

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ КОМПАНИЙ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА

DOI 10.18572/2312-4350-2020-4-33-39



Горшков Михаил Сергеевич,

аспирант кафедры энергетического права
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

■ Lab.kenergy@msal.ru

В соответствии с Энергетической стратегией Российской Федерации на период до 2035 года совершенствование корпоративного управления отнесено к стратегическим задачам развития топливно-энергетического комплекса. Большое значение приобретает правовое обеспечение корпоративного управления в компаниях с государственным участием в сфере энергетики, в том числе в компаниях электросетевого комплекса. Особой актуальностью характеризуются также проблемы, связанные с правовым обеспечением прозрачности осуществления деятельности органов управления энергетических компаний электросетевого комплекса. Существенной проблемой прозрачности деятельности органов управления энергетических компаний, существующей до сих пор, является выявление и привлечение конечных бенефициаров к субсидиарной ответственности.

В рамках данной работы автором выявлены ключевые проблемы, которые возникают при прозрачности деятельности органов управления компаний электросетевого комплекса. Обосновывается целесообразность привлечения конечных бенефициаров указанных организаций к субсидиарной ответственности, а также сформулированы предложения по повышению прозрачности и эффективности деятельности органов управления организаций электросетевого комплекса.

Ключевые слова: энергетическое право, правовое обеспечение энергетической безопасности, правовое положение компаний электросетевого комплекса.

LEGAL SUPPORT OF TRANSPARENCY OF ACTIVITIES OF GOVERNING BODIES OF COMPANIES OF THE FUEL AND ENERGY COMPLEX

Gorshkov Mikhail S.,

Postgraduate Student of the Department of Energy Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

In accordance with the Energy Strategy of the Russian Federation for the period of up to 2035, the enhancement of corporate governance is classified as a strategic task for the development of the fuel and energy sector. Legal support of corporate governance in companies with state participation in the energy sector, including companies in the power grid complex, is of great importance. The problems related to the legal support of transparency in the activities of the governing bodies of energy companies in the power grid complex are also of particular relevance. A significant problem of transparency of the governing bodies of energy companies, which still exists, is the identification and bringing the final beneficiaries to subsidiary responsibility.

Within this work, the author identified the key problems that arise in case of transparency of activities of the governing bodies of companies of the power grid complex. The expediency of bringing the final beneficiaries of these organizations to subsidiary responsibility is justified, and proposals to improve the transparency and efficiency of the governing bodies of organizations of the power grid complex are made.

Keywords: energy law, legal support of energy security, legal status of power grid companies.

Топливо-энергетический комплекс (далее — ТЭК), как ключевая отрасль российской экономики, вносит существенный вклад в формирование бюджета Российской Федерации (около 40%) и социально-экономическое развитие государства. В связи с этим ТЭК нуждается в усиленной правовой защите как от внешних угроз (использование «договорных механизмов» иностранными государствами с целью нанесения ущерба ТЭКу, дискриминация российских организаций ТЭК на мировом рынке), так и от внутренних, к которым относится рост количества преступлений и правонарушений в сфере энергетики (хищения, коррупция и т.п.).

Следует отметить, что в соответствии с Энергетической стратегией Российской Федерации на период до 2035 года совершенствование корпоративного управления отнесено к стратегическим задачам развития топливно-энергетического комплекса. Особое значение приобретает правовое обеспечение корпоративного управления в компаниях с государственным участием в сфере энергетики, в том числе в компаниях электросетевого комплекса. В этой связи вызывают интерес правовые исследования указан-

ных проблем [1]. А.Г. Лисицын-Светланов отмечает, что в постсоветский период российское энергетическое право, как и ряд других комплексных отраслей права, призвано регулировать ряд отношений, носящих междисциплинарный характер. Наиболее явно междисциплинарные связи проявляются с такими отраслями права, как антимонопольное и корпоративное право, и подчеркивает, что специальным вопросам корпоративного регулирования пока посвящено не так много работ, в связи с чем бесспорный интерес представляет вышедшая в свет под редакцией д.ю.н. В.В. Романовой монография «Актуальные проблемы и задачи корпоративного права», посвященная двум проблемам: правовому обеспечению корпоративного управления в компаниях с преобладающим государственным участием и правовому обеспечению противодействия корпоративному шантажу. А.Г. Лисицын-Светланов указывает, что за период реформ российского законодательства, в сфере как частного, так и публичного права, правовая политика была направлена на придание отношениям с участием государства особого статуса. Вместе с тем сложившаяся система «особого регулирования» содержит серьезные пробелы или

