Сергей СУЙКОВ




# Стандартизация системы антикоррупционных мероприятий организации: от субъективизма к профессионализму

Российская законодательная база в сфере борьбы с коррупцией является достаточной с точки зрения соблюдения большинства международных норм, обязательств и соглашений. Однако вопрос поиска новых эффективных механизмов реализации государственной антикоррупционной политики вызывает множество дискуссий в профессиональных кругах.

Внимание органов власти, институтов гражданского общества, а также деловых кругов, в последнее время смещается в сторону построения системы мер, позволяющей выявлять и пресекать любые действия лиц, намеревающихся, исходя из корыстного интереса, с помощью коррупционных механизмов получать для себя необоснованные привилегии или выгоды. Подобные выводы подтверждаются в том числе положениями Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 годы, а также заложенными в Антикоррупционной хартии российского бизнеса призывами к внедрению принципов «недопущения и противодействия коррупции, как при выстраивании взаимодействия с органами государственной власти, так и в корпоративных отношениях».

Данная тенденция затронула также и многие отрасли права, не относящиеся напрямую к сфере антикоррупционного законодательства. Можно отметить активное внедрение антикоррупционных механизмов в нормы законодательства о контрактной системе, а также практику установления в договорных отношениях условий так называемой антикоррупционной оговорки Международной торговой палаты [ICC ANTI-corruption Clause, 2011]. В этой связи в 2013 году Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации издало методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции, в которых систематизированы основные российские и международные антикоррупционные нормы, содержащиеся в разных отраслях права.

Сфера применения нормативных правовых актов о противодействии коррупции значительно расширилась, были введены антикоррупционные ограничения в отношении значительного числа работников государственных предприятий, учреждений и корпораций. В частности, Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2014 года № 424 был расширен перечень должностей ряда организаций, в отношении которых введены некоторые антикоррупционные стандарты. На данный момент этот перечень состоит из руководящих и иных должностей уже 63 организаций, среди которых ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии», Банк ВТБ, ОАО «Газпром», ОАО «Сбербанк» и другие. Эти меры в большинстве случаев воспринимаются населением скептически, а иногда и негативно. Возникает вопрос, действительно ли необходима такая массовая кампания и не ущемляются ли права и законные интересы отдельных лиц? Ведь большинству из попавших под ограничения не представляются соответствующие компенсации и преимущества за сужение общегражданских прав и свобод.

Ответить на данный вопрос поможет рассмотрение

**Сергей Суйков** – дипломированный внутренний аудитор (Институт финансовых аналитиков – IFA, Великобритания), член Центрального Совета СРО НП «Российская коллегия аудиторов», (115172, Москва, 2-й Гончарный пер., д.3, стр.1). E-mail: sergrabota25@rambler.ru

**Аннотация:** В статье рассматриваются актуальные вопросы и современные тенденции в сфере административно-правового регулирования противодействия коррупции, связанные с распространением отечественного и зарубежного опыта стандартизации систем управления на антикоррупционные мероприятия, осуществляемые организациями вне зависимости от их форм собственности, организационно-правовых форм, отраслевой принадлежности и иных обстоятельств. Автором затронуты основные проблемы, возникающие в результате проведения антикоррупционной политики, не основанной на компетентностном и научном подходе. Отчетливо показано, как подобный подход может создать высокий риск использования субъективных факторов и суждений, а также привести к обратному результату, способному усилить коррупционную составляющую. Основываясь на примерах проведения антикоррупционных мероприятий в ряде государственных и частных организаций, собственном многолетнем профессиональном опыте, а также данных международных научно-практических конференций, автор обосновывает необходимость стандартизации подходов к противодействию коррупции и их унификации с международными актами в указанной сфере.

**Ключевые слова:** антикоррупционная политика, антикоррупционные стандарты, коррупция, риски, комплаенс.

тенденции развития указанной сферы, направленной на стимулирование принятия и использования антикоррупционных механизмов во всех действующих на территории России организациях. В последующем они должны быть стандартизированы на основе лучших мировых практик.

