



ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ БИЗНЕСА

Научно-практическое пособие



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ БИЗНЕСА

Научно-практическое пособие

Под редакцией
академика РАН
Т.Я. Хабриевой,
доктора юридических наук
О.С. Капинус

Москва
2020

УДК 346
ББК 67.404.06
П83

*Рекомендовано Междисциплинарным советом по координации
научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции
Одобрено секцией публичного права ученого совета Института законодательства
и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

Кучеров И.И. — заместитель директора ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации;

Агапова Е.В. — директор Центра развития конкурентной политики и государственного заказа РАНХиГС, ведущий научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории «Исследования актуальных вопросов развития конкурентной политики и государственного заказа в российской экономике» РАНХиГС, кандидат экономических наук, доцент;

Залогов М.В. — ведущий научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства ИЗиСП, кандидат юридических наук.

П83 **Противодействие коррупции в сфере бизнеса:** научно-практическое пособие / Ю.В. Трунцевский, Р.А. Курбанов, А.М. Цирин и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, О.С. Капинус; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: ИД «Юриспруденция», 2020. — 256 с.

ISBN 978-5-9516-0867-3

Научно-практическое пособие посвящено исследованию правовых мер противодействия коррупции в сфере бизнеса. В работе представлены результаты междисциплинарных научных исследований, полученные в ходе исполнения подп. «б» п. 21 Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденного Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378. Подробно рассмотрены основные положения международных антикоррупционных конвенций и рекомендательных документов международных организаций, принятых по вопросам противодействия коррупции в сфере бизнеса; нормы и принципы российского антикоррупционного законодательства применительно к корпоративным организациям; особенности применения антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей к работникам организаций различных категорий.

Исследованы нормы, принципы и меры противодействия коррупции в деятельности организаций, а также правоприменительная практика по обеспечению их соблюдения. Проведен сравнительно-правовой анализ участия бизнес-структур в противодействии коррупции в Великобритании, США, ФРГ, Франции и Китае.

На основе исследования сделаны выводы и предложения по совершенствованию отечественного законодательства.

Для научных работников, практикующих юристов, представителей государственных органов и органов местного самоуправления, общественных и правозащитных организаций, а также для широкого круга читателей, заинтересованных в успешной реализации антикоррупционной политики государства.

УДК 346
ББК 67.404.06

ISBN 978-5-9516-0867-3

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

COMBATING CORRUPTION IN THE FIELD OF BUSINESS

Scientific and practical guide

Edited by
Academician of the Russian Academy of Sciences
T.Y. Khabrieva,
Doctor of Law
O.S. Kapinus

Moscow
2020

*Recommended by the Interdisciplinary Council on coordination
of scientific and educational-methodological support of anticorruption
Approved at the Meeting of Scientific Board (“Public Law” Section)
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

Kuchеров I.I. – Deputy Director of the ILCL, Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation;

Агасова Е.В. – Director of the Center for Development of Competition Policy and State Order of the RANEPА, leading researcher at the research laboratory “Research on current issues of development of competition policy and the state order in the Russian economy”, RANEPА, Candidate of Law;

Залоило М.В. – Leading Researcher, Department of Theory of Law and Interdisciplinary Studies of Legislation, ILCL, Candidate of Law.

Combating corruption in the field of business: Scientific and practical guide / Yu.V. Truntsevsky, R.A. Kurbanov, A.M. Tsinin et al.; edited by T.Y. Khabrieva, O.S. Kapinus; The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. — M.: ID “Jurisprudence”, 2020. — 256 p.

ISBN 978-5-9516-0867-3

The scientific and practical manual is devoted to the study of legal anti-corruption measures in business. The scientific and practical guide accumulated results the results of interdisciplinary scientific research conducted as part of the implementation of sub. «b» of point 21 of the National Anti-Corruption Plan for 2018–2020, approved by Decree of the President of the Russian Federation dated June 29, 2018. No. 378. The paper considers the main provisions of international anti-corruption conventions and recommendations of international organizations adopted on anti-corruption in the business sector; norms and principles of the Russian anti-corruption legislation in relation to corporate organizations; features of the application of anti-corruption prohibitions, restrictions and obligations to employees of organizations of various categories.

The scientific and practical manual contains a detailed analysis of the norms, principles and anti-corruption measures in the activities of organizations and also of law-enforcement practice on ensuring of its observance.

A distinctive feature of this manual is based on a comparative legal study of the participation of business structures in the fight against corruption in the UK, USA, Germany, France and China.

Based on the analysis, a conclusion is drawn on the need to improve domestic legislation.

For researchers, practicing lawyers, representative of a public authority, social organization and human rights organizations, as well as for a wide range of readers interested in the successful implementation of the state’s anti-corruption policy.

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

Хабриева Т.Я. — директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП), заместитель президента Российской академии наук, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы), член Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, академик Российской академии наук, действительный член Международной академии сравнительного права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Татарстан — введение (в соавторстве с О.С. Капинус), § 1–2 гл. 1, заключение

Капинус О.С. — ректор Университета прокуратуры Российской Федерации, государственный советник юстиции 2 класса, доктор юридических наук, профессор, профессор РАН, почетный работник прокуратуры Российской Федерации — введение (в соавторстве с Т.Я. Хабриевой), § 4 гл. 2

Цирин А.М. — и.о. заведующего отделом методологии противодействия коррупции ИЗиСП, ответственный секретарь Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, кандидат юридических наук — § 2, 3, 6 гл. 2

Курбанов Р.А. — заведующий кафедрой правовых основ экономической деятельности ИЗиСП, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г.В. Плеханова, директор Института правовых исследований и региональной интеграции РЭУ им. Г.В. Плеханова, доктор юридических наук, профессор — § 1–5 гл. 3 (в соавторстве с А.М. Беляловой)

Севальнев В.В. — ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 6 гл. 3

Трунцевский Ю.В. — ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор — § 3 гл. 1, § 1, 5 гл. 2

Белялова А.М. — и.о. заведующего отделом международного сотрудничества ИЗиСП, научный сотрудник отдела научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 1–5 гл. 3 (в соавторстве с Р.А. Курбановым)

AUTHORS

Khabrieva T.Y. — Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (ILCL), Deputy President of the Russian Academy of Sciences, member of the European Commission for Democracy through law (Venice Commission of the Council of Europe), member of the Presidential Committee on combating corruption, Academician of the Russian Academy of Sciences (RAS), member of the Academy of International Comparative Law, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Republic of Tatarstan — introduction (in co-authorship with O.S. Kapinus), § 1, 2 ch. 1, conclusion

Kapinus O.S. — Rector of the University of Prosecutor's Office of the Russian Federation, state councilor of justice 2 classes, Doctor of Law, Professor, Professor of RAS, honourable prosecutor of the Russian Federation — introduction (in co-authorship with T.Y. Khabrieva), § 4 ch. 2

Tsirin A.M. — acting Head of the Department of the Methodology for Combating Corruption of the ILCL, Executive Secretary of the Interdisciplinary Council for the Coordination of Scientific and Educational-Methodological Support for Combating Corruption, Candidate of Law — § 2, 3, 6 ch. 2

Kurbanov R.A. — Head of the Department of Legal Foundations of Economic Activities of the ILCL, Head of the Department of Civil Law Disciplines of Plekhanov Russian University of Economics, Director of the Institute of Legal Research and Regional Integration of Plekhanov Russian University of Economics, Doctor of Law, Professor — § 1–5 ch. 3 (in co-authorship with A.M. Belyalova)

Sevalnev V.V. — Leading Researcher, Department of the Methodology for Combating Corruption, ILCL, Candidate of Law — § 6 ch. 3

Truntsevsky Yu.V. — Leading Researcher, Department of the Methodology for Combating Corruption, ILCL, Doctor of Law, Professor — § 3 ch. 1, § 1, 5 ch. 2

Belyalova A.M. — Researcher at the Department of Scientific Support of the Secretariat of the Delegation of the Russian Federation to the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) of ILCL, Candidate of Law — § 1–5 ch. 3 (in co-authorship with R. Kurbanov)

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	11
Глава 1	
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ БИЗНЕСА	22
§ 1. Международные антикоррупционные конвенции	25
§ 2. Акты международных организаций	41
2.1. Юридически обязательные акты международных межправительственных организаций	41
2.2. Рекомендательные акты международных межправительственных организаций	46
2.3. Рекомендательные акты международных неправительственных организаций	58
§ 3. Оценка и создание инвестиционного климата в антикоррупционном аспекте: международные и национальные практики	69
Глава 2	
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В КОРПОРАТИВНОМ СЕКТОРЕ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ	82
§ 1. Принципы и нормы российского законодательства о противодействии коррупции применительно к корпоративным организациям	82
§ 2. Особенности применения антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей к работникам организаций различных категорий	95
§ 3. Основные меры противодействия коррупции в деятельности корпоративных организаций	111
§ 4. Противодействие коррупции средствами прокурорского надзора	154
§ 5. Анализ судебной практики по соблюдению требований статьи 13 ³ Федерального закона «О противодействии коррупции»	167
§ 6. Ответственность организаций за коррупционные правонарушения	183
Глава 3	
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ВОВЛЕЧЕНИЯ БИЗНЕС-СТРУКТУР В ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ	201
§ 1. Участие бизнес-структур в противодействии коррупции в Великобритании	201
§ 2. Участие бизнес-структур в противодействии коррупции в Соединенных Штатах Америки	203
§ 3. Участие бизнес-структур в противодействии коррупции в Федеративной Республике Германия	207
§ 4. Участие бизнес-структур в противодействии коррупции в Королевстве Испания	210
§ 5. Участие бизнес-структур в противодействии коррупции во Французской Республике	215
§ 6. Участие бизнес-структур в противодействии коррупции в Китайской Народной Республике	218
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	223
ПРИЛОЖЕНИЕ	
Памятка «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»	227
РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА	255

CONTENT

INTRODUCTION	11
Chapter 1	
INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF ANTI-CORRUPTION IN THE FIELD OF BUSINESS	22
§ 1. International anti-corruption conventions	25
§ 2. Reference documents of international organizations.....	41
2.1. Legally binding acts of international intergovernmental organizations.....	41
2.2. Recommendatory acts of international governmental organizations.....	46
2.3. Recommendatory acts of international non-governmental organizations.....	58
§ 3. Assessing and creating an investment climate from an anti-corruption perspective: international and national practices.....	69
Chapter 2	
ANTI-CORRUPTION IN THE CORPORATE SECTOR OF THE RUSSIAN ECONOMY	82
§ 1. Norms and principles of the Russian anti-corruption legislation in relation to corporate organizations.....	82
§ 2. Features of the application of anti-corruption prohibitions, restrictions and obligations to employees of organizations of various categories	95
§ 3. Main measures against corruption in corporate organizations.....	111
§ 4. Combating corruption through prosecutorial oversight.....	154
§ 5. Analysis of law-enforcement practice on compliance with the requirements of article 13 ³ of Federal Law «On combating corruption»	167
§ 6. Responsibility of organizations for corruption offenses	183
Chapter 3	
FOREIGN EXPERIENCE IN COMBATING CORRUPTION IN BUSINESS STRUCTURES	201
§ 1. The participation of business structures in the fight against corruption in UK	201
§ 2. The participation of business structures in the fight against corruption in US	203
§ 3. The participation of business structures in the fight against corruption in Germany	207
§ 4. The participation of business structures in the fight against corruption in Spain.....	210
§ 5. The participation of business structures in the fight against corruption in France	215
§ 6. The participation of business structures in the fight against corruption in People's Republic of China.....	218
CONCLUSION	223
APPENDIX	227
LIST OF REFERENCES	256

ВВЕДЕНИЕ

Научно-практическое пособие представляет собой результат комплексного правового анализа проблем противодействия коррупции в сфере бизнеса — «деловой коррупции», или «коррупции в частном секторе», как обозначает данное явление Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции 2003 г.¹ (далее — КПК ООН).

Изучение проблем противодействия коррупции в данной сфере заявлено в качестве одного из направлений исследований, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденным Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378 (подп. «б» п. 21). Соответственно в числе задач научно-практического пособия: определить причины и типичные проявления «деловой коррупции», охарактеризовать международно-правовые стандарты противодействия коррупции в частном секторе и особенности их воплощения в российском и зарубежном законодательстве, сформулировать предложения по совершенствованию таких мер.

Подобные научные разработки представляют интерес для самих бизнес-структур, которые являются не только субъектами, но и объектами антикоррупционной деятельности (например, в рамках осуществления прокуратурой Российской Федерации надзора за соблюдением законодательства о противодействии коррупции).

Коррупция — одно из тех явлений, с которыми человечество сталкивается на протяжении всей своей истории. Дошедшие до нас правовые памятники позволяют заключить, что она зародилась в период формирования первых государственных образований в Египте, Индии, Китае в III–II тыс. до н.э.

Первые упоминания о коррупции можно встретить в архивах древнего Вавилона (вторая половина XXIV в. до н.э.) и в Законах вавилонского царя Хаммурапи. Уже тогда многие исследователи и государственные деятели ассоциировали коррупцию с противоправной деятельностью «государевых людей» — государственных служащих, стремящихся в обход закона улучшить свое материальное положение. Более того, в некоторых случаях провозглашалась едва ли не презумп-

¹ Конвенция принята в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

ция виновности государственного служащего в правонарушениях и преступлениях коррупционного характера¹.

В современном мире коррупционные проявления отмечаются не только в государственных органах, но и в коммерческих организациях. Из национальной бизнес-среды коррупция быстро переходит на транснациональный уровень. Это искажает ситуацию на рынках, деформирует гражданский оборот, что негативно отражается на экономическом росте, подрывает демократию и верховенство закона.

Коррупция ежегодно выводит из мировой экономики от 1,5 трлн до 2 трлн дол. США или 2% глобального ВВП. Причем эти суммы «представляют собой только верхушку айсберга — долгосрочные последствия идут гораздо глубже», заявила глава МВФ К. Лагард².

По данным Счетной палаты РФ, ущерб от нарушений, выявленных только в сфере закупок для государственных нужд, составил в 2018 г. 294,6 млрд руб., а сумма ущерба от коррупционных нарушений составила 118,3 млрд руб.³

При этом результаты проведенного Генеральной прокуратурой РФ социологического опроса⁴ свидетельствуют о том, что большинство опрошенных считают проблему коррупции серьезной (80%) и подавляющее большинство (86,8%) одобряют государственную политику по ужесточению мер в отношении коррупционеров.

Любое коррупционное деяние имеет как минимум две стороны — получатель незаконной выгоды и тот, кто ее предоставляет. К субъектам коррупции в соответствии с антикоррупционным законодательством Российской Федерации относятся в том числе юридические лица⁵.

Проведенные исследования показывают, что в коммерческих юридических лицах очень часто возникает конфликт интересов — между личными интересами топ-менеджеров и интересами самих

¹ См.: Гайдар Е.Т. Власть и собственность: смуты и институты. Государство и эволюция. СПб., 2009. С. 323.

² URL: <https://news.rambler.ru/other/41381361-skolko-rossiya-teryayet-iz-za-korruptsii/>

³ URL: <https://www.rbc.ru/economics/12/04/2019/5cb072fc9a79475d2c90d07b>

⁴ Во исполнение п. 8 Комплексного плана совместных мероприятий по антикоррупционному просвещению и формированию в обществе нетерпимости к коррупционному поведению на 2018–2019 годы, утвержденного Генеральным прокурором РФ 21 августа 2018 г., проведен социологический опрос об оценке эффективности применяемых антикоррупционных мер, направленных на предупреждение и профилактику коррупционных проявлений, в котором приняли участие более 38 тыс. респондентов.

⁵ См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.

организаций¹. При этом основные бенефициары этих организаций испытывают негативные последствия от коррупционных проявлений со стороны лиц, осуществляющих в таких организациях управленческие функции, как и все общество — от участников коррупционных процессов на государственном уровне.

Социологические исследования позволили выявить и самую распространенную схему коррупции в бизнесе — «откат» (взятка лицу, принимающему решение о расходовании средств на предприятии, за выполнение им соответствующих должностных обязанностей)². Наиболее сложные схемы, в которых «откат» сочетается с другими коррупционными действиями, применяются в строительстве, а также в розничной торговле. Используются данные практики и в деятельности служб управления персоналом («откат» за прием на работу), в страховании (взятки сотрудникам страховых организаций, принимающим решение о выплате страховой суммы, составляющей определенный процент от этой суммы), в банковском деле (при выдаче кредитов), рекламе и т.д.

Были выявлены и иные возможные формы коррупционных действий в бизнесе: приемка несуществующих услуг и невыполненных работ; создание неконкурентной среды при закупках; использование при строительстве более дешевых материалов, чем было указано в смете на осуществление работ по договору строительного подряда и, соответственно, оплачено заказчиком; изначальное завышение стоимости строительных работ и (или) услуг, которые производятся организацией, где лицо, принимающее решение о закупке, имеет коммерческий интерес, и др. Следует отметить, что при взаимодействии коммерческих организаций с органами власти инициаторами реализации коррупционных практик в ряде случаев выступают представители именно бизнес-сообщества³.

¹ См. подробнее: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 486–575; Противодействие коррупции: новые вызовы : монография / С.Б. Иванов, Т.Я. Хабриева, Ю.А. Чиханчин [и др.]; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2016.

² См. подробнее: Криминологическая характеристика «откатов» в современной России: монография / [А.Л. Аристархов и др.]; под общ. ред. Р.В. Жубрина; Науч.-исследовательский ин-т акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2016; Иванова А.А. Коррупция в сфере российского предпринимательства // Актуальные проблемы экономики и права. 2013. № 3. С. 204–211.

³ См.: Гольберг В.В., Костюковский Я.В., Прокопьев В.Н. Экссесс коррупции. Иркутск, 2006.

Указанные явления характерны для многих стран, поэтому выстраивая свою антикоррупционную политику, они наряду с совершенствованием механизмов противодействия коррупции в публичной сфере реализуют меры, направленные на криминализацию коррупции в частном секторе с введением самостоятельных статей уголовного кодекса. В настоящее время эта тенденция отмечается в Германии, США, Франции, Норвегии, Греции, Дании, Хорватии, Боснии и Герцеговине, Эстонии и других странах.

Большинству государственных антикоррупционных стратегий *присуще единство принципов противодействия коррупции как в публичной, так и в частной сфере*¹. Борьба с коррупцией в государственном и негосударственном секторах строится на общих началах публичности и прозрачности деятельности, недопущения конфликта интересов, контроля и ответственности лиц.

Набирает силу и иная тенденция — активизация вмешательства государства в частную сферу. Так, в США и Великобритании законодательство предписывает коммерческим компаниям организацию надлежащего порядка их деятельности, не допускающего коррупционных практик.

Все большее внимание решению проблем противодействия «деловой коррупции» уделяется на наднациональном и международном уровнях. Международные организации универсального и регионального уровня (как межправительственные, так и неправительственные) разрабатывают и принимают большое количество международных правовых актов, а также актов рекомендательного характера, направленных на активизацию деятельности бизнес-сообщества по недопущению проявлений коррупции в отдельных организациях и компаниях, а также на принятие коллективных мер. Так, КПК ООН определяет перечень мер, которые каждое государство-участник согласно основополагающим принципам своего внутреннего законодательства может принимать для предупреждения коррупции в частном секторе. В их числе:

- содействие сотрудничеству между правоохранительными органами и соответствующими частными организациями;
- содействие разработке стандартов и процедур, предназначенных для обеспечения добросовестности в работе частных организаций;
- содействие прозрачности в деятельности частных организаций, включая в надлежащих случаях меры по идентификации юридиче-

¹ См. подробнее: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 8.

ских и физических лиц, причастных к созданию корпоративных организаций и управлению ими;

- предупреждение возникновения коллизии интересов;
- обеспечение того, чтобы частные организации с учетом их структуры и размера обладали эффективными механизмами внутреннего аудиторского контроля для оказания помощи в предупреждении и выявлении коррупционных деяний и чтобы счета и требуемые финансовые ведомости таких частных организаций подлежали соответствующим процедурам аудита и сертификации и др.¹

Кроме того, в КПК ООН предусматривается возможность установления «эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие гражданско-правовых, административных или уголовных санкций за несоблюдение таких мер»².

Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 1997 г. выступает системной основой для множества антикоррупционных стандартов³ и рекомендаций, затрагивающих противодействие «деловой коррупции». Борьба с коррупцией в сфере бизнеса активизируется и в СНГ. В частности, в 2013 г. в рамках этого объединения был создан Межгосударственный совет по противодействию коррупции⁴, одним из приоритетных направлений деятельности которого является содействие сближению и гармонизации национального антикоррупционного законодательства стран Содружества.

Российское государство в борьбе с «деловой коррупцией» также занимает весьма активную позицию, вырабатывая и реализуя комбинации различных антикоррупционных мер. При этом Российская

¹ Пункт 2 ст. 12 КПК ООН.

² Пункт 1 ст. 12 КПК ООН.

³ См. подробнее: Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / Т.Я. Хабриева, А.В. Федоров, А.А. Каширкина и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015.

⁴ Для решения этой задачи Межгосударственный совет по противодействию коррупции наделен правом вырабатывать и принимать решения и рекомендации, направленные на развитие сотрудничества и взаимодействия компетентных органов государств-участников, а также разрабатывать проекты подлежащих утверждению Советом глав государств и (или) Советом глав правительств СНГ международных правовых актов и актов мягкого права сфере противодействия коррупции, включая «деловую коррупцию».

Федерация целенаправленно ориентируется не только на международные и наиболее эффективные зарубежные модели, но и на исторический опыт, суть которого — применение системного подхода, недопущение противопоставления государства и общества в рамках противодействия коррупции, а также применение доктрины «мультиответственности» за коррупцию¹.

В нашей стране одно из первых нормативных ограничений коррупционных действий было введено Петром I. Именно он, учитывая распространенность взяточничества как наиболее опасной формы корыстного злоупотребления служебным положением, установил запрет «всем чинам, которые у дел приставлены великих и малых, духовных, военных, гражданских, политических, купецких, художественных и прочих, какое звание они ни имеют, дабы не дерзали никаких посулов казенных и с народа собираемых денег брать»² и уголовную ответственность не только за получение, но и за дачу взятки. Попытки выявления причин и факторов, порождающих коррупцию, а также правового регулирования борьбы с ней предпринимались и иными правителями Российской империи³.

В 1917 году эстафету борьбы с коррупцией приняло советское государство, которое на протяжении всей своей истории трактовало коррупцию как системно-структурное явление, о чем свидетельствует анализ антикоррупционного законодательства того периода. Например, в соответствии с Декретом СНК РСФСР от 8 мая 1918 г. «О взяточничестве» субъектами преступлений коррупционного характера признавались лица, состоявшие не только на государственной, но и на общественной службе («должностные лица Советского Правительства, члены фабрично-заводских комитетов, домовых комитетов, правлений кооперативов и профессиональных союзов и т.п. учреждений и организаций, или служащие в таковых»⁴).

¹ В российском законодательстве и юридической доктрине в понятие коррупции традиционно включаются не только коррупционные преступления, но и коррупционные административные правонарушения, дисциплинарные проступки и гражданско-правовые деликты.

² Указ Петра I от 24 декабря 1714 г. «О воспреещении взяток и посулов и о наказании за оное» // Полное Собрание законов Российской империи. Санкт-Петербург. Печатано в Типографии II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1830. Т. V. Ст. 2871. С. 135–136.

³ См.: Варфоломеева Н.П. Исторический опыт борьбы с коррупцией // Основы экономики, управления и права. 2013. № 5. С. 8–13.

⁴ Декрет СНК РСФСР от 8 мая 1918 г. «О взяточничестве» // СУ РСФСР. 1918. № 35. Ст. 467.

Усиливающими меру наказания за взятку обстоятельствами признавались:

- а) особые полномочия служащего;
- б) нарушение служащим своих обязанностей;
- в) вымогательство взятки.

Подход, когда в качестве субъектов преступлений и правонарушений коррупционного характера рассматривались должностные лица не только государственных и советских органов, но и субъектов экономической деятельности, а также иные их работники, сохранялся на протяжении всего советского периода. На это указывают, в частности, положения постановления Пленума ВС СССР от 23 сентября 1977 г. № 16 «О судебной практике по делам о взяточничестве»¹, которым разъяснялось, что «ответственности за получение взятки подлежат должностные лица, а также работники, временно исполняющие обязанности должностного лица хотя бы и по устному распоряжению руководителя, обладающего соответствующими полномочиями, в случае получения взятки в связи с исполнением этих временных обязанностей».

Субъектом преступления — получения взятки следует признавать и тех работников государственных, кооперативных и общественных учреждений, предприятий и организаций, которые в силу своего служебного положения и выполняемых ими обязанностей могли за взятку принять меры к совершению другими должностными лицами действий, желательных для взяткодателей». Этим же актом оговаривалось, что «руководители предприятий, учреждений, организаций и их подразделений, предлагающие подчиненным по службе и другим лицам добиваться путем дачи взятки желаемого действия или бездействия, несут ответственность как взяткодатели. Лица, вступающие по указанию таких руководителей в сговор с должностными лицами о выполнении за взятку тех или иных действий и вручающие взятку, должны нести ответственность как соучастники этого преступления. Если названные лица лишь передают взятку, зная о характере поручения, их действия подлежат квалификации как посредничество во взяточничестве»².

Представляется, что исторический опыт позволяет Российской Федерации не только инкорпорировать³ в российское антикорруп-

¹ БВС СССР. 1977. № 6.

² Там же (п. 5).

³ В частности, определенные элементы противодействия «деловой коррупции» закреплены в ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции», которая, давая определение коррупции, указывает, что это в том числе и «злоупотребление

ционное законодательство нормы о противодействии «деловой коррупции», но и достаточно эффективно их реализовывать. Свидетельством последнему служат данные опросов, проведенных в России, представленные в исследовании «Бизнес-барометр коррупции» Торгово-промышленной палаты РФ, которые показывают, что за 2019 г. уровень коррупции в стране снизился, об этом заявили 39% предпринимателей, хотя еще полгода назад так считали 25% опрошенных. Рост коррупции заметили 9,5% опрошенных, 31,8% не увидели изменений¹.

Вместе с тем приходится признать, что проблема противодействия «деловой коррупции» все еще далека от разрешения. Ни одна организация не застрахована от проявлений коррупции, как во внешнем контуре своей деятельности, так и во внутреннем. Коррупция серьезно ухудшает функционирование любой бизнес-структуры, порождая широкий спектр критических рисков — от потери ценных для организации активов (финансовых, товарно-материальных, интеллектуальных) до значительных имущественных издержек, связанных с возможными обвинениями в коррупции и последующими штрафными санкциями, а также может испортить ее имидж. Взятничество в процессе распределения тендеров и контрактов приводит к привлечению некомпетентных подрядчиков. В связи с распространением негативной информации потенциальные клиенты могут потерять доверие к компании и к ее продуктам, что влечет потерю клиентов и деловых партнеров. Коррупция в процессе трудоустройства работников чревата наймом некомпетентных сотрудников, деморализацией коллектива и снижением эффективности бизнес-процессов.

Проведение «внешней» государственной оценки реализации антикоррупционных практик в деятельности организаций в силу созданной законодательной модели во многом осуществляется органами прокуратуры Российской Федерации и опосредуется принятием мер прокурорского реагирования на факты незаконного использования должностными лицами организаций своих полномочий вопреки интересам общества и государства для извлечения имуществ-

полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами», и (или) «совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица» (подп. «а» п. 1 ст. 1).

¹ URL: <https://www.rbc.ru/economics/18/07/2018/5b4e00ab9a79470f4289d9e4>

венной выгоды. При этом мониторинг динамики выявляемых прокурорами нарушений в рассматриваемой области свидетельствует о ежегодном увеличении количества таких нарушений¹.

Однако при ближайшем рассмотрении коррупционных схем, реализуемых коммерческими организациями, уголовные составы не так очевидны². В государственной сфере «откат» можно квалифицировать как растрату и как мошенничество. В коммерческой — коррупционная деятельность сотрудников не квалифицируется так однозначно. Во-первых, определенный уровень риска заложен в предпринимательской деятельности априори, а поэтому зачастую сложно отделить риск и умысел. Во-вторых, квалификация соответствующих действий как коррупционных по большей части отдана на усмотрение самих участников гражданского оборота, а правоохранительные органы и суд не могут подменять собственными решениями усмотрение субъектов коммерческой деятельности.

Судебный контроль и прокурорский надзор не призваны проверять экономическую целесообразность решений, принимаемых субъектами предпринимательства, которые в сфере бизнеса обладают самостоятельностью, поскольку в силу рискованного характера такой деятельности существуют объективные пределы в возможностях судов выявлять наличие в ней деловых просчетов. Результаты внутренних аудиторских и (или) ревизионных расследований и проверок по понятным причинам также не являются общедоступными. В связи с этим приходится оперировать экспертными оценками, достоверность которых верифицировать крайне сложно, а также сведениями о результатах выборочной проверки органами прокуратуры. Правовые механизмы и юридические технологии, предлагаемые государством в качестве инструмента борьбы с «деловой коррупцией», не превосходят стремительно совершенствующиеся, масштабируемые и переходящие на более высокий «качественный» уровень проявления

¹ Например, число нарушений антикоррупционного законодательства, связанного с осуществлением функций в иных органах, организациях и учреждениях, в общем количестве выявляемых прокурорами нарушений законодательства о противодействии коррупции в 2018 г. составляло 33,2%, в 2017 г. — 32%.

² См. подробнее: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 486–575; Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С.Б. Иванов, Т.Я. Хабриева, Ю.А. Чиханчин [и др.]; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2016; Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.Г. Семилотина, Е.И. Спектор. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 2012.

коррупции в частном секторе, а реагируют с запозданием. По этой причине авторы научно-практического пособия обосновывают свои подходы и предложения к повышению действенности правового регулирования по противодействию «деловой коррупции» через постановку следующих целей:

1) проанализировать возможности и особенности отечественной правовой системы, международных инструментов и зарубежных практик в борьбе с коррупцией в частном секторе;

2) выявить корреляции между противодействием «деловой коррупции» и привлечением иностранных инвестиций в национальную экономику с учетом необходимости повышения инвестиционной привлекательности российской экономической системы, конкурентоспособности России как страны-реципиента на международном рынке капитала;

3) сформулировать на базе обоснованных оценок предложения правового характера, реализация которых может быть осуществлена в ближайшей и среднесрочной перспективе.

Работа построена на основании исследования общетеоретических и прикладных проблем, процессов формирования и развития правовой и институциональной основ противодействия «деловой коррупции» в России и международной практики в этой области, а также наиболее передового опыта зарубежных государств, потенциала международной антикоррупционной системы, ее основных элементов, включающих антикоррупционные международные стандарты.

Важное значение для исследования имеет опыт иностранных государств, поскольку угроза коррупции в бизнес-структурах разных стран варьируется по характеру и масштабам, но при этом затрагивает все государства, влияет на эффективность государственного управления, расходование бюджетных средств и конкурентные рынки.

Проведен анализ динамики развития отечественной правовой базы в двух направлениях: 1) совершенствование правового регулирования инвестиционной деятельности; 2) противодействие «деловой коррупции».

Исследованы принципы и нормы российского законодательства о противодействии коррупции, специфика их применения к предприятиям и организациям частного сектора, особенности применения антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей к работникам организаций различных категорий, вопросы ответственности организаций за правонарушения и преступления коррупционного характера. Особое внимание уделено влиянию антикоррупционной проблематики на инвестиционную привлекательность и конкурентоспособность российской национальной юрисдикции.

Эмпирическую базу исследования составляют материалы проверок органов прокуратуры Российской Федерации, судебные акты, а также передовой опыт ведущих участников экономической деятельности, что обуславливает практическую ценность пособия, которое ориентировано на дальнейшее совершенствование правовой базы противодействия «деловой коррупции» в России и может быть предложено в качестве научно-методической основы в работе, а также в целях повышения квалификации правове­дов — ученых и практиков, сотрудников государственных органов и представителей бизнес-сообщества, преподавателей, студентов, аспирантов юридических и экономических вузов.

*О.С. Капинус,
ректор Университета
прокуратуры
Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор, профессор РАН*

*Т.Я. Хабриева,
директор Института
законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской
Федерации, академик РАН,
доктор юридических наук,
профессор*

Глава 1

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ БИЗНЕСА

На рубеже XX–XXI вв. активно формируется международное правовое регулирование противодействия коррупции, а также множество стандартов в смежных областях, в том числе в сфере борьбы с отмыванием денег и бухгалтерского учета. На заре их становления требования к корпоративным системам внутреннего контроля и учета были практически не развиты. Международное сотрудничество в случаях расследования и судебного преследования было ограничено как юридическими, так и практическими барьерами, включая банковскую тайну, а также отсутствие опыта у обвинителей в работе по выявлению и расследованию сложных транснациональных коррупционных преступлений.

Проблема усугублялась тем, что на протяжении длительного времени коррупция считалась неизбежной и даже полезной в развивающихся странах в той мере, в какой она удешевляла производство, облегчала и ускоряла деловые операции, обеспечивала транснациональным корпорациям доступ на рынки развивающихся государств. В экспертных исследованиях отмечается, что лишь к 1990-м гг. коррупция стала рассматриваться не как движущая сила экономики, а как препятствие¹.

Проявления коррупции сопровождалась не только ослаблением верховенства права, появлением транснациональных коррупционных практик, подрывом финансовой стабильности государств незаконными финансовыми операциями по выводу и легализации коррупционных доходов, но и процессами деформации гражданского оборота. Исследователи констатируют, что «коррупция больше не рассматривается как проблема слаборазвитых стран, а является предметом международной озабоченности»².

¹ См.: Anagostou et al. (2014). Background report on international and European law against corruption. P. 67.

² Luciano Vaz Ferreira, Fabio Costa Morosini, The implementation of international anti-corruption law in business: legal control of corruption directed to transnational corporations. Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations. V. 2. No 3. Jan-Jun 2013. P. 241–260.

В юридической литературе описывается многоярусность¹ международных обязательств государств, включающих в себя базовые и специальные антикоррупционные стандарты, принятые и продолжающие совершенствоваться в рамках ООН и других международных организаций, в том числе региональных (Совет Европы — СЕ), а также отраслевых (ОЭСР). Классификация международных антикоррупционных стандартов проводится, как правило, в зависимости от субъекта, принявшего международно-правовой документ, и сферы его действия. В соответствии с данным подходом выделяются:

1) принятые международными организациями универсальные международные соглашения, предписания которых распространяются на государства, входящие в данные организации;

2) принятые международными организациями региональные международные соглашения, предписания которых распространяются на государства, входящие в данные организации;

3) юридически обязательные акты международных межправительственных организаций;

4) рекомендательные акты международных межправительственных организаций;

5) рекомендательные акты международных неправительственных организаций.

Антикоррупционные нормы, адресованные коммерческим организациям, постепенно начали формироваться в рамках утилитарного подхода к защите бизнеса, связанного с ценностными обязательствами правительств и НПО².

Процессы международной экономической интеграции и глобализации ознаменовались бурным развитием международного правового регулирования противодействия коррупции, связанного с осознанием международным сообществом масштабов этой угрозы. Так, в мае 1994 г. Совет министров ОЭСР принял Рекомендацию Совета о взяточничестве в международных деловых операциях. Членам Совета было рекомендовано предпринять конкретные и значимые шаги для внесения поправок в свои законы, налоговые системы, требования к ведению бухгалтерского учета и отчетности и процедуры государственных закупок³.

¹ См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012.

² См.: Luciano Vaz Ferreira, Fabio Costa Morosini. Op. cit.

³ URL: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Australia-Phase-4-Report-ENG.pdf>

Глобализация и преобладание рыночной модели экономики создают климат, благоприятствующий открытости, прозрачности, основанный на принципах конкуренции и подотчетности. Некоторые авторы говорят об «антикоррупционном глобальном управлении»¹, предполагая наличие отдельной «антикоррупционной индустрии»².

Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных деловых операциях 1997 г. обязала подписавшие ее страны внедрить обширный перечень мер, запрещающих взяточничество и отмывание денег при осуществлении международных коммерческих сделок. Впоследствии эти меры получили развитие в универсальной КПК ООН в 2003 г., которая предусмотрела дополнительные обязательства по обеспечению прозрачности закупок и в настоящее время представляет собой международное обязательство по борьбе с коррупцией³.

