

Установлено, что вопреки требованиям статьи 16 Закона о борьбе с коррупцией кадровыми службами предприятий обязательства указанных лиц не оформлялись, хотя они относились к ГДЛ по признаку выполнения ими организационно-распорядительных обязанностей в организациях, в уставных фондах которых более 50 % долей (акций) находится в государственной собственности.

В ходе ведения административного процесса указанные лица признали свою вину в совершенных административных правонарушениях и привлечены прокурором к административной ответственности по части 4 статьи 13.3 Кодекса об административных правонарушениях.

О практике применения некоторых норм и понятий Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией»

О применении понятий «иная оплачиваемая работа», «непосредственная подчиненность или подконтрольность»

С учетом возникающих вопросов, касающихся понимания отдельных определений Закона о борьбе с коррупцией, выработано мнение о практическом применении понятий «иная оплачиваемая работа», «непосредственная подчиненность или подконтрольность».

При этом отмечается, что в соответствии с частью 1 статьи 69 Закона об НПА Генеральная прокуратура не является органом, правомочным осуществлять официальное толкование Закона о борьбе с коррупцией.

При формировании мнения приняты во внимание требования пункта 3 статьи 69 Закона об НПА, согласно которым при разъяснении применения нормативного правового акта не допускаются изменение содержания его нормативных правовых предписаний, введение или усиление ответственности граждан и юридических лиц, ограничение их прав и свобод либо лишение имеющихся прав и свобод, возложение дополнительных (увеличенных) обязанностей по сравнению с существующими, установление усложненного порядка реализации этих прав, свобод и обязанностей.

Частью 2 статьи 17 Закона о борьбе с коррупцией установлен запрет для определенных категорий ГДЛ на выполнение иной оплачиваемой работы, не связанной с исполнением служебных (трудовых) обязанностей по месту основной службы (работы).

Буквальное понимание данной нормы указывает на то, что ограничение касается работы на условиях внешнего совместительства

и не затрагивает такие формы, как совмещение и внутреннее совместительство.

Аналогичное мнение высказано Конституционным Судом Республики Беларусь (пункт 3 решения Конституционного Суда Республики Беларусь от 8 июля 2015 г. № Р-999/2015 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь „О борьбе с коррупцией“»).

Под работой для целей применения данной нормы можно понимать работу по трудовому или гражданско-правовому договору. Соответственно под иной оплачиваемой работой, не связанной с исполнением служебных (трудовых) обязанностей по месту основной службы (работы), следует понимать:

работу по трудовому договору у другого нанимателя (внешнее совместительство);

работу по гражданско-правовым договорам, предметом которых являются, например, оказание услуг, выполнение работ.

Таким образом, государственные служащие, военнослужащие, лица, проходящие службу в военизированных организациях, а также руководители, их заместители и главные бухгалтеры государственных организаций и организаций, в уставных фондах которых 50 и более процентов долей (акций) находится в собственности государства и (или) его административно-территориальных единиц, не вправе работать на условиях внешнего совместительства, а также по гражданско-правовому договору, за исключением случаев, когда работа относится к педагогической (в части реализации содержания образовательных программ), научной, культурной, творческой деятельности или медицинской практике. Иное может быть установлено Конституцией Республики Беларусь и иными законодательными актами.

Одновременно в отношении руководителей государственных организаций и организаций, в уставном фонде которых 50 и более процентов акций (долей) находятся в собственности государства, необходимо учитывать ограничения работы по совместительству, установленные статьей 255 Трудового кодекса, которая предусматривает запрет указанным руководителям на выполнение оплачиваемой работы на условиях совместительства, кроме педагогической (в части реализации содержания образовательных программ), научной, культурной, творческой деятельности, а также медицинской практики.

Следовательно, с учетом положений статьи 17 Закона о борьбе с коррупцией и статьи 255 Трудового кодекса руководители государственных организаций и организаций, в уставном фонде которых 50 и более процентов акций (долей) находятся в собственности

государства, не вправе работать как на условиях внешнего, так и на условиях внутреннего совместительства.