не учитывает особенности отношений, складывающиеся в определенных сферах экономики. Это в значительной степени относится к сфере энергетики [2]. В.В. Романова, рассматривая проблемы корпоративного управления в компаниях с государственным участием в сфере энергетики, отмечает, что на сегодняшний день нормы, регулирующие деятельность компаний с государственным участием, не систематизированы, отсутствуют единые принципы деятельности данных компаний, не разработаны подходы к оценке деятельности компаний с государственным участием с учетом отраслевой принадлежности и имеющейся в связи с этим спецификой, касающейся в том числе необходимости надлежащего содержания энергетической инфраструктуры, ее модернизации, строительства новой [3].

Представляется, что особой актуальностью характеризуются также проблемы, связанные с правовым обеспечением прозрачности осуществления деятельности органов управления энергетических компаний ТЭК.

Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683, и Доктриной энергетической безопасности, утвержденной Указом Президента Российской Федерации 13 мая 2019 года № 216, в качестве основных угроз в экономике энергетического комплекса выделяются:

- неплатежи;
- коррупция;
- хищения.

Необходимо отметить, что под коррупцией российское законодательство, помимо дачи или получения взятки, также понимает злоупотребление полномочиями или любое незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды, которая также может быть выражена как в виде денег, имущества, так и в виде услуг (Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»).

Указанные обстоятельства могут реализовываться как через вывод активов с помощью преднамеренных и фиктивных банкротств, так и путем заключения мнимых сделок, сде-

лок с аффилированными организациями должностных лиц, а также трудовых договоров с завышенными заработными платами.

Целями настоящей статьи являются:

- выявить ключевые проблемы, которые возникают при прозрачности деятельности органов управления компаний ТЭК;

- обосновать целесообразность и необходимость привлечения конечных бенефициаров указанных организаций к субсидиарной ответственности;

- сформировать предложения по повышению прозрачности и эффективности деятельности органов управления организаций ТЭК.

В настоящий момент достижение поставленных целей — одна из актуальных задач, стоящих перед органами государственной власти и энергетическим рынком.

Нормативное регулирование по повышению прозрачности деятельности органов управления компаний ТЭК ежегодно претерпевает определенные изменения, и законодательные органы государственной власти с заинтересованными субъектами непрерывно проводят работу по его улучшению. Так, в первоначальной редакции Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (далее — сведения о доходах) должны были подавать граждане, которые претендовали на замещение должностей государственной или муниципальной службы. Впоследствии редакцией от 21 ноября 2011 года ФЗ № 329-ФЗ были приняты уточнения, и указанная обязанность появилась также у граждан, претендующих на замещение должностей: руководителя, заместителей руководителя, а также членов правления или иного коллегиального исполнительного органа в государственных корпорациях.

Принятое в последующем Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 года № 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» (далее — Постановление № 613) в достаточной мере расширило механизм прозрачности деятельности органов управлений компаний с государственным участием, включив в указанный перечень в том числе крупнейшие организации ТЭК: ОАО «Газпром», ОАО «Зарубежнефть», ОАО «Интер РАО ЕЭС», ОАО «Роснефть» и другие.

Так, организации, созданные для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, представляют сведения о доходах в Аппарат Правительства Российской Федерации в отношении руководителя, заместителя руководителя, главного бухгалтера в порядке и сроки, утвержденные Постановлением № 613.

Вместе с тем необходимо обратить внимание на пункт 3 поручения Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина от 28 декабря 2011 года № ВП-П13-9308 [4] (далее — Поручение № 9308), в соответствии с которым организации ТЭК с государственным участием (ОАО «Газпром», ОАО «АК «Транснефть», ОАО «Иркутскэнерго») обязали обеспечить представление сведений о расходах по расширенному списку должностных лиц, куда дополнительно были включены члены совета директоров (наблюдательного совета) организации, члены коллегиального исполнительного органа (правления), руководители филиалов, дочерних и зависимых обществ и иные лица.