КПК ООН — первый глобальный инструмент предупреждения коррупции и борьбы с ней, основанный на широком международном консенсусе. Отличительной особенностью становления международно-правового регулирования противодействия коррупции в сфере бизнеса стала жесткая конкуренция международно-правового и национального правового регулирования со стороны правовых систем стран преимущественно англосаксонского блока, придающих своим национальным актам значение экстерриториального применения⁴.

Таким образом, на планете устанавливается определенный порядок, благоприятствующий действиям и инициативам одних государств и запретительный для других⁵. Список компаний, уличенных в проявлениях коррупции и уплативших сотни миллионов долларов в казну США, характеризуется большим географическим разнообразием (от Германии до Японии).

¹ Erkkilä Tero & Piironen Ossi 2009: "Politics and Numbers. The Iron Cage of Governance Indices", in Cox, Raymond W. (ed.) Ethics and integrity in public administration. Concepts and cases 125–145, Armonk, N.Y: M.E. Sharpe. P. 129.

² Sampson Steven (2010). The anti-corruption industry: from movement to institution. Global Crime Vol. 11. No 2. P. 261–278.

³ URL: <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

⁴ Закон о коррупции за рубежом (Foreign Corrupt Practices Act) — федеральный закон США о борьбе с коррупцией в международной деятельности, имеющий экстерриториальное действие, то есть его юрисдикция распространяется за пределы территории США.

⁵ См.: Тютюник И.Г. Иностранные инвестиции как фактор экономической безопасности России // Безопасность бизнеса. 2014. № 2. С. 9–12.

Универсальные и региональные международные организации (ООН, СЕ, ГРЕКО¹, ОЭСР, СНГ и др.) провели обширную работу по формированию международных антикоррупционных стандартов, направленную в том числе и на создание международно-правовых основ противодействия коррупции в сфере бизнеса. Результатом этой деятельности стало принятие свода международных документов как обязательного, так и рекомендательного характера.

§ 1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ КОНВЕНЦИИ

Международные правовые инструменты противодействия коррупции различаются по сфере применения, участию, механизмам реализации и проведению мониторинга. Тем не менее они преследуют одну цель — установить единые стандарты борьбы с коррупцией на национальном уровне. Кроме того, международные правовые инструменты способствуют выявлению, формализации и распространению «хороших практик» борьбы с коррупцией и содействуют укреплению международного сотрудничества между странами.

Для международно-правовой регламентации противодействия коррупции характерны три уровня регулирования (глобальный, региональный и локальный (двусторонний)).

Два уровня международных антикоррупционных стандартов можно представить в виде таблицы (табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Международные антикоррупционные стандарты

Международная организация	Нормативный акт/механизм
<i>Глобальный уровень</i>	
ООН	Конвенция ООН против коррупции Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих сделках Меры по борьбе с коррупцией

¹ Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) (англ. Group of States Against Corruption, GRECO) — международная организация, созданная СЕ в 1999 г. Основной целью организации является помощь странам-участникам в борьбе с коррупцией. ГРЕКО устанавливает антикоррупционные стандарты (требования) к деятельности государства и контролирует соответствие практики этим стандартам.

Международная организация	Нормативный акт/механизм
Интерпол	Глобальные стандарты по борьбе с коррупцией в полицейских силах/службах
ИНТОСАИ	Кодекс этики и аудиторские стандарты
Transparency International (TI)	Индекс восприятия коррупции Индекс плательщиков взяток Глобальный барометр коррупции
ОЭСР	Конвенция ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих сделках Рекомендация Совета по дальнейшей борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих сделках Рекомендация ОЭСР по совершенствованию этического поведения на государственной службе
<i>Региональный уровень</i>	
СЕ	Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173) Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (STE № 174) Дополнительный протокол к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 191) Конвенция об отмывании, поиске, аресте и конфискации доходов от преступной деятельности (ETS № 141) Конвенция о киберпреступности (ETS № 185) Рекомендация R (2003) 4 об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний Рекомендация R (2000) 10 о кодексах поведения публичных должностных лиц и типовом кодексе поведения публичных должностных лиц Резолюция (97) 24 о двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией Рекомендация по защите осведомителей (2014) Резолюция 2060 (2015) ПАСЕ о совершенствовании защиты осведомителей Типовой кодекс поведения государственных должностных лиц ГРЕКО Двадцать руководящих принципов ГРЕКО по борьбе с коррупцией

Международная организация	Нормативный акт/механизм
СЕ (продолжение)	Европейский кодекс полицейской этики Заключение уполномоченного по правам человека относительно независимого и эффективного рассмотрения жалоб на действия полиции
ЕС	Конвенция о защите финансовых интересов европейских сообществ, включая протоколы к ней Конвенция о борьбе с коррупцией с участием должностных лиц Европейских сообществ или должностных лиц государств — членов ЕС Рамочное решение Совета по борьбе с коррупцией в частном секторе Коммуникация по всеобъемлющей политике ЕС против коррупции
Африканский союз	Конвенция о предупреждении коррупции и борьбе с ней
Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС)	Протокол экономического сообщества западноафриканских государств о борьбе с коррупцией Протокол экономического сообщества западноафриканских государств, касающийся механизма предотвращения, регулирования и разрешения конфликтов, поддержания мира и безопасности
Организация американских государств (ОАГ)	Межамериканская конвенция против коррупции

Имплементация в международно-правовых актах¹ означает не только область правотворчества, но и сам процесс сотрудничества государств, в котором важную роль играет деятельность международных межправительственных образований, являющаяся по существу организационно-исполнительной. Это означает, что, с одной стороны, имплементация представляет собой совокупность организационных действий координационного и информационного характера²,

¹ Происходящий от английского implementation (осуществление, выполнение) и укоренившийся в международно-правовой практике термин «имплементация» в семантическом смысле соответствует в значительной степени русскому эквиваленту «осуществление».

² Шибаева Е. А., например, выделяет пять основных функций специализированных учреждений ООН: информационную, нормотворческую, кодификационную, контрольную и оперативную (см.: Шибаева Е.А. Международные организации в системе международно-правового регулирования международных отношений. СЕМП, 1978. М., 1980. С. 215).

направленных на оказание содействия государствам в выполнении принятых на себя международных обязательств, с другой — непосредственную оперативную-исполнительную деятельность по имплементации собственных решений.

По функциональному признаку отдельные звенья международного институционального механизма имплементации можно классифицировать следующим образом:

- универсальные органы имплементации общей компетенции (главные и вспомогательные органы ООН);
- универсальные органы имплементации специальной компетенции (специализированные учреждения ООН — МБРР, МВФ)¹;
- региональные органы имплементации общей компетенции (ЛАГ, ОАГ и др.);
- межгосударственные органы имплементации специальной компетенции (Межгосударственный совет по противодействию коррупции СНГ (МСПК)² и др.).

Так, Генеральная прокуратура РФ участвует в деятельности МСПК³. В соответствии с Указом Президента РФ от 21 февраля 2014 г. № 104 членом МСПК определен Генеральный прокурор Российской Федерации.

Основными задачами МСПК являются:

- определение приоритетных направлений сотрудничества и принятие совместных эффективных мер противодействия коррупции;
- оценка выполнения антикоррупционных обязательств государств — участников Соглашения;
- содействие сближению и гармонизации национального антикоррупционного законодательства государств-участников;
- разработка предложений по совершенствованию правовой базы сотрудничества государств-участников в сфере противодействия кор-

¹ Всеобщность участия в деятельности специализированных учреждений суверенных государств позволяет рассматривать их в качестве универсальных органов имплементации специальной компетенции.

² Межгосударственный совет по противодействию коррупции (МСПК) является органом отраслевого сотрудничества СНГ и предназначен в рамках своей компетенции для обеспечения организации и координации противодействия коррупции, а также для обзора реализации обязательств государств — участников Соглашения об образовании Межгосударственного совета по противодействию коррупции в сфере противодействия коррупции и конструктивного сотрудничества с международными организациями и их структурами (см.: Положение о Межгосударственном совете по противодействию коррупции. Приложение к Соглашению об образовании Межгосударственного совета по противодействию коррупции от 25 октября 2013 г.).

³ URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/international-cooperation/state-cooperation/document-1384282/>

рупции; координация взаимодействия компетентных органов государств-участников, а также заинтересованных органов СНГ по вопросам противодействия коррупции;

– обеспечение реализации принятых в рамках Содружества документов в сфере противодействия коррупции.

К билатеральному механизму имплементации международных антикоррупционных стандартов можно отнести двусторонние соглашения о сотрудничестве в сфере борьбы с коррупцией. Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о повышении эффективности сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией от 25 декабря 2013 г.¹ предусматривает, что такое сотрудничество в рамках соглашения осуществляется напрямую между компетентными органами государств:

от Российской Федерации:

- Министерство внутренних дел Российской Федерации;
- Генеральная прокуратура Российской Федерации;
- Федеральная служба безопасности Российской Федерации;
- Следственный комитет Российской Федерации;

от Республики Беларусь:

- Министерство внутренних дел Республики Беларусь;
- Генеральная прокуратура Республики Беларусь;
- Комитет государственной безопасности Республики Беларусь;
- Следственный комитет Республики Беларусь;
- Департамент финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь.

В рамках сложившихся двусторонних отношений можно выделить приоритетные направления антикоррупционного сотрудничества Российской Федерации с Китайской Народной Республикой. К ним относятся:

- заключение международных соглашений;
- выявление, поиск и возврат активов, полученных в результате совершения коррупционных правонарушений;
- предупреждение коррупции в организациях частного сектора; международный мониторинг проявлений коррупции;
- развитие форм сотрудничества российских научно-экспертных организаций с профильными научными учреждениями КНР².

¹ БМД. 2014. № 11. С. 74–79.

² См.: Севальнев В.В., Трунцевский Ю.В. Перспективы международного сотрудничества Российской Федерации и Китайской Народной Республики в сфере противодействия коррупции // Международное публичное и частное право. 2016. № 6. С. 30–34.

Основное назначение организационной деятельности международных образований состоит в мобилизации усилий государств по выполнению международно-правовых норм, разработанных и принятых государствами-участниками. Иначе говоря, международные организации в сфере своего функционирования призваны оказывать влияние на государства-члены и на их взаимоотношения в целях развития международного сотрудничества в соответствующих областях.

Международные обязательства в области противодействия коррупции сосредоточены в основном в международных договорах, в первую очередь в международных антикоррупционных конвенциях, которые приняты на уровнях универсальной международной организации (ООН) и крупных региональных международных организаций¹.

Российская Федерация является участником следующих наиболее значимых глобальных и региональных международных соглашений в области противодействия коррупции:

- Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г.;
- КПК ООН 2003 г.;
- Конвенция СЕ об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г.;
- Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 1997 г.

Помимо международных договоров определенные международно-правовые ориентиры в сфере противодействия коррупции задаются международными актами рекомендательного характера, действующими в рамках СНГ, ОДКБ, СЕ и т.д.

В международно-правовых актах содержатся как базовые, так и специальные антикоррупционные стандарты, радиус правового воздействия которых на государства различен ввиду количества государств — участников соответствующих международных договоров, юридически обязательного или рекомендательного характера того или иного документа, специфики его содержания и т.д.

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. является основным международным инструментом в борьбе с транснациональной организованной преступностью и свидетельствует о признании государствами-членами серьезности создаваемых этим явлением проблем, а также о необхо-

¹ СЕ, ЕС, ОЭСР, ОАГ, Африканский союз и т.д.

димости укрепления и развития международного сотрудничества в целях их решения.

Конвенция направлена на снижение экономической целесообразности коррупционного поведения и предусматривает криминализацию не только преступлений коррупционной направленности, но и отмывания денег.

Отмечается, что борьба с отмыванием денег является областью, в которой особенно необходимо международное сотрудничество. Деньги нельзя «потерять» или стереть их след. За финансовыми потоками необходимо следовать, пересекая границы до конечного выгодоприобретателя. Данный подход придает экономический смысл преследованию коррупционных преступников. Статья 7 «Меры по борьбе с отмыванием денежных средств» рассматриваемой конвенции предусматривает, что физические лица и коммерческие организации должны сообщать о трансграничных переводах значительных объемов наличных денежных средств и передачах соответствующих оборотных инструментов.

Согласно этой конвенции государства обязуются: криминализовать преступления, совершенные организованными преступными сообществами; бороться с преступлениями, связанными с отмыванием денег; ускорить и расширить процедуру выдачи преступников; защитить свидетелей, дающих показания против преступных группировок; укрепить сотрудничество для розыска и преследования подозреваемых.

Конвенция ООН против коррупции 2003 г. (КПК ООН) представляет собой основополагающее международное соглашение в рассматриваемой сфере. Принятие КПК ООН ознаменовало собой новую эру в истории международной борьбы с коррупцией. Это всеобъемлющий документ, охватывающий самые передовые правила и процедуры¹.

Участниками КПК ООН являются большинство (более 170) государств земного шара. Эта универсальная конвенция содержит важнейший международный антикоррупционный стандарт, на основе и с учетом которого развиваются региональные и двусторонние международные механизмы.

Согласно КПК ООН все государства-участники в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодатель-

¹ См.: Mungiu-Pippidi, Alina; Loncaric, Masa & Weinhardt, Michael 2011: "Beyond Good Governance. How Is the International Anti-corruption Legal Framework Performing and Why?" Paper presented at the conference in York "Rethinking Development in an Age of Scarcity and Uncertainty New values, voices and alliances for increased resilience". URL: <http://eadi.org/gc2011/mungiu-pippidi-503.pdf>

ства принимают меры, направленные на предупреждение коррупции в частном секторе (ст. 12)¹.

Первым в иерархии направлений принятия мер противодействия коррупции, адресованных частному сектору, КПК ООН называет содействие сотрудничеству между правоохранительными органами и соответствующими частными организациями. Полагаем, что такой акцент сделан неслучайно. Выполнение данной меры противодействия коррупции позволяет не допустить замыкания проблемы противоборства корпоративной коррупции внутри компаний. В противном случае бизнес-структуры не будут реально заинтересованы в раскрытии соответствующей информации. Кроме того, взаимодействие с правоохранительными органами позволяет избежать ответственности и репутационных издержек, поскольку действия по изобличению участников подкупа, осуществляемые с ведома и под контролем правоохранительных органов, не образуют составов коррупционных правонарушений.

Вторым направлением принятия антикоррупционных мер, адресованным государствам по всему миру, является содействие разработке стандартов и процедур, предназначенных для обеспечения добросовестности в работе соответствующих частных организаций². Представляется, что указанные стандарты и процедуры должны находить отражение не только в нормах национального законодательства и в корпоративных документах (антикоррупционных политиках, этических кодексах), но и во всех бизнес-процессах компании (продвижение товаров, корпоративные закупки, кадровая политика и т.д.).

Третье направление реализации антикоррупционных мер заключается в содействии обеспечению прозрачности в деятельности частных организаций, включая в надлежащих случаях осуществление мероприятий по идентификации юридических и физических лиц, причастных к созданию корпоративных организаций и управлению ими. С точки зрения противодействия коррупции очень важно, что-

¹ Эти меры должны способствовать усилению стандартов бухгалтерского учета и аудита в частном секторе и, в надлежащих случаях, установлению эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие гражданско-правовых, административных или уголовных санкций за несоблюдение таких мер.

² Данные меры включают кодексы поведения для правильного, добросовестного и надлежащего осуществления деятельности предпринимателями и представителями всех соответствующих профессий и предупреждения возникновения коллизии интересов, а также для поощрения использования добросовестной коммерческой практики в отношениях между коммерческими предприятиями и в договорных отношениях между ними и государством.

бы физические лица — бенефициарные владельцы были известны и несли ответственность перед государством и инвесторами за коррупционные практики, осуществляемые по их указанию. Не менее важным фактором представляется заинтересованность этих лиц в недопущении проявлений коррупции в подконтрольных им организациях.

Предупреждение злоупотреблений процедурами, регулирующими деятельность частных организаций, включая процедуры, касающиеся субсидий и лицензий, предоставляемых публичными органами коммерческим организациям, является четвертым направлением принятия антикоррупционных мер, адресованных КПК ООН частному сектору. Для государства недопустима ситуация, когда средства, выделяемые в рамках государственной поддержки развития бизнеса, расходуются нецелевым способом. В связи с этим государства — участники КПК ООН должны обеспечивать постоянный контроль за использованием таких средств, а в случае проявлений коррупции — возвращение этих средств в бюджеты соответствующих уровней.

Пятым направлением принятия антикоррупционных мер является предупреждение возникновения коллизии интересов. Такой конфликт предупреждается путем установления ограничений в надлежащих случаях и на разумный срок в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц или в отношении работы публичных должностных лиц в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию. На работу в организации частного сектора бывшие государственные и муниципальные служащие должны приниматься с соблюдением определенных процедур. В тех случаях, когда деятельность или работа указанных должностных лиц прямо связаны с функциями, которые такие публичные должностные лица выполняли в период их нахождения на должности или за выполнением которых они осуществляли надзор, возникают коррупционные риски. Эти риски заключаются в том, что прием на работу в организацию частного сектора может рассматриваться в качестве коррупционного вознаграждения за решения, принимаемые публичным должностным лицом на государственной или муниципальной службе.

Шестым направлением принятия антикоррупционных мер, предусмотренных КПК ООН, является обеспечение того, чтобы частные организации с учетом их структуры и размера обладали достаточными механизмами внутреннего аудиторского контроля. При этом возможности такого контроля должны использоваться для оказания помощи в предупреждении и выявлении коррупционных деяний, так

чтобы счета и требуемые финансовые ведомости таких частных организаций подлежали применению надлежащих процедур аудита и сертификации.

КПК ООН предусматривает запрещение следующих действий, осуществляемых в целях совершения любого из преступлений, признанных таковыми в соответствии с данной конвенцией: создание неофициальной отчетности; проведение неучтенных или неправильно зарегистрированных операций; ведение учета несуществующих расходов; отражение обязательств, объект которых неправильно идентифицирован; использование поддельных документов; намеренное уничтожение бухгалтерской документации ранее сроков, предусмотренных законодательством.

Некоторые государства активно участвуют в публичных консультациях по планам государственных закупок в рамках усилий по повышению эффективности закупок и их транспарентности. Статья 9 КПК ООН требует от государств-участников принятия «мер по регулированию вопросов, касающихся персонала, ответственного за закупки, таких как декларирование заинтересованности в конкретных государственных закупках, процедуры отбора и требования к профессиональной подготовке». Принимая во внимание риск коррупции в сфере закупок, правительства должны принять меры для обеспечения того, чтобы должностные лица, занимающиеся закупками, всегда вели себя этично.

Наряду с принятием этических норм и правил поведения в отношении представителей государственного сектора создание инфраструктуры антикоррупционной этики¹ требует внедрения соответствующих этических норм и правил в компаниях, к числу которых следует отнести следующие меры:

- внедрение кодекса этики и должностного поведения;
- обеспечение профессиональной подготовки для обеспечения того, чтобы персонал компании обладал знаниями и навыками для применения правил;
- четкое руководство (в том числе примерное);
- функционирующий обеспечительный механизм, предусматривающий в случае необходимости применение мер принуждения.

В кодексах этики должно быть четко указано, какое поведение является приемлемым, а какое недопустимым, как действовать в

¹ См. подробнее: Антикоррупционная этика и служебное поведение: научно-практическое пособие / Н.А. Абузярова, М.В. Залоило, В.И. Кузнецов [и др.] / под ред. И.И. Кучерова, А.М. Цирина. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2018.

ситуации конфликта интересов, например, когда предлагаются подарок или иные выгоды и преимущества, в частности в рамках демонстрации гостеприимства.

В рамках создания инфраструктуры антикоррупционной этики и в соответствии с требованиями КПК ООН многие страны ввели системы раскрытия информации, которые ориентированы на внешние интересы государственных должностных лиц и облегчают урегулирование конфликтов интересов. Ключевым инструментом урегулирования ситуаций конфликта интересов является обязательное (в том числе и в письменной форме) раскрытие информации о конфликте интересов непосредственному руководителю или назначенному должностному лицу или органу.

Многие из положений КПК ООН не являются самоисполнимыми, но предполагают реализацию через национальные законы участвующих стран, а также национальное принуждение, в частности в отношении криминализации и превентивных мер. Например, даже положения Конвенции о международном сотрудничестве связаны с существующими договорами в этих областях (экстрадиция и взаимная правовая помощь), а также с национальным законодательством¹.

В отличие от Конвенции ОЭСР, которая с самого начала установила мониторинг механизма обеспечения надлежащего осуществления (имплементации) и правоприменения, а также аналогичных положений других антикоррупционных конвенций, КПК ООН не предписывает такой механизм. Статья 63 КПК ООН учреждает конференцию государств-участников, которая будет периодически собираться для содействия сотрудничеству, обмена информацией и использования информации, полученной другими антикоррупционными организациями. Глава VI предусматривает оказание технической помощи и подготовку кадров, а также обмен информацией о проблемах, с которыми сталкиваются другие международные органы при осуществлении соответствующего мониторинга.

Если бы КПК ООН установила такой механизм с самого начала, это с большой долей вероятности повысило бы потенциал ее эффективности. Ресурсоемкость такого мониторинга предполагает, что все усилия должны быть направлены на упорядочение усилий между различными международными органами и избежание дублирования, неэффективности.

¹ См.: Lucinda A. Low. The Awakening Giant of Anticorruption Enforcement. Panel I: What the UN Convention on. Anticorruption Will Mean. London, England. 4–5 May. 2006.

Несмотря на отсутствие прямого указания на создание механизма мониторинга имплементации КПК ООН создает основу для подлинно глобальной антикоррупционной архитектуры. Хотя ее эффективность и воздействие зависят от национальной имплементации и правоприменения, положения о международном сотрудничестве позволяют правоохранительным органам государств-участников получить доказательства по коррупционным делам из-за рубежа или обеспечить выдачу обвиняемых лиц.

КПК ООН обеспечивает развитие стран, получающих важные новые инструменты для возвращения незаконно полученных активов. Для частных компаний конвенция подчеркивает глобализацию стандартов борьбы с коррупцией и необходимость иметь собственные программы по предотвращению коррупционных практик, отвечающие глобальному антикоррупционному стандарту, содержащемуся в данной конвенции.

СЕ разработал ряд многоаспектных правовых документов, касающихся таких отдельных вопросов противодействия коррупции, как криминализация коррупции в государственном и частном секторах, ответственность и компенсация за ущерб, причиненный коррупцией, поведение государственных должностных лиц и финансирование политических партий. Эти документы направлены на расширение возможностей государств по борьбе с коррупцией как на национальном, так и на международном уровне¹.

Конвенция СЕ об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. провозгласила, что коррупция является непосредственной угрозой для верховенства закона, демократии, прав человека. Она подрывает принципы надлежащего управления², справедливости, в том числе социальной справедливости, искажает конкуренцию, тормозит эко-

¹ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (принятие — 27 января 1999 г., вступление в силу — с 1 июля 2002 г.); Дополнительный протокол к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (принятие — 15 мая 2003 г., вступление в силу — с 1 февраля 2005 г.); Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (принятие — 4 ноября 1999 г., вступление в силу — с 1 ноября 2003 г.); Конвенция СЕ об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (принятие — 16 мая 2005 г., вступление в силу — с 1 мая 2008 г.).

² Надлежащее корпоративное управление (good corporate governance — CG) — это новая концепция управления, которая не имеет в русском языке точного эквивалента. URL: <https://www.pearse-trust.ie/blog/bid/108866/the-core-principles-of-good-corporate-governance>

номическое развитие, ставит под угрозу стабильность демократических институтов и моральных устоев общества¹.

В соответствии со ст. 18 данной конвенции каждая сторона обеспечивает, чтобы в отношении юридических лиц, привлеченных к ответственности в соответствии с п. 1, 2 ст. 18, применялись эффективные, соразмерные и сдерживающие уголовные или неуголовные санкции, в том числе финансового характера. Установление санкций необходимо для того, чтобы юридические лица могли быть привлечены к ответственности в связи с совершением уголовных правонарушений в их интересах каким-либо физическим лицом, действующим в своем личном качестве или в составе органа юридического лица и занимавшим руководящую должность в юридическом лице, в процессе выполнения представительских функций от имени юридического лица, или осуществления права на принятие решений от имени юридического лица, или осуществления контрольных функций в рамках юридического лица, а также в связи с участием такого физического лица в вышеупомянутых правонарушениях в качестве соучастника или подстрекателя.

Конвенция СЕ о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г. ориентирована на реализацию механизмов гражданско-правовой ответственности за коррупционные правонарушения. Хотя Россия не участвует в конвенции, вопрос о целесообразности ее подписания достаточно актуален. Несмотря на то что в задачи настоящего пособия не входят анализ соответствия рассматриваемой конвенции правовой системе Российской Федерации и оценка последствий ее ратификации, отметим, что инкорпорация в национальное гражданское законодательство ряда конвенционных положений способна усилить антикоррупционный потенциал гражданского законодательства. Так, в соответствии с данной конвенцией лица, понесшие ущерб в результате акта коррупции, имеют право на полную компенсацию такого ущерба (ст. 1, ч. 1 ст. 3). При этом компенсируются не только материальный ущерб, но и потеря доходов, а также нематериальные потери. В качестве потенциальных

¹ Конвенция направлена на скоординированную криминализацию большого числа коррупционных деяний. Она также предусматривает дополнительные меры уголовного права и более эффективное международное сотрудничество по уголовному преследованию за коррупционные преступления. Конвенция открыта для присоединения государств, не являющихся ее членами. Реализация данной конвенции контролируется ГРЕКО. Как только государства, которые еще не являются членами ГРЕКО, ее ратифицируют, они автоматически станут его членами. Конвенция дополняет действующие правовые документы.

ответчиков в соответствии с конвенционными положениями могут выступать:

- лицо, совершившее акт коррупции;
- лицо, санкционировавшее акт коррупции;
- лицо, не принявшее разумных мер для предотвращения акта коррупции (п. 1 ч. 1 ст. 4);
- государство, чье должностное лицо было признано виновным в совершении коррупционного акта (ст. 5).

Кроме того, конвенция предполагает включение в национальное законодательство гражданско-правовых норм по установлению недействительности сделки, предусматривающей совершение акта коррупции.

Важная роль в борьбе со взяточничеством в международном бизнесе отводится ОЭСР, которая видит в этом средство социально-экономического развития, сокращения бедности и укрепления доверия к рынкам. Краеугольным камнем своих усилий в этом направлении ОЭСР рассматривает Конвенцию по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках.

Конвенция ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках 1997 г. устанавливает юридически обязательные стандарты для криминализации подкупа иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих сделках и предусматривает ряд соответствующих мер. При разработке положений конвенции учитывался опыт правового регулирования США, в частности положения Закона США о зарубежной коррупции (FCPA) 1977, который был первым национальным законодательным актом, устанавливающим уголовную ответственность за коррупцию иностранных должностных лиц и экстерриториальную юрисдикцию в отношении коррупционных деяний. Конвенция — первый и единственный международный антикоррупционный инструмент, ориентированный на «сторону предложения» незаконного вознаграждения. Так, данная конвенция предусматривает уголовную ответственность руководителей коммерческих организаций — каждое государство — член ОЭСР принимает необходимые меры, позволяющие установить:

- уголовную ответственность руководителей коммерческих организаций или лиц, уполномоченных принимать решение или осуществлять контроль за коммерческой организацией, в соответствии с принципами, определенными его национальным законодательством, в случае совершения актов коррупции лицом, имеющим полномочия действовать от имени коммерческой организации;

– ответственность юридических лиц за подкуп иностранных должностных лиц, при этом характер и степень ответственности физических и юридических лиц должны быть сопоставимы с наказанием, назначаемым таким лицам, виновным в подкупе должностных лиц государства — участника Конвенции ОЭСР;

– обязательство осуществления в соответствии с национальным законодательством судебного преследования физических и юридических лиц, совершивших подкуп иностранных должностных как на территории страны, так и за границей.

Кроме того, Конвенция ОЭСР требует принятия мер к тому, чтобы сумма взятки и доходы от подкупа иностранного должностного лица или имущество, стоимость которого соответствует указанным доходам, подлежали изъятию или конфискации или были применены финансовые санкции, обеспечивающие соразмерный эффект.

Следует отметить, что Конвенция ОЭСР предполагает механизм реализации, характерный для других договоров в сфере противодействия коррупции. Международные акты не могут автоматически запрещать коррупционное поведение даже при наличии процедуры ратификации. Государства — участники соответствующих международных соглашений должны разработать и принять свои национальные законы в целях криминализации коррупционных правонарушений и механизмов борьбы с ними. Таким образом, международно-правовой документ содержит определенный «шаблон», который может быть воспринят подписавшими его государствами по аналогии с мягким правом. Если внутренние нормативные акты не будут разработаны, другие государства, используя механизмы мониторинга, могут настаивать на том, чтобы подписавшие Конвенцию ОЭСР страны приняли соответствующие меры.

Механизм мониторинга и оценки осуществления Конвенции ОЭСР является одним из основных ее элементов благодаря точности, детализации и жесткости¹. В настоящее время этот процесс состоит из трех этапов и осуществляется рабочей группой в составе групп экспертов из государств-членов.

На первом этапе анализируется, реализовано ли в стране национальное антикоррупционное законодательство в соответствии с параметрами Конвенции ОЭСР. Для этого государство отвечает на вопросы и представляет на оценку свое законодательство.

На втором этапе проводится оценка эффективности закона. Осуществляются выезды в оцениваемую страну, проводятся встречи с

¹ См.: Carr Indira and Opi Outhwaite (2008). The OECD Anti-Bribery Convention: Ten Years On. *Manchester Journal of International Economic Law* 5(1): 03-35.

органами власти и общественными институтами в различных сферах, такими как правительство, торговые палаты, агентства по развитию, деловые круги и гражданское общество. Доклады, подготовленные экспертами, чрезвычайно подробны. Эксперты оценивают изменения, внесенные в национальное законодательство, статистику уголовного преследования, осведомленность общественности, детали санкций и степень международного сотрудничества.

Третий этап состоит из периодических оценок, проводимых в целях наблюдения за эволюцией национальных механизмов борьбы с коррупцией.

После подписания договора ОЭСР приступила к подготовке рекомендаций с целью детализации обязательств, вытекающих из актов мягкого права, чтобы избежать сложной реформы договора. ОЭСР создала дополнительные рамки для конвенции, имеющие большое значение, поскольку параметры, изложенные в этих рекомендациях, используются ОЭСР при оценке соблюдения договора.

Государствам-членам рекомендуется исключить налоговый вычет взятки, давно практикующийся в промышленно развитых странах. В другом документе странам рекомендуется следить за дачей взятки иностранным должностным лицам при проведении экспортных операций, особенно тех, которые осуществляются по программам официальных кредитов и государственными финансовыми учреждениями. Страны должны также поддерживать доступные каналы подачи жалоб в компетентные органы и обеспечивать защиту осведомителей.

Рекомендации ОЭСР предусматривают формирование культуры транспарентности в предпринимательской деятельности в целях предупреждения и выявления случаев транснациональной коррупции. В дополнение к надзору за бухгалтерской отчетностью, упомянутой в Конвенции, ОЭСР рекомендует создать программу «внутреннего контроля, этики и комплаенса», основанную на «руководящих принципах наилучшей практики», и поддерживать систему независимого внешнего аудита. Правительства могут требовать поддержания механизмов соблюдения для участия в государственных закупках (концессии, торгах) или доступа к программам финансирования и государственного кредитования.

ОЭСР интенсифицирует работу по детализации и обновлению антикоррупционных механизмов на основе мягкого права. Кроме того, договор ОЭСР обеспечивает более развитый механизм оценки, чем КПК ООН. В связи с этим ряд стран реформировали свое антикоррупционное законодательство под влиянием рекомендаций ОЭСР. Официальная позиция ОЭСР заключается в том, что обе

конвенции дополняют друг друга. Плюрализм правовых источников, присущий международному праву, является позитивным аспектом, поскольку он допускает множественность национальных практик.

Подписавшие и ратифицировавшие рассматриваемую Конвенцию ОЭСР государства содействовали проведению национальных правовых реформ в целях сдерживания практики коррупции в международном бизнесе. Такой подход обуславливает динамизм Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц, поскольку создает форум для диалога между различными национальными регуляторами, одновременно способствуя государствам в исполнении договора, осуществлении практических мер.

Результатом этого стало возникновение антикоррупционного явления под названием «регуляторная гонка вверх»¹, а также проблемы правовой экспансии, выразившейся в навязывании национальных правовых моделей, характерных для одних государств, другим государствам, антикоррупционное регулирование которых находится на этапе становления. Правовая экспансия создает зарубежным компаниям определенные преимущества, поскольку они оказываются в заведомо выигрышных условиях, в то время как представителям национальных компаний приходится затрачивать значительные средства на обеспечение соответствия новым требованиям.

§ 2. АКТЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

2.1. ЮРИДИЧЕСКИ ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Наряду с документами мягкого права международные организации издают акты (резолуции, решения и т.д.), имеющие юридически обязательную силу. С точки зрения компаративистского анализа, в том числе в целях выработки предложений по развитию международно-правового регулирования противодействия коррупции с участием бизнес-сообщества, представляет интерес Рамочное решение 2003/568/ПВД Совета ЕС «О борьбе с коррупцией в частном секторе».

Рассматриваемое рамочное решение регламентирует вопросы активной и пассивной коррупции в частном секторе, ответственности за подстрекательство и пособничество, а также санкции в отношении юридических лиц.

¹ Luciano Vaz Ferreira, Fabio Costa Morosini. Op. cit. P. 254.

Вышеизложенное предопределяет тенденцию национального законодательства многих государств имплементировать антикоррупционные стандарты¹, а транснациональные компании стараются следовать им. Государства стремятся разрабатывать свои национальные антикоррупционные стандарты.

Директор Европейской программы Центра стратегических и международных исследований утверждает, что «коррупция в настоящее время достигла такого уровня, когда она представляет собой экзистенциальную угрозу демократической целостности и национальной безопасности государств — членов ЕС, а также единству самого ЕС»². Действительно, коррупция является серьезной проблемой для ЕС, президент Еврокомиссии Ж.-К. Юнкер подчеркивает: «Европейский Союз построен на компромиссах, но когда речь заходит о правах человека, верховенстве закона, борьбе с коррупцией, компромиссов быть не может»³.

По данным Eurobarometer 2017, ориентированного на бизнес, четыре из пяти компаний в ЕС рассматривают коррупцию как проблему, когда речь заходит о ведении бизнеса, особенно для небольших компаний, менее готовых к конкуренции⁴.

Фактический ущерб от коррупции в ЕС колеблется от 179 млрд до 990 млрд евро ежегодно⁵. На национальном уровне издержки коррупции варьируются от 0,76% национального ВВП в Нидерландах до 15% в Румынии⁶.

Особенно уязвимы для коррупции государственные закупки, наиболее подверженными риску секторами являются городское развитие, строительство и здравоохранение⁷. Государственные закупки составляют одну пятую ВВП ЕС и на 20–25% связаны с коррупцией⁸.

¹ См.: Ястребов В.Б., Молчанова М.А. Проблемы имплементации международных антикоррупционных соглашений в законодательство государств, возникших на постсоветском пространстве // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 3 (58). С. 127–135.

² Conley Heather. In: DEMPSEY (2018), *Judy Asks: Is the EU Too Lax on Corruption?* Carnegie Europe [website]. URL: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/77468>

³ Juncker (2019). Speech for the opening ceremony of the Romanian Presidency of the Council of the EU. P. 1.

⁴ TNS political and social (2017). Flash Eurobarometer 457: Businesses' attitudes towards corruption in the EU. P. 4–5.

⁵ European Parliamentary Research Service (2017). *The Cost of non-Europe Report*. P. 11.

⁶ Ibidem. P. 43.

⁷ European Commission (2014). *The EU Anti-Corruption Report*. P. 16–17.

⁸ Ibidem. P. 21.