Однако выделяются случаи, когда выполнение иной оплачиваемой работы не противоречит нормам антикоррупционного законодательства.

Согласно пункту 9 Указа Президента Республики Беларусь от 7 октября 2021 г. № 385 «О создании и деятельности холдингов» на лиц управляющей компании холдинга с участием государства, состоящих в трудовых отношениях с нанимателем на основании заключенных трудовых договоров и являющихся ГДЛ в соответствии с Законом о борьбе с коррупцией, в отношении дочерних компаний этого холдинга не распространяются ограничения, установленные в абзаце 6 части 1 и части 2 статьи 17 Закона о борьбе с коррупцией.

Согласно статье 33 Закона Республики Беларусь «О хозяйственных обществах» совет директоров (наблюдательный совет) является органом управления хозяйственного общества.

В связи с этим участие в деятельности совета директоров хозяйственного общества ГДЛ иной организации относится к управленческой деятельности такого лица в отношении этого общества. Поэтому на такое лицо распространяется ограничение, предусмотренное абзацем 6 части 1 статьи 17 Закона о борьбе с коррупцией.

Вместе с тем Законом о борьбе с коррупцией и иными законодательными актами могут быть установлены исключения.

В частности, рассматриваемое ограничение в силу требований части 3 статьи 20 Закона о борьбе с коррупцией не распространяется на лиц, имеющих в собственности доли в уставных фондах (акции) коммерческих организаций и не относящихся к определенным категориям ГДЛ (государственным служащим, военнослужащим и т. д.).

Кроме того, исключением является выполнение ГДЛ функций представителя государства в органах управления хозяйственных обществ, акции (доли в уставных фондах) которых принадлежат Республике Беларусь либо административно-территориальным единицам в порядке, определенном Указом Президента Республики Беларусь от 19 февраля 2008 г. № 100 «О некоторых вопросах владельческого надзора» и постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 16 мая 2008 г. № 694 «О представителях государства в органах управления хозяйственных обществ, акции (доли в уставных фондах) которых принадлежат Республике Беларусь либо административно-территориальным единицам».

Исходя из требований пункта 6 Положения о представителях государства в органах управления хозяйственных обществ, акции (доли в уставных фондах) которых принадлежат Республике Беларусь либо

административно-территориальным единицам, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 16 мая 2008 г. № 694, представитель государства, являющийся работником, в том числе государственным служащим, органа, осуществляющего владельческий надзор, выполняет свои полномочия на основании трудового договора (контракта) по основному месту работы.

Таким образом, осуществление работниками государственных органов (иных государственных организаций) функций представителей государства в органах управления хозяйственных обществ не является оплачиваемой работой на условиях внешнего совместительства, поскольку не предполагает возникновения новых трудовых отношений. Данные функции реализуются в рамках трудовых отношений по основному месту работы и являются иной оплачиваемой работой.

При осуществлении ГДЛ обязанностей членов наблюдательных советов (советов директоров) в хозяйственных обществах на них распространяются все права и обязанности представителей государства в органах управления хозяйственных обществ, акции (доли в уставных фондах) которых принадлежат Республике Беларусь либо административно-территориальным единицам.

Одновременно постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 18 февраля 2023 г. № 160 «Об участии в управлении хозяйственными обществами» установлено, что лица, постоянно или временно либо по специальному полномочию занимающие должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей в государственных организациях и организациях, в уставных фондах которых 50 и более процентов долей (акций) находится в собственности государства и (или) его административно-территориальных единиц, вправе:

1. Участвовать в работе совета директоров (наблюдательного совета) хозяйственного общества в случае избрания их в совет директоров (наблюдательный совет) хозяйственного общества:

с которым они состоят в трудовых отношениях;

акции (доли в уставном фонде) которого принадлежат на праве собственности (хозяйственного ведения, оперативного управления) организации, с которой они состоят в трудовых отношениях;

если их должностные обязанности по месту основной работы связаны с педагогической и (или) научной деятельностью.

2. Получать в период исполнения своих обязанностей в совете директоров (наблюдательном совете) хозяйственного общества вознаграждения и (или) компенсацию расходов в размерах, установленных общим собранием участников хозяйственного общества,

если это предусмотрено уставом и (или) установлено общим собранием участников хозяйственного общества.

