DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-3-31-35

Антикоррупционная политика и деловая среда

ИРИНА ВАСИЛЬЕВНА КОТЕЛЕВСКАЯ, кандидат юридических наук, доцент, директор Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики Российского союза промышленников и предпринимателей (109240, Российская Федерация, Москва, Котельническая наб., 17). E-mail: KotelevskayaIV@rspp.ru
КРИСТИНА ЭДУАРДОВНА МОРЖАКОВА, юрист Российского союза промышленников и предпринимателей (109240, Российская Федерация, Москва, Котельническая наб., 17). E-mail: MorzhakovaKE@rspp.ru

Аннотация: В статье рассматриваются современные проблемы реализации антикоррупционных требований российского законодательства коммерческими организациями, проанализированы актуальные предложения исполнительной власти по введению набора обязательных требований по профилактике коррупции для отдельных видов организации. Авторы отмечают, что только усилий государства по борьбе с коррупцией явно недостаточно, необходима синергия сотрудничества с бизнесом и гражданским обществом. Тем более, что бизнес-сообщество является, по сути, наиболее заинтересованной в борьбе с коррупцией частью общества. Поэтому внутри этого сообщества разрабатываются и принимаются свои стандарты антикоррупционного поведения и разрешения конфликта интересов, подготовленные в соответствии с современными мировыми рекомендациями. Так, в стране уже несколько лет действует Антикоррупционная хартия российского бизнеса, которая высоко оценена государством и мировым сообществом. Хартия завоевала положение методического центра, где разрабатываются инструменты саморегулирования антикоррупционной активности российских компаний. Кроме того, бизнес внимательно следит за состоянием делового климата в стране, что в конечном итоге влияет на инвестиционную активность. Отдельное внимание авторы статьи уделяют вопросам оценки достаточности и эффективности принимаемых государственными и частными компаниями мер по противодействию коррупции. Сформулирован вывод о том, что меры государственного регулирования в данной сфере должны быть дополнены самостоятельной активностью компаний по совершенствованию практики корпоративного управления. Особое внимание обращается на необходимость принятия государством решений, стимулирующих антикоррупционную деятельность внутри предпринимательского сообщества.
Ключевые слова: коррупция, противодействие, антикоррупционное законодательство, оценка эффективности, саморегулирование, стимулирование

ANTI-CORRUPTION POLICY AND BUSINESS ENVIRONMENT

IRINA V. KOTELEVSKAYA, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, The Director of the Centre of monitoring of legislation and law enforcement practice of the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs (Russian Federation 109240, Moscow, Kotelnichesky emb., 17). E-mail: KotelevskayaIV@rspp.ru
CHRISTINE E. MORZHAKOVA, Lawyer of the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs (Russian Federation 109240, Moscow, Kotelnichesky emb., 17). E-mail: MorzhakovaKE@rspp.ru

Abstract: The modern implementation issues of anti-corruption requirements of the Russian legislation by commercial organizations are considered in the article, the current proposals of the executive authorities concerning the introduction of a set of mandatory requirements for the prevention of corruption for the individual types of organizations are analyzed by the authors. The authors note that only state efforts in the fight against corruption is clearly not enough, we need a synergy of cooperation with business and civil society. Moreover, the business community is, in fact, most interested in the fight against corruption part of the society. Therefore, within this community its own anti-corruption standards of conduct and conflict of interest resolution, prepared in accordance with the current global recommendations are developed and adopted. For example, the anti-corruption charter of the Russian business has been acting for several years in the country, which is highly appreciated by the state and the global community. The charter gained the status of a methodological center, where the tools of self-regulation of the anti-corruption activity of the Russian companies are developed. Moreover, the business is closely monitoring the business climate in the country, which ultimately affects the investment activity. The authors of the article made the special mention of the issues of the adequacy and the effectiveness of the measures taken by state and private companies to combat corruption. The conclusion is made that measures of state regulation in this sphere need to be complemented by the independent activity of the companies for improving the corporate governance practices. Particular attention is drawn to the need to adopt government solutions of stimulating anti-corruption actiity within the business community.
Keywords: corruption, counteraction, anti-corruption legislation, efficiency evaluation, self-regulation, stimulation

Введение

Сегодня в российском обществе, как ни странно, встречается двойственное отношение к коррупции. Коррупционное поведение активно осуждается, но… «только если это не касается меня и моих интересов, в противном случае, все средства хороши!» Такое «раздвоение» недопустимо, поскольку решительные меры, принимаемые государством и негосударственными институтами для борьбы с коррупцией, требуют широкой общественной поддержки.