ЕС имеет наиболее развитую систему государственных закупок, охватывающую различные страны мира. Тем не менее, по разным оценкам, коррупция в государственных закупках¹ обходится примерно в 5 млрд евро в год по всему ЕС². Для устранения коррупционных рисков приняты следующие Директивы ЕС:

- 89/665/ЕС от 21 декабря 1989 г. о средствах правовой защиты в государственном секторе ЕС;
- 92/13/ЕС от 25 февраля 1992 г. о средствах правовой защиты в секторе коммунальных услуг ЕС;
- 2009/81/ЕС от 13 июля 2009 г. об обороне и чувствительных закупках для обеспечения безопасности;
- 2014/24/ЕС от 26 февраля 2014 г., заменяющая директиву 2004/18/ЕС и охватывающая контракты на общественные работы, контракты на государственные поставки и контракты на общественные услуги;
- 2014/25/ЕС от 26 февраля 2014 г., заменяющая директиву 2004/17/ЕС и охватывающая процедуры закупок предприятий, работающих в секторах водных, энергетических, транспортных и почтовых услуг;
- 2014/23/ЕС от 26 февраля 2014 г. о заключении концессионных договоров;
- 2014/55/ЕС от 16 апреля 2014 г. об электронном выставлении счетов в государственных закупках.

Анализ обязательных и рекомендательных международных документов в сфере противодействия бизнес-коррупции позволяет сделать вывод, что одним из правовых вопросов, который должен быть решен законодателями в разных странах, является ответственность как минимум двух субъектов:

- корпорации как юридического лица;
- руководителей юридического лица и агентов, действующих от их имени или в их интересах.

¹ Директивы ЕС о государственных закупках распространяются на основополагающие принципы процессов закупок и прозрачности. Их основная цель заключается в устранении барьеров в торговле, которые в контексте государственных закупок требуют устранения любого ограничительного доступа к публичным контрактам в рамках ЕС. Таким образом, государства — члены ЕС должны применять эти основополагающие принципы при заключении государственных контрактов, особенно тех, которые касаются недискриминации, равного обращения, конкуренции и прозрачности. Правовой режим, установленный директивами ЕС, также основан на различных основополагающих принципах и разъяснениях надлежущей практики, которые были разработаны Судом ЕС на протяжении многих лет.

² URL: <https://www.rand.org/news/press/2016/03/22.html>

Важность корпоративной ответственности за коррупцию подчеркивается в глоссарии ОЭСР (2008 г.), где говорится, что привлечение юридических лиц к ответственности за дачу взятки имеет сдерживающий эффект¹. Угроза привлечения к юридической ответственности стимулирует компании принять превентивные меры, такие как внедрение корпоративных комплаенс-программ и кодексов этики. В глоссарии также указывается, что многие страны приняли «теорию правовой идентификации», в соответствии с которой корпорации могут нести ответственность за коррупционные действия, совершенные их руководителями и другими сотрудниками, которым были делегированы полномочия действовать от их имени или в их интересах. В результате корпорации могут подвергаться санкциям в соответствии с внутренним антикоррупционным законодательством.

Для достижения целей справедливости, конкуренции и соотношения цены и качества указанные директивы требуют эффективных и действенных процессов закупок с обязательным применением адекватных мер контроля для поощрения конкуренции и минимизации риска мошенничества, коррупции, расточительства и неправомерного управления государственными средствами. Поэтому транспарентность считается одним из наиболее эффективных инструментов сдерживания коррупции и обеспечения оптимальности затрат. Прозрачность в сфере закупок достигается разнообразными практиками, включая публикацию закупочной политики, заблаговременную публикацию планов закупок, объявлений о тендерах, информации о критериях оценки в тендерной документации, а также решений о заключении договоров и о ценах, внедрении мер по урегулированию конфликта интересов и т.д.

Электронное правительство и электронные закупки, использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в борьбе с коррупцией приобретают все большую популярность². Использование компьютеров и мобильных телефонов привело к внедрению новых решений, направленных на повышение транспарентности, укрепление доверия к правительству и расширение участия общества в этих процессах. Интернет-порталы, облегчающие доступ к ин-

¹ См.: Словари ОЭСР. Коррупция: глоссарий международных стандартов уголовного права. URL: <http://kniga.seluk.ru/k-ekonomika/12978-1-organizaciya-ekonomicheskogo-sotrudnichestva-razvitiya-korrupciya-glossariy-mezhdunarodnih-standartov-oblasti-ugolov.php>

² См.: Vlassis D. Article 9 of The United Nations Convention Against Corruption (UNCAC): Implementation and practice. 19th UNAFEI UNCAC training programme visiting experts' papers. P. 178–187.

формации, участие общественности и электронные закупки используются во многих странах для привлечения общественности к консультациям и упрощения закупочных процедур.

Вводятся электронные закупки, направленные на увеличение числа участников торгов и стимулирование конкуренции, что позволяет обеспечить доступ малых и средних предприятий к соответствующим контрактам. Кроме того, использование электронных закупок в рамках внедрения основанных на ИКТ систем закупок способствует улучшению общего управления путем поощрения участия общества, обеспечения транспарентности и подотчетности общественности. Экономия, достигнутая за счет использования электронных закупок, может быть значительной. Преимущества повышения транспарентности с точки зрения недопущения завышения цен также широко признаются. Необходимо учитывать, что внедрение ИКТ в сфере закупок ставит перед государственными органами новые задачи, связанные с информационной безопасностью, доверием общественности и способностью государственных органов управлять сложными электронными системами. Для обеспечения транспарентности страны все чаще используют специализированные электронные инструменты и средства, такие как интернет-порталы и веб-сайты, что позволяет свести к минимуму расходы на печать и обеспечить быстрый и легкий доступ к информации.

В некоторых странах действует интегрированная безбумажная платформа электронных закупок, которая позволяет публиковать уведомления о закупках, загружать и представлять тендерную документацию и регистрировать заключенные контракты. Некоторые государства — участники ЕС выступают за введение системы, обладающей дополнительными функциями, которые могли бы быть полезными для предупреждения и выявления коррупционных нарушений. Например, Словения требует от всех договаривающихся органов публиковать информацию обо всех новых контрактах в течение 48 дней после заключения контракта или выбора партнера для государственно-частного партнерства (рамочное соглашение). Эта информация предоставляется общественности на специальном портале онлайн-закупок.

Метаданные по контрактам также публикуются в машиночитаемом формате и обновляются ежеквартально. Так, в январе 2016 г. Министерство государственного управления Словении запустило электронную платформу STATIST, которая предоставляет средствам массовой информации, организациям гражданского общества и широкой общественности всеобъемлющую, прямую и актуальную ин-

формацию обо всех контрактах на закупку, заключенных с 1 января 2013 г.¹

Многочисленные международные конвенции и глобальные инициативы коллективных действий устанавливают высокие стандарты прозрачности и подотчетности в корпоративном и государственном управлении. Такие стандарты подкрепляются сближением этических ценностей, которое задает тон антикоррупционной деятельности как в государственном, так и в частном секторах.

2.2. РЕКОМЕНДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Вышеупомянутые антикоррупционные конвенции содержат обязательства соблюдения или имплементации своих положений. При этом нормы международных антикоррупционных конвенций устанавливают минимальные стандарты, которым должно соответствовать национальное законодательство. Однако для полноценного раскрытия их потенциала страны должны сначала установить, в какой части их законодательство не соответствует положениям международных антикоррупционных стандартов. После выявления пробелов и недостатков во внутреннем законодательстве страны должны их устранить². Иные международные документы, в том числе рекомендации международных организаций, типовые кодексы, руководящие начала, также способствуют имплементации антикоррупционных норм международного права.

Глобальная программа по борьбе с коррупцией, разработанная Управлением ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН)³, содержит специальную методологию, разработанную в целях оценки коррупции, предусматривающую анализ результатов исследований в сфере борьбы с коррупцией в бизнесе, интервью с основными носителями информации, включая бизнес-сообщество. Рабочая группа по противодействию коррупции осуществляет постоянный мониторинг выполнения договоренностей «Группы двадцати» в области

¹ «Каждый пользователь может использовать инструмент в соответствии со своими потребностями, применяя различные фильтры, то есть параметры поиска, такие как организация-заказчик (название, регион зарегистрированного местонахождения компании), процедура (вид процедуры, правовая основа) и участник торгов (наименование, страна и регион зарегистрированного местонахождения компании)» (Digital Government Factsheet, 2019. Slovenia. P. 31).

² См.: OECD Glossaries: Corruption: A Glossary of International Standards in Criminal Law, 2008.

³ URL: http://www.uncjin.org/CICP/Corrupti_e.pdf

развития законодательной базы противодействия коррупции на национальном и международном уровнях. При этом отмечается, что взаимодействие «Группы двадцати» с бизнесом и гражданским обществом является чрезвычайно важным для достижения прогресса в деле борьбы с коррупцией¹.

СЕ разработал рекомендательные документы, которые направлены на расширение возможностей государств в борьбе с коррупцией как на национальном, так и на международном уровне. К ним относятся:

- Резолюция (97)24, касающаяся двадцати руководящих принципов по борьбе с коррупцией (принята 6 ноября 1997 г.);
- Рекомендация № R (2000) о кодексах поведения государственных должностных лиц (принята 11 мая 2000 г.);
- Пояснительная записка к проекту рекомендации № 1. R (2000) о кодексах поведения государственных должностных лиц (принята 20 апреля 2000 г.);
- Рекомендация (2003) об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний (принята 8 апреля 2003 г.);
- Рекомендация (2014) о защите информаторов (принята 30 апреля 2014 г.).

Таким образом, СЕ применяет широкий набор инструментов противодействия коррупции и отмыванию денег. При этом международные антикоррупционные стандарты устанавливаются не только в виде конвенций, но и в форме документов мягкого права — рекомендаций и резолюций. Соблюдение указанных документов обеспечивается СЕ и другими международными организациями с помощью различных механизмов мониторинга. Этот подход часто поддерживается посредством осуществления проектов технической помощи и сотрудничества и (или) программ².

Особое значение имеют двадцать руководящих принципов по борьбе с коррупцией и кодексы поведения СЕ для государственных должностных лиц.

Резолюция СЕ (97)24 о двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией. Руководящие принципы СЕ по борьбе с коррупцией направлены на активизацию процесса эффективного предупреждения коррупции и борьбы с ней, повышение осведомленности общественности, совершенствование процедур расследования и уголовного преследования, содействие специализации лиц или органов,

¹ URL: <http://ru.g20russia.ru/documents/>

² URL: <http://www.intosai.org/about-us/issai.html>

отвечающих за борьбу с коррупцией, расширение международного сотрудничества¹.

В руководящих принципах борьбы с коррупцией содержится перечень рекомендательных норм-принципов, затрагивающих частный сектор. Так, согласно Принципу 1 государствам СЕ рекомендуется принимать эффективные меры по предупреждению коррупции и в связи с этим повышать осведомленность общественности и поощрять этическое поведение. Принцип 3 предполагает защиту лиц, сообщающих о фактах коррупции, а также обеспечение конфиденциальности информации об этих лицах. Кроме того, предусматривается, что лица, отвечающие за профилактику коррупции, должны обладать независимостью и автономностью, не подвергаться неправомерному влиянию. В соответствии с Принципом 7 должна обеспечиваться специализация таких лиц, наличие у них соответствующих средств и высокого уровня подготовки. Согласно Принципу 14 государства — члены СЕ обязаны принять надлежащие прозрачные процедуры государственных закупок, которые способствуют справедливой конкуренции без коррупции.

Рекомендация СЕ R (2000)10 о кодексах поведения для государственных служащих. Основные требования к поведению граждан на государственной службе изложены в КПК ООН. Однако и ООН, и СЕ приняли дополнительные типовые кодексы поведения — Резолюцию 51/59 ООН и Рекомендацию Совета Европы R (2000)10. В них определяются общие принципы честности и неподкупности государственных должностных лиц и рассматриваются такие конкретные вопросы, как конфликт интересов, злоупотребление конфиденциальной информацией, принятие подарков и гостеприимство. Кодекс поведения ООН предусматривает, что государственные должностные лица выполняют свои обязанности и функции эффективно, действенно и добросовестно и всегда стремятся обеспечить наиболее эффективное и надлежащее управление государственными ресурсами, за которые они несут ответственность.

СЕ поддерживает и развивает плюралистическую демократию, права человека и верховенство закона и играет ведущую роль в борьбе с коррупцией, поскольку она представляет угрозу для самих основ этих ценностей. Как подчеркивается в Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г., коррупция угрожает верховенству права, демократии и правам человека, подрывает надлежащее управление, социальную справедливость, искажает конкурен-

¹ См.: Council of Europe, Details of Treaty No 141: Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime.

цию, препятствует экономическому развитию и ставит под угрозу стабильность демократических институтов и моральные устои общества.

Подход СЕ к борьбе с коррупцией всегда был междисциплинарным и состоит из трех взаимосвязанных элементов (установление европейских норм и стандартов, контроль за соблюдением стандартов и создание потенциала), предлагаемых отдельным странам и регионам посредством программ технического сотрудничества.

СЕ разработал ряд многоаспектных правовых документов, касающихся таких вопросов, как криминализация коррупции в государственном и частном секторах, ответственность и компенсация за ущерб, причиненный коррупцией, поведение должностных лиц. Эти документы направлены на расширение возможностей государств по борьбе с коррупцией как на национальном, так и на международном уровне.

Двадцать руководящих принципов борьбы с коррупцией были приняты Комитетом министров СЕ (Резолюция (97)24) в ноябре 1997 г.¹, то есть почти на два года раньше принятия двух конвенций СЕ против коррупции в 1999 г. С точки зрения законодательства эти принципы не являются обязывающими. Однако все страны, входящие в состав ГРЕКО, приняли решение контролировать их выполнение и, таким образом, фактически приняли на себя обязательства по соблюдению этих принципов. Принципы борьбы с коррупцией нацелены на принятие государствами СЕ эффективных мер по профилактике коррупции, на повышение осведомленности общественности и поощрение этического поведения (Принцип 1). Они должны также обеспечивать, чтобы в процессе организации, функционирования и принятия решений в государственных административных органах учитывалась необходимость борьбы с коррупцией, в частности путем обеспечения прозрачности их деятельности (Принцип 9).

Государства — члены СЕ признают процедуры аудита в предупреждении и выявлении коррупции вне государственных администраций (Принцип 12). Кроме того, государства — члены СЕ обязаны принять надлежащие прозрачные процедуры государственных закупок, которые способствуют справедливой конкуренции и сдерживают коррупцию (Принцип 14).

СЕ в рамках деятельности по борьбе с коррупцией утвердил *Типовой кодекс поведения для государственных (неизбранных) должност-*

¹ См.: Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмытием преступных доходов: сборник документов. М., 2004.

ных лиц, который в дополнение к общим принципам охватывает ряд актуальных вопросов, включая конфликты интересов и требования к отчетности, политическую деятельность, подарки, реакцию на ненадлежащие предложения, обязанности по оставлению государственной службы и т.д.

Источники кодексов можно разделить на две группы.

Во-первых, некоторые из них имеют международное происхождение и издаются международными организациями, например Руководство ОЭСР для многонациональных компаний 1976 г., Трехсторонняя декларация принципов, касающихся транснациональных корпораций и социальной политики Международной организации труда (МОТ) 1977 г.¹

Во-вторых, это кодексы поведения, появившиеся исключительно как частная инициатива — в результате объединения компаний ставилась цель саморегулирования их взаимоотношений².

Среди указанных документов выделяются кодекс, принятый многонациональной корпорацией «Мицубиси» в 1943 г., и деонтологические кодексы начала XX в., связанные с профессиональными ассоциациями, которые установили определенные обязанности и этические стандарты для своих членов.

В конце XX в. к созданию подобных кодексов в наибольшей степени привели некоторые корпоративные и финансовые кризисы 1980-х — 1990-х гг., такие как банкротство «Энрон» (Enron). Вовлечение нескольких транснациональных корпораций в корпоративные скандалы в связи с коррупцией и нарушениями прав человека и трудовых прав в различных странах вызвало острую реакцию различных заинтересованных групп (стейкхолдеров) и принуждение компаний взять на себя предусмотренную законом ответственность. Тем не менее сильное лобби со стороны компаний, выступающих против национальных и международных правил, а также процедурные и юридические трудности с определением ответственности за такие скандалы привели к добровольному принятию кодексов поведения транснациональными корпорациями³.

Такие кодексы применялись, прежде всего, чтобы уменьшить давление со стороны национальных и международных организаций. Учитывая, что кодексы поведения являются в основном доброволь-

¹ См.: Rudolph P. En Corporate social responsibility, 2005. P. 366.

² См.: Duprat. Los códigos de conducta vistos por un jurista francés. En Real Pérez (coord.), Códigos de conducta y actividad económica: una perspectiva jurídica, 2010. P. 55.

³ См.: Teubner. Self-Constitutionalizing TNCs? On the Linkage of “Private” and “Public” Corporate Codes of Conduct. Ind. J. Global Legal Stud, 2011. P. 618.

но принимаемыми актами, их систематизация представляет собой довольно сложную задачу, прежде всего потому, что до сих пор нет классификации, которая считалась бы общепринятой среди исследователей, занимающихся этим вопросом¹.

Тем не менее, несмотря на разнообразие кодексов поведения, существуют определенные критерии, используемые для их систематизации, под которые подпадает большинство кодексов, в зависимости от преследуемых ими целей. Так, П. Рудольф² предлагает пять основных категорий кодексов, а именно:

- типовые кодексы (Códigos modelos);
- кодексы межправительственных организаций (Códigos Intergubernamentales);
- кодексы многочисленных заинтересованных сторон (Códigos de las Múltiples Partes Interesadas);
- кодексы торговых ассоциаций (Códigos de Asociaciones de Comercio);
- кодексы компаний (Códigos de empresa).

Изначально кодексы поведения не были юридически обязательными, однако в настоящее время они могут иметь юридическую силу, когда регулируют надлежащее корпоративное управление, потому что в этом случае служат основанием для применения дисциплинарных мер к тем, кто нарушает их положения³.

Обычно юридические требования, содержащиеся в кодексах поведения, связаны в большей степени с трудовым законодательством, в частности с дисциплинарными мерами в отношении сотрудников, которые нарушают правила кодекса. Тем не менее любые внутрикорпоративные наказания за нарушение кодекса зависят от различных факторов, например от включения кодекса поведения в трудовой договор.

В последние годы в отношении соблюдения кодексов поведения применяется принцип «соблюдай или объясняй». Применение этого

¹ См.: Velasco E. Una aproximación a los códigos de buen gobierno en el marco del complejo y heterogéneo fenómeno de los códigos de conducta. En Real Pérez (coord.), Códigos de conducta y actividad económica: una perspectiva jurídica, 2010. P. 268 y ss.; Hernálz S. Tipificación y caracterización de los códigos de conducta unilaterales de las empresas. En Goñi Seín (dir.), Ética empresarial y códigos de conducta, 2011. P. 229 y ss.; Aguilar L. Códigos éticos para el mundo empresarial, 2004. P. 72 y ss.

² См.: Rudolph P. En Corporate social responsibility, 2005. P. 369 y ss. Acoge también la misma sistematización; Goldsmith. Lawyers responsibility for advising on corporate social responsibility, en Mullerat (ed.), Corporate social responsibility, 2005. P. 426 y ss.

³ См.: Rodotá. En Códigos de conducta y actividad económica: una perspectiva jurídica, 2010. P. 24.

принципа требует от компаний периодически информировать заинтересованные стороны о том, какому кодексу следует компания, или объяснить, почему какое-либо положение кодекса не выполняется или почему компания не имеет никакого кодекса поведения. Например, немецким кодексом надлежащего корпоративного управления для компаний создаются фактически не правовые обязательства, а обязательство обосновать любые возможные отклонения от рекомендаций немецкого кодекса надлежащего корпоративного управления¹.

Принцип «соблюдай или объясняй» был принят в испанском законодательстве посредством Единого кодекса надлежащего управления (ЕКНУ), утвержденного Национальной комиссией по рынку ценных бумаг Испании. Необязательный характер ЕКНУ рассматривается чаще как преимущество, а не как недостаток. То, что ЕКНУ руководствуется указанным принципом, придает ему гибкости, что позволяет вышперечисленным компаниям адаптироваться к конкретным реалиям, а также не принимать кодекс, когда это не рекомендуется². ЕКНУ устанавливает принцип добровольности принятия кодекса, хотя и требует объяснить, почему компания не последовала его рекомендациям. «Испанское законодательство оставляет за каждой компанией право свободно решить, следовать или нет рекомендациям по надлежащему корпоративному управлению, однако требует, чтобы они, когда они этого не делают, обнародовали причины своих действий для того, чтобы акционеры, инвесторы и рынки в целом могли выносить свои суждения»³.

Другой фактор, который ставит под сомнение эффективность кодексов поведения, связан с вопросом о том, кто должен следить за их соблюдением, поскольку, как правило, речь идет о добровольном обязательстве компании. Разработка и мониторинг этих кодексов поведения, как правило, осуществляются юристами, иногда адвокатом компании⁴. Однако некоторые компании поручают со-

¹ См.: Baums. El Código alemán de Gobierno Corporativo del año 2002: relaciones entre la regulación legal y la autorregulación. En Rodríguez et al (dir.). Derecho de sociedades anónimas y cotizadas. T. I. 2006. P. 78–79.

² См.: Huetos P., López R. El gobierno corporativo en España. En Goñi Sein (dir.). Ética empresarial y códigos de conducta, 2011. P. 39.

³ Карпович О.Г., Трунцевский Ю.В. Теория и современные практики комплаенса. Мировые модели противодействия криминальным угрозам: монография. М., 2016. С. 94.

⁴ См.: Shestack. Social responsibility and the Lawyer in the 21st century. En Mullerat (ed.). Corporate social responsibility, 2005. P. 410–413.

ставление и контроль выполнения кодексов аудиторским фирмам, сторонним учреждениям или специализированным организациям. Последние должны иметь определенную известность, репутацию, позволяющую предоставить иностранной компании услуги юридического аудита.

Принятие кодекса поведения обуславливает несколько преимуществ для компании, учитывая, что кодекс поведения является важным элементом в любой программе комплаенса¹ для предотвращения и (или) обнаружения коррупционных правонарушений. Это поможет избежать ответственности или смягчить наказание в зависимости от положений национального законодательства². Кодекс поведения существенно облегчает профилактику и предотвращение преступного поведения лиц, работающих под прикрытием юридического лица.

Для компании соблюдение кодекса поведения, который относится, например, к надлежащему корпоративному управлению, способно даже повлиять на оценки компании, вынесенные посредством ее биржевой котировки (рейтинг). Еще один аспект — поддержание отношений с деловыми партнерами. Если компания посредством кодекса поведения заявляет о своей готовности соблюдать правовые, этические нормы и права работников, она должна требовать того же от других организаций, с которыми заключает сделки.

Репутация компании, которая поддерживает этические ценности и принципы социальной ответственности через кодексы поведения, будет иметь больший вес в обществе по сравнению с компанией, у которой такого кодекса нет³. И наоборот, плохая репутация компании, в которой, например, не соблюдаются нормы трудового права, не

¹ Официально термин «комплаенс» (от англ. compliance — соблюдение) в России использован в письме Банка России от 2 ноября 2007 г. № 173-Т «О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору» о необходимости разработки в финансовых организациях политики по комплаенсу, в распоряжении Правительства РФ от 18 октября 2018 г. № 2258-р «О методических рекомендациях по созданию и организации федеральными органами исполнительной власти системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства», раскрывающем требования к созданию и организации системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (антимонопольный комплаенс) и др.

² В испанской правовой системе, например, устанавливается как смягчающее обстоятельство «принятие перед началом судебного процесса эффективных мер по предотвращению и выявлению преступлений, которые могут быть совершены в будущем при посредничестве или под прикрытием юридического лица».

³ См.: Aguilar L. Códigos éticos para el mundo empresarial. 2004. P. 184.

только отражается на ней самой, но и влияет и на престиж компаний, с которыми она поддерживает коммерческие отношения. Такая ситуация иногда приводит к тому, что большое количество акционеров покидают компанию, которая не в состоянии разработать кодексы поведения и программы комплаенс, направленные на устранение правовых рисков и давления заинтересованных лиц¹.

Кроме того, сам факт вовлечения в процесс, который имеет большое общественное значение (например, нарушение трудовых прав, загрязнение окружающей среды, коррупция и взяточничество), может нанести значительный ущерб имиджу и репутации компании, даже если в процессе разбирательства будет выяснено, что компания не совершала те действия, в которых ее обвиняли. К этому добавляются экономические издержки, понесенные в связи с судебным разбирательством и информационной кампанией с целью вернуть доверие потребителей и инвесторов. При наличии комплаенс-программ и кодексов поведения для предотвращения правонарушений можно устранить или смягчить уголовную ответственность юридического лица и уменьшить риск подвергнуть компанию юридическому разбирательству и публичному судебному разбирательству. Данное обстоятельство связано с тем, что организация может нести ответственность не только с юридической, но и с социальной точки зрения. Последнее может принести даже больше вреда, чем приговор суда.

Правила, содержащиеся в кодексе поведения, адресованы членам компании и юридическому лицу в целом. Тем не менее они также обращены к остальной части общества (точнее, доступны для ознакомления), декларируя, помимо прочего, этические принципы и обязательства компании по соблюдению прав человека и охране окружающей среды.

Кодексы поведения непосредственно предшествуют современным комплаенс-программам². Первые проявления саморегуляции указанных компаний в вопросе внедрения систем корпоративной социальной ответственности содержатся в кодексах поведения, которые первоначально именовались этическими.

Проявления коррупции в транснациональных компаниях стали причиной законодательных изменений. В частности, в большинстве западных государств была установлена уголовная ответственность юридических лиц за преступления коррупционной направленности. В связи с угрозой уголовной ответственности юридических лиц ко-

¹ См.: Rudolph. Corporate social responsibility. 2005. P. 377 y ss.

² См.: Díez G.-J. La culpabilidad penal de la empresa, 2005. P. 255.

дексы поведения стали играть важную роль в качестве одного из основных элементов корпоративных комплаенс-программ. Кодекс поведения должен функционировать одновременно и как этическая программа компании, способствуя формированию культуры уважения к определенным ценностям и правилам, и как норма, которая регулирует поведение членов компании в случаях, когда есть вероятность конфликта интересов.

Внедрение кодекса поведения может в этом случае служить обстоятельством, смягчающим уголовную ответственность юридического лица.

Наиболее важным источником ОЭСР являются *руководящие принципы ОЭСР по обеспечению добросовестности при государственных закупках*¹.

ОЭСР в сотрудничестве с ЕС спонсирует работу исследовательской организации, известной как *SIGMA* («Содействие совершенствованию государственных институтов и управления»), которая разработала ряд рекомендаций и руководящих принципов по интерпретации сложного режима государственных закупок ЕС.

Принципы ОЭСР, касающиеся честности и неподкупности при государственных закупках, предусматривают руководящие указания правительствам в отношении достижения соотношения цены и качества, повышения прозрачности и предотвращения коррумпции. Принципы предполагают внедрение наилучших практик на протяжении всего цикла закупок. При этом 10 принципов для повышения честности и неподкупности в государственных закупках касаются следующих основных позиций — прозрачности, надлежащего управления, предотвращения проступков, соблюдения и мониторинга, подотчетности и контроля. Эти принципы также поддерживают реализацию международно-правовых документов, разработанных в рамках ОЭСР, а также других организаций, таких как ООН, ВТО и ЕС.

В рекомендации ОЭСР по дальнейшей борьбе с иностранным взяточничеством, принятой в 2009 г., содержится призыв к государствам-членам поощрять компании к разработке и принятию адекватных программ внутреннего контроля, этики и комплаенса

¹ См.: Борьба с коррупцией и содействие добросовестности в государственных закупках, 2005; Добросовестность в государственных закупках: передовая практика от А до Я, 2007; Взятничество в публичных закупках: методы, участники и контрмеры, 2007; Политика соблюдения государственных контрактов, октябрь 2008; Принципы честности и неподкупности в государственных закупках, 2009; Руководство по борьбе с фальсификацией заявок в сфере государственных закупок, помогающее правительствам получить максимальную отдачу от денег, 2009.

или мер с целью предотвращения и выявления иностранного подкупа.

КПК ООН признает, что государства в одиночку не могут бороться с коррупцией. Компании играют важную роль в качестве союзников соответствующих органов власти. Именно поэтому УНП ООН разработало для компаний практическое руководство по принятию мер для предотвращения коррупции в их деятельности путем установления эффективной антикоррупционной этики и соблюдения требований (далее — Руководство)¹.

Поскольку принимаемые меры могут варьироваться от компании к компании, Руководство фокусируется на основных общих вопросах, которые должны решать организации, акцентируя внимание на проблемах и возможностях малых и средних предприятий. Руководство не предназначено для создания новых стандартов и не представляет собой форму юридически обязательного требования для предприятий. Оно служит практическим инструментом для компаний, которым требуется помощь в разработке, внедрении и постоянном совершенствовании программ по вопросам антикоррупционной этики и комплаенса.

Будучи основанным на положениях КПК ООН, Руководство также учитывает требования следующих международных и региональных инициатив, стандартов и принципов, которые были разработаны для поддержки предпринимателей в их деятельности по предупреждению коррупции:

- Антикоррупционный кодекс Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) ведения бизнеса (2007);
- Правила Международной торговой палаты (МТП) по борьбе с коррупцией (2011);
- Руководство ОЭСР по эффективной практике в области внутреннего контроля, этики и комплаенсу (2010);
- Принципы противодействия взяточничеству Всемирного экономического форума «Партнерство против коррупции» (РАСІ) (2005);
- Принципы ведения бизнеса Transparency International (ТИ) по противодействию взяточничеству (2009);
- Руководящие принципы добросовестности группы Всемирного банка (2010).

¹ См.: An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme: UNODC's Practical Guide for Business. URL: <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html>

В Руководстве отмечено, что не существует единой для всех антикоррупционной программы. В целях эффективного и результативного снижения уровня коррупционных рисков антикоррупционные программы должны быть адаптированы к конкретным требованиям отдельных компаний. Риск-ориентированный подход должен стать одним из основополагающих принципов для каждого элемента антикоррупционной программы.

Стремительное развитие правил корпоративного управления во всем мире побуждает компании сосредоточиться на антикоррупционных мерах как важнейшем компоненте механизмов защиты их репутации и интересов инвесторов и акционеров. В каждой главе или разделе Руководства УНП ООН даются практические советы по разработке, осуществлению и постоянному совершенствованию программы по вопросам антикоррупционной этики и комплаенса, охватывающим следующие ключевые области:

- поддержка и приверженность со стороны старшего руководства делу предупреждения коррупции;
- разработка антикоррупционной программы;
- надзор за осуществлением программы по борьбе с коррупцией;
- четкая, прозрачная и доступная политика, запрещающая коррупцию;
- подробная политика для конкретных областей риска;
- применение антикоррупционной программы к деловым партнерам;
- внутренний контроль и учет;
- коммуникация и обучение;
- поощрение и стимулирование соблюдения этических норм;
- выявление и сообщение о нарушениях;
- устранение нарушений;
- периодические обзоры и оценки программы борьбы с коррупцией.

В международных организациях, действующих на постсоветском пространстве, также уделяется внимание разработке «мягких регуляторов» противодействия коррупции. В Рекомендациях по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ в сфере противодействия коррупции, принятых 23 ноября 2012 г. постановлением 38-17, предусмотрено признание недействительными нормативных правовых актов, решений, сделок и иных действий, принятых (совершенных) в результате коррупционных правонарушений. Кроме того, государствам-участникам рекомендуется предусмотреть в национальном законодательстве признание ничтожно-

сти сделки, заключенной вследствие коррупционного правонарушения.

Постановление от 26 ноября 2015 г. № 8-7 Парламентской ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности «О проекте рекомендаций по гармонизации законодательства государств — членов ОДКБ, регулирующего отношения в сфере предупреждения и борьбы с коррупцией» предусматривает, что отдельным направлением работы по внедрению антикоррупционных правовых предписаний является сфера службы в коммерческих и иных организациях. Все государства — члены ОДКБ должны стимулировать создание внутри таких организаций специализированных структур, разработку правил, направленных на борьбу с коррупцией в частной сфере и пресечение конфликта интересов. Также в указанной рекомендации установлено, что антикоррупционные правила для служащих коммерческих и иных организаций могут закрепляться в кодексах корпоративной этики или поведения, в кодексах надлежащего корпоративного управления.

Международная практика обеспечения применения антикоррупционных стандартов международными организациями, осуществляющими мониторинговые процедуры, подтверждает важность применения при подготовке соответствующих оценочных отчетов социологических механизмов, в том числе различных опросов бизнес-сообщества¹.

2.3. РЕКОМЕНДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Коррупция как глобальная проблема современности привлекла внимание международного сообщества, что привело к принятию и широкому применению региональных и международных антикоррупционных договоров. В части 1 ст. 13 КПК ООН, являющейся «общепризнанным правовым канонном»², установлено, что каждое государство-участник принимает надлежащие меры в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства для поощрения активного участия отдельных лиц и групп за пределами государственного

¹ См.: Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития 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.: ИЗИСП, 2015.

² Хабриева Т.Я. Социальный контроль и противодействие коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 4. С. 7.

сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации (НПО) и общественные организации в предотвращении коррупции и борьбе с коррупцией.

«Определение организации как "неправительственной" отражает главную цель ее деятельности: представлять интересы и выражать мнение общественности, а не позиции правительств или государств»¹.

Зависимость от НПО в глобальных усилиях по борьбе с коррупцией понятна потому, что они играют ключевую роль в таких сферах, как защита прав человека, окружающая среда, здравоохранение, посредством использования различных стратегий, включая активную пропаганду и лоббирование интересов, в том числе участие многих НПО на региональном, низовом уровне.

Таким образом, предполагается особая значимость НПО в борьбе с коррупцией². В связи с этим представляют интерес исследования стратегий и стандартов, принятых различными НПО в отношении борьбы с коррупцией, характера их взаимодействия с такими заинтересованными сторонами, как бизнес и государство, и их вклада в разработку антикоррупционных бизнес-политик и кодексов поведения.

Повышение эффективности противодействия коррупции в сфере бизнеса предполагает создание системы стимулов и наказаний, позволяющей сделать коррупционные модели ведения бизнеса непривлекательными. В этом контексте ответственность за борьбу с коррупцией несет не только государство, но и бизнес. В юридической литературе отмечается, что в современных условиях компании несут ответственность за то воздействие, которое их «деятельность может оказать на социальные, политические, экономические аспекты развития общества»³.

Важным механизмом для достижения этой цели может стать разработка национального антикоррупционного законодательства, ориентированного на деловую практику. Однако это непростая задача, что обусловлено характером современных бизнес-структур.

В то время как механизмы государственного контроля ограничены национальной территорией, корпоративная деятельность выходит за рамки границ в виде многонациональных или транснациональных корпораций (далее — ТНК), предприятий, организующих свою де-

¹ Там же. С. 8.

² См.: Carr, Indira M. and Outhwaite, Opi, *NGOs Fighting Corruption: Theory and Practice* (January 13, 2011). URL: <https://ssrn.com/abstract=1739867>

³ Adeyeye A. (2011). The Role of Global Governance in CSR. *Santa Clara Journal of International Law* 9 (1). P. 147–168.

тельность более чем в одной стране. Участие ТНК в коррупционных схемах очень распространено.

На Пятом Евразийском антикоррупционном форуме «Правопорядок и коррупция: современные вызовы» (21 апреля 2016 г.) было отмечено: «подобные случаи носят совсем не единичный характер, что позволяет говорить о качественном изменении коррупции: переходе от рыночной коррупции, основанной преимущественно на взятках, к так называемой сетевой коррупции, основанной на связях, вхождении в элитные клубы, пулы, группы и "семьи"».

Эта связь была экономически оправдана в течение многих лет, поскольку таким компаниям было необходимо вести бизнес в странах с высоким уровнем коррупции, но теперь от коррупционных практик необходимо отойти.

Сотрудничество НПО и бизнеса в антикоррупционной сфере осуществляется посредством взаимодействия, диалогов и партнерских отношений и представляется широко распространенным методом воздействия на компании для включения политики и программ корпоративной социальной ответственности, связанных с устойчивым развитием, в бизнес-планы.

Для целей настоящего научно-практического пособия представляют интерес Правила Международной торговой палаты по борьбе с коррупцией¹. МТП от имени международного бизнеса поддерживает работу ООН, ВТО и многих других межправительственных органов — и международных, и региональных, таких как «Группа двадцати». МТП была первой организацией, получившей общий консультативный статус при Экономическом и социальном совете ООН и статус наблюдателя ООН.