В целом, можно отметить, что административно-правовое регулирование противодействия коррупции в Российской Федерации находится на этапе, когда следует говорить не об антикоррупционных ограничениях, запретах и обязанностях, возложенных на отдельные категории работников или служащих, а об антикоррупционном поведении всех лиц, участвующих в выполнении задач, имеющих государственный или общественный характер.

Вместе с тем, имеется ряд актуальных проблем, негативно влияющих на реализацию перспективных целей российской антикоррупционной политики. Не затрагивая весь их спектр, остановимся на одной из них – наличии субъективных и некомпетентных действий руководства организации при осуществлении мероприятий по противодействию коррупции.

По общему правилу, государство, являясь мегарегулятором, разрабатывает и нормативно утверждает стандартные механизмы противодействия коррупции, стимулирует их активное внедрение, в том числе через обязанности руководства организаций, а также вводит дополнительную ответственность за их несоблюдение. Далее организации, профессиональные и научные сообщества, правоохранительные органы и другие заинтересованные участники в установленном порядке дают свои предложения по развитию административно-правового регулирования данной сферы, основанные на результатах анализа соответствующих показателей. Нетрудно заметить, что общий результат в этом случае зависит от эффективности всех элементов цепочки. Практика показывает, что руководители организаций, в особенности не относящихся к государственному сектору экономики, наиболее пассивны в профилактике коррупции. В большинстве случаев бытовой скептицизм в отношении антикоррупционных мер исходит именно от менеджмента, что коренным образом влияет на антикоррупционную политику компании. Во многом данное поведение оправдывается тем, что борьба с коррупцией не относится к профильной деятельности, является данью моде и, в сущности, должна проводиться правоохранительными и надзорными ведомствами.

Привлечение руководства как государственных, так и частных организаций к активному участию в антикоррупционной деятельности является одной из актуальных проблем, что подтверждается тенденцией возложения на данную категорию лиц обязанности по совершенствованию внутренних антикоррупционных регламентов и введения соответствующей ответственности. Эффективность данных регламентов напрямую зависит от выстроенной в организации системы управления коррупционными рисками [Кампос, Прадхан, 2010], описанными, в том числе, исходя из технологических процессов деятельности компании. Указанный подход отражен в большинстве международных и отечественных антикоррупционных актов (например, в методических рекомендациях Минтруда России и Антикоррупционной хартии российского бизнеса).



Плакат 1922 года.

Наиболее важной проблемой при решении этой задачи является поиск оптимального баланса между степенью свободы действий ответственных должностных лиц при организации профилактики коррупции и их строгой регламентацией. С одной стороны, жесткое регулирование подобных вопросов может привести к формальному подходу или излишней бюрократизации, с другой – чрезмерная свобода может обернуться рядом губительных последствий. При профилактике коррупции типовые ошибки подражания наравне с обывательским подходом могут породить либо существенно увеличить риск проявления коррупции даже в организациях с низким уровнем коррупционной составляющей. Вот лишь некоторые из возможных негативных последствий от проведения ошибочной антикоррупционной политики:

1. Снижение эффективности антикоррупционных мероприятий за счет проявления эффекта «тренировки вратаря». Под эффектом «тренировки вратаря» в мире спорта нередко понимают опрометчивые действия нападающего, который, не доставляя особых хлопот вратарю, помогает ему быстрее размяться и понять возможности соперника. В нашем случае эффект может проявиться, когда «коррупционно настроенное» лицо [Заграевский, 2010] получает сведения о способах выявления правонарушений и, учитывая эту информацию, маскирует свою противоправную деятельность. Эти явления часто возникают при реализации множества контрольных мероприятий, по результатам которых отсутствует грамотная система их корректировки с учетом внешних и внутренних факторов. Таким образом, объект или субъект проверки учится обходить контрольные процедуры и маскировать свою противоправную деятельность тем лучше, чем дольше регламент проверки остается неизменным.

2. Повышение уровня коррупции при проведении внутренних контрольных мероприятий.

3. Неявное склонение своих работников к коррупп-




Советский плакат, конец 40-х годов.

ции за счет их информирования об имеющихся в организации возможностях ведения «скрытой» противоправной деятельности.

4. Создание неформальных оснований для препятствия эффективной деятельности ответственных за профилактику коррупции работников организации;

5. Появление недопустимой формы конкурентной борьбы как между работниками, так и между подразделениями организации.

