством РФ о противодействии коррупции.

Особенностью юридической конструкции, примененной в ст. 349.2 ТК РФ, является отсылка к акту подзаконного уровня, а именно, — постановлению Правительства РФ от 5 июля 2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции», — при разрешении вопроса о распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции.

С развитием законодательства РФ в области противодействия коррупции ОАО «РЖД» с учетом своего правового статуса последовательно реализовывало конкретные меры и мероприятия по усилению этических, нравственных норм и правил антикоррупционного поведения, соблюдению работниками ОАО «РЖД» требований, направленных на предупреждение и противодействие коррупции, предотвращение и урегулирование конфликта интересов, включая разработку и внедрение соответствующих регулирующих документов и методических материалов.

Антикоррупционная политика ОАО «РЖД» представляет собой комплекс взаимосвязанных принципов, процедур и конкретных

мероприятий, направленных на профилактику и пресечение коррупционных проявлений, минимизацию коррупционных рисков, обеспечивает формирование у руководителей и работников компании, членов совета директоров, акционера, инвестиционного сообщества и иных лиц единообразного понимания неприятия ОАО «РЖД» коррупции в любых формах и проявлениях, неотвратимости наказания за совершение коррупционных правонарушений. В соответствии с общепринятой международной деловой практикой, требованиями законодательства, Кодексом деловой этики ОАО «РЖД» обеспечивает транслирование важности следования принципу публичного декларирования позиции неприятия коррупции и взяточничества в бизнес-отношениях.

Учитывая отсутствие унификации антикоррупционного законодательства, прямых норм действия в отношении различных категорий работников компании, распространения на них ограничений, запретов и обязанностей, система профилактики коррупции в ОАО «РЖД» внедрялась на основе презумпции добросовестности отношения к труду, антикоррупционные стандарты поведения работников стали образовывать их трудовую функцию.

Система мер по предупреждению коррупционных проявлений базируется на установленных в компании антикоррупционных стандартах — ограничениях, запретах и обязанностях посредством обеспечения их неукоснительного исполнения работниками и руководителями всех уровней. В трудовые договоры включены пункты, предусматривающие обязанности работников ОАО «РЖД» соблюдать требования антикоррупционного законодательства, не совершать коррупционных правонарушений, избегать ситуаций, ведущих к возникновению конфликта интересов, уведомлять о фактах склонения к совершению коррупционных правонарушений, а также принимать иные меры, направленные на предотвращение любых коррупционных проявлений.

Таким образом, ранее установленная в отношении государственных и муниципальных служащих система антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей охватывает новые категории лиц, работников ОАО «РЖД» и находит свое отражение в нормативных документах компании, в частности в Положении об урегулировании конфликта интересов в ОАО «РЖД» (утверждено распоряжением ОАО «РЖД» от 14 февраля 2016 г. № 321р).

Принятие данных мер обусловлено положениями ст. 57 Трудового кодекса РФ, согласно которым по соглашению сторон в трудовой договор могут также включаться права и обязанности работника и работодателя, установленные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, локальными нормативными актами, а также права и обязанности работника и работодателя, вытекающие из условий коллективного договора, соглашений.

Требования добросовестно выполнять свои трудовые обязанности, соблюдать трудовую дисциплину закреплены абз. 2, 4 ч. 2 ст. 21 ТК РФ, в связи с этим трудовая дисциплина требует от работника точного соблюдения установленного распорядка работы, выполнения всех закрепленных за ним обязанностей, безусловного выполнения распоряжений и указаний руководящего персонала.

Обязанность соблюдать положения утвержденной антикоррупционной политики и нормативных документов компании в сфере предупреждения и противодействия коррупции образует трудовую функцию работников. При условии закрепления обязанностей работника в связи с предупреждением и противодействием коррупции в трудовом договоре работодатель вправе применить к работнику меры дисциплинарного взыскания, включая увольнение, при наличии оснований, предусмотренных трудовым законодательством, за совершения неправомерных действий, повлекших неисполнение возложенных на него трудовых обязанностей.

При этом необходимо исключить возможность двойного толкования, при котором на отдельных работников такие обязанности не распространяются. Вместе с тем допускается ситуация, при которой на работников, замещающих должности, связанные с высоким коррупционным риском, возлагается больше антикоррупционных требований.

Следует отметить, что увольнение по основанию п. 7.1 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса РФ, предусматривающего увольнение работника по инициативе работодателя в случае непринятия работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, в случаях, предусмотренных Трудовым кодексом РФ, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, если указанные действия дают основания для утраты работодателем доверия к работнику, возможно лишь в отношении определенного круга лиц.

Привлечение к дисциплинарной ответственности работников, не включенных в перечень, утверждаемый нормативными правовыми актами Президента РФ и/или Правительства РФ, осуществляется в порядке и по основаниям, предусмотренным трудовым законодательством РФ.

Ранее требование о противодействии коррупции были закреплены в Кодексе корпоративной социальной ответственности ОАО «РЖД».

Федеральным законом от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ внесены изменения в ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции». Исходя из п. 3 ч. 3 указанной нормы, обязанность принимать меры по урегулированию конфликта интересов возлагается только на тех работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных

перед федеральными государственными органами, которые включены в соответствующие перечни, установленные данными органами.

В соответствии с Перечнем должностей, утвержденным постановлением Правительства РФ от 22 июля 2013 г. № 613, на работников, замещающих должности, включенные в указанный перечень, возложена лишь обязанность представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Вместе с тем Положение о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством РФ, и работниками, замещающими должности в этих организациях, и соблюдения работниками требований к служебному поведению, утвержденное указанным постановлением, содержит ссылку на проверку и рассмотрение соответствующим органом соблюдения работниками ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции».