С точки зрения ретроспективного анализа следует отметить, что МТП стала первой международной НПО, занимающейся вопросами предпринимательства, утвердившей правила по борьбе с коррупцией — кодексы и руководства по этике, защите от коррупции и установлению корпоративной ответственности².

В 1977 году МТП были приняты правила поведения по борьбе с вымогательством и взяточничеством, которые являются основой антикоррупционной работы МТП и предназначены для саморегулирования бизнеса на базе действующего национального законодатель-

¹ См. о значении бизнес-объединений в сфере противодействия коррупции: Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.Г. Семилютина, Е.И. Спектор.

² URL: <https://iccwbo.org/global-issues-trends/responsible-business/combating-corruption/>

ства и важнейших международных правовых актов в антикоррупционной сфере. С целью дополнительных рекомендаций по применению Правил МТП по борьбе с коррупцией Комиссия МТП по корпоративной социальной ответственности и противодействию коррупции выпустила документ под названием «Борьба с коррупцией: руководство по корпоративной практике»¹. В нем рассматриваются следующие направления:

- запрет взяточничества и вымогательства — выявление проблемных областей;
- роль агентов и прочих посредников;
- антикоррупционные обязанности компаний;
- отчетность, аудит и финансовый контроль;
- информирование о фактах коррупции;
- соблюдение антикоррупционных требований малыми и средними предприятиями;
- политические и благотворительные взносы;
- взяточничество в частном секторе;
- противодействие вымогательству;
- преодоление коррупции в таможенном секторе.

МТП поощряет саморегулирование бизнеса в решении проблем вымогательства и взяточничества, а также вносит вклад в международные инициативы по борьбе с коррупцией². В целом МТП работает над определением ключевых антикоррупционных приоритетов для политиков и мирового бизнес-сообщества, чтобы антикоррупционные усилия стали неотъемлемой частью корпоративной культуры на всех уровнях. Набор антикоррупционных инструментов, разработанных МТП, ориентированных на обучение и саморегулирование частного сектора, отвечает глобальным целям и усилиям государств (прежде всего, «Группа двадцати») по реализации активных действий для устранения этого негативного явления во всем мире.

К основным антикоррупционным документам МТП следует отнести:

- Комментарии МТП к обзору Рекомендации ОЭСР по борьбе со взяточничеством;
- Руководство МТП по конфликтам интересов на предприятиях;
- Правила МТП по борьбе с коррупцией;

¹ URL: <http://store.iccwbo.org/fighting-corruption>

² См.: Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.Г. Семилютина, Е.И. Спектор.

– Антикоррупционный пункт МТП для компаний, направленный на то, чтобы они включали его в свои соглашения, в соответствии с которыми они обязуются соблюдать правила МТП по борьбе с коррупцией или внедрять и поддерживать антикоррупционную программу соответствия;

– Рекомендации МТП по подаркам и гостеприимству, предоставляющие компаниям инструкции о том, как разработать и поддерживать политику в отношении подарков и гостеприимства на основе самых последних международных, региональных и национальных правил, а также наилучшей коммерческой практики;

– Рекомендации МТП по информированию о нарушениях;

– Антикоррупционная антимонопольная проверка третьих лиц: руководство для малых и средних предприятий;

– Соппротивление вымогательству и подстрекательству в международных сделках (RESIST).

Еще одним важным аспектом неправительственных антикоррупционных инициатив является возможность распространения крупными компаниями своих ценностей по всему миру среди деловых партнеров, которые будут вынуждены использовать антикоррупционную практику с осознанием риска того, что в противном случае в будущем они не смогут вести дела с компаниями, активно реализующими политику по борьбе с коррупцией.

15 октября 2016 г. Международная организация по стандартизации опубликовала стандарт ISO 37001-Anti-Bribery Management Systems («Система управления противодействием взяточничеству»)¹. Это стандарт продвижения этической деловой культуры, устанавливающий требования для создания, внедрения, поддержания, пересмотра и улучшения эффективной системы управления противодействием взяточничеству. Стандарт разработан экспертами из 60 стран и международных организаций, включая ОЭСР и ТП.

Данный стандарт предлагает компаниям структуру для создания или бенчмаркинга² эффективной программы борьбы со взяточничеством, согласованной с ее собственным профилем риска, и формирования культуры, этического поведения. Стандарт описывает программу, которая может реализовываться отдельно или быть интегрирована в существующую систему управления компании.

ISO 37001 гласит, что организации могут способствовать борьбе с коррупцией с помощью систем борьбы со взяточничеством и установления культуры честности, прозрачности, открытости деятель-

¹ URL: <https://www.iso-eu.ru/antikorrupcionniy-standart-iso-37001>

² От англ. benchmarking — эталонное тестирование.

ности. В нем также говорится, что природа культуры организации имеет решающее значение для успеха или провала системы борьбы с взяточничеством. Стандарт основан на концепции, согласно которой фактическими факторами обеспечения соответствия его требованиям являются лидерство, ценности и культура.

Сбербанк России подтвердил соответствие своей системы антикоррупционного комплаенса требованиям ISO 37001¹.

Организации могут рассмотреть возможность сертификации ISO по ряду причин. Прежде всего, такая сертификация может указать клиентам компании, деловым партнерам, инвесторам и любым другим лицам, что программа организации соответствует базовым стандартам.

Вместе с тем сертификация ISO 37001 даже при наличии у компаний программ управления по борьбе со взяточничеством определенной конструкции со всеми составляющими, предписанными ISO, еще не означает, что такая программа действительно работает. Это важный момент, поскольку правоохранительные и контролирующие органы, принимающие принудительные меры в отношении организации за совершение преступлений, связанных со взяточничеством и коррупцией, обязательно проведут собственную оценку комплаенс-программы этой организации на предмет эффективности при повседневном применении.

Следует отметить, что только действительно эффективные программы по борьбе со взяточничеством заслуживают рассмотрения с точки зрения смягчения наказания для компании в тех странах, где это принято. Так, Руководство Правительства Великобритании по корпоративному преследованию² расценивает неэффективную комплаенс-программу как отягчающий фактор, обуславливающий судебное преследование компании-нарушителя. Аналогичная формулировка содержится в Кодексе практики соглашений об отсроченном судебном преследовании Великобритании³ — ключевым выводом является то, что неэффективные программы борьбы со взяточничеством не рассматриваются как «адекватные процедуры», несмотря на применение в организации их отдельных положений.

¹ URL: http://www.cnews.ru/news/line/2018-01-18_antikorruptsionnaya_sistema_menedzhmenta_sberbanka

² См.: UK Government Guidance on Corporate Prosecutions. URL: <https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-policy-and-protocols/codes-andprotocols/>

³ См.: UK Deferred Prosecution Agreements Code of Practice. URL: <https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-policy-and-protocols/deferredprosecution-agreements/>

При оценке программы задаются три основных вопроса: хорошо ли разработана комплаенс-программа компании, применяется ли она добросовестно и как она работает¹.

Смягчение наказания производится только в тех случаях, когда программа действительно эффективна и предполагаемая коррупционная деятельность имела место, несмотря на все усилия компании. В приложении стандарта ISO отмечается, что высшие руководители должны иметь «подлинное намерение» и «подлинное обязательство предотвращать, выявлять и пресекать взяточничество в отношении бизнеса организации»².

Ввиду универсальности стандарт ISO может иметь положительное влияние на бизнес. Деловые партнеры могут потребовать выполнения рекомендованных мер и тем самым создавать мягкое обязательство по соблюдению рассматриваемого стандарта. Так, компании Siemens удалось восстановить доверие после скандала со взяточничеством, в частности, за счет реализации эффективной комплаенс-программы. Данная программа предусматривала строгие новые антикоррупционные комплаенс-процедуры, назначение компетентных специалистов в рамках всей организации, запуск комплексного обучения и горячей линии, а также расследование и мониторинг с целью выявления правонарушений. Таким образом, компания стремилась отойти от культуры, которую можно охарактеризовать как «открытую терпимость к взяткам»³. Siemens реализовала те виды процессов, которые требуются по стандарту ISO 37001.

Поскольку ISO 37001 является глобальным коммерческим стандартом, он более приемлем, чем стандарты, которые обнародованы регулирующими органами США или Великобритании и экстерриториальный охват которых иногда воспринимается как необоснованный⁴.

Некоторые предприятия берут на себя добровольные обязательства избегать коррупции и проводить реформы, выходящие за рамки требований соблюдения законодательства о борьбе со взяточничеством⁵.

¹ См.: A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act. 2012. P. 56.

² Paragraph A.3.1. URL: http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=65034.

³ URL: <https://www.theguardian.com/sustainable-business/recovering-business-trust-siemens>

⁴ См.: Hungerford J., Neely S., Sumilas P. But does it really work? The value of ISO certification of anti-bribery compliance. Norton Rose Fulbright — March 2017.

⁵ См.: Dixit A. (2014). How business community institutions can help fight corruption. World Bank policy research working paper 6954; Pieth M. (2012). Collective action: Innovative strategies to prevent corruption. St Gall: Dike Zurich.

Так, многие компании приняли обязательства по реализации принципов ответственного ведения бизнеса (таких, как принципы ведения бизнеса TI), противодействия взяточничеству или присоединились к ассоциациям, которые совместно противодействуют коррупционным практикам в бизнесе. Например, инициатива Всемирного экономического форума «Партнерство против коррупции» (РАСИ) является межотраслевым форумом, объединяющим лидеров бизнеса, международные организации и правительства для решения проблем коррупционных рисков и прозрачности, а также стремящимся активизировать коллективные инициативы в области недвижимости и инфраструктуры.

В-Team сделала борьбу с коррупцией одной из своих основных программ и помогает правительствам выполнять обязательства, принятые на Лондонском международном саммите по борьбе с коррупцией¹.

Другие антикоррупционные инициативы в сфере предпринимательской деятельности носят секторальный характер.

Вольфсбергская банковская группа, возможно, была первой инициативой коллективных действий такого рода начиная с 1999 г., когда ряд крупных банков объединились для разработки стандартов саморегулирования, чтобы помочь бороться с отмыванием денег, финансированием терроризма, коррупцией и санкциями². Некоторые группы компаний разработали кодексы поведения для своих отраслей (например, Ханойские принципы для добровольных кодексов деловой этики в секторе строительства и машиностроения)³.

Целевая группа G20 по вопросам транспарентности и борьбы с коррупцией стремится повысить прозрачность государственных закупок, обеспечивает подготовку по вопросам борьбы с коррупцией для малых и средних предприятий и государственных должностных лиц и поощряет использование стратегий коллективных действий в конкретных секторах.

Некоторые негосударственные международные антикоррупционные объединения принято называть международными клубами по

¹ См.: B-Team (2015). Ending anonymous companies: tackling corruption and promoting stability through beneficial ownership transparency: the business case. URL: <http://bteam.org/plan-b/ending-anonymous-companies-report-published/>

² Ibidem.

³ См. Dávid-Barrett E. Business unusual: collective action against bribery in international business. *Crime, Law and Social Change*. March 2019. Vol. 71. Issue 2. P. 151–170.

борьбе со взяточничеством и коррупцией¹. Они могут влиять на компании и правительства, обеспечивая стимулы для принятия антикоррупционных норм и практики, а также предлагая соответствующую практическую помощь. Подобные новые инициативы олицетворяют собой отход от традиционного договорного глобального управления, демонстрируя способность негосударственных субъектов играть важную роль в установлении и поддержании международных стандартов даже в тех областях, где антиобщественное поведение трудно выявлять и где регулирование обычно рассматривается как прерогатива правоохранительных органов.

Анализ рекомендательных актов международных НПО позволил классифицировать подобные организации в зависимости от их роли в продвижении антикоррупционных стандартов в бизнесе, охвата вопросов их реализации в тех или иных сферах предпринимательства, приверженности государств и бизнес-структур данным рекомендациям при формировании политик в сфере противодействия коррупции:

– первый уровень — НПО, устанавливающие ключевые антикоррупционные приоритеты в сфере мирового бизнеса, обладающие консультативным статусом в международных межправительственных организациях (основной представитель — МТП);

– второй уровень — НПО, формирующие антикоррупционные бизнес-стандарты (антикоррупционный комплаенс), подлежащие сертификации, при участии экспертов международных межправительственных организаций (основной представитель — МОС);

– третий уровень — НПО, продвигающие стандарты борьбы с глобальной коррупцией с помощью гражданских общественных антикоррупционных инициатив (основной представитель — ТП);

– четвертый уровень — добровольные коллективы бизнес-лидеров, обеспечивающие выполнение международных обязательств по борьбе с коррупцией, антикоррупционных инициатив в сфере предпринимательской деятельности секторального характера (например, В-Team, Вольфсбергская банковская группа, Целевая группа G20 по вопросам транспарентности и борьбы с коррупцией, международные клубы по борьбе со взяточничеством и коррупцией).

Действующие стандарты и руководящие принципы, разработанные НПО либо государственными органами, применяемые в целях противодействия коррупции в сфере бизнеса отдельными компани-

¹ Ibidem. P. 169.

ями во всем мире, могут быть классифицированы следующим образом¹:

1) специальные стандарты по борьбе со взяточничеством и коррупцией:

– BSI 10500 Specification for an Anti-Bribery Management System (ABMS)²;

– Business Principles for Countering Bribery — TI³;

– Good Corporation Framework on Bribery and Corruption⁴;

– ICC Rules on Combating Corruption⁵;

– ICGN Statement and Guidance on Anti-Corruption Principles⁶;

– PACI Principles for Countering Bribery⁷;

¹ См.: Business Ethics Briefing. Anti-Bribery & Corruption (ABC). Standards and Frameworks. Issue 27, October 2012. P. 6.

² ABMS — инструмент, разработанный Британским институтом стандартов в ответ на Закон Великобритании о взяточничестве (2010). Это позволяет организациям применять на практике правовые требования закона путем осуществления мер по борьбе со взяточничеством и коррупцией в своих организациях.

³ Этот инструмент помогает предприятиям разрабатывать эффективные подходы к противодействию взяточничеству во всех сферах своей деятельности.

⁴ Система содержит набор методов предотвращения коррупционной деятельности в организациях любого типа (методы управления, которые могут быть оценены для определения того, насколько хорошо гарантии организации работают в различных областях, например приверженность совета директоров нулевой толерантности, коммуникация и обучение, др.) (GoodCorporation Ltd).

⁵ Правила предусматривают метод саморегулирования бизнеса на фоне действующего национального законодательства. Они призваны помочь предприятиям выполнять свои правовые обязательства и многочисленные инициативы по борьбе с коррупцией на международном уровне. Правила состоят из трех частей: в первой излагаются правила ICC по борьбе с коррупцией, во второй определяются корпоративные политики, которые организации должны иметь для поддержки соблюдения правил, а в третьей перечисляются элементы эффективной корпоративной комплаенс-программы.

⁶ В заявлении и руководстве ICGN указывается, почему коррупция является проблемой для инвесторов и акционеров, то есть как коррупция в конечном счете наносит ущерб стоимости акций. Руководство было разработано рабочей группой ICGN по антикоррупционной практике и определяет области организационной практики по борьбе с коррупцией для рассмотрения инвесторами.

⁷ Цель принципов PACI состоит в том, чтобы обеспечить основу для надлежащей деловой практики и стратегий управления рисками для противодействия взяточничеству. PACI предусматривает три этапа реализации программ: 1 (обязательный) — разработка и осуществление внутренней программы (или, если программа уже существует, сопоставление с принципами PACI); 2 (дополнительный) — самоконтроль и самооценка; 3 (факультативный) — внешняя проверка.

- Prague Declaration on Governance and Anti-Corruption¹;
- 2) стандарты, включающие раздел о взяточничестве и коррупции:
 - OECD Guidelines for Multinational Companies²;
 - UN Global Compact³;
- 3) другие инструменты:
 - Assurance Framework for Corporate Anti-Bribery Programmes (TI)⁴;
 - Resisting Extortion and Solicitation in International Transactions (RESIST)⁵;
 - The TRACE Standard — Doing Business with Intermediaries Internationally⁶;
- 4) руководящие принципы отчетности:
 - стандарт G3.1 Guidelines — Sustainability Reporting Guidelines (G3.1) — Global Reporting Initiative (GRI)⁷.

¹ Декларация содержит 10 принципов, установленных на Первом Всемирном форуме по вопросам управления (Прага, 2011 г.). Декларация рассматривает взяточничество на уровне правительства, государственного сектора и бизнеса через свои 10 принципов.

² Эти руководящие принципы представляют собой рекомендации, предлагаемые правительствами многонациональным предприятиям. Статья VI посвящена вопросу борьбы со взяточничеством.

³ Глобальный договор ООН — добровольная стратегическая политическая инициатива, охватывающая права человека, трудовые стандарты, охрану окружающей среды и борьбу с коррупцией. Организации (деловые и некоммерческие) могут стать участниками глобального договора.

⁴ Система гарантий основывается на принципах ведения бизнеса TI для противодействия взяточничеству. Рамочная программа предусматривает меры для организаций по самооценке их программ борьбы с коррупцией. Эта структура устанавливает ряд «целей контроля», которые должны иметь организации, чтобы укрепить свою политику борьбы со взяточничеством.

⁵ RESIST — инструмент, который обеспечивает практическое руководство для организаций при внедрении процессов и систем с целью: а) снижения вероятности предъявления требований о даче взятки; б) реагирования на требования о даче взятки. Этот инструмент содержит 22 сценария и включает рекомендации по эффективной практике для каждого из них.

⁶ Стандарт предназначен для деловых людей, сотрудников по соблюдению требований и тех, кто отвечает за проверку международных деловых партнеров своей компании. В нем объясняется значение каждого шага и в соответствующих случаях — риск, связанный с разрешением посредникам отступать от требования.

⁷ В GRI изложены принципы и показатели, которые организации могут использовать для измерения и представления отчетности о своей экономической, экологической и социальной деятельности. В разделах S02–S04 изложены показатели эффективности, касающиеся взяточничества и коррупции, по которым компания может отчитываться.

§ 3. Оценка и создание инвестиционного климата в антикоррупционном аспекте

Таким образом, антикоррупционные стандарты, разрабатываемые на неправительственном уровне и носящие для компаний преимущественно добровольный характер, также могут быть мощными инструментами в поддержке усилий по противодействию коррупции, помогая компаниям соблюдать антикоррупционные требования.

Анализ результатов деятельности НПО в сфере разработки и продвижения антикоррупционных стандартов для бизнеса позволяет предположить формирование на современном этапе международной системы таких стандартов, отражающих опыт и заинтересованность бизнес-сообщества в укреплении корпоративной социальной ответственности. Антикоррупционные стандарты бизнеса по объему выходят за рамки установленных законодательством о противодействии коррупции запретов, ограничений и обязанностей, а их установление и реализация предполагают применение механизмов саморегулирования при участии неправительственных организаций — разработчиков указанных стандартов.

§ 3. ОЦЕНКА И СОЗДАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА В АНТИКОРРУПЦИОННОМ АСПЕКТЕ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ

Несмотря на то что Россия богата нефтяными и газовыми ресурсами и предоставляет инвесторам потребительский рынок в 143 млн человек, ее роль в качестве поставщика товаров и рынка товаров иностранного производства для большинства экономически развитых стран неуклонно ослабевает (Россия вступила в 2012 г. в ВТО).

Инвестиционный климат государства определяется по двум основным показателям: насколько прибыльно заниматься предпринимательством в данной стране и насколько безопасно¹.

Зарубежные аналитики² приводят три основных сдерживающих фактора для иностранных инвестиций в России³:

¹ См.: Мальгин В.А. Коррупция в России не хочет сдавать своих позиций // Диалектика противодействия коррупции: материалы II Всероссийской научно-практической конференции (Казань, 7 декабря 2012 г.). Казань, 2012. С. 255.

² URL: <https://knowledge.wharton.upenn.edu/faculty/nicholsp/>

³ URL: <https://knowledge.wharton.upenn.edu/article/investing-russia-risk-still-high/>

1) самый значимый в последние несколько лет — экономический спад (на 0,2% в 2016 г.). Однако, по данным Росстата¹, в 2012 г. ВВП вырос на 3,7%, после чего его рост начал замедляться — в 2013 г. экономика росла на 1,8%, в 2014 г. — уже только на 0,7%; в 2015 г. ВВП упал на 2,5%, в 2016–2017 гг. рос на 0,3 и 1,6% соответственно;

2) второй фактор — влияние санкций против России, которое «привело к психологическому испугу со стороны многих российских инвесторов, чтобы получить деньги из России как можно быстрее»;

3) российское государство имеет существенное присутствие в экономике, если, например, сравнить с государствами Восточной Европой, что не всегда является стимулом для инноваций, предпринимательства и, конечно, для иностранных инвестиций.

Таким образом, несмотря на то, что Россия обладает значительными природными ресурсами, квалифицированной рабочей силой и огромным потенциалом, ее слабыми сторонами являются нестабильный инвестиционный климат, сложные и порой противоречивые нормы бухгалтерского учета и законодательства, эндемичные нарушения прав интеллектуальной собственности, а также тот факт, что многие виды деятельности, считающиеся стратегическими², закрыты для иностранных инвестиций³.

Мировая экономика от коррупции ежегодно теряет от 1,5 трлн до 2 трлн дол. США, или 2% мирового ВВП. Ежегодные потери от коррупции в России составляют не менее 8–10 трлн руб., приближаясь к размеру бюджета (около 16 трлн руб.)⁴.

По утверждению председателя Национального антикоррупционного комитета К. Кабанова, «около 30% бюджета в той или иной степени вовлечено в коррупционный оборот», причем речь идет, прежде всего, о государственных заказах и закупках — самом мощном и распространенном источнике верхушечной коррупции⁵.

¹ См.: Маркелов Р. Цифры построились. Росстат зафиксировал рекордный рост экономики по итогам 2018 года // Российская газета. 2018. № 24 (7782). URL: <https://rg.ru/2019/02/04/rosstat-zafiksiroval-rekordnyj-rost-ekonomiki-po-itogam-2018-goda.html>

² См.: Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ст. 6) // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1940.

³ См.: Россия: иностранные инвестиции. URL: <https://en.portal.santandertrade.com/establish-overseas/russia/foreign-investment>

⁴ URL: https://news.rambler.ru/other/41381361/?utm_content=rnews&utm_medium=read_more&utm_source=copylink

⁵ URL: https://news.rambler.ru/other/41381361/?utm_content=rnews&utm_medium=read_more&utm_source=copylink

§ 3. Оценка и создание инвестиционного климата в антикоррупционном аспекте

В итоге российская экономика ежегодно из-за коррупции теряет до 40% потенциальных инвестиций¹. По данным опроса, проведенного Торгово-промышленной палатой России в декабре 2017 г.², около 80% предпринимателей столкнулись с коррупцией в предыдущие шесть месяцев. Каждый десятый респондент указал на проблемы при подаче жалобы на чиновников, предприятия в основном — при подаче заявок на получение разрешений (47%), при проведении проверок (37%) и в процессе закупок на муниципальном уровне (32%).

То, что коррупция является дестабилизатором роста экономики, снижает ее инвестиционную привлекательность и конкурентоспособность на международной арене³, не требует дополнительных доказательств⁴. Прямые потери и издержки от коррупции проявляются в общем снижении результативности и эффективности деятельности. Коррупция ведет к непоступлению инвестиций в страну, притом что любое экономическое развитие невозможно без инвестиционной деятельности. В целом это сказывается как на стабильном ведении бизнеса, так и на инвестиционном климате, поскольку крайне сложно просчитать все риски, формируемые коррупционными процессами. Коррупция в частном секторе напрямую влияет на стоимость ведения бизнеса, а значит, негативно отражается на преимуществах и рентабельности предприятия⁵. В результате снижения конкуренции, вызванной «непредсказуемостью» деловых операций, коррупция делает инвестиции более рискованными, снижает рост и в целом возможности развития предпринимательства⁶.

Непоступление инвестиций означает:

1) недостаточный приток прямых иностранных инвестиций. В рамках глобальной мировой экономики и глобальных рынков капитала

¹ URL: <https://pasm.ru/archive/53077/>

² URL: <https://alexandr-palkin.livejournal.com/6749697.html>

³ См.: Хабриева Т.Я. Значение противодействия коррупции для привлечения иностранных инвестиций в национальную экономику / Т.Я. Хабриева // Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан: информационный бюллетень. Вып. 3. Казань, 2014. С. 20–29.

⁴ См.: Сотников К.И. Противодействие коррупции: социально-правовые и криминалистические аспекты: монография. М., 2012. С. 121.

⁵ См.: Коррупционные риски и механизмы защиты прав предпринимателей в Российской Федерации. (ECCU-PRECOF-TP-7/2014). ПРЕКОП-РФ. Совместный проект ЕС и СЕ «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик». 2014. С. 10.

⁶ См.: Трунцевский Ю.В., Беляева О.А. Антикоррупционный ковенант в гражданско-правовых договорах // Договор как общеправовая ценность: монография / В.Р. Авхадеев, В.С. Астахова, Л.В. Андриченко и др.; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2018. С. 194.

инвесторы практически любой страны имеют возможность сравнивать риски и выгоды вложений в экономику разных стран и выбирать на карте мира наиболее предпочтительные по этому соотношению государства для инвестирования;

2) недовложение в отечественную экономику со стороны отечественных же инвесторов за счет вывода за границу своих активов и прибыли.

Для определения уровня коррупции иностранные инвесторы используют различные методики: социологические опросы (например, Всемирный банк); экспертные оценки (например, Nations in Transit — методика американской общественной организацией Freedom House¹); интегральные оценки, выставляемые путем агрегирования рейтингов коррупционности, предлагаемых различными организациями (например, TI — The Corruption Perceptions Index) (табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Инвестиционные индексы России

Мера		Год	Индекс / Ранг
TI	Индекс восприятия коррупции	2018	138 из 180
Отчет Всемирного банка	Простота ведения бизнеса	2019 (по май)	31 из 190
	Урегулирование несостоятельности	2018	54 из 190
Глобальный инновационный индекс		2018	46 из 127

Часто встречающиеся внешние коррупционные риски могут быть классифицированы на пять больших групп: страны, отрасли, сделки, бизнес-возможности и бизнес-партнерства. Так, например, показатели отрасли на страновом уровне могут обозначить полезность инвестиций с учетом уровня коррупции².

Страновой риск свидетельствует о высоком уровне коррупции, об отсутствии эффективно реализованного законодательства по борьбе

¹ URL: <https://freedomhouse.org/report-types/nations-transit>

² См.: Halpern J., Kenny C., Dickson E., Ehrhardt D. & Oliver C. (2008). Water working notes: Deterring corruption and improving governance in the urban supply and sanitation sector. URL: <http://www.worldbank.org/water>

§ 3. Оценка и создание инвестиционного климата в антикоррупционном аспекте

со взяточничеством и отказе правительства, СМИ, местного бизнес-сообщества и гражданского общества эффективно содействовать прозрачности закупок и инвестиционной политике.

Расширение границ деятельности бизнеса является важнейшей задачей для большинства компаний, однако выход на новый рынок всегда сопряжен с неизвестными рисками. Многие компании не принимают надлежащих мер по их минимизации, в частности:

- каждая пятая компания не включает в объем независимой антикоррупционной диагностики третьих лиц;
- каждая третья компания не проводит перед принятием инвестиционного решения оценку страновых или отраслевых коррупционных рисков;
- лишь половина компаний используют инструменты криминалистического анализа для выявления и снижения рисков¹.

Факты коррупции могут иметь прямые негативные последствия для организации и ведения бизнеса. Проверки со стороны органов по борьбе с коррупцией могут повлечь серьезные репутационные и финансовые затраты для компании. Помимо финансовых и репутационных затрат компаниям необходимо задумываться о прямых деловых и оперативных последствиях коррупции, даже если их деятельность никогда не проверялась регулируемыми органами. Коррупция также может повлиять на моральный дух персонала.

Запросы на получение взяток от государственных должностных лиц после того, как компания начинает работать за рубежом, могут заставить компанию отозвать свои инвестиции либо в связи с непредвиденными расходами, либо из-за страха преследования в соответствии с законодательством о подкупе за пределами юрисдикции, как, например, UK Bribery Act 2010².

Если инвестиции достаточно важны, чтобы существенно изменить экономическое или социальное благосостояние территории,

¹ См.: Трунцевский Ю.В., Карпович О.Г. Оценка коррупционных рисков компании. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2017. С. 13.

² URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>. См. также: Трунцевский Ю.В., Марьин А. Законодательные меры предупреждения экономических преступлений и ответственности юридических лиц: новеллы и инициативы в Великобритании // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 6(67). С. 93–98; Молчанова М.А. Международные антикоррупционные стандарты в транснациональных компаниях: основные векторы развития // Международное уголовное право и международная юстиция. 2018. № 6. С. 27–32.

инвесторы могут использовать такую ситуацию в своих интересах, но в ущерб населению¹. При этом небольшая группа инвесторов может в будущем закрыть доступ на рынок другим инвесторам или местным конкурентам².

Таким образом, «предположение о наличии устойчивой — с течением времени — зависимости между уровнем восприятия коррупции в стране и притоком иностранных инвестиций в эту страну можно считать подтвержденным»³.

За рубежом широко распространено мнение о том, что коррупция — обычное явление в России. Вместе с тем иностранные исследователи полагают, что «некоторые преувеличения коррупции в России исходят от самих русских. Они привыкают к рыночной экономике, но поначалу были убеждены, что любой, кто добился успеха, по определению коррумпирован»⁴.

Так, по данным EY Fraud Survey, Россия продолжает развивать и расширять сферу своего антикоррупционного законодательства с увеличением числа государственных и иных публичных должностных лиц, которые обязаны раскрывать свои личные доходы и потенциальные конфликты интересов. Россия также уделяет особое внимание борьбе с коррупцией на региональном уровне⁵. Четыре крупнейшие российские бизнес-организации, представляющие компании различных размеров, объединились для создания Антикоррупционной хартии российского бизнеса⁶, которая активно продвигается российским правительством, в частности, через торгово-промышленные палаты в регионах России.

Также в Национальной стратегии противодействия коррупции (подп. «д» п. 8) прописаны основные направления противодействия коррупции, среди которых устранение коррупциогенных факторов,

¹ См.: Drahekoupil J. (2008). The Investment-Promotion Machines: The Politics of Foreign Direct Investment Promotion in Central and Eastern Europe. *Europe-Asia Studies*, 60(2); Kostevc Č., Redek T. and Rojec M. (2011). Scope and Effectiveness of Foreign Direct Investment Policies in Transition Economies.

² См.: World Bank. 2018. Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications. Washington, DC: World Bank.

³ Конопляник В., Жигулина Е. Взятки и инвесторы // Профиль. 2017. 13 декабря. URL: <https://profile.ru/economy/vzyatki-i-investory-4412/>

⁴ Investing in Russia: Is the Risk Still Too High? Feb 27, 2017. URL: <https://knowledge.wharton.upenn.edu/article/investing-russia-risk-still-high/>

⁵ URL: <https://fraudsurveys.ey.com/ey-global-fraud-survey-2018>

⁶ URL: <http://against-corruption.ru/>

§ 3. Оценка и создание инвестиционного климата в антикоррупционном аспекте

препятствующих созданию благоприятных условий для привлечения инвестиций¹.

С учетом проведения антикоррупционной политики российским компаниям необходимо определить принципы и подходы, следование которым позволит им повысить инвестиционную привлекательность в глазах долгосрочных инвесторов. Так, стремясь приобрести компании в западных странах или привлечь капитал на международных финансовых рынках, российские компании сталкиваются с международной конкуренцией и контролем, в том числе в отношении стандартов корпоративной социальной ответственности (КСО). В итоге большинство крупных российских компаний в настоящее время имеют или разрабатывают политику КСО, несмотря на отсутствие давления со стороны российских потребителей и акционеров. Политика КСО российских компаний, как правило, публикуется на корпоративных сайтах и подробно освещается в годовых отчетах, но не включает в себя комплексный подход “due diligence” по снижению рисков, который продвигают руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий.

Агентства по поощрению инвестиций (АПИ) могут добиваться добросовестности и борьбы с коррупцией путем обучения, консультирования и содействия, а также доступа к информации о бизнес-среде и правовой базе. Они могут создавать механизмы рассмотрения жалоб, сотрудничать с правоохранительными органами и создавать механизмы подготовленности на основе широкого участия в самих учреждениях. Эти учреждения могут играть важную роль в противодействии негативному воздействию коррупции на иностранные инвестиции.

Всемирная ассоциация агентств по поощрению инвестиций (WAIPA) включает 170 членов из 130 стран² и партнеров с другими международными организациями, такими как Международный совет экономического развития (IEDC), ОЭСР и Международная торговая палата (ICC), является частной неправительственной организацией, которая стремится содействовать сотрудничеству между АПИ и предлагает им поддержку, политическое руководство и обучение.

АПИ могут быть полностью государственными органами или предполагать участие частных субъектов, таких как деловые группы или торговые палаты. В России, например, создана автономная не-

¹ См.: Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

² См.: WAIPA. 2018. Why WAIPA. URL: <http://www.waipa.org/why-waipa/>

коммерческая организация «Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта»¹, а, по мнению председателя Общероссийской общественной организации содействия привлечению инвестиций в Российскую Федерацию «Инвестиционная Россия» С.Г. Ароновича, в России необходимо «создавать институт уполномоченных по инвестициям»².

ЮНКТАД рекомендует АПИ развивать глубокое понимание антикоррупционного законодательства с тем, чтобы они могли активно работать с иностранными фирмами в целях развития внутренних структур корпоративного управления и обеспечения соблюдения национального законодательства по борьбе с коррупцией и отмыванием денег.

Многие АПИ используют веб-сайты или электронные платформы «одного окна», где инвесторы могут получить доступ ко всей необходимой информации о национальных и субнациональных законах и правилах из одного места и в цифровом виде подавать заявки на получение разрешений, лицензий и сертификации. Такой подход ограничивает контакты инвесторов с государственными должностными лицами, а также позволяет контролировать, модерировать и адекватно оценивать контакты с инвесторами. ЮНКТАД отмечает, что 20% инвестиционных законов во всем мире юридически закрепляют наличие активных механизмов транспарентности в рамках АПИ³.

Агентства по поощрению инвестиций могут принять ряд мер по смягчению воздействия коррупции на иностранные инвестиции. Представим лучшие практики АПИ в продвижении добросовестности бизнеса.

В период 2014–2017 гг. Колумбийское национальное АПИ “ProColombia”, а также ряд субнациональных АПИ сотрудничали с Министерством финансов Республики Колумбия и ОЭСР в прове-

¹ URL: <https://www.investvostok.ru/agency/>

² URL: <http://investros.ru/presscentr/kommentarii/%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%81%D0%BB%D0%B0%D0%B2-%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87-%D0%BF%D0%BE%D1%80%D0%B0-%D1%81%D0%BE%D0%B7%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%82%D1%8C-%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%82-%D1%83%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D1%85-%D0%BF%D0%BE-%D0%B8%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%8F%D0%BC.html>

³ См.: UNCTAD. 2017. Global Action Menu for Investment Facilitation (Publication). URL: <https://investmentpolicyhubold.unctad.org/>

§ 3. Оценка и создание инвестиционного климата в антикоррупционном аспекте

дении ряда семинаров для инвесторов, торговых палат и деловых организаций для ознакомления этих субъектов с Конвенцией ОЭСР о борьбе со взяточничеством (участником которой Колумбия недавно стала), а также с законодательством Колумбии о коррупции и борьбе с коррупцией¹.

АПИ “Invest Fiji” потребовало, чтобы все его сотрудники прошли обучение по борьбе с коррупцией, чтобы гарантировать полное выполнение антикоррупционного законодательства².

Кенийский АПИ “KenInvest” в 2015 г. запустил интернет-портал с целью обеспечения большей прозрачности в отношении правил и бюрократических процедур. Сложные процедуры были разбиты на упорядоченные, пошаговые руководства, с точки зрения инвестора: куда идти, какие требования выполнять, какие формы необходимо заполнить, каковы сопутствующие расходы, соответствующие юридические обоснования и контакты должностных лиц, с которыми можно связаться в случае возникновения проблемы³.

Мексиканский АПИ “ProMéxico” имеет на своем веб-сайте несколько ресурсов по прозрачности и антикоррупционному законодательству, в том числе каталог публичной информации, к которой инвесторы могут получить доступ. Веб-сайт также включает видео с пошаговым обзором подачи жалобы на случаи коррупции⁴.