Относительно понятия «непосредственная подчиненность и подконтрольность» отмечается, что, исходя из части 2 статьи 18 Закона о борьбе с коррупцией, ограничение по совместной работе в государственных организациях (обособленном подразделении), организации, в уставном фонде которой 50 и более процентов долей (акций) находится в собственности государства и (или) его административно-территориальных единиц (обособленном подразделении), установлено только в отношении руководителя (его заместителей), главного бухгалтера (его заместителей) и кассира, супругов, близких родственников или свойственников, если их работа связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. В отношении иных категорий ГДЛ, включая руководителей структурных подразделений организации, аналогичное ограничение Законом о борьбе с коррупцией не предусмотрено.

Согласно статье 27 Трудового кодекса запрещается совместная работа в одной и той же государственной организации (обособленном подразделении), организации, в уставном фонде которой 50 и более процентов акций (долей) находятся в собственности государства и (или) его административно-территориальных единиц (обособленном подразделении), на должности руководителя (его заместителей), главного бухгалтера (его заместителей) и кассира лиц, состоящих между собой в близком родстве или свойстве (родители, дети, усыновители (удочерители), усыновленные (удочеренные), родные братья и сестры, дед, бабушка, внуки, супруги и такие же родственники супруга (супруги)), если их работа связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Следует учитывать, что, исходя из конструкции нормы статьи 18 Закона о борьбе с коррупцией, термин «непосредственная» должен применяться только к термину «подчиненность».

В научно-практическом комментарии к Закону о борьбе с коррупцией (под общей редакцией В. М. Хомича) и постатейном комментарии к Трудовому кодексу Республики Беларусь (под общей редакцией А. А. Гречникова) приведены разработанные правовой наукой подходы, которые могут быть использованы в качестве основы для уяснения понятий подчиненности и подконтрольности.

Так, подчиненность представляет собой отношения между работниками, когда один из них (руководитель, начальник) имеет право издавать распоряжения, приказы, давать указания, поручения и требовать

их исполнения, обязательные для исполнения другого работника (подчиненного).

Непосредственность означает, что подчиненность между конкретными лицами является прямой, т. е. между руководителем (начальником) и работником отсутствует какой-либо руководитель, в подчинении которого находится работник.

Непосредственная подчиненность работников в организации определяется исходя из штатного расписания организации и закрепляется в должностных инструкциях, положениях о структурных подразделениях, других документах, регламентирующих права, обязанности и взаимоотношения работников.

Подконтрольность предполагает наличие у работника закрепленной в нормативном правовом или локальном правовом акте (включая должностную инструкцию, положение о структурном подразделении), других документах, регламентирующих права, обязанности и взаимоотношения работников, обязанности отчитываться перед другим работником за результаты своей службы (работы).

Вопрос о возможности совместной работы близких родственников на должности руководителя и заместителя главного бухгалтера государственного предприятия подлежит рассмотрению в зависимости от наличия (отсутствия) непосредственной подчиненности или подконтрольности одного из них другому.

Кроме того, при оценке возможности такой работы необходимо руководствоваться положениями законодательства о порядке предотвращения и урегулирования конфликта интересов (ситуация, при которой личные интересы ГДЛ влияют или могут повлиять на надлежащее исполнение ГДЛ своих служебных (трудовых) обязанностей при принятии им решения или участии в принятии решения либо совершении других действий по службе (работе)).

В соответствии со статьей 21 Закона о борьбе с коррупцией ГДЛ обязано уведомить в письменной форме своего руководителя, в непосредственной подчиненности которого оно находится, о возникновении конфликта интересов или возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

Об ограничениях по участию в деятельности органов, осуществляющих функции надзора и контроля в организации (применение статьи 19 Закона о борьбе с коррупцией)

1. Согласно статье 19 Закона о борьбе с коррупцией руководитель (его заместители), главный бухгалтер (его заместители) организации не могут входить в состав органов, осуществляющих функции надзора и

контроля в этой организации, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами.