Для участников хозяйственной и предпринимательской деятельности коррупция является одним из факторов, который оказывает существенное отрицательное влияние на конкурентную среду и деловой климат в целом. В ежегодном Докладе о состоянии делового климата Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) [1] – крупнейшая в стране ассоциация работодателей – констатирует, что коррупционные опасения бизнеса сохраняются на высокой отметке [Бизнес и власть в России…, 2017. С. 54].

Опросы, проведенные при подготовке Доклада РСПП, показывают, что уровень обеспокоенности бизнеса коррупцией тот же, что и низким качеством управления, административными барьерами и неэффективной судебной системой, хотя вдвое ниже, чем трудности с обеспеченностью кадров и кредитными ресурсами. Одновременно бизнес признает, что государство делает многое: расширена антикоррупционная составляющая российского законодательства; более жесткими становятся законодательные запреты и ограничения для чиновников, упорядочиваются процедуры принятия решений органами исполнительной власти, включая правоохранительные органы.

Методическое обеспечение противодействия коррупции

Развитию антикоррупционных механизмов способствовала ратификация Россией международных соглашений: Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года. С участием зарубежных экспертов ведется мониторинг выполнения Россией рекомендаций Группы государств против коррупции (ГРЕКО) применительно к разным ситуациям и категориям субъектов, например, депутатов, судей и пр. [Противодействие коррупции…, 2016. С. 347]. Ежегодно Минэкономразвития России совместно с другими ведомствами проводит анализ адаптации положений Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок стран-членов Организации экономического сотрудничества (ОЭСР) к ситуации в нашей стране. Начинают применяться общие антикоррупционные механизмы Евразийского экономического союза (ЕАЭС), включая антикоррупционную экспертизу проектов принимаемых решений [Антикоррупционные стандарты…, 2015].

Национальные планы противодействия коррупции – это предметные программные документы, в которых задействован потенциал не только государственных органов, но и институтов гражданского общества. В соответствии с Указами Президента Российской Федерации и во исполнение Национального плана противодействия коррупции на 2016–2017 годы [2], органы исполнительной власти совместно с бизнес-объединениями последовательно развивают комплекс мер по предупреждению коррупции в организациях. Минтруд России 8 ноября 2013 года утвердил Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции [3], содержащие массу полезной информации для выстраивания внутренних корпоративных программ в компаниях. Рекомендации были одобрены Советом при Президенте по противодействию коррупции.

На основе таких методик некоммерческие и коммерческие организации разной формы собственности и направленности сегодня самостоятельно выстраивают комплекс внутренних мер, достаточных для профилактики коррупции и корпоративного мошенничества. Исчерпывающего или минимального перечня обязательных для внедрения антикоррупционных мер не установлено. Вместе с тем, статья 13.3 Федерального закона от 19 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» содержит диспозитивную норму, предусматривающую на выбор некоторые меры профилактики коррупции, которые может реализовать любая организация. К ним относятся: определение ответственных подразделений или должностных лиц; принятие кодекса этики, внедрение стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации; недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов; предотвращение и урегулирование конфликта интересов; сотрудничество организации с правоохранительными органами. Эти меры могут применяться организацией по выбору: в разном сочетании и в разных обстоятельствах. На такой подход ориентируются и органы прокуратуры, которые проводят плановые проверки исполнения упомянутой статьи 13.3.

1 Доклады РСПП о состоянии делового климата: http://www.rspp.ru/library/view/46?s =7

2 Указ Президента Российской Федерации от 01.04.2016 г. № 147 «О национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы».

3 Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции (далее – Методические рекомендации) разработаны во исполнение подпункта «б» пункта 25 Указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» и в соответствии со статьей 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Правила для компаний с государственным участием: законодательная инициатива и предложения по ее расширению

Возникает вопрос, достаточно ли таких «свободных» диспозитивных правил, или существуют организации, к которым нужен особый подход? Очевидно, что прежде всего обязательные требования должны коснуться государственных компаний. В настоящее время Министерством труда Российской Федерации прорабатываются законодательные инициативы, содержащие такие «усиленные» требования для отдельных категорий организаций.

К организациям, к которым будут применяться более жесткие требования, предлагается отнести компании, учредителем или единственным акционером которых выступает государство, либо хозяйственные общества, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов принадлежит государству, а также их дочерние компании. Кроме того, повышенные требования предлагается распространить на хозяйственные общества, в уставных (складочных) капиталах которых доля государственной собственности составляет не менее 50 процентов, государственные унитарные предприятия, при условии, что такие хозяйственные общества и государственные унитарные предприятия имеют в соответствии с бухгалтерской (финансовой) отчетностью за отчетный год объем выручки (дохода) или сумму активов 10 млрд рублей и выше или среднесписочную численность работающих 4 000 человек и выше.