Однако даже не третий пункт указанного поручения вызывает наибольший интерес, а четвертый, который ввел дополнительные обязанности не только компаниям ТЭК с государственным участием, а также их контрагентам.

Указанные обязанности выглядят следующим образом:

— раскрытие контрагентами по действующим договорам информации в отношении всей цепочки собственников, включая бенефициаров;

— при предконтрактной работе предусмотреть раскрытие контрагентами информации в отношении всей цепочки собственников, включая бенефициаров;

— обеспечить внесение изменений в действующие внутренние документы, в соответствии с которыми в случае непредставления вышеизложенной информации обеспечить расторжение действующих договоров и не заключать новые договоры с контрагентами.

Указанную информацию компании ТЭК с государственным участием (ОАО «Интер РАО ЕЭС», ОАО «РусГидро», ОАО «РАО ЭС Востока», АО «СО ЕЭС», ОАО «ФСК ЕЭС», ОАО «Холдинг МРСК» и иные) должны направлять в соответствующие федеральные органы исполнительной власти, Росфинмониторинг и ФНС России.

В сфере экономической безопасности в ТЭК реализация указанного поручения была направлена в том числе на борьбу с заключением договоров с контрагентами, являющимися аффилированными лицами с должностными лицами организаций.

Вместе с тем на практике появилось достаточно большое количество правовых коллизий и пробелов, которые до настоящего момента не дают в полной мере реализовать указанное поручение.

1. Так, по законодательству Российской Федерации собственники есть у учреждений и унитарных предприятий, а акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью обладают учредителями или участниками.

2. Понятие «бенефициарный владелец» было введено только Федеральным законом от 28 июня 2013 года № 134-ФЗ, соответственно, контрагенты таких организаций были лишены четкого определения, о каких конкретно лицах представлять информацию.

3. В случае раскрытия указанной информации нарушению подлежал Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» в редакции от 27 июля 2011 года, так как операторы и иные лица, которые получали доступ к персональным данным, были обязаны не раскрывать и не распространять такие данные без согласия

субъекта, если иное не было предусмотрено указанным законом. Однако на дату принятия Поручения № 9308 таких исключений предусмотрено не было.

4. Поручение № 9308 не имеет нормативно-правового характера, а соответственно, не создает легитимной обязанности представлять такие сведения для юридических лиц, не указанных в нем.

5. Организации, указанные в Поручении № 9308, лишены легитимного права требовать в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» дополнительных требований к субъектам предпринимательской деятельности. Указанное положение может трактоваться как нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

6. В случае, если контрагент компании ТЭК, указанной в письме, отказывается предоставить сведения о конечных бенефициарах, то договор с ним не заключается.

Вместе с тем статьей 448 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что между лицом, которое выиграло торги, и организатором торгов в день проведения конкурса или аукциона подписывается протокол о результатах, имеющий силу договора. Таким образом, отказ в заключение договора в связи с непредставлением сведений будет не соответствовать закону.

Национальным планом противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденным Указом Президента от 29 июня 2018 года № 378, в качестве одной из основных задач в рассматриваемой области как раз было определено обеспечение единообразного применения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в целях повышения эффективности механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов, а также совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. Указанное положение является непосредственно продолжением стратегии государства в части со-

вершенствования раскрытия информации о конечных бенефициарах контрагентов компаний ТЭК с государственным участием с целью исключения конфликта интересов и предотвращения злоупотребления должностным положением.

Вместе с тем для полноценной и наиболее эффективной реализации указанных положений, а также для повышения прозрачности деятельности компаний ТЭК с государственным участием необходимо внести следующие изменения в Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»:

— установить обязанность для участников закупок представлять заказчику сведения о конечных бенефициарах организации с соответствующими документами;

— в случае непредставления указанной информации и (или) представления недостоверной информации по вине победителей закупок предусмотреть для них штрафные санкции;

— установить обязанность участников закупок запрашивать указанные сведения также у своих контрагентов, если они участвуют в цепочке по заключению сделки с компаниями ТЭК с государственным участием.