6. Вовлечение в данную конкурентную борьбу правоохранительных органов.

7. Снижение эффективности деятельности организации вследствие нарушения внутрикорпоративных связей и развития конфликтных межличностных отношений.

Повышение риска сокрытия фактов коррупции заинтересованными лицами может стать как следствием вышеперечисленных оснований, так и возникнуть после принятия неэффективных или неактуальных регламентов проведения антикоррупционных мероприятий. Большинство ответственных за противодействие коррупции лиц не имеет возможности самостоятельно проводить оперативно-розыскные мероприятия и в ходе проверки вынуждено следовать конкретной «дорожной карте». Именно при составлении таких карт и возникают высокие коррупционные риски, особенно если не удается учесть пусть даже формальных способов ухода от ответственности. Еще одним негативным фактором могут стать неформальные препятствия эффективной деятельности ответственных за профилактику коррупции работников организации – ограничение необходимых для выполнения функций полномочий и ресурсов и даже морально-психологический прессинг со стороны заинтересованных в коррупционной деятельности лиц.

Последствием непродуманной антикоррупционной политики может также стать и появление недопустимой формы конкурентной борьбы как между работниками, так и между подразделениями организации. Нередко к стратегии «грязной конкуренции» стараются привлечь сотрудников контрольно-надзорных и правоохранительных органов, в том числе через склонение их к коррупционной деятельности. Очевидно, что подобная ситуация может повлечь необратимые негативные последствия для деятельности всей организации и ее руководства.

Перечисленные факторы ошибочной антикоррупционной политики отчасти нашли отражение и в методических рекомендациях Минтруда России, где отмечено, что «взаимодействие с представителями государственных органов, реализующих контрольно-надзорные функции в отношении организации, связано с высокими коррупционными рисками». Все перечисленные негативные явления в большинстве случаев приводят к повышению «естественного фона коррупции» [Заграевский, 2010] и снижению эффективности и результативности деятельности организации.

Особое внимание уделяют этой теме и международные эксперты. Так, в руководстве по процедурам, которые надлежит внедрить компаниям для предотвращения взяточничества, опубликованном Минюстом Великобритании в соответствии с требованиями закона Великобритании «О борьбе со взяточничеством» (UK Bribery Act, 2010), указано, что «политики по противодействию взяточничеству раскрывают позицию коммерческой организации в области противодействия взяточничеству, показывают, как эта позиция будет реализована, а также помогают сформировать антикоррупционную культуру. Однако цель не будет достигнута, если будет воплощаться в жизнь неправильными методами».

В профессиональной литературе все чаще рассматривается необходимость «дальнейшего совершенствования законодательства и правоприменительной практики в контексте международных антикоррупционных стандартов» [Плохой, Семилютина, Цирин, 2014. С. 9]. Очевидно, что именно разработанный на государственном уровне стандартизированный подход, а не самостоятельный поиск направлений антикоррупционной работы, должен позволить руководству компании организовать и обеспечить эффективное функционирование системы менеджмента антикоррупционных мероприятий, демонстрирующей выполнение соответствующих норм законодательства и минимизирующей риск привлечения к уголовной или иной ответственности за совершение неумышленных просчетов в повседневной деятельности. Помимо этого, данные стандарты должны позволять объективно устанавливать признаки нежелания руководителя бороться с коррупцией в своей организации. В таком случае у

подобного руководителя может быть не более двух вариантов: ответственность за невнедрение антикоррупционных стандартов или выстраивание антикоррупционной политики с учетом предложенных государством механизмов на системной и профессиональной основе в рамках правового поля.

При подготовке антикоррупционных стандартов следует учитывать аспекты, влияющие на компетентностный подход и мотивацию руководителя организации. Необходимо отталкиваться также от эмоциональных оценок коррупционных действий, совершаемых работниками организации. Коррупция в не меньшей степени присутствует в коммерческом секторе [Кампос, Прадхан, 2010]. Данные обстоятельства были учтены при расширении сферы применения закона Великобритании «О борьбе со взяточничеством» [UK Bribery Act, 2010] на случаи взяточничества, как в государственном, так и в частном секторе.