Можно поддержать предложения Минтруда России по дополнению действующих законодательных требований в отношении перечисленных компаний с госучастием следующими новыми обязанностями:

– вести регулярную оценку коррупционных рисков и корректировку на этой основе соответствующих корпоративных мер;

– включать в трудовые договоры работников дополнительные положения о персональной ответственности работников за нарушение антикоррупционных запретов;

– организовать информирование работников и контрагентов по вопросам антикоррупционного поведения;

– создать в организации доступные каналы информирования руководства о фактах нарушений при соблюдении требований безопасности заявителя.

Положения будущего закона предлагается сформулировать в форме юридической обязанности организации по выполнению одновременно целого набора антикоррупционных требований. Поэтому особенно важно, чтобы обязательные требования имели четкое нормативное содержание, были сформулированы максимально конкретно.

Недостаточно, например, наличия в организации документа под названием «Кодекс корпоративной этики», ведь подобные правила для руководителей и работников организации могут и не содержать положения, направленные на противодействие коррупции. Значит, необходимо зафиксировать, какие именно антикоррупционные нормы должны быть включены в такой корпоративный кодекс или, возможно, не в кодекс, а в иной документ. Формальные требования зачастую могут не дать нужного эффекта, важно содержание антикоррупционных мер.

Помимо принятия документов под заголовками «антикоррупционная политика» и «кодекс этики», предлагается обязать организацию утвердить внутренними актами некие «стандарты» и «процедуры», направленные на обеспечение ее «добросовестной работы». Однако содержание указанных стандартов и процедур в законопроекте не раскрывается, а понятие «добросовестная работа» в законодательстве отсутствует. Неясно, почему такие стандарты должны быть приняты индивидуально для каждой организации, поскольку само понятие стандарта означает типовые требования. На сегодня статья 13.3 закона о противодействии коррупции содержит лишь рекомендации, но когда они превращаются в обязанность, необходима четкость в формулировках.

Невозможно в законе описать все ситуации, учитывая разнообразие видов предпринимательской деятельности, но в любом случае, включение в закон сугубо формальных, неконкретных требований, исполнение которых не влияет на коррупционную составляющую экономических отношений, будет только имитировать активность и не даст значимого результата.

Конечно, не все детали следует закреплять в законе, здесь важна уточняющая, методическая роль подзаконных актов, принимаемых уполномоченными органами. При этом нужно определить, каким образом будет осуществляться контроль за выполнением обязательных антикоррупционных требований. Введение такого нового вида государственного контроля необходимо согласовать с главным вектором оптимизации государственной контрольно-надзорной деятельности, который предполагает сокращение видов контроля.

Антикоррупционная деятельность российских компаний

Получается, что усилий только со стороны государства недостаточно, чтобы противодействие коррупции в сфере предпринимательской деятельности не ограничилось формальными мероприятиями, не ориентированными на практический результат, эффективность которых невозможно оценить. Значит, необходимы внутренние стимулы для бизнеса на преодоление корыстных притязаний представителей власти, на борьбу с корпоративным мошенничеством и злоупотреблениями в отношениях с партнерами по бизнесу. Ведь так называемые «откаты» за получение выгодных заказов могут привести к серьезным потерям и снизить эффективность хозяйственной деятельности и государственных, и частных предприятий.

Законодательные требования в части антикоррупционных мер помогут компаниям, в особенности

крупным предприятиям, сосредоточиться на формировании своей антикоррупционной политики. Остается открытым вопрос, как оценить эффективность и достаточность принимаемых антикоррупционных мер в конкретной организации и кто будет проводить такую оценку. Сегодня на заседаниях рабочих групп Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции механизмы и критерии объективной системы оценки соблюдения антикоррупционных принципов в организациях подробно обсуждаются.

Можно предположить, что общее решение будет найдено не столько путем введения нового вида государственного контроля, сколько путем привлечения бизнес-сообщества к выработке стандартов и процедур такой оценки. Субъекты предпринимательской деятельности должны сами участвовать в выработке антикоррупционных ориентиров и стандартов корпоративного управления с учетом разнообразия и особенностей сфер хозяйственной деятельности, а также масштаба бизнеса.

