

Комплаенс и государственный контроль: две модели обеспечения соблюдения законодательства субъектами предпринимательской деятельности

Аннотация. В статье рассматриваются особенности государственного контроля и комплаенса как двух моделей обеспечения соблюдения субъектами предпринимательской деятельности обязательных требований, установленных законодательством. Раскрываются понятие, цели, предмет, основы организации и другие аспекты государственного контроля и комплаенса. Сравнительная характеристика обеих моделей контроля позволяет сделать вывод о возможности использования базовых положений, разработанных в законодательстве о государственном контроле, в качестве ориентира для разработки типовой документации, регулирующей комплаенс, а также локальных актов корпоративных организаций, касающихся внутреннего контроля.

Ключевые слова: государственное регулирование, саморегулирование, соблюдение обязательных требований, государственный контроль, внутренний контроль, комплаенс, комплаенс-риски.



Наталья Владимировна КУЗНЕЦОВА,
доцент кафедры
предпринимательского и
корпоративного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
sirinat164@yandex.ru
125933, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.100.12.139-146

Nataliya V. KUZNETSOVA,

Associate Professor of the Entrepreneurial and Corporate Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), Assistant professor
sirinat164@yandex.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Compliance and state control: two models for ensuring compliance with the law by business entities

Abstract. The article discusses the features of state control and compliance as two models for ensuring compliance by business entities with mandatory requirements established by law. The concept, goals, subject, foundations of the organization and other aspects of state control and compliance are disclosed. Comparative characteristics of both models of control allows us to conclude that it is possible to use the basic provisions developed in the legislation on state control as a guideline for the development of standard documentation regulating compliance, as well as local acts of corporate organizations related to internal control.

Keywords: state regulation, self-regulation, compliance with mandatory requirements, state control, internal control, compliance, compliance risks.

© Н. В. Кузнецова, 2022

Государственное регулирование предпринимательской деятельности осуществляется путем принятия нормативных правовых актов, устанавливающих требования, предъявляемые к субъектам предпринимательской деятельности в целях обеспечения баланса частных и публичных интересов.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» оценка соблюдения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской деятельности, производится, прежде всего, в рамках государственного контроля.

Данное положение получило закрепление и в Федеральном законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Закон о государственном контроле)¹, который определяет государственный контроль как деятельность органов по выявлению и пресечению нарушений обязательных требований (ч. 1 ст. 1).

В последние десятилетия в Российской Федерации осуществлялось реформирование системы государственного управления, которое было ориентировано на создание наиболее благоприятных условий для развития рыночной экономики путем как непосредственного регулирующего воздействия, так и формирования стимулов самоорганизации предпринимателей.

В частности, при оптимизации функций органов исполнительной власти предполагалось обеспечить решение задач по упрощению разрешительных процедур, сокращению лицензируемых видов деятельности, формированию эффективных институтов саморегулирования, которым может быть передана часть функций, исполняемых государством².

Снижение избыточного государственного воздействия на предпринимательскую деятельность в целом можно считать тенденцией последних лет. В русле указанной тенденции следует рассматривать и изменение концепции государственного контроля, получившее отражение в Законе о государственном контроле, который переносит акцент в его осуществлении на профилактику (ч. 1 ст. 1 Закона о государственном контроле).

Политика государства, направленная на сокращение объема и видов контрольной нагрузки на бизнес, получила развитие в период пандемии коронавируса, а затем продолжилась в условиях введения беспрецедентных экономических санкций против российских компаний, когда государством принимались комплексные антикризисные меры по поддержке предпринимательства. Так, было отменено проведение плановых контрольных мероприятий в 2022 г. в отношении субъектов предпринимательства, за исключением плановых проверок определенных объектов, отнесенных к категории чрезвычайно высокого риска. Внеплановые проверки могут проводиться только по определенному перечню оснований³. По

¹ СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.

² Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2015 № 2776-р «О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования» // СЗ РФ. 2016. № 2. Ст. 458.

³ Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

общему правилу налоговые органы до 03.03.2025 включительно не назначают и не проводят выездные проверки аккредитованных IT-компаний.

Реформа государственного управления экономикой создала предпосылки для развития различных форм саморегулирования в сфере предпринимательской деятельности. При этом можно согласиться с высказанным в доктрине мнением о саморегулировании в широком и узком смысле слова, поскольку в практике бизнеса, помимо саморегулируемых организаций, существуют и другие организации, реализующие функции защиты прав предпринимателей⁴.

В контексте вывода о саморегулировании в широком значении можно говорить о том, что саморегулирование реализуется как путем создания различных объединений предпринимателей, так и в рамках корпоративных организаций посредством осуществления внутреннего контроля.