В части порядка и содержания сведения о доходах, представляемых компаниями ТЭК с государственным участием, законодательное регулирование является полным и, по моему мнению, не требует внесения изменений.

Также нужно отметить необходимость повышения прозрачности и эффективности деятельности компаний ТЭК с целью привлечения конечных бенефициаров к субсидиарной ответственности.

Так, размер убытков, которые государство понесло и несет, к примеру, на рынке сбыта электрической энергии вследствие недостаточно эффективного механизма открытости деятельности энергетических компаний электросетевого комплекса, а также отсутствия на практике института привлечения конечных бенефициаров к субсидиарной ответственности превышает несколько десятков миллиардов рублей.

Первым «громким» делом, которое раскрыло указанные пробелы как в законо-

дательстве, так и в правоприменительной практике, было банкротство и лишение статуса гарантирующих поставщиков с начала 2011 года компаний, входивших в крупнейший энергосбытовой холдинг «Энергострим» (далее — ГК «Энергострим») [5].

Существовавший на тот момент механизм взаимодействия государственных органов и института привлечения конечных бенефициаров указанных компаний к ответственности при банкротстве предприятий позволил вывести должностным лицам ГК «Энергострим» свыше 25 миллиардов рублей в офшорные компании и заявить о своей неплатежеспособности, начав процедуру банкротства.

Ключевой и существенной проблемой прозрачности деятельности органов управления энергетических компаний, существующей до сих пор, является выявление и привлечение конечных бенефициаров к субсидиарной ответственности.

К указанному механизму относится доктрина или концепция «снятия корпоративной вуали», имеющая также названия «разбивание корпоративного щита» и «прокалывание корпоративных покровов» [6].

Федеральным законом от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ (ред. от 20 июля 2020 года) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» установлено, что под бенефициарным владельцем понимается физическое лицо, которое в конечном счете прямо или косвенно (через третьих лиц) владеет (имеет преобладающее участие более 25 процентов в капитале) клиентом — юридическим лицом либо имеет возможность контролировать действия клиента.

Вместе с тем большинство организаций не раскрывает своих бенефициарных (истинных) владельцев, особенно если дело касается сотрудничества с офшорными компаниями. Найти «концы» и привлечь к ответственности по долгам общества конечных бенефициаров иногда представляется невозможным по нескольким причинам: отсутствие активов на территории Российской Федерации или их малая стоимость, недостаток информации у добросовестных кредито-

ров о том, кто действительно контролирует деятельность компаний и так далее.

Так, в банкротстве ГК «Энергострим» проблема привлечения конечных бенефициаров к ответственности наглядно проявляется, в частности, в банкротных производствах сбытовых организаций, которыми владела ГК «Энергострим».

Решением Арбитражного суда Тульской области от 18 декабря 2013 года по делу № А68-1355/2013 ОАО «Тулаэнергосбыт» признано несостоятельным (банкротом), открыто конкурсное производство [7].

В рамках указанного банкротства ОАО «Тулаэнергосбыт» приговором Хамовнического районного суда г. Москвы от 17 июля 2019 года был осужден бывший генеральный директор указанной организации за похищение 100% акций компании «CHARTAM PROPERTIES LIMITED», активами которой являлись два земельных участка в Московской области и объект незавершенного строительства. Стоимость указанных активов, по предварительной оценке, составляла около 1,5 млрд рублей. В дальнейшем указанные активы по ряду сделок были переданы иным физическим лицам, в результате чего конкурсная масса ОАО «Тулаэнергосбыт» лишилась около 1,5 млрд рублей.

В рамках уголовного дела гражданский иск к Ю.Б. Любичу не заявлялся, а конкурсный управляющий ОАО «Тулаэнергосбыт» подал отдельное исковое заявление в суд общей юрисдикции. По итогам искового производства решением Одинцовского городского суда Московской области по делу № 2-8420/2019 от 25 декабря 2019 года в удовлетворении исковых требований об истребовании указанных имущественных активов из чужого незаконного владения было отказано.