Некоторые АПИ внедрили «омбудсменов по инвестициям» (26% АПИ в странах ОЭСР⁵), которые должны получать от инвесторов жалобы на коррупцию и поручать инвесторам оперативно расследовать и рассматривать их.

Омбудсмены действуют под эгидой АПИ и обладают юридическими полномочиями других омбудсменов по проведению расследований и решению проблем. Например, в Республике Корея в 1999 г. было создано Управление инвестиционного омбудсмена в качестве некоммерческой организации в рамках АПИ “Invest Korea”.

¹ См.: Secretaría de Transparencia. 2017. Socialización y Entrenamiento OCDE. URL: <http://www.secretariatransparencia.gov.co/estrategias/Paginas/socializacion-y-entrenamiento-ocde.aspx>

² URL: <https://www.u4.no/publications/best-practices-in-business-integrity-support-provided-by-investment-promotion-agencies>

³ См.: UNCTAD Investment Promotion and Facilitation Monitor. 2017. Investment Facilitation: The Perfect Match for Investment Promotion. The IPA Observer (6).

⁴ См.: ProMéxico. 2018. Transparencia. URL: <http://www.promexico.mx/es/mx/transparencia>

⁵ OECD. 2018. Mapping of Investment Promotion Agencies in OECD Countries. URL: <http://www.oecd.org/investment/investment-policy/mapping-of-investment-promotion-agencies-in-OECD-countries.pdf>

Омбудсмен непосредственно назначается президентом и уполномочен «решать проблемы, с которыми сталкиваются иностранные инвесторы, и содействовать улучшению общей инвестиционной среды»¹.

В 2015 году налоговый омбудсмен Грузии стал бизнес-омбудсменом², на которого возложены конкретные обязанности по защите прав и интересов предпринимателей и инвесторов, ведущих бизнес в стране.

Танзания учредила Танзанийский национальный деловой совет, в рамках которого группы государственных и частных субъектов (включая инвесторов) под председательством Президента Танзании проводят обзор инвестиционной политики, стратегий развития связей и государственной бюрократии³.

Наиболее важными показателями инвестиционного климата в стране считаются:

- прозрачность системы регулирования⁴;
- международные соглашения⁵;
- правовая система и судебная независимость⁶;
- законы и положения о прямых иностранных инвестициях⁷;
- антимонопольное законодательство⁸;

¹ UNCTAD. 2004. Good Governance in Investment Promotion (Publication No. TD/B/COM.2/EM.15/2). URL: https://unctad.org/en/docs/c2em15d2_en.pdf

² См.: World Bank. 2018. Investment Policy and Promotion. URL: <http://www.worldbank.org/en/topic/investment-climate/brief/investment-policy-and-promotion>

³ См.: UNCTAD. 2004. Good Governance in Investment Promotion (Publication No. TD/B/COM.2/EM.15/2). URL: https://unctad.org/en/docs/c2em15d2_en.pdf

⁴ В России ключевые нормативные акты публикуются на централизованном веб-сайте и доступны по адресу: www.pravo.gov.ru

⁵ Россия вступила в ВТО в 2012 г.

⁶ В отчете Всемирного банка за 2018 г. Россия заняла 18-е место по исполнению контрактов, уступив 12-е место в 2017 г., исходя из «времени и затрат на разрешение коммерческого спора через местный суд первой инстанции». URL: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/10/31/russia-carries-out-several-reforms-to-improve-business-climate>

⁷ См.: Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1005; Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493; Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4350.

⁸ Четвертый антимонопольный пакет российского законодательства, вступивший в силу в январе 2016 г. (см.: Федеральный закон от 5 октября 2015 г. № 275-ФЗ

§ 3. Оценка и создание инвестиционного климата в антикоррупционном аспекте

- национализация и компенсация;
- урегулирование споров¹;
- правила банкротства² и др.

Достижение их высоких (позитивных) значений указанных показателей инвестиционного климата возможно только в совокупности с соответствующими антикоррупционными мерами. Например, транспарентность системы регулирования, независимость судов и прочее — это и задачи противодействия коррупции. Так, принятые в июле 2017 г. поправки в законодательство об иностранных инвестициях в Российской Федерации³ существенно ужесточили контроль за иностранными инвестициями, за сделками иностранных инвесторов, которые зарегистрированы в офшорной юрисдикции или контролируются через офшорные компании. С 1 января 2016 г. вступил в силу Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴. Законодательство позволяет инвестору приобретать права собственности на имущество

«О внесении изменений в Федеральный закон "О защите конкуренции" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СЗ РФ. 2015. № 41 (ч. I). Ст. 5629); ФАС России представила пятый антимонопольный пакет. URL: <http://www.garant.ru/news/1186564/>

- ¹ Россия является участником Нью-Йоркской конвенции о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений (Конвенция ООН о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений (заключена в г. Нью-Йорке в 1958 г.) (вместе со Статутом Конвенции о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений (Нью-Йорк, 10 июня 1958 г.) // Вестник ВАС РФ. 1993. № 8). В России нет специального законодательства, обеспечивающего исполнение Нью-Йоркской конвенции: «относительно процессуального порядка исполнения иностранных арбитражных решений в российском законодательстве нет специальных указаний. Значит, следует применять по аналогии порядок исполнения решений иностранных судов с тем, чтобы суд при выдаче исполнительного листа руководствовался указаниями Нью-Йоркской конвенции об основаниях отказа в исполнении» (Консультация эксперта. Госналогслужба РФ. 1996 // СПС «КонсультантПлюс»).
- ² Рейтинг России в рейтинге Всемирного банка "Doing Business 2018" по «урегулированию несостоятельности» составляет 54 из 190 экономик. URL: <http://russian.doingbusiness.org/ru/reports/global-reports/doing-business-2018>
- ³ См.: Федеральный закон от 18 июля 2017 г. № 165-ФЗ «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации" и Федеральный закон "О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства" // СЗ РФ. 2017. № 30. Ст. 4445.
- ⁴ СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4350.

во, однако при предыдущих подходах к государственно-частному партнерству государственный орган сохранял права собственности. 16 декабря 2017 г. были изменены правила заключения специальных инвестиционных контрактов¹ с целью увеличения инвестиций в Россию путем предоставления налоговых льгот и упрощенных процедур взаимодействия с государством.

Таким образом, анализ международных и национальных практик оценки и создания инвестиционного климата в антикоррупционном аспекте позволил сделать вывод, что, несмотря на то, что страна может обладать значительными природными ресурсами, квалифицированной рабочей силой и пр., ее инвестиционная привлекательность во многом будет зависеть от уровня коррупции в государственном управлении и бизнес-среде.

Только непротиворечивые и понятные национальные регуляторные нормы и в целом инвестиционное законодательство, основанное на международно-правовых инвестиционных стандартах, прозрачная и предсказуемая правоприменительная (в том числе судебная) практика, последовательная антикоррупционная и социально ориентированная политика российских компаний позволят повысить инвестиционную привлекательность государства для долгосрочных инвесторов.

Настоящее исследование подтверждает наличие особого международного антикоррупционного режима, способствующего повышению эффективности противодействия коррупции в компаниях.

Таким образом, международно-правовое регулирование противодействия коррупции в сфере бизнеса следует рассматривать в системной связи с корреспондирующими ему актами национального законодательства, поскольку только на основе совместного применения и реализации международно-правовых и внутригосударственных предписаний возможно добиться синергетического эффекта и достичь значимых результатов в рассматриваемой области общественных отношений.

Международно-правовое регулирование противодействия коррупции в сфере бизнеса выполняет, в частности, следующие функции:

– предоставляет универсальный набор антикоррупционных инструментов, регуляторов и механизмов, которые затем применяются

¹ См.: Правила заключения специальных инвестиционных контрактов (утверждены постановлением Правительства РФ от 16 июля 2015 г. № 708 «О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности» (вместе с Правилами заключениями специальных инвестиционных контрактов) // СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4587.

§ 3. Оценка и создание инвестиционного климата в антикоррупционном аспекте

в национальных юрисдикциях и отражаются в законодательстве государства;

– создает ориентиры для укрепления правового государства, для становления и развития национального антикоррупционного законодательства и приведения их в соответствие с международными антикоррупционными стандартами;

– служит основой для развития международного антикоррупционного сотрудничества, что способствует противодействию транснациональным проявлениям коррупции.

Глава 2 ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В КОРПОРАТИВНОМ СЕКТОРЕ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

§ 1. ПРИНЦИПЫ И НОРМЫ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К КОРПОРАТИВНЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ

В Российской Федерации, как и в других странах, система запретов, ограничений и обязанностей, установленных в сфере противодействия коррупции, охватывает все новые уровни управления. Антикоррупционные требования обязаны выполнять не только государственные служащие, но и работники государственных корпораций и компаний, коммерческих и некоммерческих организаций.

В развитие положений международных антикоррупционных конвенций, рекомендаций ГРЕКО и ОЭСР принят ряд законодательных актов, расширяющих сферу использования антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей¹.

«Предпринимательское сообщество в целом крайне заинтересовано в борьбе с коррупцией, так как она разрушает механизм свободной конкуренции»². По мнению И.И. Лукашука, «для капитала коррупция имеет значение с точки зрения влияния и прибылей. Она увеличивает его влияние на государство и финансовые ресурсы. Но

¹ Федеральные законы от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции», от 29 декабря 2010 г. № 437-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О некоммерческих организациях" и отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» и др.

² Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.Г. Семилютина, Е.И. Спектор. С. 19.

и без нее капитал способен успешно осуществлять свою нормальную деятельность. Коррупция дает капиталу сверхприбыль и сверхвлияние. Особого внимания заслуживает положение организованной преступности. Без коррупции она вообще не могла бы существовать. Сознавая это, преступность проникает в легальный бизнес. В результате бизнес коррумпируется и усиливается его коррупционная активность»¹.

В юридической литературе отмечается необходимость создания «эффективных корпоративных комплаенс-процедур и надежных организационно-договорных отношений, опирающихся на соблюдение международных антикоррупционных стандартов»².

Предупреждение коррупции — это деятельность организации, направленная на введение элементов корпоративной культуры, организационной структуры, правил и процедур, регламентированных внутренними нормативными документами, обеспечивающими недопущение коррупционных правонарушений³.

Противодействие коррупции в Российской Федерации основывается на следующих основных принципах:

- а) признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- б) законность;
- в) публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- г) неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;
- д) комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
- е) приоритетное применение мер по предупреждению коррупции;

¹ Лукашук И.И. Международно-правовые нормы борьбы с коррупцией // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы: сборник материалов Международной научно-практической конференции / под ред. В.В. Лунеева. М., 2001. С. 86.

² Хабриева Т.Я. Актуальные проблемы укрепления правопорядка и противодействия коррупции в условиях евразийской интеграции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 4 (59). С. 10.

³ См., например: Ломакина Л.А. Дисциплинарная ответственность работников государственных корпораций и государственных компаний за нарушение обязанностей и невыполнение запретов по российскому законодательству как мера противодействия коррупции // Журнал российского права. 2016. № 11.

ж) сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

Основные нормативные правовые требования к организациям в сфере противодействия коррупции содержатся в международных нормативных документах (см. подробнее гл. 1), а также в ряде нормативных правовых актов Российской Федерации, ядром которых выступает Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (Федеральный закон № 273-ФЗ). Обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции вытекает из ч. 1 ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ. Меры, рекомендуемые к применению в организациях, содержатся в ч. 2 указанной статьи. В соответствии с ч. 1 ст. 13³ «Обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции» организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. Эта норма носит категорический характер, обусловленный невозможностью отступления субъектов правоотношений от нормативно-правового веления. Она формулирует единственно возможный вариант поведения организации — разработка и принятие мер по предупреждению коррупции. Неразработка и невнедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации, непринятие соответствующих мер является нарушением данного федерального закона, что устанавливается в ходе прокурорской проверки, целью которой является оценка соблюдения законодательства о противодействии коррупции и при наличии оснований принятие мер прокурорского реагирования.

Часть 2 ст. 13³ предусматривает самостоятельность организаций в выборе конкретных мер противодействия коррупции. Таким образом обеспечивается учет инициативы и волеизъявления организаций при выборе конкретных мер противодействия коррупции. По содержанию меры предупреждения коррупции, предусмотренные в ч. 2 ст. 13³ указанного закона, аналогичны мерам, установленным в ст. 12 «Частный сектор» Конвенции ООН против коррупции 2003 г. Так, меры, направленные на достижение этих целей, могут включать среди прочего следующее:

- содействие сотрудничеству между правоохранительными органами и соответствующими частными организациями;
- содействие разработке стандартов и процедур, предназначенных для обеспечения добросовестности в работе соответствующих частных организаций;
- внедрение кодексов поведения для правильного, добросовестного и надлежащего осуществления деятельности предпринимате-

лями и представителями всех соответствующих профессий и предупреждения возникновения коллизии интересов;

– поощрение использования добросовестной коммерческой практики в отношениях между коммерческими предприятиями и в договорных отношениях между ними и государством и т.д.

Примечательно, что конвенционная норма была практически дословно воспроизведена в отечественном законодательстве о противодействии коррупции, что повлекло неопределенность в вопросе о достаточности антикоррупционных мер, предпринимаемых конкретной организацией.

Кроме того, перечень мер по предупреждению коррупции, которые организации обязаны разрабатывать и принимать, не дифференцирован в отношении организаций в зависимости от их организационно-правовой формы, размера, формы ведения бизнеса (малый, средний и крупный). Анализ практики показывает, что субъекты малого и среднего предпринимательства не могут в полном объеме реализовывать антикоррупционные требования, предусмотренные ст. 13³ Федерального закона «О противодействии коррупции», в том числе и в силу отсутствия соответствующих кадровых ресурсов и финансовых средств.

Прокурами выявляется существенное число нарушений законодательства о противодействии коррупции в организациях, не относящихся к числу государственных и муниципальных учреждений, а также к организациям, созданным для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами. Так, за 2017 г. в отношении организаций было выявлено 32 353 нарушения законодательства о противодействии коррупции, за 2018 г. — 32 104 аналогичных нарушения, а за первые шесть месяцев 2019 г. — 20 440 нарушений законодательства о противодействии коррупции.

Столь существенный объем нарушений требований ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ, выявляемых прокуратурой, свидетельствует о необходимости применения мер административной ответственности за невыполнение предложенного минимального стандарта. При этом меры такой ответственности могут также различаться в зависимости от размера организации. В противном случае повсеместное выполнение требований ст. 13³ указанного закона может оказаться под угрозой. Практика показывает, что в большей части организаций малого и среднего предпринимательства даже не слышали о данной норме.

Представляется, что в статьях Федерального закона № 273-ФЗ целесообразно закрепить лишь минимальный стандарт. Наиболее детальный комплекс мер рекомендуется к внедрению на крупных

предприятиях с большим числом работников, высоким оборотом, широкой территорией деятельности и существенным участием государства в управлении и финансировании. При наличии ресурсных возможностей организация может не ограничиваться мерами, предусмотренными указанным федеральным законом. Так, в целях поощрения работников могут быть предусмотрены как материальные стимулы, так и нематериальные или их совокупность¹. Кроме того, рекомендуется выстроить такую систему, которая направлена на вознаграждение и защиту работников организации, сообщивших о фактах коррупции².

Общие нормы, устанавливающие ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения, закреплены в ст. 14 Федерального закона № 273-ФЗ. Если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающих условия для их совершения, к юридическому лицу могут быть применены меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Следует отметить, что применение мер ответственности за коррупционное правонарушение к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо. Привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо. В случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, данные нормы распространяются на иностранные юридические лица.

Статья 19.28 КоАП РФ определяет меры ответственности за незаконное вознаграждение от имени юридического лица. При этом не устанавливается перечень лиц, чьи неправомерные действия могут

¹ Материальное стимулирование может предусматривать повышение заработной платы, премии, повышение в должности, подарки и пр., нематериальное — грамоты, личное одобрение со стороны руководства и коллег, доступ проявивших себя работников к различным внутрикорпоративным наградам (например, программы обучения). При этом система стимулирования работников организации за соблюдение антикоррупционных стандартов может являться составным элементом общей политики стимулирования работников организации.

² Указанная система должна быть направлена на исключение аспекта страха со стороны работника, который может стать препятствием для уведомления руководства о коррупционном правонарушении. При этом рассматриваемая система должна быть выстроена таким образом, чтобы минимизировать злоупотребления со стороны работников организации и при этом учитывать, что такие сообщения могут быть ошибочными.

привести к наложению на организацию административной ответственности, предусмотренной данной статьей. Судебная практика показывает, что обычно такими лицами становятся руководители организаций.

Ответственность физических лиц за коррупционные правонарушения установлена ст. 13 Федерального закона № 273-ФЗ. Граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Система отдельных правовых норм, направленных на исполнение организациями законодательства в сфере противодействия коррупции, представлена в табл. 3.

В пункте 34 Национального плана противодействия коррупции Российской Федерации на 2018–2020 годы содержится поручение «рассмотреть вопросы о механизмах и условиях введения в организациях антикоррупционных стандартов и об их применении...»¹. Так, в 2012 году было разработано и в 2013 г. введено в действие Руководство по социальной ответственности². Стандарт идентичен международному стандарту ИСО 26000:2010 «Руководство по социальной ответственности» (ISO 26000:2010 “Guidance on Social Responsibility”). Стандарт содержит описание действий (п. 6.6.3.2), которые компания должна выполнить в сфере противодействия коррупции.

Минтрудом России «исходя из наилучших мировых практик предотвращения коррупции в частноправовой сфере»³ подготовлены методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции от 8 ноября 2013 г. Их содержание учитывает лучший зарубежный опыт противодействия коррупции в частной сфере, а сами Методические рекомендации служат обеспечению применения нормы ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ. Рекомендации Минтруда России детально описывают процедуры профилактики коррупции в коммерческих организациях и служат стандартом в данной сфере соблюдения законодательных требований предупреждения коррупции. «Основной акцент де-

¹ Указ Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

² ГОСТ Р ИСО 26000-2012. Национальный стандарт Российской Федерации. Руководство по социальной ответственности (утвержден и введен в действие приказом Росстандарта от 29 ноября 2012 г. № 1611-ст). М., 2014.

³ Астанин В.В. Имплементация норм против коррупции в частноправовой сфере в современной России // Российская юстиция. 2014. № 3. С. 47.

Таблица 3

Содержание отдельных правовых норм, направленных на исполнение организациями законодательства в сфере противодействия коррупции

№ п/п	Вид деятельности организации	Нормативные требования	Законодательство
1	Прием на работу	<p>Проверка отсутствия лишения права занимать определенные должности (заниматься определенной деятельностью) (дисквалификации) для материально ответственных лиц и иных лиц, претендующих на должности, связанные с участием в распоряжении материальными ценностями компании или управлением компанией</p> <p>Проверка документов об образовании, получение отзывов (в том числе посредством непосредственного контакта с лицами, представившими отзывы) с прежнего места работы; проверка фактов наличия судимости, информации о совершенных правонарушениях, в том числе обвинениях/подозрениях, не завершившихся судебным разбирательством</p>	<p>Ст. 12–12.5 Федерального закона № 273-ФЗ), ст. 47 УК РФ</p> <p>Ст. 11.1 Федерального закона № 273-ФЗ</p>
		<p>Проверка при заключении трудового договора с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы, получено ли гражданином согласие комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов на замещение гражданином на условиях трудового договора должности в организации и (или) на выполнение в данной организации работ (оказание данной организации услуг) на условиях гражданско-правового договора</p>	<p>Ч. 1 ст. 12 Федерального закона № 273-ФЗ</p>

		<p>Сообщение при заключении трудового договора с гражданином, замещающим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы в десятидневный срок о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации</p>	<p>Ч. 4 ст. 12 Федерального закона № 273-ФЗ</p>
<p>2</p>	<p>Закупочный процесс и продажи. Взаимодействие компании с внешними структурами. Внутренние проверки</p>	<p>Организация процессов и процедур закупок и продаж с учетом положений кодекса этики и (или) поведения компании</p> <p>Установление тендерного процесса для закупок, превышающих определенную во внутренних документах компании сумму, а также установление лимитов ответственности для осуществления закупок и платежей, предполагающих различный уровень согласования в зависимости от сумм закупок и платежей</p>	<p>Ст. 13.3 Федерального закона № 273-ФЗ</p> <p>Ст. 13.3 Федерального закона № 273-ФЗ</p>

лается на необходимости проведения организациями систематической оценки коррупционных рисков, создания процедуры выявления и урегулирования конфликтов интересов, внедрения стандартов поведения, развития внутреннего контроля и организации работы специализированных подразделений по противодействию коррупции»¹.

Разработка и выполнение комплекса мероприятий, позволяющих снизить вероятность вовлечения организации, ее руководителей и сотрудников в коррупционную деятельность, должны осуществляться с учетом существующих в деятельности конкретной организации рисков. С этой целью непосредственно перед внедрением антикоррупционных мер, а также в дальнейшем на постоянной основе и в случае существенных изменений в деятельности организации следует проводить оценку коррупционных рисков. При этом коррупционные риски, характерные для каждой конкретной организации, могут определяться сферой ее деятельности, формой собственности и другими факторами.

В рамках проводимых антикоррупционных мероприятий руководству организации и ее работникам рекомендовано обратить внимание на положения законодательства, регулирующие противодействие легализации денежных средств, полученных незаконным способом. Несоблюдение рекомендаций формально не влечет какой-либо ответственности или иных неблагоприятных последствий, однако любая компания, стремящаяся снизить коррупционные риски, может ориентироваться на них как на официальные разъяснения при разработке и внедрении механизмов снижения коррупционных рисков.

Примеры фактов хозяйственной жизни, имеющих высокий риск в контексте потенциального нарушения требований по противодействию коррупции, содержатся в Методических рекомендациях по организации и осуществлению аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами противодействия коррупции. О наличии этих фактов свидетельствуют следующие индикаторы:

- 1) сообщения руководства или работников организации об имевших место случаях коррупционных правонарушений, признаках таких случаев либо риске их возникновения;
- 2) внеплановые проверки, проводимые уполномоченным государственным органом; применение санкций за нарушение требований по противодействию коррупции;
- 3) платежи за консультационные, агентские или посреднические услуги, экономическая суть или легитимная цель которых из догово-

¹ Сухаренко А. Бизнес без коррупции // ЭЖ-Юрист. 2014. № 18. С. 1.

ров не ясны и (или) результаты услуг по которым отсутствуют или недостаточно раскрыты;

4) значительные суммы возмещений представительских затрат руководству или работникам аудируемого лица, которые взаимодействуют с покупателями, поставщиками или должностными лицами, в том числе с иностранными должностными лицами;

5) комиссионные и агентские вознаграждения в размере, превышающем средние значения для данной отрасли или вида деятельности;

6) необычные сделки с юридическими лицами, зарегистрированными в иностранных юрисдикциях, предоставляющих низкий уровень налогообложения («налоговое убежище»), или необычно крупные платежи, перечисленные материнскими организациями, зарегистрированными в указанных юрисдикциях;

7) платежи за товары или услуги, перечисленные юридическим лицам, находящимся в странах, отличных от страны поставки товара или оказания услуги;

8) платежи на имя посредников или агентов или распределенные между несколькими юридическими или физическими лицами, роль которых в сделке не очевидна;

9) сделки, заключенные по ценам, отличным от рыночных, и не являющиеся сделками со связанными сторонами, в том числе, например, значительные займы, выданные сторонним лицам.

К другим индикаторам потенциального нарушения требований по противодействию коррупции относятся:

1) отсутствие действий, которые должны были бы быть предприняты для возврата выданных займов, авансов, просроченной дебиторской задолженности;

2) просрочки по уплате налогов, сборов, штрафов и при отсутствии мер со стороны государственных органов и регуляторов по истребованию задолженности;

3) нетипичные для обычной хозяйственной деятельности компенсационные выплаты юридическим или физическим лицам;

4) платежи за товары, которые не были поставлены, или услуги, которые не были оказаны.

Особое внимание должно уделяться анализу сделок. В частности, о наличии коррупционных рисков свидетельствуют любые сделки или операции:

– форма или характер которых отличается от обычных для данного вида сделок или которые не являются типичными для деятельности аудируемого лица;

– по которым отсутствует первичная документация;

– выполненные с нарушением или в обход установленных процедур внутреннего контроля, например правил анализа цен, согласований, лимитов, проведения тендерных процедур, продления или изменения договоров и т.д.;

– обработанные внутренними системами способом, отличным от предусмотренного способа обработки для подобных сделок или операций.

Положения п. 7 «Взаимоотношения с партнерами и контрагентами с учетом принципов антикоррупционной политики» Антикоррупционной хартии российского бизнеса, подписанной руководителями РСПП, ТПП РФ, «Деловой России» и «Опоры России» 20 сентября 2012 г. на XI Инвестиционном форуме в г. Сочи при участии Председателя Правительства РФ, предусматривают оценку уровня благонадежности партнеров и контрагентов, в ходе которой принимается во внимание степень неприятия ими коррупции при ведении бизнеса, в том числе участие в реализации антикоррупционных программ.

Важную роль для стандартизации антикоррупционной деятельности организаций должен был сыграть приказ Росстандарта от 4 июля 2013 г. № 762 «О создании технического комитета по стандартизации «Управление кадрами и антикоррупционная деятельность», который предполагал создание национального стандарта «Система национальных стандартов в области антикоррупционной деятельности. Термины и определения», который, однако, пока не разработан.

Современная организация борьбы с экономической преступностью, теневым сектором экономики и коррупцией, по мнению многих специалистов¹, по-прежнему осуществляется методами, эффективно действовавшими в условиях централизованной экономики, когда экономическая преступность носила местный (локальный) характер², но не достигающими цели в современных условиях.

Вместе с тем бизнес-сообщество прикладывает большие усилия, чтобы соответствовать требованиям современных стандартов комплаенса³.

¹ См., например: Проблемы экономической безопасности и теневая экономика Уральского федерального округа в 2003 году (аналитический обзор); Ларичев В.Д., Трунцевский Ю.В., Баграев С.П. Методика криминологического исследования налоговой преступности (вопросы совершенствования): монография. М., 2007.

² См.: Лапина М.А., Карпухин Д.В., Трунцевский Ю.В. Административная преюдиция как способ декриминализации уголовных преступлений и разграничения уголовных преступлений и административных правонарушений в современный период // Административное и муниципальное право. 2015. № 11(95). С. 1138–1148.

³ См.: Молчанова М.А. Международные антикоррупционные стандарты в транснациональных компаниях: основные векторы развития // Международное уголовное право и международная юстиция. 2018. № 6. С. 27–32.

Президент России В.В. Путин 7 мая 2018 г. подписал Указ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹.

В соответствии с подп. «б» п. 11 Правительству РФ поручено решение задачи внедрения цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг, в том числе в интересах населения и субъектов МСП, включая индивидуальных предпринимателей.

Проведенный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации анализ судебной практики по соблюдению организациями ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ позволил сформулировать ряд выводов и предложений, направленных на совершенствование правового регулирования данных общественных отношений:

1. Перечень мер по предупреждению коррупции, которые организации обязаны разрабатывать и принимать, следует дифференцировать в отношении хозяйствующих субъектов с учетом формы бизнеса (малый, средний, крупный), при этом существенно смягчить и упростив реализацию обязанности для субъектов малого бизнеса.

2. Необходимо четко определить достаточный минимум мер по предупреждению коррупции, которые должны разрабатывать и принимать субъекты МСП в рамках ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ. В частности, для малых и средних предприятий необходимым и достаточным может быть признан следующий набор антикоррупционных мер:

1) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;

2) недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов;

3) сотрудничество организации с правоохранительными органами.

В отношении крупных мероприятий данный перечень необходимо дополнить такими мерами, как:

1) оценка коррупционных рисков;

2) принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;

3) разработка и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;

4) предотвращение и урегулирование конфликта интересов;

5) антикоррупционная экспертиза локальных нормативных актов.

¹ СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

3. Для решения задач противодействия коррупции организациями и внедрения цифровых технологий в экономике¹ субъектов МСП предлагается разработать мобильное приложение в сфере соблюдения законодательства о противодействии коррупции и предупреждения мошенничества (далее — мобильное приложение).

Мобильное приложение позволит решить задачи соблюдения антикоррупционных требований, повысит прозрачность деятельности малого и среднего бизнеса, органов государственного и муниципального контроля. Организации, его использующие, получают индивидуальное обслуживание (консультации и антикоррупционный комплаенс на аутсорсинге) в части:

- определения типового профиля и карты коррупционных рисков организации;
- оценки и мониторинга коррупционных рисков и рисков мошенничества;
- предоставления доступа к сервису по проверке контрагентов (due diligence);
- предоставления доступа к базе типовых локальных нормативных актов, рекомендуемых к принятию субъектам МСП;
- доведения до субъектов МСП информации о действующих нормативных правовых актах и об актуальных методических рекомендациях в сфере противодействия коррупции;
- формирования банка данных нарушений законодательства о противодействии коррупции, допускаемых субъектами МСП;
- оказания информационно-консультационных и образовательных услуг в сфере противодействия коррупции.

Данная цифровая технология обеспечит прозрачность процедур контроля и надзора, а также получение контролирующими органами информации о коррупционных рисках от МСП.

4. Упоминание об антикоррупционной оговорке как об инструменте, позволяющем установить юридические обязанности сторон по антикоррупционному поведению в рамках исполнения отдельно взятого договора, целесообразно включить в ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ. При этом может быть указано, что к обязательствам

¹ См.: Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1 (253). С. 5–16; Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1 (253). С. 85; Трунцевский Ю.В., Ефремов А.А. Цифровая интеграция — путь в будущее // Международное публичное и частное право. 2018. № 1. С. 6–12; Поветкина Н.А. Правовая форма интеграции информационных систем и информационных технологий в сферу публичных финансов // Журнал российского права. 2018. № 5. С. 96–112.

сторон, возникшим из договора по установлению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, относится обязательство не участвовать в совершении коррупционных правонарушений.

§ 2. ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ЗАПРЕТОВ, ОГРАНИЧЕНИЙ И ОБЯЗАННОСТЕЙ К РАБОТНИКАМ ОРГАНИЗАЦИЙ РАЗЛИЧНЫХ КАТЕГОРИЙ

В юридической литературе отмечается, что «в российском законодательстве отсутствует прямой перечень антикоррупционных стандартов, в то же время имеется ряд судебных решений, который позволяет сделать вывод о том, что под ними суды понимают запреты и ограничения, обеспечивающие предупреждение коррупции»¹.

В связи с этим в теории и практической деятельности возникают вопросы об определении границ правового регулирования, включая допустимость дальнейшего распространения указанных запретов, ограничений и обязанностей, в том числе об установлении критериев определения организаций и категорий лиц, на которые антикоррупционные запреты и обязанности должны распространяться.

В научных исследованиях констатируется «определенное генетическое единство правовой природы антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, определяющих правила поведения государственных и муниципальных служащих, а также лиц, работающих в частной сфере»².

Если раньше эти стандарты устанавливались преимущественно в отношении государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, то в настоящее время они распространяются на все более широкий круг лиц: лиц, замещающих государственные должности; муниципальных работников; служащих государственных корпораций, публично-правовых компаний, фондов, иных организаций, занятых в сфере оказания общественно значимых услуг³.

¹ Стандарты антикоррупционного поведения государственного гражданского служащего: практические рекомендации. Великий Новгород, 2018. С. 2.

² Хабриева Т.Я. Научные подходы к освоению современных стандартов и технологий противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 3. С. 404. С. 404–412.

³ В качестве примера можно также указать ограничения, налагаемые на медицинских и фармацевтических работников при осуществлении ими профессиональной деятельности (им запрещено принимать от производителей лекарств подарки, денежные средства, в том числе на оплату развлечений, проезд к месту отдыха и т.д.).

Таким образом, антикоррупционные стандарты компаний включают единую для всех сотрудников (работников) систему антикоррупционных обязанностей и дозволений, ограничений, запретов; организационные требования по соблюдению антикоррупционных стандартов.

Антикоррупционные стандарты организаций направлены на реализацию следующих целей:

– свести к минимуму риск вовлечения сотрудников организации в коррупционную деятельность независимо от занимаемой должности сотрудников;

– сформировать у персонала организации, а также у внешних партнеров компании единообразное понимание политики организации о неприятии коррупции в любых ее формах и проявлениях;

– создать нормативную базу для регулирования деятельности организации в сфере противодействия вовлечения сотрудников в коррупционную деятельность;

– установить в качестве обязанности сотрудников организации знание и соблюдение принципов и требований антикоррупционных стандартов, ключевых норм антикоррупционного законодательства, а также адекватных процедур по предотвращению коррупции.

Если общие антикоррупционные требования установлены ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ для всех без исключения организаций вне зависимости от их организационно-правовых форм, то ст. 349¹, 349² ТК РФ устанавливаются особые требования к работникам отдельных видов юридических лиц.

Государственная корпорация и государственная компания создаются на основании федерального закона, используют имущество для целей, определенных федеральным законом, предусматривающим их создание, осуществляют предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы¹.

К числу наиболее актуальных проблем, решение которых имеет большое методологическое значение, относится вопрос о поиске критериев распространения антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, установленных в отношении государственных корпораций и компаний, на их дочерние организации².

¹ См.: Ломакина Л.А. Указ. соч. С. 123.

² В соответствии со ст. 67 ГК РФ хозяйственное общество признается дочерним, если другое (основное) хозяйственное товарищество или общество в силу преобладающего участия в его уставном капитале, либо в соответствии с заключенным между ними договором, либо иным образом имеет возможность определять решения, принимаемые таким обществом.

§ 2. Особенности применения антикоррупционных запретов, ограничений...

Постановлением Правительства РФ определен перечень из порядка 60 организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством РФ¹. К таким организациям относятся, например, Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех», ОАО «Газпром», ПАО «Банк ВТБ», ОАО «Российские сети», Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» и др.

Организации, указанные в перечне, имеют разную организационно-правовую форму, а на их работников распространяется неодинаковый объем антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей.

Следует отметить, что именно эти организации одними из первых присоединились к Антикоррупционной хартии российского бизнеса, и на 1 августа 2019 г. в реестре зарегистрирован 1401 участник — организации и индивидуальные предприниматели². Так, для государственных корпораций и компаний особенно важен вопрос об обеспечении единых подходов к противодействию коррупции в контуре своего управления. На необходимость координации действий организаций, входящих в контур управления государственных компаний, указывают и действующие нормативные правовые акты. Например, распоряжением Правительства РФ от 3 апреля 2013 г. № 511-р утверждена Стратегия развития электросетевого комплекса Российской Федерации, в соответствии с которой ПАО «Россети» призвано обеспечить координацию действий всех сетевых организаций России (включая территориальные сетевые организации, не входящие в состав объединенной компании) в области антикоррупционной политики, тарифов, технической политики и планирования инвестиций, обеспечения прозрачности финансово-хозяйственной деятельности.

Далее рассмотрим примеры успешной антикоррупционной программы ПАО «Россети» — одного из российских флагманов в этой

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 22 июля 2013 г. № 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» // СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. II). Ст. 4121.

² URL: http://ach.tpprf.ru/members/?PAGEN_1=36

сфере. Результаты ее корпоративного опыта были высоко оценены на 6-й сессии Конференции государств — участников КПК ООН (на тему «Практика взаимодействия государства и бизнеса в противодействии коррупции»)¹. В работе форума приняли участие около 3 тыс. членов правительственных делегаций, международных межправительственных организаций, институтов гражданского общества из 172 стран, присоединившихся к КПК ООН, представители Администрации Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Генеральной прокуратуры РФ, УНП ООН, Международной антикоррупционной академии, ТПП РФ, государственных корпораций и компаний.

В докладе «Государство и бизнес: создание эффективного правового механизма по профилактике и противодействию коррупции» представителя ПАО «Россети» было отмечено, что компания активно участвует в межведомственной рабочей группе при Генеральной прокуратуре РФ по правовым вопросам прозрачности финансово-хозяйственной деятельности. Проводится работа по исключению случаев конфликта интересов, аффилированности и иных злоупотреблений. В частности, в рамках реализации правительственных поручений по раскрытию информации о структуре собственников контрагентов в топливно-энергетическом комплексе Российской Федерации ПАО «Россети» были определены следующие правовые меры:

- формирование понятийного аппарата;
- установление публично-правовой обязанности контрагентов компании раскрывать информацию в отношении всей цепочки собственников, включая бенефициаров (в том числе конечных);
- закрепление антикоррупционных требований в конкурсной документации с целью исключить риск нарушения законодательства в сфере закупок, антимонопольного законодательства и прав юридических лиц в связи с установлением избыточных требований к участникам закупочных процедур и др.