Между тем до настоящего времени продолжает действовать подход, установленный ст. 349.2 ТК РФ и постановлением Правительства РФ от 5 июля 2013 г. № 568, в соответствии с которым право определять круг лиц, обязанных принимать меры по урегулированию конфликта интересов, делегировано самим организациям, созданным для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

Иными словами, в настоящее время существует правовая неопределенность в вопросе самостоятельного определения организациями, созданными для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, круга работников, на которых возлагается обязанность по урегулированию конфликта интересов.

В связи с отсутствием единообразного подхода применения норм антикоррупционного законодательства в части установления требований, ограничений и запретов, предъявляемых к различным категориям работников госкорпораций, госкомпаний и организаций, а также исключения вероятности нарушения прав и законных интересов работников перспективным видится правовая регламентация ряда важных аспектов.

Во-первых, необходима унификация понятия конфликта интересов, порядка его урегулирования, а также применения дисциплинарных взысканий в отношении работников организаций, включая увольнение в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения.

Во-вторых, имеется насущная необходимость закрепления права самостоятельного определения организациями круга лиц, в отношении которых установлена обязанность принимать меры по предотвращению, урегулированию конфликта интересов, либо определить правовое

регулирование, установленное ст. 349.2 Трудового кодекса РФ и постановлением Правительства РФ от 5 июля 2013 г. № 568, в соответствии с которым право определять круг лиц, обязанных принимать меры по урегулированию конфликта интересов, делегировано самим организациям, созданным для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

Также необходимо конкретизировать требования Федерального закона «О противодействии коррупции» в части их распространения на должностных лиц организаций, созданных на основании федеральных законов, а также для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами. В настоящее время закон распространяет указанные требования:

— на работников, замещающих должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов;

— работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

Представляется необходимым исключить в нормативном регулировании разграничение на организации, созданные для выполнения задач, поставленных перед Правительством РФ и федеральными государственными органами, тем более что в Федеральном законе «О противодействии коррупции» такое разграничение отсутствует.

Полагаем целесообразным распространять на работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, требования ст. 12.4 Федерального закона «О противодействии коррупции» и ст. 349.2 Трудового кодекса РФ, не ограничиваясь лишь тем, что данные нормы распространяются на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора.

Кроме того, законодательно необходимо закрепить возможный перечень мер в сфере противодействия коррупции для организаций, отнесенных в соответствии с постановлением Правительства РФ от 22 июля 2013 г. № 613 к организациям, созданным для выполнения задач, поставленных перед Правительством РФ, их дочерних и подконтрольных обществ.

Учитывая, что в соответствии со ст. 15 Федерального закона «О противодействии коррупции», постановлением Правительства РФ от 5 марта 2018 г. № 228 на ОАО «РЖД» возложена обязанность представлять сведения о лицах, уволенных в связи с утратой доверия по основаниям п. 7.1 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса РФ в целях включения в соответствующий реестр по основаниям непринятие мер предотвращения конфликта интересов наделить организации правом самостоятельного определения категории работников организации, в отношении которых возможно

увольнение в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения.

Полагаем, что опыт применения принципа дискреции компанией, норм трудового права, в частности распространение обязанности предотвращения и урегулирования конфликта интересов в отношении всех ее работников посредством включения данных требований в их должностные обязанности, применения дисциплинарных взысканий за неисполнение либо ненадлежащее исполнение таких требований, достаточно универсален и эффективен и может быть использован организациями.

Литература

1. Землин, А. И. Противодействие коррупции в Российской Федерации / А. И. Землин [и др.] ; под редакцией А. И. Землина, В. М. Корякина. — 2-е изд., перераб. и доп. — Воронеж : Наука-Юнипресс, 2014.
2. Землин, А. И. К вопросу о некоторых деформациях системы предупреждения коррупции и направлениях совершенствования антикоррупционного законодательства Российской Федерации / А. И. Землин, Р. Ф. Идрисов // Противодействие терроризму. Проблемы XXI века — COUNTER-TERRORISM. — 2018. — № 4. — С. 32—46.
3. Противодействие коррупции. Правовые основы : учебник и практикум для бакалавриата и специалитета/ А. И. Землин [и др.] ; под общей редакцией А. И. Землина. — Москва : Издательство Юрайт, 2019.

References

1. Zemlin, A. I. Protivodeystviye korruptsii v Rossiyskoy Federatsii [Anti-corruption in the Russian Federation] / A. I. Zemlin [i dr.]; pod redaktsiyey A. I. Zemlina, V. M. Koryakina. — 2-ye izd., pererab. i dop. — Voronezh: Nauka-Yunipress, 2014.
2. Zemlin, A. I. K voprosu o nekotorykh deformatsiyakh sistemy preduprezhdeniya korruptsii i napravleniyakh sovershenstvovaniya antikorruptsionnogo zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii [On the issue of some deformations of the corruption prevention system and directions for improving the anti-corruption legislation of the Russian Federation] / A. I. Zemlin, R. F. Idrisov // Protivodeystviye terrorizmu. Problemy XXI veka — COUNTER-TERRORISM. — 2018. — № 4. — S. 32—46.
3. Protivodeystviye korruptsii. Pravovyye osnovy: uchebnik i praktikum dlya bakalavriata i spetsialiteta [Anti-corruption. Legal basis: textbook and workshop for undergraduate and specialty] / A. I. Zemlin [i dr.]; pod obshchey redaktsiyey A. I. Zemlina. — Moskva: Izdatel'stvo Yurayt, 2019.