В современных экономических условиях государство усиливает внимание к использованию такого инструмента обеспечения соблюдения законодательства, как внутренний контроль в организациях. Особую актуальность проблема взаимодействия двух моделей контроля (внутреннего и государственного) приобретает в контексте правового оформления обязательного внедрения различных видов внутреннего контроля в ряде нормативных актов и разъясняющих документов. Так, внутренний контроль должен быть организован в публичном акционерном обществе (п. 1 ст. 87.1 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»). Обязательность внутреннего контроля установлена законами, регулирующими банковскую, антимонопольную деятельность, налоговые отношения, бухгалтерский учет и др.⁵

Как справедливо отмечается в литературе, отношения государства и общества в рассматриваемой сфере все больше приобретают черты смешанного регулирования, т.е. наряду с государственным регулированием, существует корпоративное регулирование, в рамках которого как одну из форм саморегулирования можно рассматривать комплаенс⁶.

Комплаенс является сравнительно новым явлением в сфере осуществления контроля за соблюдением требований законодательства в Российской Федерации. Если в большинстве зарубежных стран комплаенс давно является важным элементом ведения бизнеса, то в России он начал формироваться в конце 1990-х гг., и прежде всего, в компаниях, которые вели бизнес с иностранными

⁴ Ершова И. В. Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности: вопросы теории и законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10. С. 2142—2150.

⁵ См., например: положение Банка России от 16.12.2003 № 242-П «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах» // Вестник Банка России. 2004. № 7 ; Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». П. 24 ст. 4, ст. 9.1 // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3434 ; Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности». Ст. 11.1-2 // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492 ; НК РФ. Ст. 105.26 // СПС «КонсультантПлюс» ; Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете». Ст. 19 // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7344.

⁶ Франкевич О. П. Комплаенс как форма саморегулирования // Юрист. 2018. № 1. С. 20—25.



партнерами, а также под влиянием принятия актов антикоррупционного и антимонопольного регулирования.

В настоящее время в Российской Федерации практически отсутствует законодательное регулирование комплаенса, в том числе его легальное определение, не сложилась единообразная практика его реализации.

Термин «комплаенс» означает согласие, действие в соответствии с установленными требованиями. Именно в таком смысле, но в различных формулировках он упоминается в подзаконных нормативных, а также рекомендательных актах, издаваемых многими министерствами и ведомствами⁷.

Так, комплаенс в антикоррупционной сфере определяется как обеспечение соответствия деятельности организации требованиям обязательных для исполнения документов, а также создание в организации механизмов выявления и оценки рисков коррупционно опасных сфер деятельности и обеспечение комплексной защиты организации⁸.

Антимонопольный комплаенс — система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства⁹.

В научной литературе также не сложилось единого мнения о понятии, сущности и задачах комплаенса.

Одни исследователи банковского комплаенса полагают, что под комплаенсом можно подразумевать принципы ведения финансовой организацией бизнеса в соответствии с действующим национальным и международным законодательством, а также внутренними актами самой организации¹⁰. Другие считают комплаенс корпоративной политикой, направленной на предупреждение противоречащих закону действий сотрудников компании и внедрение мер по их превенции¹¹.

Авторы монографии об антикоррупционном комплаенсе видят в нем процесс управления, который позволяет определять применимые правовые нормы,

⁷ См., например: распоряжение Правительства РФ от 18.10.2018 № 2258-р «Об утверждении методических рекомендаций по созданию и организации федеральными органами исполнительной власти системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства» // СЗ РФ. 2018. № 44. Ст. 6777; письмо Банка России от 02.11.2007 № 173-Т «О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору. Комплаенс и комплаенс-функция в банках» // Вестник Банка России. 2007. № 61; приказ ФАС России от 18.03.2020 № 289/20 «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 года (I этап — 2020—2024 годы)» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Разъяснение ФАС России от 02.07.2021 № 20 «О системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства» (утв. Президиумом ФАС России от 02.07.2021 № 4) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Васильев Т. В., Сарнаков И. В. Комплаенс в коммерческом банке: понятие и перспективы развития // Банковское право. 2022. № 3. С. 38—45.

¹¹ 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. С. 99—107.

выявлять и оценивать коррупционные риски, а затем принимать меры, направленные на соблюдение организацией правовых норм, локальных норм организации и профилактику коррупционных рисков¹².

Многозначность комплаенса позволяет выделить некоторые из его существенных характеристик. Прежде всего, комплаенс как модель обеспечения соблюдения законодательства предполагает реализацию определенной системы мер, направленных на предотвращение рисков, обусловленных его нарушением.

Так, О. А. Макарова полагает, что комплаенс включает меры по организации соблюдения, а также соблюдению нормативных правовых актов, внутренних документов, стандартов; выявление их нарушений; оценку рисков выявленных нарушений с точки зрения применения санкций и оценку финансовых и репутационных потерь в результате нарушений, их устранение и предупреждение¹³.