В рамках банкротного производства № А63-1355/2013 ОАО «Тулаэнергосбыт» заявление о привлечении бывшего генерального директора (как контролирующего лица) было подано конкурсным кредитором ООО «Транстехстрой» лишь в 2020 году. В настоящее время указанные имущественные активы до сих пор не возвращены в конкурсную массу ОАО «Тулаэнергосбыт», и конечные бенефициары данного общества,

а именно собственники ГК «Энергострим», не привлечены к ответственности, вследствие чего нарушены права и интересы добросовестных конкурсных кредиторов.

В банкротном производстве непосредственно самого ООО «Энергострим» только в 2017 году Арбитражный суд города Москвы (Определение Арбитражного суда г. Москвы от 28 апреля 2017 года по делу № А40-143034/12) привлек бывшего генерального директора Ю.А. Желябовского к субсидиарной ответственности по обязательствам ООО «Энергострим» в размере 5483231136,17 руб. Вместе с тем в связи с отсутствием имущественных активов упомянутого контролирующего лица денежные средства так и не были возвращены в конкурсную массу и распределены среди добросовестных кредиторов [8].

Вышеизложенная ситуация с проблемами привлечения конечных бенефициаров к ответственности не единична и достаточно распространена в Российской Федерации.

Таким образом, необходимость привлечения конечных бенефициаров компаний ТЭК к ответственности актуальна, и государство, а также компании ТЭК с государственным участием несут существенные убытки в связи с отсутствием на практике данного института.

В целях предотвращения указанных проблемных обстоятельств и повышения эффективности деятельности необходимо обязать организации, претендующие на присвоение им статуса гарантирующего поставщика, предоставлять сведения о собственниках организации, в том числе конечных бенефициарах, в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти.

Установить обязанность указанным лицам представлять в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти сведения о доходах и имуществе за календарный год, предшествующий дате подачи сведений и документов на присвоение статуса гарантирующего поставщика.

В случае отказа от представления указанной информации и (или) ее ненадлежащего представления обязать организацию, претендующую на статус гарантирующего поставщика, создать резервный фонд в размере не менее 30% от его ежегодной чистой прибыли.

Вышеизложенные обстоятельства лишь подтверждают необходимость совершенствования законодательства в сфере экономической безопасности в ТЭК в части повышения прозрачности и эффективности деятельности как органов управления компаний ТЭК, так и самих указанных компаний.

Литература

1. Лисицын-Светланов А.Г. О тенденциях развития корпоративного регулирования в Российской Федерации и за рубежом / А.Г. Лисицын-Светланов // Правовой энергетический форум. 2020. № 3. С. 4–10 ; Зеккер Ф.Ю. Правовое обеспечение корпоративного управления в компаниях с государственным участием по законодательству Федеративной Республики Германия / Ф.Ю. Зеккер // Правовой энергетический форум. 2020. № 1. С. 16–21 ; Маггс П. Корпоративное управление в компаниях с государственным участием в энергетическом секторе США / П. Маггс // Правовой энергетический форум. 2020. № 1. С. 22–25 ; Романова В.В. Проблемы и задачи правового обеспечения корпоративного управления компаний с государственным участием в сфере энергетики / В.В. Романова // Правовой энергетический форум. 2020. № 1. С. 8–15.
2. Лисицын-Светланов А.Г. О тенденциях развития корпоративного регулирования в Российской Федерации и за рубежом / А.Г. Лисицын-Светланов // Правовой энергетический форум. 2020. № 3. С. 5–6.
3. Романова В.В. Проблемы и задачи правового обеспечения корпоративного управления компаний с государственным участием в сфере энергетики / В.В. Романова // Правовой энергетический форум. 2020. № 1. С. 8–15.
4. О выполнении перечня поручений Председателя Правительства Российской Федерации № ВП-П13-9308 от 28 декабря 2011 года // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/456091585> (дата обращения: 02.10.2020).
5. Фадеева А. Стеной на «Энергострим» / А. Фадеева // Rbc. 2013. 30 апреля.
6. Колонтаевская И.Ф. Проблемы взаимодействия корпоративного права России и зарубежных стран. Доктрина «снятия корпоративной вуали» / И.Ф. Колонтаевская // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 2: Юридические науки. 2017. № 4 (13). С. 43–48.
7. URL: <https://ras.arbitr.ru/>.
8. URL: <https://ras.arbitr.ru/>.