В ПАО «Россети» и его дочерних и зависимых обществах (далее — Группа компаний «Россети») с 2014 г. «действует централизованная вертикально интегрированная система противодействия коррупции, основанная на едином антикоррупционном стандарте, реализуется комплексная программа по предупреждению совершения противо-

¹ «Россети» представили опыт антикоррупционной практики на крупнейшем форуме ООН. URL: http://nptso.ru/news/partnership_members/rosseti-predstavili-opyt-antikorrupcionnoy-praktiki-na-krupneyshem-forume-oon/?month=11&year=2018

§ 2. Особенности применения антикоррупционных запретов, ограничений...

правных и коррупционных действий. Она включает совершенствование внутренней нормативной базы, системы внутреннего контроля и экономической безопасности, внедрение в работу с персоналом механизмов противодействия корпоративному мошенничеству, распространение информации об этических нормах и мерах противодействия коррупции в компании среди ее партнеров и клиентов»¹.

Устав ПАО «Россети» определяет правовое положение только данного общества и не распространяется на иные организации электросетевого комплекса. Несмотря на то что ПАО «Россети» осуществляет корпоративное управление, ограниченное возможностями использования прав мажоритарного акционера, в отношении ряда дочерних организаций, осуществляющих деятельность по передаче электрической энергии, у него отсутствуют основанные на законе иные правовые дозволения для выполнения в полном объеме вышеуказанных функций.

Существующие публично-правовые и корпоративные механизмы пока недостаточно эффективны в борьбе с коррупцией. Допустим, государство в лице Федерального агентства по управлению государственным имуществом имеет 100% пакета акций компании, управляющей по отношению к какой-то сфере промышленности. Однако устав компании определяет правовое положение только данного общества и не распространяет свое действие на иные организации отраслевой принадлежности.

Фактически организационная структура управления при такой схеме сводится к возможности управляющей компании влиять на принимаемые решения исключительно через своих представителей в органах управления своих дочерних обществ. Отмеченная ситуация складывается, например, в электросетевом комплексе. Для решения данной проблемы может быть предложен такой критерий распространения антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, установленных в отношении государственных корпораций и компаний на их дочерние организации, как участие в реализации в отношении дочерних организаций государственной политики в установленной сфере деятельности.

Однако пока большее внимание уделяется установлению категорий соответствующих должностных лиц, на которых распространяются соответствующие антикоррупционные запреты, ограничения и обязанности.

¹ URL: https://www.rosseti.ru/about/anticorruptionpolicy/news/index.php?ELEMENT_ID=34186

В частности, в ст. 12⁴ Федерального закона № 273-ФЗ установлен важный принцип, заключающийся в том, что на работников, замещающих должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, запреты, ограничения и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции, распространяются с учетом особенностей, обусловленных их правовым статусом. Речь идет непосредственно об ограничениях, запретах и обязанностях, установленных в отношении лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, двумя федеральными законами:

- от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (п. 5 ч. 1 ст. 16, ст. 17, 18, 20, 20.1).

Вместе с тем реализация принципа, согласно которому ограничения, запреты и обязанности, установленные в отношении работников, замещающих соответствующие должности, распространяются на них с учетом особенностей, обусловленных их правовым статусом, позволяет ограничить объем указанных запретов, ограничений и обязанностей. В соответствии со ст. 349¹ «Особенности регулирования труда работников государственных корпораций, публично-правовых компаний, государственных компаний» ТК РФ работник государственной корпорации, публично-правовой компании или государственной компании в случаях и порядке, которые установлены Правительством РФ, обязан:

1) представлять сведения о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера его супруга (супруги) и несовершеннолетних детей;

2) сообщать работодателю о личной заинтересованности при исполнении трудовых обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Кроме того, на работника государственной корпорации, государственной компании, публично-правовой компании в случаях, установленных Правительством РФ, налагается существенный объем запретов и ограничений¹.

¹ Работнику государственной корпорации, государственной компании, публично-правовой компании в случаях, установленных Правительством РФ, запрещается:

- 1) участвовать в деятельности органов управления и контроля коммерческой организации, за исключением участия с согласия высшего органа управления государственной корпорации, государственной компании или публично-правовой компании;
- 2) осуществлять предпринимательскую деятельность;

§ 2. Особенности применения антикоррупционных запретов, ограничений...

Следует отметить, что приведенные в сноске требования неодинаковы по кругу лиц. Так, запреты, предусмотренные п. 5, 6, распространяются на всех работников государственной корпорации (государственной компании). Вместе с тем запреты, предусмотренные п. 1–4, 7–11, распространяются на работников государственной корпорации (государственной компании), замещающих должности, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ или Правительством РФ. Также государственная корпорация или компания может распространить их и на более широкий круг лиц, включив соответствующие должности в перечень,

3) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственной корпорации, государственной компании или публично-правовой компании, за исключением осуществления такой деятельности с согласия высшего органа управления государственной корпорации, государственной компании или публично-правовой компании;

4) получать в связи с исполнением трудовых обязанностей вознаграждения от иных юридических лиц, физических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха и иные вознаграждения);

5) использовать в целях, не связанных с исполнением трудовых обязанностей, имущество государственной корпорации, государственной компании или публично-правовой компании, а также передавать его иным лицам;

6) разглашать или использовать сведения, отнесенные законодательством Российской Федерации к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением трудовых обязанностей;

7) принимать от иностранных государств, международных организаций награды, почетные и специальные звания (за исключением научных званий) без письменного разрешения представителя работодателя;

8) использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных не являющихся объектом деятельности государственной корпорации, государственной компании или публично-правовой компании организаций;

9) создавать в государственной корпорации, государственной компании или публично-правовой компании структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур;

10) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений;

11) заниматься без письменного разрешения работодателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

установленный локальным нормативным актом государственной корпорации (государственной компании).

Следует отметить, что работник государственной корпорации (государственной компании), замещающий должность, назначение на которую и освобождение от которой осуществляются Президентом РФ или Правительством РФ, или другую должность, включенную в перечень, установленный локальным нормативным актом государственной корпорации (государственной компании), обязан:

– уведомить работодателя в порядке, определенном работодателем в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, о личной заинтересованности при исполнении трудовых обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, как только ему станет об этом известно, и принять меры по предотвращению конфликта интересов;

– передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации в случае, если он владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) и это приводит или может привести к конфликту интересов.

Таким образом, особенности регулирования труда работников государственных корпораций и государственных компаний отражают не только специфику их труда, обусловленную, с одной стороны, особым характером деятельности таких работников, связанной с обеспечением реализации государственной корпорацией (государственной компанией) интересов общества и государства, а с другой — необходимостью предотвращения совершения данными лицами коррупционных правонарушений¹.

Статьей 349² ТК РФ установлены особенности регулирования труда работников Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами. На них распространяется специфический набор запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях про-

¹ См. подробнее: Ломакина Л.А. Особенности регулирования труда работников государственных корпораций, государственных компаний по российскому законодательству как меры противодействия коррупции // Журнал российского права. 2016. № 7.

§ 2. Особенности применения антикоррупционных запретов, ограничений...

тивоедействия коррупции, в случаях и порядке, которые определены Правительством РФ¹.

На работников, замещающих должности в указанных организациях, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются президентом или правительством, и должности в фондах и иных организациях, включенные в перечни, установленные нормативными актами фондов, локальными нормативными актами организаций, нормативными правовыми актами федеральных государственных органов, распространяются антикоррупционные запреты² и следующие обязанности:

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 5 июля 2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции».

² Запреты:

1) принимать без письменного разрешения работодателя (его представителя) от иностранных государств, международных организаций награды, почетные и специальные звания (за исключением научных званий), если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями;

2) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

3) заниматься без письменного разрешения работодателя (его представителя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

4) получать в связи с исполнением трудовых обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Запрет не распространяется на случаи получения работником подарков в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками, с другими официальными мероприятиями и иные случаи, установленные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, определяющими особенности правового положения и специфику трудовой деятельности работника;

5) осуществлять трудовую деятельность в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с работником соответствующего учреждения или предприятия, замещающим одну из указанных должностей, если осуществление трудовой деятельности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому (запрет установлен в отношении работников, замещающих должности руководителей, главных бухгалтеров и должности, связанные с осуществлением финансово-хозяйственных полномочий).

1) уведомлять работодателя (его представителя), органы прокуратуры или другие государственные органы об обращении к нему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

2) представлять в установленном порядке сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

3) принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов и урегулированию возникшего конфликта интересов;

4) уведомлять работодателя в порядке, определенном работодателем в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, о личной заинтересованности при исполнении трудовых обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, как только ему станет об этом известно;

5) передавать в целях предотвращения конфликта интересов принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации;

6) уведомлять работодателя (его представителя) о получении работником подарка и передавать указанный подарок, стоимость которого превышает 3 тыс. руб., по акту соответственно в фонд или иную организацию с сохранением возможности его выкупа в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации;

7) представлять в установленном порядке сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Отдельным работникам указанных организаций, их супругам и несовершеннолетним детям в случаях, предусмотренных федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Особенности регулирования труда работников отдельных видов юридических лиц, предусмотренные ст. 349¹, 349² ТК РФ, сформированы по принципу «обратной пирамиды» (рис. 1). Так, система

§ 2. Особенности применения антикоррупционных запретов, ограничений...

запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, может быть рассмотрена в виде перевернутой пирамиды, в верхнем основании которой находится наиболее широкий спектр запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции в отношении государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности.

На средних уровнях данной пирамиды в соответствующей последовательности расположены запреты, ограничения и обязанности, распространяемые на работников государственных корпораций, публично-правовых компаний, государственных компаний, а также на работников федеральных фондов и иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

В нижней части перевернутой пирамиды — требования, установленные иными коммерческими и некоммерческими организациями в отношении работников.

**Обратная пирамида ограничений, запретов и обязанностей,
установленных в целях противодействия коррупции**

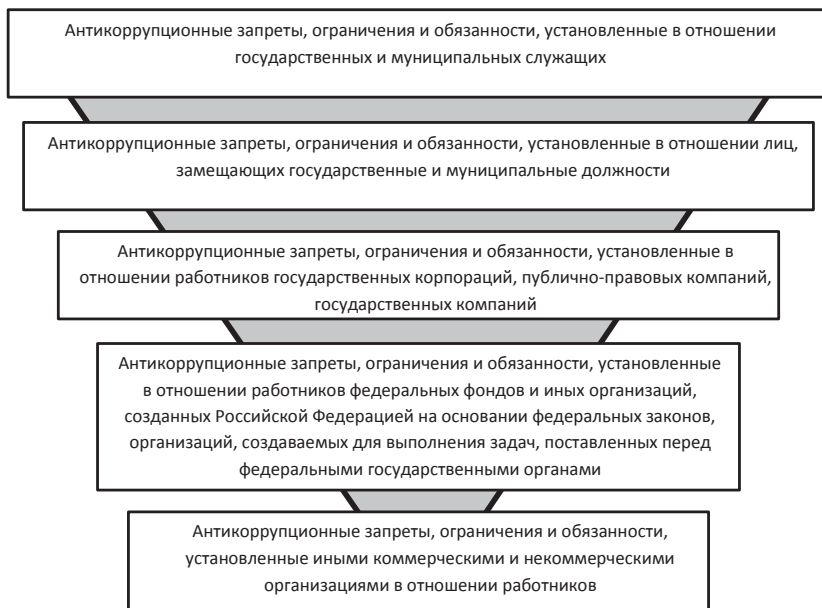


Рис. 1

Следует отметить, что большая часть из устанавливаемых запретов и ограничений направлена на недопущение конфликта интересов в том понимании, в котором оно закрепляется в ст. 10 Федерального закона № 273-ФЗ. В юридической литературе высказывается мнение о том, что «...существенное значение категория конфликта интересов имеет и в корпоративном праве, особенно при регулировании деятельности акционерных обществ...»¹.

В гражданско-правовых исследованиях под конфликтом интересов предлагается понимать «ситуацию (состояние), при которой интересы лица — участника корпоративных отношений — не совпадают с интересами самой корпорации (акционерного общества) и (или) других участников корпоративных отношений», при этом сведение категории «конфликт интересов» к проблеме отношений "принципал — агент" несколько сужает широту проблемы»². Так, одним из наиболее типичных примеров противопоставления интересов участников корпоративного образования является имплицитно присутствующий практически в любой корпорации конфликт интересов мажоритарного и миноритарных участников³.

В Методических рекомендациях по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции Минтруда России⁴ (утверждены 8 ноября 2013 г.) отмечается, что распространение антикоррупционных программ, политик, стандартов поведения, процедур и правил следует осуществлять в отношении не только организаций-контрагентов, но и зависимых (подконтрольных) организаций.

Вместе с тем на практике достичь этого затруднительно не только потому, что дочерние общества зачастую имеют собственные антикоррупционные политики и производные от них документы, но и по причине отсутствия соответствующих нормативных правовых оснований.

Сложность заключается еще и в том, что ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ устанавливает обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции, и по мере развития антикоррупционного законодательства не всегда удавалось обеспечить син-

¹ Мазо М.А. Конфликт интересов в акционерном обществе: понятие, виды, гражданско-правовые конструкции регулирования // Российский юридический журнал. 2014. № 2.

² Сделки с заинтересованностью в практике акционерных обществ: проблемы правового регулирования. М., 2005.

³ См.: Молотников А.Е. Ответственность в акционерных обществах. М., 2006. С. 96–97.

⁴ URL: <http://www.rosmintrud.ru>

§ 2. Особенности применения антикоррупционных запретов, ограничений...

хронность выполнения данного требования на всех уровнях управления, например в рамках холдинговой структуры.

При этом немногие государственные корпорации и компании смогли обеспечить распространение своих антикоррупционных политик на дочерние организации. В качестве позитивного примера можно привести Государственную корпорацию по атомной энергии «Росатом», в которой одной из первых была принята единая отраслевая антикоррупционная политика¹.

Аналогичный подход применяется ПАО «Объединенная авиастроительная корпорация»². Антикоррупционная политика определяет единые принципы, нормы, стандарты, процедуры, функции и мероприятия, направленные на профилактику и противодействие коррупции в ПАО «ОАК» и его дочерних обществах. Антикоррупционная политика является неотъемлемой частью организационно-распорядительной документации в области противодействия коррупции и обязательна для исполнения всеми работниками ПАО «ОАК», дочерних организаций вне зависимости от занимаемой должности и выполняемых функций.

Пунктом 17 Национального плана противодействия коррупции на 2016–2017 годы, утвержденного Указом Президента РФ от 1 апре-

¹ Назначением Единой отраслевой антикоррупционной политики Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее организаций (далее — Антикоррупционная политика) является установление основных принципов противодействия коррупции, методологических подходов и инструментов, следование которыми позволяет: 1) формировать регламентные, методические и организационные основы противодействия коррупции (в том числе Кодекс этики и служебного поведения работников Госкорпорации «Росатом» и иные локальные нормативные акты антикоррупционной направленности); 2) информировать организации атомной отрасли о правовом обеспечении работы по противодействию коррупции и ответственности за совершение коррупционных правонарушений; 3) обеспечивать исполнение законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции, создавать условия, затрудняющие возможности коррупционного поведения и обеспечивающие снижение уровня коррупции; соблюдение работниками Госкорпорации «Росатом» (далее — Корпорация) и ее организаций норм антикоррупционного поведения; применение мер принуждения, предусмотренных законодательством Российской Федерации. См. подробнее: Приказ Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» от 14 апреля 2015 г. № 1/364-П «Об утверждении Единой отраслевой антикоррупционной политики Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" и ее организаций и Типовых отраслевых методических рекомендаций по оценке коррупционных рисков в организациях Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом"» // СПС «КонсультантПлюс».

² Антикоррупционная политика ПАО «ОАК» (утверждена приказом президента ПАО «ОАК» от 10 февраля 2017 г. № 28).

ля 2016 г. № 147, Государственной корпорации «Росатом» было рекомендовано совместно с другими государственными корпорациями (компаниями) принять меры по повышению эффективности деятельности межведомственной рабочей группы по вопросам совершенствования работы по противодействию коррупции в дочерних хозяйственных обществах государственных корпораций (компаний).

Представляется, что принятие таких мер должно основываться не только на локальных нормативных правовых актах, но и на нормах закона. Вместе с тем законодательные изменения в данной сфере находятся лишь в проектной стадии. Вопрос о введении отдельных антикоррупционных запретов и ограничений для работников дочерних хозяйственных обществ государственных корпораций (компаний) был поставлен в одном из законопроектов, подготовленных по данному вопросу Минтрудом России¹.

Законопроектом Минтруда России предусматриваются критерии распространения антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, установленных в отношении государственных корпораций и компаний, на их дочерние организации:

1) осуществление государственной корпорацией (компанией) в отношении организации функции учредителя и (или) правомочий собственника имущества от имени Российской Федерации;

2) принадлежность более 50% акций (долей в уставном капитале) государственным корпорациям (компаниям);

3) принадлежность более 50% акций (долей в уставном капитале) государственным корпорациям (компаниям) хозяйственным обществам, указанным в п. 2);

4) принадлежность более 50% акций (долей в уставном капитале) дочерним хозяйственным обществам, указанным в п. 3).

Таким образом, применяется критерий принадлежности определенного числа процентов акций (долей в уставном капитале) дочерним хозяйственным обществам. Вместе с тем остается непонятным, почему косвенное участие ограничивается лишь «третьей степенью» владения. Представляется, что во внимание должен приниматься также критерий источника преимущественного финансирования дочерней организации государственной корпорацией или компанией.

¹ Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты (в части совершенствования ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции для работников организаций)».

§ 2. Особенности применения антикоррупционных запретов, ограничений...

В целях обеспечения распространения антикоррупционных обязанностей на более широкий круг работников организаций, выполняющих требования ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ, необходимо провести синхронизацию трудового и антикоррупционного законодательства. При этом в ТК РФ могут быть отражены обязанности работников выполнять меры по профилактике коррупции (включая недопущение конфликта интересов и информирование о личной заинтересованности, которая может к нему привести) и основания для привлечения работников организаций к дисциплинарной ответственности за невыполнение таких обязанностей.

Таким образом, в целях обеспечения дифференцированного подхода к дочерним организациям государственных корпораций или компаний в качестве критерия распространения на них антикоррупционного регулирования их головных организаций может быть также определено использование ими в своей деятельности денежных средств, выделяемых бюджетами всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. При этом в качестве основания распространения антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, установленных в отношении государственных корпораций и компаний на их дочерние организации, может являться критерий преимущественного финансирования за счет вышеуказанных средств.

Введение в законодательство конкретного запрета, ограничения или обязанности должно быть обусловлено выбором средств правового регулирования (обязывание, дозволение, запрещение, ограничение). Однако в настоящее время такой выбор субъективен и практически не обосновывается в документах, сопровождающих проекты нормативных актов.

Распространение антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, установленных федеральным законом о противодействии коррупции, на любых работников дочернего хозяйственного общества государственной корпорации или компании представляется не вполне обоснованным. В настоящее время продолжается процесс консолидации бизнес-структур вокруг государственных компаний и корпораций, осуществляемой посредством укрепления и объединения таких организаций, перехода их в статус дочерних. При этом дополнительные ограничения, налагаемые на работников указанных организаций, могут затруднить указанный процесс.

Установление дополнительных запретов и ограничений в отношении дочерних хозяйственных обществ должно иметь диффе-

ренцированный характер согласно ст. 12⁴ Федерального закона № 273-ФЗ. Запреты и ограничения должны соответствовать направлениям деятельности организации, правовому статусу ее должностных лиц и объему их полномочий. Работники организаций, в отношении которых вышеуказанный критерий не соблюдается, не должны нести избыточный объем запретов, ограничений и обязанностей.

Распространение антикоррупционных стандартов на отдельных работников дочерних обществ государственных корпораций (компаний) предполагает формирование перечня должностных лиц и определение содержания антикоррупционных стандартов, применимых к организациям, контролируемым государственными корпорациями (компаниями). Представляется, что перечень должностей, применимый к дочерним организациям государственных корпораций (корпораций), должен быть аналогичен перечню, установленному постановлением Правительства РФ от 22 июля 2013 г. № 613.

Использование указанных подходов и критериев позволит усилить контроль и надзор правоохранительных органов за деятельностью дочерних организаций государственных корпораций и государственных компаний, повысить роль подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений государственных компаний и корпораций в реализации государственной антикоррупционной политики. Еще одним важным шагом по упрочнению роли таких подразделений могло бы стать расширение их функционала за счет включения в него функций по осуществлению мониторинга соблюдения антикоррупционных стандартов в дочерних организациях государственных корпораций и компаний.

В настоящее время антикоррупционные требования распространяются на работников на основании локальных нормативных актов, принятых на основании и во исполнение ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ. На практике возникают споры, связанные с предъявлением к работникам завышенных требований, установленных в целях противодействия коррупции (например, о декларировании доходов и расходов родителей или о представлении сведений об акционерной структуре компаний, в которых руководящие должности занимают родственники принимаемого на работу лица). В связи с этим целесообразно четко определить правовые основания и пределы запретов, ограничений и обязанностей, установленных ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ.

§ 3. ОСНОВНЫЕ МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОРПОРАТИВНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Коррупция препятствует естественной конкуренции на рынке и детерминирует удорожание стоимости товаров и услуг. В результате снижения конкуренции, вызванной «непредсказуемостью» деловых операций, коррупция делает инвестиции более рискованными, снижает рост и в целом возможности развития предпринимательства. По данным VI этапа социологического исследования «Бизнес-барометр коррупции»¹, проводимого на постоянной основе ТПП РФ², 80% отечественных предпринимателей сталкиваются с проявлениями коррупции. Иные данные проведенного ТПП РФ опроса предпринимателей представлены на рис. 2–7.

**Сталкиваетесь ли Вы в предпринимательской деятельности
с проявлениями коррупции, если да, то как часто?**

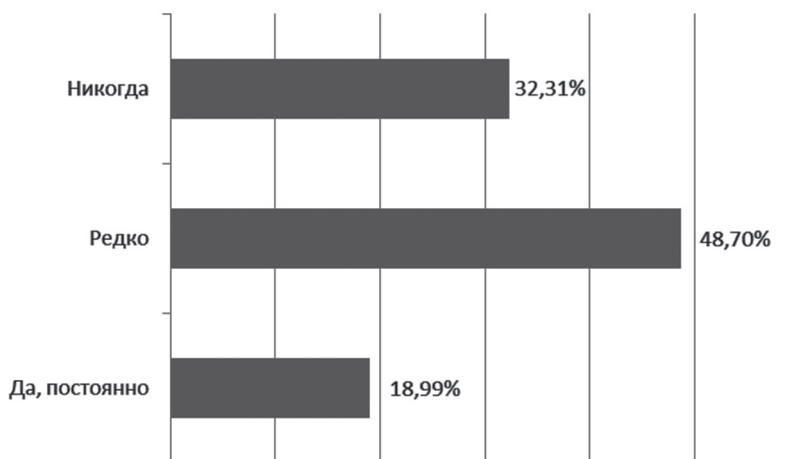


Рис. 2

¹ Проведение исследования закреплено подп. «а» п. 36 Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденного Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378.

² URL: <https://biznes-barometr-korrupcii6.testograf.ru>

Изменился ли уровень коррупции за последний год?

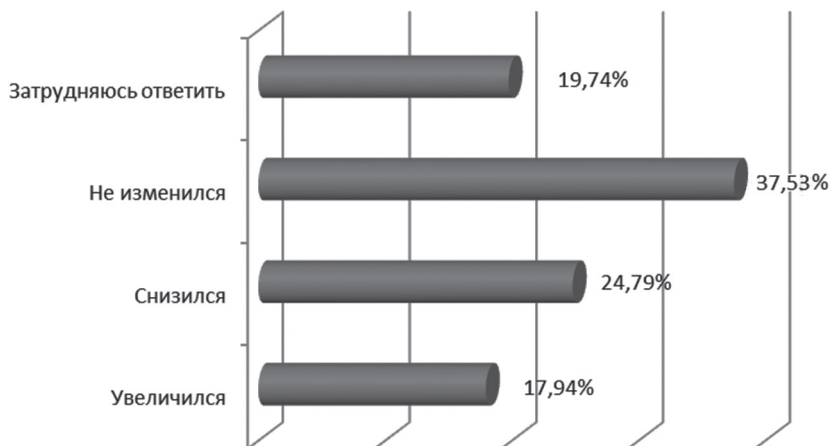


Рис. 3

Приходилось ли Вам в течение года сталкиваться с необходимостью делать неофициальные платежи или подарки должностным лицам?

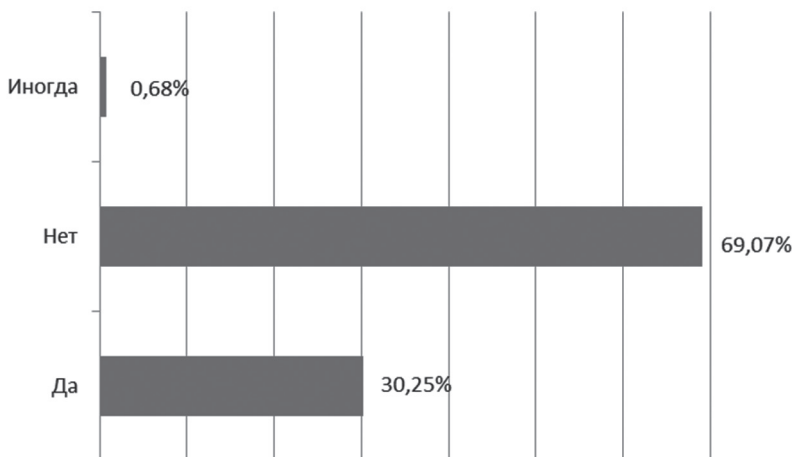


Рис. 4

Встречались ли Вы или Ваши бизнес-партнеры со случаями навязывания платных товаров, работ или услуг сторонних (третьих) организаций при проведении контроля (надзора) со стороны контрольно-надзорных органов и (или) иных организаций, осуществляющих контроль-надзор, и (или) разрешительных органов, обладающих признаками контрольно-надзорных функций?

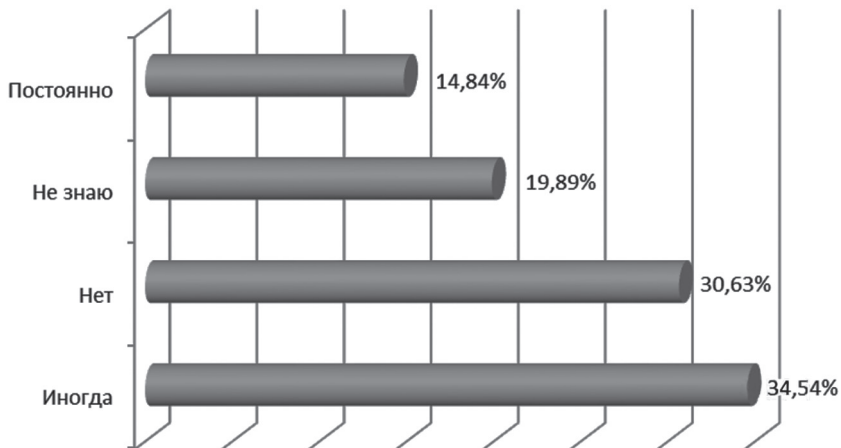


Рис. 5

Встречались ли Вы или Ваши бизнес-партнеры с аналогичными случаями при предоставлении государственных и муниципальных услуг?

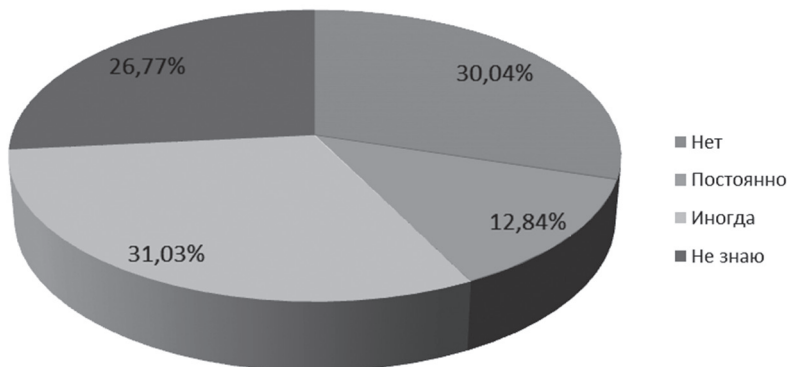


Рис. 6

В каких из предложенных направлений, на Ваш взгляд, наиболее часто происходит навязывание платных товаров, работ или услуг сторонних (третьих) организаций Вам и (или) Вашим бизнес-партнерам?



Рис. 7

Применительно к организациям под неблагоприятными последствиями проявлений коррупции должны пониматься не только материальный и иной ущерб, но и меры юридической ответственности, применяемые к организации и ее должностным лицам, снижение доверия со стороны граждан и органов власти, а также ухудшение репутации организации. Таким образом, коррупционные риски носят комплексный характер.

В целях снижения коррупционных рисков организации создают и совершенствуют системы внутреннего контроля, которые в зарубежных правовых порядках обозначаются термином «антикоррупционный комплаенс».

Следует отметить, что в российском законодательстве легального определения понятия «комплаенс» не содержится, за исклю-

чением нескольких сегментов бизнеса, например банковской сферы¹.

В специализированной литературе антикоррупционный комплаенс рассматривается как управленческий процесс, включающий в себя:

— «определение компаниями применимых правовых норм; оценку коррупционных рисков;

— формирование локальных правовых и этических норм, имеющих целью предотвращение вовлечения компании и ее сотрудников в совершение правонарушений и преступлений коррупционной направленности;

— повседневную деятельность компании по управлению рисками и обеспечению соблюдения указанных правовых и этических норм»².

Цель внедрения системы комплаенс — это «создание в компании эффективных механизмов по установлению и анализу указанных выше рисков, особенно связанных с коррупционно опасными аспектами деятельности и обеспечением комплексной защиты от угроз»³, при этом «комплаенс-система включает в себя:

1) превентивные меры по недопущению правонарушений;

2) меры реагирования при выявлении правонарушений, посредством которых происходит информирование сотрудников о правовом регулировании, выявление правонарушений (горячая линия для ано-

¹ См.: Положение об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах (утверждено ЦБ РФ 16 декабря 2003 г. №242-П); письмо ЦБ РФ от 2 ноября 2007 г. № 173-Т «О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору»; Методические рекомендации по созданию и организации федеральными органами исполнительной власти системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (утверждены распоряжением Правительства РФ от 18 октября 2018 г. № 2258-р); приказ ФАС России от 5 февраля 2019 г. № 133/19 «Об утверждении методики расчета ключевых показателей эффективности функционирования в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса»; письмо ФАС России от 25 февраля 2019 г. № СП/13794/19 «О разъяснении вопросов, связанных с внедрением ОИВ субъектов РФ антимонопольного комплаенса»; Методические рекомендации по организации управления рисками и внутреннего контроля в области предупреждения и противодействия коррупции в акционерных обществах с участием Российской Федерации (утверждены приказом Росимущества от 2 марта 2016 г. № 80). Отдельные элементы комплаенса (без определения этого понятия как такового) содержатся в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ.

² Иванов Э.А. Антикоррупционный комплаенс-контроль в странах БРИКС: монография. М., 2015.

³ Минаев В.А., Кузнецов В.А. Комплаенс как правовой и организационный регулятор в сфере туризма России // Туризм: право и экономика. 2014. № 4. С. 3–8.

нимного информирования; плановые и внеплановые проверки), принятие мер реагирования (дисциплинарная ответственность)»¹.

В специализированной литературе отмечается, что «говоря о комплаенс-системе, нельзя ограничиваться только антикоррупционными мерами, комплаенс-система значительно шире»². Наряду с антикоррупционным комплаенсом выделяются антимонопольный, налоговый, антиотмывочный комплаенс. Применение комплаенс-процедур позволяет организациям более оперативно принимать решения, избегать хаоса и дублирования функций, исключает двоякий смысл понимания текста и тем самым позволяет снижать риск рейдерского захвата бизнеса. Правильное проведение процедур принятия решения является существенным фактором при одобрении сделки, получении банковского кредита, вступлении в партнерские отношения с иностранным инвестором при реализации инвестиционных проектов³.

Организациям рекомендуется закрепить в едином локальном документе под названием «антикоррупционная политика» совокупность взаимосвязанных принципов, процессов и определенных мероприятий, сконцентрированных на предупреждении любых коррупционных проявлений в деятельности организации. После принятия и утверждения руководством организации данной антикоррупционной политики необходимо обеспечение надлежащей ее реализации в деятельности организации.

Прежде всего, следует четко установить круг лиц, оказывающихся под действием утвержденной политики.

В организации целесообразно разработать и применять на практике систему мер ответственности за нарушение установленных антикоррупционных стандартов. Неотвратимость наказания за коррупционные правонарушения должна быть обеспечена в отношении всех работников организации вне зависимости от занимаемой должности, стажа работы и иных условий. В случае выявления ситуаций, содержащих признаки административного правонарушения или уголовного преступления, организация не должна скрывать информацию о неблагоприятном поведении своих работников — соответствующие сведения и документы следует незамедлительно направлять в правоохранительные органы.

¹ Бокарева Е.А., Караиван Н.С. Антимонопольный комплаенс и перспективы его внедрения в российское законодательство // Юрист. 2018. № 2. С. 64–71.

² Выборный В.В. Теория и практика внедрения системы комплаенс в холдинговой компании // Юрист. 2018. № 2. С. 59–63.

³ Там же.

Обязанность соблюдать положения утвержденной антикоррупционной политики и локальных нормативных актов организации в сфере предупреждения коррупции рекомендуется включить в трудовые договоры всех работников организации. Согласно ст. 57 ТК РФ по соглашению сторон в трудовой договор могут также включаться права и обязанности работника и работодателя, установленные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, локальными нормативными актами. Кроме того, в трудовой договор также могут включаться права и обязанности работника и работодателя, вытекающие из условий коллективного договора, соглашений. Поэтому как общие, так и специальные обязанности рекомендуется включить в трудовой договор с работником организации. При условии закрепления обязанностей работника в связи с предупреждением коррупции в трудовом договоре работодатель вправе применить к работнику меры дисциплинарного взыскания, включая увольнение, при наличии оснований, предусмотренных ТК РФ, за совершение неправомерных действий, повлекших неисполнение возложенных на него трудовых обязанностей.

Представляется необходимым включить в круг лиц, на которых распространяется действие антикоррупционной политики организации, не только непосредственных работников организации (независимо от занимаемого положения и выполняемых функций), но и других лиц, например физических и юридических лиц, вступающих в договорные отношения с организацией, определив соответствующие условия. Такие обязательства должны закрепляться на должном уровне в договорах, заключаемых организацией с контрагентами.

Содержание антикоррупционной политики конкретной организации предопределяется спецификой этой организации и особенностями условий, в которых она осуществляет свои функции. В антикоррупционной политике рекомендуется отразить следующие вопросы:

- цели и задачи ее внедрения;
- используемые понятия и определения;
- основные принципы антикоррупционной деятельности организации;
- область применения политики и круг лиц, подпадающих под ее действие;
- определение должностных лиц организации, ответственных за реализацию антикоррупционной политики;
- определение и закрепление обязанностей работников и организации, связанных с предупреждением и противодействием коррупции;

- установление перечня реализуемых организацией антикоррупционных мероприятий, стандартов и процедур и порядок их выполнения (применения);
- ответственность сотрудников за несоблюдение требований антикоррупционной политики;
- порядок пересмотра и внесения изменений в антикоррупционную политику организации.

Для действенной реализации положений антикоррупционной политики организации необходимо определить перечень мероприятий, которые организация планирует осуществить в целях предупреждения и противодействия коррупции. Набор таких мероприятий может варьироваться и зависит от конкретных потребностей и возможностей организации. Примерный перечень антикоррупционных мероприятий, которые могут быть реализованы в организации, приведен в табл. 4.