Обобщая приведенные в законодательстве и доктрине позиции, комплаенс как часть внутреннего контроля можно определить как систему обеспечения соблюдения организацией обязательных требований, установленных законодательством, посредством принятия мер по выявлению и предотвращению рисков, обусловленных его нарушением.

Поскольку комплаенс является частью внутреннего контроля корпоративных организаций, он обычно называется корпоративным контролем или корпоративным комплаенсом и рассматривается как элемент корпоративной культуры организации. В этом плане институт комплаенса — комплексное явление, которое охватывает корпоративные, правовые, этические нормы.

Государственный контроль и комплаенс-контроль как две модели обеспечения соблюдения требований законодательства имеют общую цель — обеспечение соответствия деятельности субъектов предпринимательства обязательным требованиям, которая достигается посредством выполнения задач по выявлению и управлению рисками их нарушения и контроля за соответствием этой деятельности требованиям законодательства.

Как и государственный контроль, комплаенс осуществляется применительно к различным видам бизнеса, в частности к финансовой, банковской деятельности, а также к отдельным сферам его государственного регулирования — антимонопольной, налоговой, бухгалтерской, информационной, антикоррупционной и др. Соответственно, в литературе и законодательстве выделяются антимонопольный, антикоррупционный, налоговый, банковский и другие виды комплаенса.

Особое место среди них занимает санкционный комплаенс, появление которого обусловлено введением экономических санкций против России и который породил возникновение санкционного режима осуществления предпринимательской деятельности¹⁴.

¹² Гармаев Ю. П., Иванов Э. А., Маркунцов С. А. Антикоррупционный комплаенс в Российской Федерации: междисциплинарные аспекты : монография // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Макарова О. А. Корпоративный комплаенс: как много в этом слове... // Предпринимательское право. 2021. № 1. С. 59—65.

¹⁴ См. подробнее: Аудит & комплаенс: закон, доктрина, практика : монография / отв. ред. И. В. Ершова. М. : Проспект, 2022. С. 268.



В основу государственного контроля как модели обеспечения соблюдения требований законодательства положен риск-ориентированный подход, т.е. выбор контрольных мероприятий, их содержание, интенсивность и результаты определяются на основе управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (ч. 1 ст. 22 Закона о государственном контроле).

Управление рисками является также задачей комплаенса, хотя комплаенс-риски представляют собой понятие, охватывающее не только риски причинения вреда, но и риски ведения бизнеса, корпоративного управления, риски применения санкций со стороны контролирующих органов и другие риски, связанные с деятельностью организации.

Так, в сфере финансовой и банковской деятельности комплаенс-риск — риск возникновения у финансовой организации убытков из-за несоблюдения законодательства РФ, внутренних документов финансовой организации, стандартов СРО, а также в результате применения санкций и (или) иных мер воздействия со стороны надзорных органов¹⁵.

Таким образом, оба вида контроля направлены на минимизацию рисков, но риски имеют разный масштаб и характер.

В качестве объектов государственного контроля закон называет деятельность, действия (бездействие) граждан и организаций, в рамках которых должны соблюдаться обязательные требования, результаты этой деятельности, а также производственные объекты, к которым предъявляются обязательные требования (ч. 1 ст. 16 Закона о государственном контроле).

В литературе приводится мнение о том, что объектами комплаенс-контроля являются комплаенс-риски, которые возникают из-за несоответствия деятельности организации законодательству, требованиям регуляторов, внутренним политикам и процедурам, а также этическим нормам¹⁶.

Представляется, что объектом комплаенс-контроля следует считать не только комплаенс-риски, но и деятельность, связанную с их возникновением, анализ которой дает возможность их выявления и устранения.

Отличия государственного контроля и комплаенса связаны в большой степени с их организацией и регулированием. Если в первом случае контроль базируется на правовом регулировании, то во втором осуществляется в рамках корпоративного регулирования путем принятия локальных актов, а основой его организации выступает корпоративное управление.

Информационное обеспечение обеих моделей контроля строится на разных началах. Деятельность государственных органов по организации, проведению и оценке результатов контроля осуществляется в публично-правовой сфере и базируется на принципе открытости и доступности информации за исключением случаев, когда это может привести к разглашению охраняемой законом тайны, а также если этого требуют интересы обеспечения прав, законных интересов

¹⁵ Информационное письмо Банка России от 24.12.2020 № ИН-06-14/180 «О рекомендациях руководителям службы внутреннего контроля, службы внутреннего аудита, службы управления рисками финансовых организаций» // Вестник Банка России. 2021. № 2.

¹⁶ Аудит & комплаенс: закон, доктрина, практика : монография / отв. ред. И. В. Ершова. М. : Проспект, 2022. С. 169.