Данная норма принята в целях предупреждения коррупционных проявлений посредством исключения случаев участия одних и тех же лиц в исполнительных и финансовых органах хозяйственного общества (директор, главный бухгалтер, их заместители) и органах, осуществляющих функции контроля (надзора) за их работой.

В действующем законодательстве понятие «органы, осуществляющие функции надзора и контроля» не содержится.

Статья 33 Закона Республики Беларусь «О хозяйственных обществах» предусматривает образование в хозяйственных обществах следующих органов:

органов управления, к которым относится общее собрание участников, наблюдательный совет (совет директоров) и исполнительный орган;

органов контроля, к которым относится ревизионная комиссия (ревизор), а также создаваемые общим собранием участников иные контрольные органы хозяйственного общества.

По мнению Генеральной прокуратуры, наблюдательный совет (совет директоров) является коллегиальным органом управления, к непосредственным функциям которого относятся вопросы общего руководства деятельностью хозяйственного общества, и не является по своей природе органом, осуществляющим функции надзора и контроля в контексте Закона о борьбе с коррупцией.

Данное мнение согласуется с позицией Министерства экономики и Государственного комитета по имуществу.

2. В соответствии с абзацем 6 части 1 статьи 17 Закона о борьбе с коррупцией ГДЛ не вправе принимать участие лично или через иных лиц в управлении коммерческой организацией, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом, иными законодательными актами и постановлениями Совета Министров.

Подпунктом 1.1 пункта 1 Указа Президента Республики Беларусь от 19 февраля 2008 г. № 100 «О некоторых вопросах владельческого надзора» предусмотрено, что представителями государства в органах управления хозяйственных обществ, акции (доли в уставных фондах) которых принадлежат Республике Беларусь либо административно-территориальным единицам, могут являться работники, в том числе государственные гражданские служащие, государственные органы и иных государственных организаций, уполномоченных управлять акциями (долями в уставных фондах) хозяйственных обществ (осуществляющих владельческий надзор), и иные граждане Республики Беларусь,

заклучившие гражданско-правовые договоры с такими органами и организациями.

Согласно пункту 4 Положения о представителях государства в органах управления хозяйственных обществ, акции (доли в уставных фондах) которых принадлежат Республике Беларусь либо административно-территориальным единицам, утвержденного постановлением Совета Министров от 16 мая 2008 г. № 694, в органы управления хозяйственных обществ, акции (доли в уставных фондах) которых принадлежат Республике Беларусь, представители государства назначаются с учетом требований, указанных в пункте 8 данного Положения, решением органа, осуществляющего владельческий надзор, по согласованию с Государственным комитетом по имуществу – из числа работников, включая государственных гражданских служащих, этого органа и иных граждан Республики Беларусь, включая государственных гражданских служащих, не являющихся работниками данного органа.

3. Таким образом, с учетом вышеизложенных норм законодательства назначение представителем государства в органы управления (включая наблюдательные советы) хозяйственных обществ заместителей руководителей таких обществ не является нарушением антикоррупционных ограничений, предусмотренных статьями 17, 19 Закона о борьбе с коррупцией.

Об ограничении ГДЛ в праве иметь счета в иностранных банках (абзац 7 части 1 статьи 17 Закона о борьбе с коррупцией)

В соответствии со статьей 51 Гражданского кодекса Республики Беларусь представительство является обособленным подразделением юридического лица, которое создается для обеспечения защиты и представительства интересов данного юридического лица, от имени которого осуществляется деятельность самого представительства (совершаются сделки, иные юридические действия). Представительство не является юридическим лицом.

Аналогичным образом юридическая природа представительств банков определена в статье 88 Банковского кодекса Республики Беларусь.

Согласно статье 1111 Гражданского кодекса законом юридического лица считается право страны, где это юридическое лицо учреждено.

В связи с этим в случае открытия представительства юридического лица – резидента Республики Беларусь за пределами Республики Беларусь правовое положение такого представительства должно определяться законом юридического лица, т.е. во внутренних отношениях представительство, например, белорусского банка в Китайской Народной Республике должно руководствоваться законодательством Республики