Очевидно, что антикоррупционные стандарты должны быть простыми для понимания и внедрения, а заложенные в них механизмы должны предоставлять руководителю необходимые полномочия для раскрытия всех видов коррупции внутри своей организации. Надо отметить, что эффективные антикоррупционные стандарты способствуют построению системы, при которой выявляются признаки коррупционных действий вне зависимости от того, во благо ли это деятельности компании или вопреки общим интересам государства и общества.

Так, Международная торговая палата в своих оговорках ввела возможность одностороннего расторжения договорных отношений в случае обнаружения у контрагента нарушений при проведении антикоррупционных мероприятий. Кроме того, в руководстве по процедурам Минюста Великобритании, которые надлежит внедрить в компаниях, отмечается, что организация, внедрившая достаточные процедуры для предотвращения взяточничества, может избежать ответственности за коррупционные действия своего сотрудника.

Однако сам термин «антикоррупционный стандарт» имеет неоднозначную трактовку. В российской практике под этим термином в основном подразумеваются ограничения, запреты и обязанности, возлагающиеся на лиц в связи с их нахождением на отдельных категориях должностей, то есть на государственных и муниципальных служащих, некоторых работников государственных учреждений, корпораций и других нормативно установленных лиц. Вместе с тем, иностранные эксперты идут по пути стандартизации антикоррупционных действий не как набора условий антикоррупционного поведения, а как регламента действий, схожего со стандартами Международной организации по стандартизации (ИСО).

Одним из ярких примеров иностранного антикоррупционного стандарта может быть продукт одного из членов ИСО – Британского института стандартов (BSI), в большей степени рассчитанный на реализацию




Антикоррупционный плакат на улицах Москы.

положений Закона Великобритании «О борьбе со взяточничеством». В 2011 году BSI разработал и рекомендовал для применения в коррупциогенных отраслях стандарт BS 10500 «Система менеджмента антикоррупционных мероприятий», который демонстрирует механизмы применения надлежащих антикоррупционных инструментов, основанные на мировом опыте и профессиональных знаниях разработчиков.

В российской практике подобные механизмы вполне могут оформиться в антикоррупционный стандарт, основанный на методических рекомендациях Минтруда России или принципах Антикоррупционной хартии российского бизнеса, но не следует исключать и деятельность Росстандарта, который активно внедряет лучшие практики стандартизации ИСО.

В частности, сейчас один из федеральных органов исполнительной власти России – Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) – сертифицирован на соответствие требованиям международного стандарта системы менеджмента качества ГОСТ Р ИСО 9001-2008, что оказывает положительное влияние на состояние его системы внутреннего контроля и повышает эффективность мероприятий по профилактике коррупции.

Кроме того, недавно Росстандартом также выпущен ГОСТ Р ИСО 26000-2012 «Руководство по социальной ответственности», который хотя и не содержит прямого указания на антикоррупционные мероприятия, но по сути придерживается их принципов, в том числе при обозначении таких понятий, как подотчетность (accountability), должная предусмотрительность (due diligence), этичное поведение (ethical behavior) и прозрачность (transparency).

При любом сценарии написания отечественных антикоррупционных стандартов в них должны быть учтены стандарты внутреннего контроля и аудита, управления рисками, а также системы корпоративного управления. Так, в методических рекомендациях Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации указано, что «система внутреннего

контроля и аудита организации может способствовать профилактике и выявлению коррупционных правонарушений в деятельности организации». Подобные положения содержатся и в Антикоррупционной хартии российского бизнеса: «компании устанавливают и поддерживают эффективный внутренний контроль, который включает организационные механизмы проверок бухгалтерской, учетной практики, кадровой и другой деятельности, подпадающей под действие антикоррупционных программ, а также осуществляют регулярные проверки систем внутреннего контроля для обеспечения их соответствия требованиям антикоррупционных программ». Вместе с тем, дальнейшее рассмотрение взаимного влияния вышеуказанных систем и соответствующих отечественных и международных стандартов требует более детального изучения.