и безопасности контролируемых и иных лиц (ст. 13 Закона о государственном контроле).

Информация, полученная в процессе осуществления комплаенс-контроля, относится к частноправовой сфере — внутренней деятельности организации, предназначена для обеспечения информацией руководства корпорации и других лиц, имеющих право на ее получение, и поэтому составляет коммерческую тайну.

Принципиальным отличием является также то, что деятельность контрольных органов детально урегулирована как в отношении субъектов, которые его осуществляют (государственных органов), так и в отношении их полномочий и применяемых ими средств и методов контроля.

Согласно ст. 26 Закона о государственном контроле определение федеральных органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по осуществлению государственного контроля, установление их организационной структуры, полномочий, функций, порядка их деятельности осуществляются Президентом РФ и Правительством РФ (ч. 1, 3).

В Законе содержится подробный перечень контрольных мероприятий, предусмотрены основания и процедуры их проведения, а само осуществление контроля подкреплено применением юридической ответственности.

Что касается комплаенс-контроля, то при его проведении отсутствует единая регламентация методов управления рисками и проверки соблюдения законодательства субъектами предпринимательства, не урегулированы единый механизм формирования структурных подразделений и их функции по проведению комплаенс-контроля.

Порядок проведения внутреннего контроля, в отличие от внешнего (государственного), является добровольным, за исключением случаев, установленных законом. При этом функции комплаенс-контроля могут быть переданы на аутсорсинг, что не допускается при проведении государственного контроля.

Государственный контроль остается одним из основных и эффективных способов обеспечения законности в деятельности субъектов предпринимательства. В то же время институт комплаенса обладает такими преимуществами, как возможность выбора методов контроля, в наибольшей степени подходящих для потребностей отдельных организаций, более оперативное реагирование на изменение обязательных требований, предъявляемых к их деятельности.

В литературе указывается, что в настоящее время недостаточное правовое регулирование, отсутствие типовых документов и общих принципов, которые могли бы стать основой для внедрения комплаенса, препятствуют его развитию¹⁷.

Как отмечалось ранее, взаимосвязь государственного контроля и комплаенса, обусловленная общностью их целей и предмета, дает возможность говорить о смешанной модели регулирования в сфере обеспечения соблюдения обязательных требований.

При этом сравнительная характеристика обеих моделей контроля позволяет сделать вывод о возможности использования базовых положений, разработанных в законодательстве о государственном контроле, в качестве ориентира для

¹⁷ *Ершова И. В., Енькова Е. Е.* Реформа аудита & развитие комплаенса: обзор научно-практической конференции // *Право и бизнес.* 2022. № 2. С. 59.



формирования типовой документации, регулирующей комплаенс, что будет способствовать обеспечению единообразной практики реализации процедур корпоративного комплаенс-контроля.

Принятие локальных актов организации, касающихся внутреннего контроля, включая комплаенс, должно основываться на государственном регулировании. В частности, такие принципы, как непрерывность функционирования комплаенса, регулярность оценки рисков нарушения законодательства, заинтересованность руководства в эффективности осуществления комплаенса¹⁸, а также положения Закона о государственном контроле, касающиеся предмета и объектов, цели и задач контроля, основ управления рисками и т.д., могут быть адаптированы применительно к комплаенс-контролю и положены в основу разработки внутренних документов корпоративных организаций, регламентирующих комплаенс.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аудит & комплаенс: закон, доктрина, практика : монография / отв. ред. И. В. Ершова. — М. : Проспект, 2022. — 304 с.
2. *Васильев Т. В., Сарнаков И. В.* Комплаенс в коммерческом банке: понятие и перспективы развития // Банковское право. — 2022. — № 3. — С. 38—45.
3. *Гармаев Ю. П., Иванов Э. А., Маркунцов С. А.* Антикоррупционный комплаенс в Российской Федерации: междисциплинарные аспекты : монография // СПС «КонсультантПлюс».
4. *Ершова И. В.* Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности: вопросы теории и законодательства // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 10. — С. 2142—2150.
5. *Ершова И. В., Енькова Е. Е.* Реформа аудита & развитие комплаенса: обзор научно-практической конференции // Право и бизнес. — 2022. — № 2. — С. 57—60.
6. *Макарова О. А.* Корпоративный комплаенс: как много в этом слове... // Предпринимательское право. — 2021. — № 1. — С. 59—65.
7. *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. — С. 99—107.
8. *Франскевич О. П.* Комплаенс как форма саморегулирования // Юрист. — 2018. — № 1. — С. 20—25.

¹⁸ Распоряжение Правительства РФ от 18.10.2018 № 2258-р «Об утверждении методических рекомендаций по созданию и организации федеральными органами исполнительной власти системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства» // СЗ РФ. 2018. № 44. Ст. 6777.