Сегодня в коммерческом секторе крупнейшие объединения предпринимателей уже реализуют программы антикоррупционной направленности, в которые встроена оценка соответствия. Как известно, с 2012 года действует Антикоррупционная хартия российского бизнеса, целью которой является активное содействие добровольному внедрению российскими компаниями специальных антикоррупционных программ, предусматривающих процедуры внутреннего контроля, отказ от преференций, закупки на основе открытых торгов, финансовый контроль, обучение и работу с персоналом, содействие правоохранительным органам и другие меры [Ширин А.М., 2016. С. 113].

Чтобы Хартия не осталась только декларацией, разработана «дорожная карта», которая предусматривает ведение сводного реестра компаний, присоединившихся к Хартии, единые методологические требования к участникам. Каждые два года компания, включенная в Реестр, должна предоставлять Декларацию о принятых антикоррупционных мерах либо пройти процедуру подтверждения соответствия антикоррупционным требованиям путем проведения независимого антикоррупционного аудита через экспертные центры, аккредитованные при Объединенном комитете Антикоррупционной хартии российского бизнеса.

Инициатива российского бизнеса признана соответствующей высоким международным стандартам и поддерживается государством, что находит отражение в Национальных планах противодействия коррупции, утверждаемых указами Президента Российской Федерации. Успешная реализация компаниями положений Хартии учитывается органами исполнительной власти при предоставлении различных государственных преференций, а также органами прокуратуры при проведении плановых проверок компаний.

Участие в Хартии и последовательная реализация ее положений становятся для компании подтверждением принятия надлежащих мер по профилактике коррупции, которые, согласно требованиям ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции», обязана осуществлять любая организация.

Анализ российской и зарубежной корпоративной практики показывает, что многие крупные и средние компании, в особенности публичные компании, уже используют в управленческой деятельности антикоррупционные программы, а их руководство подтверждает приверженность политике противодействия коррупции [An Anti-Corruption Ethics…, 2013]. Такие компании вводят в действие методики расчета экономического эффекта от антикоррупционных мер, учитывающие экономические потери, которых удается избежать в результате своевременных действий.

Одним из наиболее ярких и успешных примеров реализации Антикоррупционной хартии российского бизнеса можно считать компанию ОАО «РЖД». В Обществе утверждена антикоррупционная политика, регламентирован порядок уведомления работодателя о фактах обращения в целях склонения работника к совершению коррупционных правонарушений, а также порядок сообщения работниками о получении и сдаче подарка, установлен алгоритм выявления и урегулирования конфликта интересов. Идет постоянное обновление нормативной правовой базы, осуществление необходимых мероприятий и антикоррупционных процедур способствуют формированию в компании нетерпимого отношения к коррупционному поведению. Все эти меры осуществляются согласно утвержденному Плану ОАО «РЖД» по противодействию коррупции на 2016–2017 годы, в том числе в более 40 дочерних обществах ОАО «РЖД».

На корпоративном сайте компании создан отдельный раздел, посвященный работе по противодействию коррупции. Так, например, за 2016 год в ОАО «РЖД» рассмотрено более 500 деклараций о конфликте интересов, поданных работниками общества. На «Горячую антикоррупционную линию ОАО «РЖД» в 2016 году поступило более 400 обращений, по итогам проверки которых расторгнуто несколько договоров со сторонними организациями; к ряду работников применены меры дисциплинарного взыскания, вплоть до увольнения, отдельные материалы переданы в правоохранительные органы.

Ведется постоянная работа по оценке коррупционных рисков во всех бизнес-процессах компании. В каждый хозяйственный договор включается антикоррупционная оговорка, которая имеет целью предупредить контрагента о необходимости взаимного соблюдения антикоррупционных требований. Утвержден перечень должностей ОАО «РЖД», связанных с коррупционными рисками, в отношении которых вводятся особые ограничения и запреты; подготовлен порядок предоставления этими лицами сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствам имущественного характера. Дополнительные антикоррупционные требования внесены и в типовой трудовой договор с работником

ОАО «РЖД». Впервые в Коллективном договоре ОАО «РЖД» на 2017–2019 годы, подготовленном во взаимодействии с Российским профессиональным союзом железнодорожников и транспортных строителей, закреплено обязательство работников нести ответственность за соблюдение принципов и антикоррупционных требований, независимо от занимаемой должности.

Общество заключило отдельные соглашения об антикоррупционном взаимодействии с Федеральным агентством по управлению государственным имуществом, а также с рядом крупных контрагентов, в том числе с банком ВТБ.