Т а б л и ц а 4

Примерный перечень антикоррупционных мероприятий

Направление	Мероприятие
Нормативное обеспечение, закрепление стандартов поведения и декларация намерений	Разработка и принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации
	Разработка и внедрение положения о конфликте интересов, декларации о конфликте интересов
	Разработка и принятие правил, регламентирующих вопросы обмена деловыми подарками и знаками делового гостеприимства
	Присоединение к Антикоррупционной хартии российского бизнеса
	Введение в договоры, связанные с хозяйственной деятельностью организации, стандартной антикоррупционной оговорки
	Введение антикоррупционных положений в трудовые договоры работников
Разработка и введение специальных антикоррупционных процедур	Внедрение процедуры информирования работниками работодателя о случаях склонения их к совершению коррупционных нарушений и порядка рассмотрения таких сообщений, включая создание доступных каналов передачи обозначенной информации (механизмов обратной связи, телефона доверия и т.п.)
	Внедрение процедуры информирования работодателя о ставшей известной работнику информации о случаях совершения коррупционных правонарушений другими работниками, контрагентами организации или иными лицами и порядка рассмотрения таких сообщений

Направление	Мероприятие
Разработка и введение специальных антикоррупционных процедур (продолжение)	Внедрение механизмов осведомления работниками работодателя о возникновении конфликта интересов и порядка урегулирования выявленного конфликта интересов
	Внедрение процедур защиты работников, сообщивших о коррупционных правонарушениях в деятельности организации, от формальных и неформальных санкций
	Ежегодное заполнение декларации о конфликте интересов
	Проведение периодической оценки коррупционных рисков в целях выявления тех сфер деятельности организации, которые подвержены таким рискам, и разработка соответствующих антикоррупционных мер
	Ротация работников, занимающих должности, связанные с высоким коррупционным риском
Обучение и информирование работников	Ежегодное ознакомление работников под роспись с нормативными документами, регламентирующими вопросы предупреждения и противодействия коррупции в организации
	Проведение образовательных мероприятий по вопросам профилактики и противодействия коррупции
	Организация индивидуального консультирования работников по вопросам применения (соблюдения) антикоррупционных стандартов и процедур
Обеспечение соответствия системы внутреннего контроля и аудита организации требованиям антикоррупционной политики организации	Осуществление регулярного контроля соблюдения внутренних процедур
	Осуществление регулярного контроля данных бухгалтерского учета, наличия и достоверности первичных документов бухгалтерского учета
	Осуществление регулярного контроля экономической обоснованности расходов в сферах с высоким коррупционным риском: обмен деловыми подарками, представительские расходы, благотворительные пожертвования, вознаграждения внешних консультантов
Привлечение экспертов	Периодическое проведение внешнего аудита
	Привлечение внешних независимых экспертов при осуществлении хозяйственной деятельности организации и организации антикоррупционных мер

Направление	Мероприятие
Оценка результатов проводимой антикоррупционной работы и распространение отчетных материалов	Проведение регулярной оценки результатов работы по противодействию коррупции
	Подготовка и распространение отчетных материалов о проводимой работе и достигнутых результатах в сфере противодействия коррупции

Организация может утвердить план осуществления антикоррупционных мероприятий и включить его в качестве приложения в антикоррупционную политику.

Таким образом, внутренний контроль применения антикриминальной политики организации — это утверждение политики, стратегии и регламентов в сфере антикоррупционной политики организации; определение ответственности (закрепление в трудовом договоре конкретных категорий сотрудников антикоррупционных оговорок; установление в должностных инструкциях руководителей соответствующих структурных подразделений обязанности реализовывать мероприятия по профилактике злоупотреблений и раскрытию сведений о конфликте интересов; внедрение классификатора нарушений трудовой дисциплины, определяющего детальное положение типовых ситуаций, связанных с конфликтом интересов, использованием служебного положения, злоупотреблением доверием; закрепление требований об идентификации основных рисков при разработке бизнес-процессов и их фиксировании в документах с описанием контрольных процедур) и др.

В большинстве крупных организаций частной сферы разработана и утверждена собственная антикоррупционная политика, в том числе приняты кодексы этических норм поведения, предусматривающие положения, направленные против любых форм коррупционного проявления во взаимоотношениях между государственным и частным секторами экономики, а также между частными компаниями.

Российским союзом предпринимателей и промышленников (РСПП) одним из первых была выдвинута идея совместной работы бизнес-сообщества по созданию в корпоративном секторе условий противодействия коррупции. В феврале 2012 г. на съезде РСПП были утверждены основные принципы антикоррупционного поведения компаний — членов союза. Принятый на этом съезде документ стал основой для Антикоррупционной хартии российского бизнеса. Хар-

тия была принята 20 сентября 2012 г. на XI Инвестиционном форуме при участии Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева. Этот документ был подписан руководителями РСПП, ТПП РФ, общественных организаций «Деловая Россия» и «Опора России»¹. Антикоррупционная хартия российского бизнеса направлена на внедрение в деловую практику отечественных компаний антикоррупционных программ, практик и иных мер антикоррупционной политики².

Как правило, в программах и других внутрикорпоративных документах подробно закреплены процедуры, направленные на предотвращение коррупции во всех сферах деятельности организаций (кодексы деловой этики, соответствующее обучение персонала, правила специального антикоррупционного контроля, правила участия в благотворительной деятельности и др.)³.

Несмотря на то что в ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ не установлены исчерпывающий перечень возможных мер в сфере противодействия коррупции, объем и содержание принимаемых мер, судебная практика свидетельствует о том, что невыполнение таких обязанностей организациями является нарушением законодательства о противодействии коррупции, а соответствующие требования к организации об устранении нарушений, вынесенные прокуратурой, законны и обоснованны⁴.

¹ URL: <http://media.rsp.ru/document/1/8/d/8db23446b6f50286ec4faa5a85023232.pdf>

² Участниками Антикоррупционной хартии российского бизнеса являются такие крупные компании, как Tele2, «Детский мир», МТС, «ВымпелКом», «Норильский никель» и др.

³ Организации должны задействовать все возможности (механизмы саморегулирования) для разработки антикоррупционных мер, при этом учитывая специфику своей деятельности, основанную в том числе на таких факторах, как месторасположение, размер и количество дочерних компаний, совокупность рисков. В основном совершенствование антикоррупционных программ организациями происходит путем использования внутренних корпоративных инструментов, таких как рассмотрение жалоб, разрешение конфликта интересов и др. Нацеленность на предотвращение коррупционных действий касается не только ситуаций внутри компаний. Взаимоотношения компаний с дочерними компаниями, партнерами по бизнесу и третьими лицами должны выстраиваться в соответствии с антикоррупционными принципами. Согласно Антикоррупционной хартии российского бизнеса компании придерживаются принципа взаимной ответственности бизнеса и государства, согласованных и целенаправленных действий для эффективно противодействия коррупции.

⁴ См.: Решение Ленинского районного суда г. Орска Оренбургской области № 2-1205/2014 2-1205/2014-М-1124/2014 М-1124/2014 от 21 июля 2014 г. // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/ba9RjNQ4x0Yt/>

Элементы системы внутреннего контроля хозяйствующего субъекта (ХС), обеспечивающие соблюдение требований по противодействию коррупции¹

Элементы системы внутреннего контроля	Меры внутреннего контроля
<p>1. Установление ответственности за обеспечение соблюдения требований по противодействию коррупции</p>	<p>Закрепление этических стандартов деятельности ХС в виде политик, процедур, кодекса этики / кодекса поведения</p> <p>Приверженность руководства ХС культуре честности, этическим стандартам и ценностям организации в процессе осуществления деятельности, принятия управленческих решений и оценки/вознаграждения работников</p> <p>Ознакомление работников с кодексом этики / кодексом поведения в письменном виде</p> <p>Оперативное реагирование руководства ХС на выявляемые случаи нарушения требований кодекса этики / кодекса поведения и (или) случаи неэтичного поведения</p> <p>Внедрение и поддержка руководства ХС внутренней политики и культуры недопустимости нарушения/обхода требований внутреннего контроля</p> <p>Регулярный пересмотр руководством ХС политики и процедур в области внутреннего контроля, в том числе направленных на предотвращение и выявление коррупционных правонарушений, а также кодекса этики / кодекса поведения, чтобы учесть изменения законодательства и внутренней среды; доведение любых изменений до работников</p>
<p>2. Оценка рисков коррупционных правонарушений</p>	<p>Формирование подразделения по управлению рисками, или назначение ответственного лица по управлению рисками, или организация процесса выявления рисков, оценки значимости данных рисков и вероятности их возникновения, а также принятие решений о мерах по сокращению и управлению данными рисками</p> <p>Регулярное представление ответственным подразделением или лицом отчетов представителям собственников или исполнительному органу ХС</p>

	<p>Рассмотрение ответственным подразделением или лицом (помимо выявления и оценки рисков) наличия стимулов, возможностей и обстоятельств, способствующих совершению правонарушений, в том числе коррупционных, а также осуществление общей оценки рисков для непрерывной деятельности ХС</p> <p>Получение руководством ХС информации и данных, поддерживающих процесс оценки рисков, как из внутренних, так и из внешних источников</p>
<p>3. Специальные процедуры внутреннего контроля</p>	<p>Осуществление ХС при приеме работников на ключевые должности специальной проверки кандидатов (например, проверка документов об образовании, получение отзывать (включая посредством непосредственного контакта с лицами, предоставившими отзывать) с прежнего места работы, проверка фактов наличия судимости, информации о совершенных правонарушениях, в том числе обвинениях/подозрениях, не завершившихся судебным разбирательством)</p> <p>Осуществление ХС преддоговорной проверки контрагентов, в том числе их правового и налогового статуса</p> <p>Осуществление ХС преддоговорной проверки сделки (договора) с точки зрения соответствия требованиям применимого законодательства и внутренней организационно-распорядительной документации ХС</p> <p>Согласование договоров не менее чем на двух уровнях одобрения и осуществление их представителями нескольких подразделений (например, юридической и финансовой служб)</p>

¹ См.: Методические рекомендации по организации и осуществлению аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами противодействия коррупции (приложение № 1 к протоколу заседания Совета по аудиторской деятельности от 6 июня 2017 г. № 34).

Элементы системы внутреннего контроля	Меры внутреннего контроля
3. Специальные процедуры внутреннего контроля (продолжение)	<p>Установление и применение при осуществлении закупок и платежей лимитов ответственности, предполагающих различный уровень (в том числе единоличным исполнительным органом) согласования в зависимости от сумм закупок и платежей</p> <p>Организация для закупок, суммы которых превышают установленные лимиты, тендерного процесса</p> <p>Наличие для договоров с организациями, зарегистрированными в иностранных юрисдикциях, предоставляющих низкий уровень налогообложения («налоговое убежище»), санкционирования (одобрение) единоличным исполнительным органом или должностным лицом, ответственном за осуществление контроля</p> <p>Организация процессов и процедур закупок и продаж с учетом положений кодекса этики / кодекса поведения и необходимости обеспечить соблюдение законодательства о противодействии коррупции</p>
4. Информирование и коммуникация	<p>Регулярное осуществление ХС информирования работников об изменениях законодательства и внутренней организационно-распорядительной документации, в том числе путем обучения</p> <p>Реализация программ профессионального обучения, соответствующего требованиям регулирующих органов и профессиональных объединений</p> <p>Наличие сообщений о фактах (подозрениях) коррупции и недобросовестного или неэтичного поведения в соответствии со специальной процедурой (например, горячая линия); проведение по фактам нарушений (подозрениям), сообщаемым посредством горячей линии, независимых расследований; доведение результатов расследований до сведения соответствующего уровня руководства и (или) представителей собственников</p>

§ 3. Основные меры противодействия коррупции...

	<p>Согласование внешних коммуникаций ХС с ответственными руководителями; контроль переписки и иного взаимодействия ХС с государственными органами руководством или специально назначенным ответственным лицом</p>
<p>5. Мониторинг внутреннего контроля</p>	<p>Регулярная проверка ответственного подразделения или лица (например, служба внутреннего аудита или внутренний аудитор) работоспособности и эффективности системы внутреннего контроля, сохранности и эффективности использования активов; подготовка по результатам проверок отчетов и рекомендаций по устранению недостатков и предотвращению нарушений для комитета по аудиту (если он создан), руководства и (или) представителей собственников ХС</p> <p>Проведение ответственным подразделением или лицом специальных проверок и исследований фактов коррупции, подозрений в коррупции и операций, имеющих коррупционные признаки</p> <p>Выполнение по результатам проведения мероприятий, запланированных для устранения выявленных недостатков и предотвращения нарушений, дополнительных контрольных действий</p>

Реализация указанных процедур направлена, прежде всего, на снижение рисков установления юридической ответственности за подкуп должностных лиц в отношении компаний. Недостаточность данных мер, принятых учреждением, препятствует реализации единой государственной политики в сфере противодействия коррупции и эффективному внедрению соответствующих антикоррупционных механизмов.

Определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений. Организациям предписано устанавливать структурные подразделения (отделы) и (или) должностных лиц, которые будут нести ответственность за сферу предупреждения коррупционных и иных неправомерных деяний, в соответствии с целями, спецификой деятельности, структурой, материальными ресурсами, численностью и другими основополагающими признаками.

В связи с указанным предписанием необходимо четко определить основные полномочия структурного подразделения или должностных лиц, ответственных за данное направление работы. Такие положения могут быть предусмотрены:

- в антикоррупционной политике организации и иных нормативных документах, устанавливающих антикоррупционные процедуры;
- трудовых договорах и должностных инструкциях ответственных работников;
- положении о подразделении, ответственном за противодействие коррупции.

При этом руководителю организации необходимо наделить указанный орган такими полномочиями, которые будут способствовать должному проведению антикоррупционных мероприятий, в том числе в отношении лиц, занимающих высокие посты в организации. Более того, для действенной реализации указанных мер данное структурное подразделение должно непосредственно подчиняться только руководству организации. При его создании рекомендуется акцентировать внимание как на установлении штатной численности сотрудников, так и на необходимости обеспечения их определенными техническими ресурсами, достаточными для исполнения возложенных функций и поставленных задач.

Также следует определить круг обязанностей структурного подразделения, ответственного за профилактику коррупционных деяний. К компетенции указанного подразделения можно отнести такие меры, как: создание антикоррупционных политик и проектов

внутренних нормативных актов организации в сфере предупреждения коррупции (кодекс этики, антикоррупционные стратегии и т.д.); установление системности в проведении контрольных мероприятий по выявлению коррупционных правонарушений сотрудниками организации; осуществление механизма оценки коррупционных рисков; прием сообщений и рассмотрение жалоб о случаях склонения работников к совершению коррупционных правонарушений в интересах или от имени иной организации, а также о случаях совершения коррупционных правонарушений работниками, контрагентами организации или иными лицами; организация заполнения и рассмотрения деклараций о конфликте интересов; создание и организация антикоррупционной образовательной платформы, включающей в себя осуществление не только индивидуального консультирования работников, но и проведение обучающих мероприятий по вопросам противодействия коррупции; формирование культуры антикоррупционного поведения среди работников организации, проявляющейся в создании нравственного иммунитета к неправомерным деяниям и, как следствие, к неприятию любых коррупционных проявлений; оказание содействия уполномоченным представителям контрольно-надзорных и правоохранительных органов при осуществлении ими инспекционных проверок деятельности организации по вопросам предупреждения и противодействия коррупции; оказание содействия уполномоченным представителям правоохранительных органов при проведении мероприятий по пресечению или расследованию коррупционных преступлений, включая оперативно-разыскные мероприятия; проведение анализа и подведение результатов антикоррупционной деятельности, предоставление соответствующих отчетных документов руководству организации.

Сотрудничество организации с правоохранительными органами. В соответствии с Методическими рекомендациями¹ сотрудничество с правоохранительными органами в рассматриваемой сфере представляет собой один из основополагающих показателей следования организации общепризнанным антикоррупционным стандартам поведения.

Представляется необходимым в рамках комментируемой статьи рассмотреть возможные формы данного сотрудничества.

Как правило, организации следует принять на себя публичное обязательство уведомлять соответствующие правоохранительные органы о случаях совершения коррупционных правонарушений,

¹ URL: <http://rosmintrud.ru>

о которых организации стало известно (работникам организации) . При этом важно учитывать подследственность преступлений.

Также необходимо установить лицо, на которое будет возлагаться обязанность по уведомлению соответствующих правоохранительных органов о случаях совершения коррупционных правонарушений, о которых стало известно организации.

Более того, организации должны брать на себя обязательство воздерживаться от каких-либо санкций в отношении своих сотрудников, сообщивших в правоохранительные органы информацию о подготовке или совершении коррупционного правонарушения.

Организации могут взаимодействовать с правоохранительными органами в различной форме. Основные направления данного сотрудничества заключаются в оказании содействия уполномоченным представителям контрольно-надзорных и правоохранительных органов при проведении ими инспекционных проверок деятельности организации по вопросам предупреждения и противодействия коррупции, а также при проведении мероприятий по пресечению или расследованию коррупционных преступлений, включая оперативно-разыскные мероприятия.

Эффективная реализация взаимодействия возможна только при условии оказания поддержки в выявлении и расследовании правоохранительными органами фактов коррупции, принятия всех необходимых мер по сохранению и передаче в правоохранительные органы документов и информации, содержащих данные о коррупционных правонарушениях, как руководством организации, так и всеми ее сотрудниками. Также необходимо привлекать специалистов в области права для подготовки соответствующих материалов по запросам правоохранительных органов. Недопустимо вмешательство руководства и сотрудников организации в выполнение служебных обязанностей должностными лицами судебных или правоохранительных органов.

Таким образом, организации обязаны принять необходимые внутренние документы и внедрить процедуры по сотрудничеству с правоохранительными органами. В качестве примера подобных документов следует привести двухсторонние соглашения об информационном взаимодействии с правоохранительными органами, предполагающие раскрытие и оперативный обмен информацией по вопросам противодействия коррупции.

Под взаимодействием организации с правоохранительными органами понимается основанная на законах и подзаконных нормативных актах, согласованная по цели (противодействие коррупции), месту и времени деятельность представителей сторон по совместному решению поставленных перед ними задач.

Взаимодействие в сфере противодействия коррупции строится на фундаменте строгого соблюдения сторонами основополагающих принципов:

- законности, то есть осуществления сотрудничества в соответствии с законодательством, которое регулирует как совместную деятельность, так и порядок функционирования каждой стороны в отдельности;

- согласованности усилий сторон сотрудничества, основанной на взаимной заинтересованности каждой из сторон в эффективной деятельности друг друга (на осознании своей роли в этом процессе) и на действенном включении в деятельность другого субъекта;

- самостоятельности каждой из сторон в пределах, установленных законодательством Российской Федерации.

Сотрудничество в противодействии коррупции может осуществляться в следующих формах:

- направление материалов, информирующих правоохранительные органы о совершении коррупционных правонарушений;

- направление запросов в соответствующие правоохранительные органы для получения необходимой достоверной информации;

- взаимодействие в рамках обеспечения соблюдения служащими требований к служебному поведению и при проведении проверок по фактам нарушения служащими указанных требований;

- оказание содействия уполномоченным представителям контрольно-надзорных и правоохранительных органов при проведении ими инспекционных проверок деятельности банка по вопросам предупреждения и противодействия коррупции;

- оказание содействия уполномоченным представителям правоохранительных органов при проведении мероприятий по пресечению или расследованию коррупционных преступлений, включая оперативно-разыскные мероприятия;

- недопущение вмешательства работников банка в выполнение служебных обязанностей должностными лицами судебных или правоохранительных органов.

Подразделение, ответственное за взаимодействие с правоохранительными органами по вопросам противодействия коррупции, а также за организацию и регламентацию процесса взаимодействия, — служба безопасности.

Разработка и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации. Важным элементом работы по предупреждению коррупции является внедрение антикоррупционных стандартов поведения работников в корпоративную культуру организации.

Создание антикоррупционной «культуры соответствия» включает в себя ряд элементов — приверженность высшего руководства, четко сформулированные стандарты (политики и процедуры, адаптированные к реальным рискам, с которыми сталкивается компания) и систему внутреннего контроля, которая осуществляет, отслеживает и применяет частые сообщения от высшего руководства, усиливающие их приверженность и вовлеченность, регулярное обучение сотрудников и третьих лиц по вопросам соответствия требованиям, а также постоянный мониторинг и аудит соответствия соответствующим корректирующим действиям. Тем не менее ключевым является первый элемент, приверженность и личное участие высшего руководства компании в установлении «тона сверху», которое серьезно относится к соблюдению правовых и этических норм, честно и добросовестно во всех отношениях с точки зрения бренда и идентичности компании. Это обязательство высшего руководства должно подтверждаться и поддерживаться на постоянной основе посредством эффективной системы внутреннего контроля, предназначенной для мониторинга соблюдения и выявления любых случаев обеспокоенности или несоблюдения.

В отдельных случаях в комплаенс-систему предлагается внедрять принцип «тон посередине», заключающийся в полной интеграции среднего менеджмента в систему комплаенс-процедур и определении их ответственности за их реализацию, так как именно на этом уровне корпоративного управления возникают наибольшие риски комплаенса. Такой уровень приверженности приведет к тому, что компания дистанцируется от коррупционных бизнес-моделей, уволит или не станет нанимать сотрудников или третьих лиц, не соответствующих юридическим и этическим стандартам компании. Когда этот уровень обязательств существует и постоянно демонстрируется, контролируется и применяется старшим руководством компании, развивается культура комплаенса.

Антикоррупционные стандарты и процедуры должны удерживать организации от использования небезопасных и недобросовестных практик. Работники организации должны относиться к выполнению своих служебных обязанностей максимально ответственно, не допуская халатности и ошибок. Дисциплинированность характеризуется выдержанностью, внутренней организованностью, готовностью и привычкой работника подчинять собственные действия интересам слаженной и эффективной работы организации.

К основным принципам добросовестной работы сотрудников организации можно отнести:

§ 3. Основные меры противодействия коррупции...

- исполнение должностных обязанностей добросовестно и на высоком профессиональном уровне;
- осуществление своей деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации, нормативными документами организации и должностной инструкцией;
- исключение действий, связанных с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению своих должностных обязанностей;
- соблюдение норм служебной, профессиональной этики и правил делового поведения;
- воздержание от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в добросовестном исполнении работниками должностных обязанностей, а также уклонение от ситуаций, способных нанести ущерб их репутации или авторитету организации;
- принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации, нормативными актами организации мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;
- воздержание от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности организации, ее руководства, если это не входит в должностные обязанности работника;
- соблюдение установленных в организации правил предоставления сведений, подлежащих защите.

Обязанности работников организации в части предупреждения и противодействия коррупции могут быть одинаковыми, общими для всех сотрудников организации или специальными, то есть устанавливаться для отдельных категорий работников.

Общими обязанностями работников могут быть:

- воздержание от совершения и (или) участия в совершении коррупционных правонарушений в интересах или от имени организации;
- воздержание от поведения, которое может быть истолковано окружающими как готовность совершить или участвовать в совершении коррупционного правонарушения в интересах или от имени организации;
- незамедлительное информирование непосредственного руководителя, лица, ответственного за реализацию антикоррупционной политики, руководства организации о случаях склонения работника к совершению коррупционных правонарушений;
- незамедлительное информирование непосредственного начальника, лица, ответственного за реализацию антикоррупционной политики, руководства организации о ставшей известной работнику информации о случаях совершения коррупционных правонарушений

другими работниками, контрагентами организации или иными лицами;

– информирование непосредственного начальника или иного ответственного лица о возможности возникновения либо возникшем у работника конфликте интересов.

В целях обеспечения эффективного исполнения возложенных на работников обязанностей необходимо четко регламентировать процедуры их соблюдения. Так, в частности, порядок уведомления работодателя о случаях склонения работника к совершению коррупционных правонарушений или о ставшей известной работнику информации о случаях совершения коррупционных правонарушений следует закрепить в локальном нормативном акте организации. В данном документе необходимо предусмотреть каналы и формы представления уведомлений, порядок их регистрации и сроки рассмотрения, а также меры, направленные на обеспечение конфиденциальности полученных сведений и защиты лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях.

В качестве методического материала при подготовке локального нормативного акта предлагается использовать Методические рекомендации о порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного или муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений, включающие перечень сведений, содержащихся в уведомлениях, вопросы организации проверки этих сведений и порядок регистрации уведомлений¹.

Отказ организации от участия в коррупционных сделках и профилактика коррупции способствуют добросовестному поведению сотрудников данной организации по отношению друг к другу и к самой организации. И наоборот, лояльная позиция организации к незаконному и неэтичному поведению контрагентов может привести к появлению у сотрудников ощущения, что такое поведение приемлемо и в отношении своего работодателя и коллег.

В антикоррупционной работе организации, осуществляемой во взаимодействии с организациями-контрагентами, можно условно выделить два направления: 1) установление и сохранение деловых отношений с теми организациями, которые осуществляют свою деятельность в добросовестной и честной манере, заботятся о собственной репутации, демонстрируют поддержку высоких этических

¹ См.: Письмо Минздравсоцразвития России от 20 сентября 2010 г. № 7666-17 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/antikorr/1>

стандартов при ведении бизнеса, реализуют собственные меры по противодействию коррупции, участвуют в коллективных антикоррупционных инициативах; 2) распространение среди организаций-контрагентов программ, политик, стандартов поведения, процедур и правил, направленных на профилактику и противодействие коррупции, которые применяются в организации. Определенные положения о соблюдении антикоррупционных стандартов могут включаться в договоры, заключаемые с организациями-контрагентами.

К мерам по предупреждению коррупции, принимаемым в организации, также можно отнести следующие стандарты и процедуры, направленные на обеспечение добросовестной работы организации:

1) *оценка и управление коррупционными рисками*. Оценка коррупционных рисков является важнейшим элементом антикоррупционной политики. Она позволяет обеспечить соответствие реализуемых антикоррупционных мероприятий специфике деятельности организации и рационально использовать ресурсы, направляемые на осуществление работ по профилактике коррупции. Данный вид деятельности организации включает проведение периодической оценки коррупционных рисков в целях выявления сфер деятельности организации, наиболее подверженных таким рискам, и разработку соответствующих антикоррупционных мер;

2) *ротация работников, занимающих должности, связанные с высоким коррупционным риском*, для чего в организации утверждается перечень соответствующих должностей, а также план ротации. Наряду с плановой ротацией в отдельных случаях возможно применение механизма внеплановой ротации. Данная разновидность ротации может применяться при высоком уровне риска коррупционных действий отдельных работников организации. Оптимальный период ротации достигается следующими способами:

во-первых, период занятия должности не должен позволять сформировать устойчивые коррупционные связи или ожидаемая выгода от таких связей с учетом отведенного периода должна отсутствовать или быть незначительной — данный критерий является первостепенным для определения периода плановой ротации;

во-вторых, период занятия должности должен позволять сотруднику в достаточной степени адаптироваться к условиям работы.

Если время, необходимое для формирования устойчивых коррупционных связей, будет меньше времени, необходимого для полноценной адаптации работника, то ротация не является целесообразной;

3) *введение антикоррупционных положений в трудовые договоры работников*, а именно:

не совершать коррупционных правонарушений при исполнении своих обязанностей по трудовому договору в соответствии с антикоррупционной политикой организации;

уведомлять работодателя об обращении к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений, а также если работнику станет известно, что от имени работодателя осуществляется организация (подготовка) и (или) совершение коррупционных правонарушений;

принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов и незамедлительно уведомлять работодателя о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

Работник предупреждается о возможности привлечения в установленном законодательством Российской Федерации порядке к дисциплинарной, административной, гражданско-правовой и (или) уголовной ответственности за нарушение антикоррупционных требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также антикоррупционной политикой организации;

4) *консультирование и обучение работников организации*. В этом направлении организации осуществляют: ежегодное ознакомление работников под роспись с нормативными документами, регламентирующими вопросы предупреждения и противодействия коррупции в организации; проведение обучающих мероприятий по вопросам профилактики и противодействия коррупции; организацию индивидуального консультирования работников по вопросам применения (соблюдения) антикоррупционных стандартов и процедур. Обучение может проводиться по следующей тематике: коррупция в государственном и частном секторах экономики — теоретическая часть; юридическая ответственность за совершение коррупционных правонарушений; ознакомление с требованиями законодательства и внутренними документами организации по вопросам противодействия коррупции и с порядком их применения в деятельности организации; прикладная часть — выявление и разрешение конфликта интересов при выполнении трудовых обязанностей, поведение в ситуациях коррупционного риска, в частности в случаях вымогательства взятки со стороны должностных лиц государственных, муниципальных иных организаций; взаимодействие с правоохранительными органами по вопросам профилактики и противодействия коррупции;

5) *осуществление внутреннего контроля и аудита*¹ должно способствовать профилактике и обеспечению надежности и достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности организации, обеспечению соответствия деятельности организации требованиям нормативных правовых актов и локальных нормативных актов организации. Для этого система внутреннего контроля и аудита должна учитывать требования антикоррупционной политики, реализуемой организацией, должны осуществляться: проверка соблюдения различных организационных процедур и правил деятельности, которые значимы с точки зрения работы по профилактике и предупреждению коррупции; контроль документирования операций хозяйственной деятельности организации; проверка экономической обоснованности проводимых операций в сферах коррупционного риска. В части обеспечения соответствия системы внутреннего контроля и аудита организации требованиям ее антикоррупционной политики проводится регулярный контроль: соблюдения внутренних процедур; данных бухгалтерского учета, наличия и достоверности первичных документов бухгалтерского учета; экономической обоснованности расходов в сферах с высоким коррупционным риском (обмен деловыми подарками, представительские расходы, благотворительные пожертвования, вознаграждения внешних консультантов);

6) *получение и дарение подарков, гостеприимство*. Гражданскому служащему, осуществляющему в отношении организации контрольно-надзорные функции, запрещено получать любые подарки от организации и ее представителей. Представительские расходы, в том числе на деловое гостеприимство, могут быть как произведены от имени и за счет организации, а подарки или услуги могут быть предоставлены или оказаны от имени и за счет организации, так и приняты от физических лиц и юридических лиц, в том числе имеющих деловые отношения с организацией или стремящихся к созданию таковых, только при условии, если они:

- обоснованны, соразмерны и не являются предметами роскоши;
- прямо связаны с законными целями деятельности организации, например с презентацией или завершением бизнес-проектов, успешным выполнением контрактов либо с общепринятыми праздниками;
- соответствуют принятой деловой практике и не выходят за рамки норм делового общения (цветы, конфеты, сувениры рекламного характера и т.п.);

¹ См.: Методические рекомендации по организации и осуществлению аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами противодействия коррупции (приложение № 1 к протоколу заседания Совета по аудиторской деятельности от 6 июня 2017 г. № 34).

– не представляют собой скрытое вознаграждение за услугу, действие, бездействие, попустительство, покровительство, предоставление прав, принятие определенного решения о сделке, соглашении, лицензии, разрешении и иных аналогичных решений или попытку оказать влияние на получателя с иной незаконной или неэтичной целью;

– не нанесут ущерба деловой репутации организации, работников организации и ее органов управления в случае раскрытия информации о них;

– не противоречат требованиям внутренних нормативных документов организации, определяющих принципы профессиональной этики и этические нормы делового общения, иных внутренних нормативных документов организации и законодательства Российской Федерации.

Не допускаются подарки от имени организации, ее работников и представителей третьим лицам в виде денежных средств, наличных или безналичных в любой валюте.

Не допускается принятие сотрудником организации денежных сумм или подарков, которые могут быть легко конвертированы в денежные средства (например, банковский чек, дорожный чек, банковская карта, подарочный сертификат, электронный кошелек и т.п.);

7) *внедрение системы подачи заявлений*, которая включает в себя горячую линию для руководителей, должностных лиц, сотрудников, агентов и третьих лиц в целях информирования о предполагаемых нарушениях кодекса этики и служебного поведения работников организации или коррупционных правонарушениях. Регистрации подлежат все обращения на горячую линию по фактам коррупционной направленности (иных правонарушений). Регистрация обращений на горячую линию отражается в журнале учета обращений, где указываются:

- порядковый номер поступившего обращения;
- дата и время принятия обращения;
- фамилия и инициалы работника, принявшего обращение;
- фамилия, имя, отчество, адрес, контактный телефон гражданина (электронный адрес), позвонившего на горячую линию;
- краткое содержание обращения;
- подпись работника, принявшего обращение;
- дата и номер исходящего письма о направлении сведений, содержащихся в обращении, для проверки.

При обработке поступивших сообщений соблюдаются правила строгой конфиденциальности и по желанию работника, передавшего сообщение, — анонимности. Также на телефон горячей линии или

электронный адрес организации можно обратиться за разъяснением антикоррупционных положений организации либо антикоррупционного законодательства;

8) использование в договорах стандартных *антикоррупционных оговорок*. К числу основных принципов, связанных с выработкой и применением адекватных процедур по предотвращению взяточничества, относится в том числе мониторинг контрагентов на стадии исполнения договорных обязательств, а также информирование контрагентов об антикоррупционной политике, процедурах, контроле и санкциях. Включение в договоры стандартных антикоррупционных оговорок позволяет установить юридические обязанности сторон по антикоррупционному поведению в рамках исполнения отдельно взятого договора. Нарушение данных юридических обязанностей влечет применение ответственности в виде возмещения убытков нарушившей стороне, создает юридическую базу для мониторинга контрагентов в ходе исполнения договоров на предмет соблюдения антикоррупционных обязанностей и выполняет коммуникативную функцию, поскольку четко информирует контрагентов об антикоррупционной политике организации¹.

В случае несоблюдения сроков предоставления соответствующей информации либо подтверждения факта нарушения антикоррупционных обязательств одной стороной другая сторона вправе отказаться от договора и потребовать возмещения убытков. Механизм применения антикоррупционной оговорки основывается на системе организации договорной работы в организации и закрепляется в положении о договорной работе, приказе руководителя о включении антикоррупционной оговорки во все действующие договоры независимо от степени коррупционных рисков, связанных с конкретным договором и его контрагентом.

Так, в юридических исследованиях справедливо предлагается «в законодательстве закрепить правило об обязательном включении

¹ Обязательства сторон по соблюдению антикоррупционного законодательства Российской Федерации включают в себя: условия обязательного информирования сторон о фактах несоблюдения антикоррупционных обязательств; условия об отказе каждой из сторон от какого-либо стимулирования работников другой стороны, ставящего работника в определенную зависимость и направленного на обеспечение выполнения этим работником каких-либо действий в пользу стимулирующей его стороны; условия о гарантиях сторон по осуществлению надлежащего разбирательства по фактам несоблюдения антикоррупционных обязательств и применению мер по устранению практических затруднений; условия о гарантиях конфиденциальности исполнения антикоррупционных условий и отсутствия негативных последствий для обратившихся с сообщениями о фактах нарушений.

в соглашения антикоррупционной оговорки как инструмента, позволяющего установить юридические обязанности сторон по антикоррупционному поведению в рамках исполнения отдельно взятого договора»¹.

В целом антикоррупционные меры в *договорной работе* предусматривают:

- отказ от работы с аффилированными структурами, если это может привести к конфликту интересов;
- отказ от работы с фирмами-однодневками и иными организациями, преследующими противоправные цели;
- идентификацию контрагента;
- использование обещаний, предложений, передачи или получения какой-либо неправомерной выгоды или преимущества должностному лицу или сотруднику другой компании за его действие или бездействие в нарушение установленных обязанностей;
- отказ от работы с компаниями, нарушающими антикоррупционное и иное законодательство;
- легальность оплаты сделки;
- контроль за обоснованностью, соразмерностью вознаграждения агентов, советников и других посредников, а также за его соответствием реальным и законным услугам и соблюдением установленного легального порядка выплаты;
- запрет проведения неучтенных или неправильно учтенных операций;
- запрет создания неофициальной (двойной) отчетности;
- запрет ведения учета несуществующих расходов;
- отказ от незаконного получения преимуществ в договорной работе;
- запрет намеренного уничтожения бухгалтерской и иной документации ранее сроков, предусмотренных законодательством.

Таким образом, увеличение числа антикоррупционных требований к договорной работе организации обуславливает необходимость вовлеченности должностных лиц и подразделений, выполняющих функции по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в данный бизнес-процесс.