Риски привлечения к ответственности за неэффективное применение антикоррупционных стандартов становятся на Западе, в том числе в Великобритании, все более значимыми. Это делает востребованными и высокооплачиваемыми услуги так называемых «комплаенс-офицеров». Деятельность этих специалистов заключается в системном предварительном контроле за событиями, которые могут привести к несоблюдению установленных требований и обязательств в сфере профилактики коррупции.

Мировая тенденция развития антикоррупционной политики и стандартизация систем менеджмента антикоррупционных мероприятий свидетельствуют о необходимости более активного привлечения к данным процессам всех заинтересованных структур и сообществ Российской Федерации. Это позволит унифицировать механизмы противодействия коррупции со странами-партнерами, наладить более эффективное сотрудничество в данной сфере на уровне профессиональных сообществ, а не только правоохранительных органов, а также повысить защищенность иностранных активов российских государственных и частных компаний в условиях жестких санкций.

**Литература**


Антикоррупционная хартия российского бизнеса. 2012. http://www.ach.tpprf.ru

*Заграевский С.В.* / О возможных способах борьбы с коррупцией в России. 2010. http://www.zagraevsky.com

*Кампос Э., Прадхан С.* / Многоликая коррупция. Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления // Издательство Альпина Бизнес Букс. М., 2010.

*Плохой О.А., Семилютина Н.Г., Цирин А.М.* и др. / Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и практики его применения // ред. Хабриева Т.Я. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2014.

ICC ANTI-corruption Clause. 2011. http://www.iccwbo.org

The Bribery Act 2010 of the UK. http://www.legislation.gov.uk

Руководство по процедурам, которые надлежит внедрить компаниям для предотвращения взяточничества. Закон Великобритании о противодействии коррупции 2010. http://www. Pwc.ru


## STANDARDIZING OF ANTI-CORRUPTION ACTIVITIES OF ORGANIZATIONS: subjectivity to professionalism


**Sergey Suykov** - Diploma in Internal Auditing, Certified Internal Auditor (Institute of Financial Analysts - IFA, UK), a member of the Central Council of SRO NP «Russian Collegium of Auditors» (bldg 1, No. 3, 2nd Goncharnyi Lane, Moscow. 115172 ). E-mail: sergrabota25@rambler.ru



**Summary:** The article deals with contemporary issues and current trends in the field of administrative and legal regulations in countering corruption associated with the proliferation of domestic and foreign experiences in the standardization of control systems for anti-corruption activities carried out by organizations regardless of their form of ownership, organizational and legal form, sector or other circumstances. The author discusses the main problems arising as a result of anti-corruption policies, not based on competent and scientific approaches. He clearly shows how such an approach could create a high risk of the use of subjective factors and assumptions, as well as leading towards the opposite result, enhancing the corruption component. Based on the examples of anti-corruption measures in a number of public and private organizations, their extensive professional experience, as well as data from international scientific conferences, the author proves the need for standardization of approaches to deal with corruption and their harmonization with international instruments in this field.


**Keywords:** anti-corruption policy, anti-corruption standards, corruption, risk, compliance


**References**


Antikorrupcionnaja hartija rossijskogo biznesa. 2012 [Anticorruption Charter of Russian business. 2012]. http://www.ach.tpprf.ru

Zagraevskij S.V. /O vozmozhnyh sposobah bor'by s korrupciej v Rossii. 2010 [On the possible ways to combat corruption in Russia. 2010].

Kampos Je., Pradhan S. /Mnogolikaja korrupcija. Vyjavlenie ujazvimyh mest na urovne sektorov jekonomiki i gosudarstvennogo upravlenija [The Many Faces of Corruption. Identifying vulnerabilities across sectors of the economy and public administration] // Izdatel'stvo Al'pina Biznes Buks. M., 2010.

Plohoj O.A., Semiljutina N.G., Cirin A.M. i dr. /Problemy sovershenstvovanija zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii o protivodejstvii korrupcii i praktiki ego primenenija [Problems of improving the legislation of the Russian Federation on combating corruption and its implementation] // red. Habrieva T.Ja.. Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedenija pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii. M., 2014.

ICC ANTI-corruption Clause. 2011. http://www.iccwbo.org

The Bribery Act 2010 of the UK. http://www.legislation.gov.uk