Вместе с ОАО «РЖД» более 3000 компаний стали членами Антикоррупционной хартии, среди них ОАО «Северсталь», ОАО «КАМАЗ», ОАО «Русгидро», ОАО «АЛРОСА», ОАО «Ростелеком», ОАО НЛМК, ОАО ПО «Севмаш», ВТБ. Таким образом, Хартия становится методическим центром саморегулирования антикоррупционной активности российских компаний. Объединенным комитетом по реализации Хартии, в состав которого входят президенты РСПП, Торгово-промышленной палаты РФ, Деловой России и ОПОРА России, утверждено Руководство по методике оценки антикоррупционных мер в целях декларирования и общественного подтверждения реализации в организациях положений Антикоррупционной хартии российского бизнеса.[4]

Руководство содержит подробный свод возможных направлений антикоррупционной работы в компании – в области финансов, закупок, отношений с партнерами, работы с персоналом, взаимодействия с надзорными и правоохранительными органами и, таким образом, представляет собой добровольный стандарт. Причем каждая компания может найти в нем набор мер, которые соответствуют ее потребностям с учетом масштаба и вида деятельности.

Независимый антикоррупционный аудит, через экспертные центры, аккредитованные при Объединенном комитете Хартии, проводится в форме общественного подтверждения. Такая услуга позволит компании получить квалифицированную оценку и содействие в развитии антикоррупционных программ.[5] По итогам независимой проверки на основании положительного заключения экспертного центра Объединенный комитет Хартии выдает компании Свидетельство об общественном подтверждении сроком на пять лет. В качестве уполномоченных экспертных центров при Объединенном комитете аккредитованы компании «Эрнст энд Янг – оценка и консультационные услуги» и Центр развития корпоративных отношений и разрешения экономических споров, которые обладают достаточным опытом и кадровым потенциалом в сфере комплаенс.

Крупнейшие объединения предпринимателей продолжают активную работу по вовлечению в Хартию новых участников и по разъяснению антикоррупционных стандартов, проводят серии обучающих семинаров с участием представителей органов власти, специалистов экспертных центров и консалтинговых компаний. Самостоятельные усилия бизнеса по совершенствованию корпоративного управления и стимулирование таких усилий со стороны государства должны дать результат в деле преодоления коррупции в деловой среде.

4 http://against-corruption.ru/ru/zakon.html

5 http://against-corruption.ru/images/documents/normativno-pr.baza/правила_аккредитации

Литература

Антикоррупционные стандарты ОЭСР и их реализация в Российской Федерации: монография / С.В. Борисов, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. М., 2015.

Бизнес и власть в России: регуляторная среда и правоприменительная практика: коллект. монография / науч. ред. и рук. авт. колл. А.Н. Шохин. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017.

Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С.Б. Иванов, Т.Я. Хабриева, Ю.А. Чиханчин. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.: ИНФА-М, 2016.

Ширин А.М. Предупреждение коррупции: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2016. № 12.

An Anti-Corruption Ethics and Compliance Program for Business: A practical Guide. English, Publishing and Library Section, United Nations Office at Vienna, 2013.

References

Antikorrupcionnye standarty OJeSR i ih realizacija v Rossijskoj federacii: monografija / S.V. Borisov, A.A. Kashirkina, A.N. Morozov i dr.; pod red. T.Ja. Habrievoj, A.V. Fedorova. [Anti-corruption standards of the Organization for Economic Co-operation and Development and their implementation in the Russian Federation: monograph / S.V. Borisov, A.A. Kashirkina, A.N. Morozov and others under editorship of T.Ja. Habrieva, A.V. Fedorov] M., 2015.

Biznes i vlast' v Rossii: reguljatornaja sreda i pravoprimenitel'naja praktika: kollekt. monografija / nauch. red. i ruk. avt. koll. A.N. Shohin. [Business and authorities in Russia: regulatory environment and law enforcement practice: collective monograph / scientific editorship and academic advising to the authors' team by A.N. Shokhin] M.: Izd. dom Vysshej shkoly jekonomiki, 2017.

Protivodejstvie korrupcii: novye vyzovy: monografija / S.B. Ivanov, T.Ja. Habrieva, Ju.A. Chihanchin. [Fight against corruption: new challenges: monograph / S.B. Ivanov, T.Ya. Khabrieva, Yu.A. Chihanchin] - M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedenija pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii.: INFA-M, 2016.

Cirin A.M. Preduprezhdenie korrupcii: problemy i perspektivy [Prevention of the corruption: issues and prospects] // Zhurnal rossijskogo prava. 2016. №12.