Не менее важной составляющей антикоррупционных комплаенс-процедур является проведение антикоррупционной экспертизы. Такую экспертизу рекомендовано проводить на систематической основе в отношении локальных нормативных актов организации (положения об оплате труда, положения о выполнении особо важных

¹ Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 10, 11.

заданий, положения о закупочных процедурах и т.д.). Кроме того, бизнес-структуры в порядке, предусмотренном ст. 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств обязаны проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации. В целях предупреждения коррупции организациям рекомендуется разработать и принять кодекс этики и служебного поведения работников. Такой кодекс имеет более широкий спектр действия, чем регулирование вопросов, непосредственно связанных с запретом совершения коррупционных правонарушений. В кодекс включаются положения, устанавливающие ряд правил и стандартов поведения работников, затрагивающих этику деловых отношений и направленных на формирование добросовестного поведения работников и организации в целом.

Кодексы этики и служебного поведения могут различаться по степени жесткости устанавливаемой регламентации. С одной стороны, кодекс может закрепить только основные ценности и принципы, которые организация намерена культивировать в своей деятельности, с другой — устанавливать конкретные, обязательные для соблюдения правила поведения. Организации следует разработать кодекс этики и служебного поведения исходя из собственных потребностей, задач и специфики деятельности. Использование типовых решений нежелательно. Вместе с тем при подготовке своего кодекса организация может использовать кодексы этики и служебного поведения, принятые в данном профессиональном сообществе.

Кодекс этики и служебного поведения закрепляет как общие ценности, принципы и правила поведения, так и специальные, направленные на регулирование поведения в отдельных сферах. Примерами общих ценностей, принципов и правил поведения являются:

- соблюдение высоких этических стандартов поведения;
- поддержание высоких стандартов профессиональной деятельности;
- следование лучшим практикам корпоративного управления;
- создание и поддержание атмосферы доверия и взаимного уважения;
- следование принципу добросовестной конкуренции;
- следование принципу социальной ответственности бизнеса;

- соблюдение законности и принятых на себя договорных обязательств;
- соблюдение принципов объективности и честности при принятии кадровых решений.

Общие ценности, принципы и правила поведения могут быть раскрыты и детализированы для отдельных сфер (видов) деятельности. Например, в сфере кадровой политики может быть закреплён принцип продвижения на вышестоящую должность только исходя из деловых качеств работника или введён запрет на работу в организации родственников, если существует их прямая подчиненность друг другу. При этом в кодекс могут быть введены правила реализации определенных процедур, направленных на поддержание декларируемых стандартов, и установления используемой терминологии. Например, при закреплении принципа продвижения на вышестоящую должность только на основе деловых качеств работника может быть предусмотрена процедура обращения работника с жалобой на нарушение этого принципа. При установлении запрета на работу в организации родственников, если имеется их прямая подчиненность друг другу, может быть дано точное определение понятия «родственники», то есть четко определен круг лиц, на которых распространяется действие данного запрета. Таким образом, кодекс этики и служебного поведения может не только декларировать определенные ценности, принципы и стандарты поведения, но и устанавливать правила и процедуры их внедрения в практику деятельности организации.

Несмотря на то что конкретное содержание кодекса этики и служебного поведения во многом зависит от организации и соответствующей отрасли и области, в которой она осуществляет свою деятельность, большинство из них имеют много общего. Кодекс может содержать различные правила, предписывающие, как вести себя сотруднику или руководителю компании в определенных ситуациях и в соответствии с этическими нормами. В этом смысле в любом кодексе поведения должны содержаться положения, регулирующие следующие вопросы:

- конфликт интересов;
- противодействие коррупции/мошенничеству;
- соблюдение закона о конкуренции;
- соблюдение прав человека;
- этика и защита от дискриминации;
- конфиденциальность и защита данных;
- адекватное ведение бухгалтерского учета / своевременное представление отчетности / своевременное представление баланса;

- злоупотребление инсайдерской информацией;
- безопасность в области обработки данных;
- соблюдение экологического законодательства;
- соблюдение положений по охране здоровья;
- нормативные требования к работе корпоративного управления;
- обязанности совета директоров;
- обязанности каждого предпринимателя;
- права клиентов.

Обычно юридические требования, содержащиеся в кодексах, связаны в большей степени с трудовым законодательством, в частности с дисциплинарными мерами в отношении сотрудников, которые нарушают правила кодекса. Тем не менее любые внутрикорпоративные наказания за нарушение кодекса зависят от различных факторов, например от включения кодекса поведения в трудовой договор.

Принятие кодекса этики и служебного поведения включает в себя несколько преимуществ для организации. С юридической точки зрения такой кодекс является важным элементом в любой программе для предотвращения и (или) обнаружения преступлений организации. В этом смысле кодекс показывает, насколько система compliance является эффективной, что существенно облегчает профилактику и предотвращение преступного поведения лиц, работающих под прикрытием юридического лица.

Соблюдение организацией кодекса этики и служебного поведения способно повлиять на ее рейтинговые оценки. Также можно получить определенные преимущества, например такие, как дифференциация того или иного продукта от остальных, присутствующих на рынке, уменьшение рисков в области управления рисками, сокращение страховых премий и уменьшение числа отказов потребителей, что улучшит отношение конечных потребителей к предлагаемой продукции, поддержание отношений с деловыми партнерами. Если организация посредством кодекса этики и служебного поведения заявляет о своей готовности соблюдать правовые и этические нормы, права работников, она должна требовать того же от других организаций, с которыми заключает сделки.

Организация, которая следует этическим ценностям и принципам социальной ответственности, применяя кодексы, будет иметь больший вес в обществе по сравнению с компанией, у которой такого кодекса нет. Плохая репутация организации, например не соблюдающей нормы трудового права, не только отражается на ней самой, но и влияет на престиж компаний, с которыми она поддерживает коммерческие отношения. Данная ситуация иногда приводит к тому, что большое количество акционеров покидают компанию, которая

не в состоянии разработать кодексы поведения и программы комплаенса, направленные на устранение правовых рисков и давления заинтересованных лиц.

Кроме того, например, нарушение трудовых прав, загрязнение окружающей среды, случаи коррупции и взяточничества могут нанести значительный ущерб имиджу и репутации организации, даже если в процессе разбирательства будет установлено, что компания не совершала те действия, в которых ее обвиняли. К этому добавляются экономические издержки, понесенные в связи с судебным разбирательством и информационной кампанией с целью вернуть доверие потребителей и инвесторов. В споре организация может нести ответственность не только с юридической, но и с социальной точки зрения. Последнее может принести даже больше вреда, чем решение суда.

Таким образом, составленные компанией кодексы этики и служебного поведения являются важным документом, содержащим набор запретов и обязательств. Правила, содержащиеся в кодексе поведения, адресованы сотрудникам организации и юридическому лицу в целом. Они также обращены к остальной части общества (или, точнее, доступны для ознакомления), декларируя, помимо всего прочего, этические принципы и обязательства организации по соблюдению прав человека.

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов. Выявление конфликта интересов в деятельности организации и ее работников является одним из важных способов предупреждения коррупции.

При внедрении в организациях мер по выявлению, предотвращению и урегулированию конфликта интересов следует учитывать, что в настоящее время разные определения понятия «конфликт интересов» и процедуры его урегулирования закреплены в ряде нормативных правовых актов.

Во-первых, соответствующие нормы содержатся в Федеральном законе № 273-ФЗ, а также в принятых в его развитие статьях ТК РФ. Во-вторых, требования по предотвращению и урегулированию конфликта интересов закреплены в некоторых федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах, направленных на регулирование отдельных видов деятельности. При этом и понимание конфликта интересов, и механизмы его регулирования в разных видах деятельности могут существенно различаться. В-третьих, нормативные правовые акты, определяющие правовое положение организаций отдельных организационно-правовых форм, хотя обычно и не содержат прямого упоминания конфликта интересов, но зачастую

устанавливают чрезвычайно важные с точки зрения его регулирования правила осуществления сделок, в отношении которых имеется заинтересованность (см., например, постановление Пленума ВАС РФ от 16 мая 2014 г. № 28 «О некоторых вопросах, связанных с оспариванием крупных сделок и сделок с заинтересованностью»).

Государственные корпорации и государственные компании, созданные на основании федеральных законов, а также публично-правовые компании, созданные на основании федерального закона или указа Президента РФ, при внедрении мер урегулирования конфликта интересов обязаны опираться на определение понятия, закрепленного в ст. 349¹ ТК РФ. Организациям, выполняющим задачи, поставленные перед федеральными государственными органами, рекомендуется принять за основу определение конфликта интересов, закрепленное в ст. 10 Федерального закона № 273-ФЗ. При этом следует учитывать, что к данным организациям могут одновременно применяться нормативные правовые акты, устанавливающие специальные запреты и ограничения в зависимости от характера деятельности, осуществляемой организацией. Организации, не относящиеся к указанным выше типам, не обязаны при разработке соответствующих регулятивных мер основываться на определении конфликта интересов, закрепленном в указанном законе. Им в первую очередь следует руководствоваться нормативными правовыми актами, регулирующими сферу, в которой организация осуществляет свою деятельность.

Статьей 35 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» установлено специальное определение конфликта интересов¹. Понятия «материальная выгода» и «личная выгода» раскрываются в постановлении Правительства РФ от 12 декабря 2004 г. № 770 «Об утверждении типового кодекса профессиональной этики управляющих компаний, специализированного депозитария, брокеров, осуществляющих деятельность, связанную с формированием и инвестированием средств пенсионных

¹ Под конфликтом интересов понимается наличие у должностных лиц, служащих Банка России и их близких родственников прав, предоставляющих им возможность получения лично или через юридического либо фактического представителя материальной и личной выгоды в результате использования ими служебных полномочий в части инвестирования средств пенсионных накоплений или информации об инвестировании средств пенсионных накоплений, ставшей им известной или имеющейся в их распоряжении в связи с осуществлением должностными лицами и служащими Банка России профессиональной деятельности, связанной с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений.

накоплений, и правил согласования кодексов профессиональной этики управляющих компаний, специализированного депозитария, брокеров, осуществляющих деятельность, связанную с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, с Федеральной службой по финансовым рынкам».

Аналогичное определение конфликта интересов закреплено в ст. 36²⁴ Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах».

В отношении кредитных организаций определение конфликта интересов закреплено в Положении Банка России от 16 декабря 2003 г. № 242-П «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах», в соответствии с п. 3.4.2 которого под конфликтом интересов понимается противоречие между имущественными и иными интересами кредитной организации, (или) ее служащих и (или) клиентов, которое может повлечь за собой неблагоприятные последствия для кредитной организации и (или) ее клиентов.

Применительно к организациям, осуществляющим медицинскую или фармацевтическую деятельность, понятие «конфликт интересов» определено в ст. 75 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Под конфликтом интересов понимается ситуация, когда у медицинского или фармацевтического работника при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении лично либо через представителя компании материальной выгоды или иного преимущества, которое влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им профессиональных обязанностей вследствие противоречия между личной заинтересованностью медицинского или фармацевтического работника и интересами пациента. Данный закон обязывает:

- медицинских или фармацевтических работников проинформировать о возникновении конфликта интересов в письменной форме руководителя медицинской организации или руководителя аптечной организации, в которой он работает;

- руководителя медицинской или аптечной организации в семидневный срок со дня, когда ему стало известно о конфликте интересов, в письменной форме уведомить об этом Министерство здравоохранения РФ;

- индивидуального предпринимателя, осуществляющего медицинскую или фармацевтическую деятельность, проинформировать о возникновении конфликта интересов в письменной форме Министерство здравоохранения РФ.

Статья 6.29 КоАП РФ предусматривает наложение административных штрафов за непредставление информации о конфликте интересов при осуществлении медицинской и фармацевтической деятельности. В соответствии с данной статьей:

- непредставление соответствующей информации медицинским или фармацевтическим работником наказывается штрафом в размере от 3 до 5 тыс. руб.;
- непредставление или несвоевременное представление соответствующей информации руководителем медицинской или аптечной организации наказывается штрафом в размере от 5 тыс. до 10 тыс. руб.;
- непредставление соответствующей информации индивидуальным предпринимателем наказывается штрафом в размере от 3 тыс. до 5 тыс. руб.

При этом повторное непредставление или несвоевременное представление информации о конфликте интересов может повлечь дисквалификацию на срок до шести месяцев.

В соответствии с ч. 3 ст. 8 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» под конфликтом интересов в аудиторских организациях понимается ситуация, при которой заинтересованность аудиторской организации, индивидуального аудитора может повлиять на мнение такой аудиторской организации, индивидуального аудитора о достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица.

С целью регулирования и предотвращения конфликта интересов в деятельности своих работников организации принимают положение о конфликте интересов или включают соответствующий раздел в кодекс этики и служебного поведения организации.

Положение о конфликте интересов — это внутренний документ организации, устанавливающий порядок выявления и урегулирования конфликтов интересов, возникающих у работников организации в ходе выполнения ими трудовых обязанностей. Положение о конфликте интересов предусматривает:

- цели и задачи;
- используемые понятия и определения;
- круг лиц, подпадающих под его действие;
- основные принципы управления конфликтом интересов в организации;
- порядок раскрытия конфликта интересов работником организации и порядок его урегулирования, в том числе возможные способы разрешения возникшего конфликта интересов;
- обязанности работников в связи с раскрытием и урегулированием конфликта интересов;

- определение лиц, ответственных за прием сведений о возникшем конфликте интересов и рассмотрение этих сведений;
- ответственность работников за несоблюдение положения о конфликте интересов.

Организация должна взять на себя обязательство по конфиденциальному рассмотрению представленных сведений и урегулированию конфликта интересов.

Поступившая информация должна быть тщательно проверена уполномоченным на это должностным лицом с целью оценки серьезности возникающих для организации рисков и выбора наиболее подходящей формы урегулирования конфликта интересов. Организация может прийти к выводу, что ситуация, сведения о которой были представлены работником, не является конфликтом интересов и, как следствие, не нуждается в специальных способах урегулирования либо что конфликт интересов имеет место, и в этом случае следует использовать различные способы его разрешения, например:

- ограничение доступа работника к конкретной информации, которая может затрагивать личные интересы работника;
- добровольный отказ работника организации или его отстранение (постоянное или временное) от участия в обсуждении и процессе принятия решений по вопросам, которые находятся или могут оказаться под влиянием конфликта интересов;
- пересмотр и изменение функциональных обязанностей работника;
- временное отстранение работника от должности, если его личные интересы входят в противоречие с функциональными обязанностями;
- перевод работника на должность, предусматривающую выполнение функциональных обязанностей, не связанных с конфликтом интересов;
- передача работником принадлежащего ему имущества, являющегося основой возникновения конфликта интересов, в доверительное управление;
- отказ работника от своего личного интереса, порождающего конфликт с интересами организации;
- увольнение работника из организации по своей инициативе;
- увольнение работника по инициативе работодателя за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей и т.д.

Приведенный перечень способов разрешения конфликта интересов не является исчерпывающим. В каждом конкретном случае по

договоренности организации и работника, раскрывшего сведения о конфликте интересов, могут быть найдены иные формы его урегулирования.

При разрешении имеющегося конфликта интересов следует выбирать наиболее мягкую меру урегулирования из возможных с учетом обстоятельств. Более жесткие меры надо использовать только в случае, когда это вызвано реальной необходимостью или когда более мягкие меры оказались недостаточно эффективными. При принятии решения о выборе конкретного метода разрешения конфликта интересов важно учитывать значимость личного интереса работника и вероятность того, что этот личный интерес будет реализован в ущерб интересам организации.

Недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов. Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» установлена обязанность для всех организаций осуществлять внутренний контроль хозяйственных операций, а для организаций, бухгалтерская отчетность которых подлежит обязательному аудиту, — также обязанность организовать внутренний контроль ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской отчетности.

Система внутреннего контроля и аудита организации должна способствовать профилактике и выявлению коррупционных правонарушений. При этом наибольший интерес представляет реализация таких задач системы внутреннего контроля и аудита, как обеспечение надежности и достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности организации, а также соответствия деятельности организации требованиям нормативных правовых актов и локальных нормативных актов. Для этого система внутреннего контроля и аудита должна учитывать требования антикоррупционной политики, реализуемой организацией, в том числе:

- соблюдение различных организационных процедур и правил деятельности, которые значимы с точки зрения работы по профилактике и предупреждению коррупции;
- контроль документирования операций хозяйственной деятельности организации;
- экономическая обоснованность осуществляемых операций в сферах коррупционного риска.

Контроль документирования операций хозяйственной деятельности, прежде всего, связан с обязанностью ведения финансовой (бухгалтерской) отчетности учреждения и направлен на предупреждение и выявление соответствующих нарушений: составление нео-

фициальной отчетности, использование поддельных документов, запись несуществующих расходов, отсутствие первичных учетных документов, исправления в документах и отчетности, уничтожение документов и отчетности ранее установленного срока и т.д.

Искажение или фальсификация бухгалтерской отчетности организации запрещена в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Требования к ведению бухгалтерского учета и контроля в организации следующие:

- все финансово-хозяйственные операции должны быть аккуратно, правильно и детально отражены в бухгалтерском учете организации;
- осуществление финансово-хозяйственных операций без отражения в бухгалтерском учете не допускается;
- вся бухгалтерская документация должна быть доступна для проверки в установленном законом порядке;
- организация должна предоставлять полные и достоверные данные о своей деятельности с расшифровкой всех показателей деятельности;
- организация и ее сотрудники должны оказывать полную поддержку внешним аудиторам;
- администрация и сотрудники организации обязаны всегда предоставлять достоверную финансовую информацию внешним аудиторам, проводящим аудит или оценку финансовых показателей;
- никто из администрации или сотрудников организации не должен предпринимать прямых или косвенных действий, способных повлиять на внешних аудиторов, ввести их в заблуждение или обмануть.

В организации назначаются работники, несущие предусмотренную законодательством Российской Федерации ответственность за подготовку и предоставление полной и достоверной бухгалтерской отчетности в установленные сроки.

В организации устанавливается персональная ответственность работников, в компетенцию которых входит подготовка, составление, представление, направление отчетности и иных документов организации, за составление неофициальной отчетности и использование поддельных документов.

Приказом (распоряжением) организации назначаются должностные лица, ответственные за профилактику коррупционных и иных правонарушений по соответствующим направлениям деятельности. Так, главный бухгалтер назначается ответственным за правильность

ведения учетной и финансовой документации, за недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов.

Ответственные лица и руководители подразделений должны постоянно проводить проверки подлинности документов.

Подлинность документов устанавливается путем проверки достоверности имеющихся в них подписей должностных лиц и соответствия их датам отраженных в них операций, информации, фактов и т.д. Законность отраженных в документах операций устанавливается путем проверки их соответствия законодательству Российской Федерации.

Прокуратурой на постоянной основе проводятся проверки соблюдения требований законодательства о противодействии коррупции в части реализации обязанностей по принятию мер, направленных на предупреждение коррупционных проявлений в организациях, расположенных на территории органа прокуратуры.

Что касается отдельных организаций, то результаты прокурорских проверок по реализации ч. 1 ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ показали, что большинство этих организаций нарушают требования в части определения подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений, принятие локальных актов по вопросам профилактики коррупционных правонарушений, а также мер к предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Полномочия органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением хозяйствующими субъектами антикоррупционного законодательства не отличаются от общих полномочий, определенных ст. 22 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 2202-1), в соответствии с которой прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

— по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, указанных в п. 1 ст. 21 данного федерального закона, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах их нарушения;

— требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, а также ревизий

деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

— вызывать должностных лиц и граждан для дачи объяснений по поводу нарушения законов.

Организациям прокуратуры выдвигают требование в установленный срок предоставить мотивированную информацию о принимаемых мерах, например о том, кто в организации отвечает за профилактическую работу, как осуществляется взаимодействие с правоохранительными органами, деятельность по урегулированию конфликта интересов, существует ли локальный нормативный акт в сфере противодействия коррупции и др.

В результате прокурорских проверок устанавливается, что в отдельных организациях не разработаны и не реализуются меры и мероприятия, направленные на предупреждение и противодействие коррупции, чем создается благоприятная почва для коррупционных проявлений со стороны должностных лиц организации. Часто принятые организациями меры по предупреждению коррупции носят формальный характер, конкретных мероприятий по предупреждению и противодействию коррупции не проводится.

Прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами, указанными в п. 1 ст. 21 Федерального закона № 2202-1, вносит представление об устранении нарушений закона (абз. 3 п. 3 ст. 22). Пунктом 1 ст. 24 данного закона предусмотрено, что представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения. Это представление подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня его внесения должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

В связи с выявленными нарушениями прокурор вносит представление руководителю организации, например следующего содержания: «Проверка показала, что обязанность разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции предприятием не исполняется. Подобное бездействие может свидетельствовать о проявлениях коррупционного характера со стороны руководства организации, что противоречит одному из основных принципов противодействия коррупции — законности, предусмотренному п. 2 ст. 3 Федерального закона № 273-ФЗ» — с требованием принять конкретные меры.

Ненадлежащая работа организации по противодействию коррупции влечет для нее негативные последствия, может способствовать подрыву ее положительного имиджа, возникновению коррупционных скандалов, совершению правонарушений коррупционной направленности, за которые предусмотрена административная и уголовная ответственность.

Анализ судебной практики по соблюдению организациями ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ позволил сформулировать ряд выводов и предложений:

1. Исходя из положений ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. Отсутствие стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации, непринятие соответствующих мер является нарушением данного федерального закона, что устанавливается в ходе прокурорской проверки, целью которой является оценка соблюдения законодательства о противодействии коррупции и при наличии оснований — принятие мер прокурорского реагирования.

2. В представлении прокурора должно быть указано, какие именно меры необходимо принять организации для устранения выявленных нарушений Федерального закона № 273-ФЗ. Решения судов по искам прокуроров должны содержать перечень этих мер, содержащихся в ст. 13³. Исходя из того что организации в Российской Федерации имеют особенности (организационно-правовая форма, сфера деятельности, уровень бизнеса, численность работников и др.), требовать от всех организаций разработки и принятия всего перечня мер по предупреждению коррупции, которые указаны в ст. 13³, представляется нецелесообразным и излишним. Вместе с тем каких-либо критериев выбора этих мер в конкретных ситуациях ни законодательно, ни правоприменительной практикой пока не выработано. В связи с этим представляется необходимым подготовить рекомендации по минимуму антикоррупционных мер по предупреждению коррупции, которые должны разрабатывать и принимать организации в рамках ст. 13³, в зависимости от ее вида, сократив возможности организаций по самостоятельному выбору таких мер. Тем самым следует продолжить начатое в Методических рекомендациях формирование единого подхода к обеспечению работы по профилактике и противодействию коррупции в организациях независимо от их форм собственности, организационно-правовых форм, отраслевой принадлежности и иных обстоятельств. В частности, для организаций, имеющих одного работника, достаточной мерой может быть издание приказа о наделении его функциями должностного

лица, ответственного за профилактику коррупционных и иных правонарушений, принятие антикоррупционной политики. Конкретизация мер, которые необходимо принять организации, может происходить в зависимости от того, что послужило основанием такой проверки. В том случае, если в организации отсутствует необходимая документация, свидетельствующая о принятии мер по предупреждению коррупции, суды должны требовать принять их примерный перечень.

Если же непринятие мер по предупреждению коррупции в организации послужило обстоятельством, способствующим совершению преступления коррупционной направленности, судам целесообразно потребовать от такой организации разработать и принять конкретные меры, специально направленные на устранение причин и условий совершения данного вида преступлений работником этой организации, а также на создание/укрепление корпоративных стандартов неприятия коррупции должностными лицами с высоким уровнем риска. Аналогично следует поступать и в тех случаях, когда непринятие мер по предупреждению коррупции является одной из причин (условий) неправомερных действий организации, непосредственно не связанных с коррупцией, в той или иной сфере ее деятельности (например, охрана окружающей среды и рациональное природопользование; порядок размещения на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг).

3. Подход к соблюдению антикоррупционных требований компанией должен постоянно развиваться — компания должна периодически оценивать свои внутренние и внешние риски, в том числе определять бизнес-подразделения и регионы с наибольшим риском коррупции. Такие оценки и проверки должны проводиться как внутри организации, так и независимыми внешними экспертами.

Политики и процедуры должны контролироваться и пересматриваться для учета изменений в риске и эффективности мер контроля, применяемых для снижения любых таких рисков. К факторам, принимаемым во внимание при проведении таких оценок риска, относят:

- страновой риск;
- бизнес-сектор;
- зависимость от крупных государственных контрактов, лицензий и разрешений;
- индекс восприятия коррупции в рейтинге TI;
- использование третьих лиц;

§ 3. Основные меры противодействия коррупции...

- необычные условия оплаты и чрезмерные комиссионные процедуры;
- предыдущую историю сообщений о взяточничестве или коррупции.

Основные области проверки должны включать:

- а) структуру программы;
- б) ответственность и ресурсы;
- в) культуру этики и тона сверху/снизу;
- г) должную осторожность (осмотрительность);
- д) письменные стандарты;
- е) обучение и коммуникацию;
- ж) отчетность.

Оценка эффективности внутреннего контроля с помощью целевых аудиторских проверок должна включать:

анализ эффективности антикоррупционной комплаенс-программы для обеспечения соответствия кодексу поведения организации и антикоррупционной политике, а также эффективности этих политик и положений для обеспечения соответствия;

проведение интервью с ключевыми руководителями высшего и среднего звена, чтобы понять их знания и взгляды на программу по борьбе со взяточничеством и с коррупцией в масштабах компании и в рамках их конкретных бизнес-подразделений.

4. Эффективные программы по борьбе с коррупцией требуют хорошо подготовленных постоянных коммуникаций и обучения, обновляемых в соответствии с меняющимися правилами и законодательством, и должны предусматривать:

- эффективную связь со всеми директорами, должностными лицами, сотрудниками, консультантами и третьими лицами в отношении корпоративных политик и процедур по борьбе с коррупцией в соответствии с существующими внутренними и применяемыми иностранными антикоррупционными законами;

- периодическое и задокументированное обучение для указанных выше лиц с точки зрения требований применимых антикоррупционных законов, а также антикоррупционной политики, процедур и стандартов организации. Каждый человек, способный вести бизнес с помощью взяточничества или других противоправных способов и средств, должен пройти тренинг по антикоррупционному комплаенсу;

- назначение сотрудника компании, которое несет ответственность за содержание, осуществление, обновление и отслеживание антикоррупционной подготовки;

- учебные ресурсы, которые должны быть достаточными и хорошо осведомлять в вопросах соблюдения антикоррупционных норм.

Обучение должно подчеркнуть позицию компании, согласно которой она не терпит коррупции, ее антикоррупционная политика разработана для обеспечения соответствия антикоррупционным стандартам всех уровней, обучение поможет выявить потенциальные «красные флаги» или проблемные ситуации, а также предоставит рекомендации для сотрудников, сообщающих о нарушениях в компании;

– наличие учебных материалов с возможностью внесения в них соответствующих изменений и модификации по необходимости; сочетание обучения в реальном времени для определенных целевых и старших сотрудников и обучения через Интернет для всех сотрудников. Наряду со старшим руководством сотрудники отдела продаж, маркетинга, финансов, юридического и внутреннего аудита должны пройти усиленную антикоррупционную подготовку.

§ 4. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ СРЕДСТВАМИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

Противодействие коррупции является важнейшим направлением деятельности органов прокуратуры Российской Федерации, которые помимо надзора за исполнением законов в этой сфере организациями всех форм собственности непосредственно реализуют нормы антикоррупционного законодательства. В этой работе задействован весь спектр прокурорских полномочий.

Совершенствование российского антикоррупционного законодательства идет по пути развития в первую очередь механизмов профилактики. С учетом активного формирования практики правоприменения за прошедшее десятилетие поставленные перед органами прокуратуры задачи регулярно корректировались, а полномочия и функции прокуроров в этой сфере расширились.

Наработанная нормативная база позволяет в полной мере реализовать стоящие перед органами прокуратуры задачи. В то же время еще требуют решения комплексные задачи обеспечения единства принципов противодействия коррупции в публичной и частной сферах, усиления антикоррупционной профилактики, совершенствования мероприятий по минимизации последствий коррупции.

Исходя из положений Федерального закона № 2202-1 предметом прокурорского надзора в области противодействия коррупции в сфере бизнеса является соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, регламентирующих противодействие коррупции и действующих на территории Российской Федерации, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций,

§ 4. Противодействие коррупции средствами прокурорского надзора

а также соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными должностными лицами.

Прокурорский надзор за исполнением законов является фундаментальной функцией прокуратуры. В сфере противодействия коррупции в бизнесе он обеспечивается посредством выявления коррупционных проявлений в деятельности различных организаций и проведения по ним соответствующих проверок, а также путем мониторинга и анализа исполнения законодательства о противодействии коррупции и выработки предложений по его совершенствованию. При этом надзорная функция реализуется во взаимодействии с другими полномочиями прокурора¹.

К таким полномочиям можно отнести:

- возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования, в том числе в отношении юридических лиц, по фактам коррупционных правонарушений;
- участие в рассмотрении дел судами, пересмотр (обжалование) судебных актов;
- оценку коррупционности нормативных правовых актов организаций (антикоррупционная экспертиза), а также участие в правотворчестве;
- поддержание государственного обвинения по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности;
- координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией.

Помимо этих функций определенный положительный эффект на общий уровень законности в сфере бизнеса оказывает деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению сотрудников поднадзорных организаций.

Прокурорский надзор с учетом широты предоставленных законом полномочий можно рассматривать как основную меру профилактики наиболее тяжелых, преступных проявлений коррупции. Он позволяет обеспечить комплексный подход к противодействию коррупции, предполагающий применение системы мер².

Для этого с учетом приоритетности данного направления прокурорской деятельности и в целях обеспечения действенного прокурорского надзора, учитывающего требования законодательства и

¹ См.: Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии коррупции вне уголовно-правовой сферы: пособие / В.В. Аринин и др.; рук. авт. колл. А.Д. Ильяков; Генеральная прокуратура Российской Федерации; Университет прокуратуры Российской Федерации. М., 2019.

² См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012.

международных обязательств Российской Федерации в области противодействия коррупции, а также эффективной координации деятельности правоохранительных органов Генеральный прокурор РФ определил важнейшей задачей надзорной деятельности своевременное предупреждение коррупционных правонарушений, выявление и устранение их причин и условий, минимизацию и ликвидацию последствий таких правонарушений¹.

Исходя из совокупности норм законодательства, документов программного характера² и организационно-распорядительных документов Генерального прокурора РФ основными направлениями прокурорской деятельности по реализации надзорной функции в рассматриваемой сфере являются:

– прокурорский надзор за исполнением требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, в том числе за состоянием работы по противодействию коррупции в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, и за исполнением закона кадровыми подразделениями по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

– проверка соблюдения лицами, замещающими должности соответствующих категорий, требований законодательства о предотвращении и урегулировании конфликта интересов³, а также о контроле за соответствием их расходов доходам⁴;

– проверка соблюдения лицами, замещающими должности, включенные в соответствующие перечни, ограничений при заключении ими после увольнения с государственной или муниципальной службы трудовых и гражданско-правовых договоров.

Рассматриваемое направление прокурорской деятельности получило интенсивное развитие с образованием в 2007 г. в Генеральной

¹ См. пункт 1 приказа Генерального прокурора РФ от 29 августа 2014 г. № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции».

² См.: Мероприятия Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 годы.

³ См.: Предупреждение конфликта интересов на государственной службе средствами прокурорского надзора: пособие / А.Д. Ильяков, Е.В. Семенова, Е.А. Орлова; Генеральная прокуратура Российской Федерации; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2016.

⁴ Полномочия прокурора в сфере контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: пособие / [А.Д. Ильяков и др.]; Генеральная прокуратура Российской Федерации; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2017.

§ 4. Противодействие коррупции средствами прокурорского надзора

прокуратуре РФ в соответствии со ст. 36 КПК ООН управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции и специализированных подразделений на уровне субъектов Российской Федерации.

Осуществляя надзор за исполнением законов о противодействии коррупции в организациях (их органами управления и руководителями), прокуроры во взаимодействии с другими государственными органами проводят проверки исполнения требований антикоррупционного законодательства, в частности обязанности организаций по разработке и принятию мер по предупреждению коррупции согласно ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ, и при наличии оснований принимают меры прокурорского реагирования¹.

При инициировании прокурорских проверок в первую очередь предусматривается их проведение в организациях, являющихся исполнителями по государственным (муниципальным) контрактам, в том числе участвующих в выполнении государственного оборонного заказа, оказывающих услуги, поставляющих товары, выполняющих работы для значительного числа населения на градообразующих предприятиях, в организациях с большой численностью работников, компаниях, использующих государственное и муниципальное имущество.

Перечень вводимых мер по предупреждению коррупции определяется организацией самостоятельно — исходя из специфики ее деятельности и реализуемых функций, оценки соответствующих коррупционных рисков. Главное требование — они не должны противоречить законодательству и налагать на работников организации и иных лиц обязанности, не предусмотренные нормативными правовыми актами.

Так, меры по предупреждению коррупции могут включать:

- определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;
- сотрудничество организации с правоохранительными органами;
- разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;
- принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;
- предотвращение и урегулирование конфликта интересов;
- недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов.

¹ См.: Синельщикова Е.Ю., Ильяков А.Д. Меры прокурорского реагирования на нарушения законов о противодействии коррупции // Законность. 2019. № 8.

Поскольку перечисленный в ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ перечень мер носит рекомендательный характер, при проверке исполнения соответствующей обязанности прокуроры оценивают состояние работы по профилактике коррупции в целом, исходя из особенностей и сферы деятельности конкретной организации, штатной численности ее работников, общественной значимости выполняемых функций.

Так, при проверке прокурорами способа реализации антикоррупционных мер обращается внимание на положения обязательных для исполнения в организации ведомственных норм органов государственной власти или «материнских» компаний. Федеральным законодательством вопросы регламентации антикоррупционных стандартов в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед государственными органами, возложены на соответствующие государственные органы.

В своей работе прокуроры ориентированы на недопустимость предъявлять всем без исключения организациям формальный набор требований об утверждении всех упомянутых в законе документов и при отсутствии одного из них делать вывод о нарушении организацией законодательства о противодействии коррупции.

В ходе проверок соблюдения антикоррупционных норм прокуроры не ограничиваются оценкой разработки организациями мер, перечисленных в законе, а ориентированы на выявление и пресечение фактов незаконного использования должностными лицами организаций своих полномочий вопреки интересам общества и государства для извлечения имущественной выгоды.

Кроме того, при осуществлении прокурорского надзора дается принципиальная оценка складывающейся в некоторых организациях практике возложения на работников не предусмотренных законодательством обязанностей (таких, как представление сведений о своих доходах и имуществе при отсутствии правовых оснований).

При этом учитывается, что для работников отдельных категорий организаций, перечисленных в Федеральном законе № 273-ФЗ (в частности, к ним относятся государственные корпорации, публично-правовые компании, иные организации, созданные на основании федеральных законов, а также организации, созданные для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами), законодательством установлены требования, запреты, ограничения и обязанности, сходные с таковыми для государственных служащих.

На работников, замещающих должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, Пенсионном фонде РФ, Фон-

§ 4. Противодействие коррупции средствами прокурорского надзора

де социального страхования РФ, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, в порядке, определяемом нормативными правовыми актами Российской Федерации, распространяются с учетом особенностей, обусловленных их правовым статусом, ограничения, запреты и обязанности, установленные в отношении лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, Федеральным законом № 273-ФЗ (ст. 12⁴) и Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (п. 5 ч. 1 ст. 16, ст. 17, 18, 20, 20¹).

Особенности регулирования труда работников государственных корпораций, публично-правовых компаний, государственных компаний определены ст. 349¹ ТК РФ.

В случаях и порядке, которые установлены постановлением Правительства РФ от 21 августа 2012 г. № 841 «О соблюдении работниками государственных корпораций и государственных компаний положений статьи 349¹ Трудового кодекса Российской Федерации», работник государственной корпорации (государственной компании), включенный в перечень, установленные локальными нормативными правовыми актами, обязан:

- представлять сведения о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера его супруга (супруги) и несовершеннолетних детей;

- сообщать работодателю о личной заинтересованности при исполнении трудовых обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта;

- передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, пай в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, если владение ими приводит или может привести к конфликту интересов.

Этим же постановлением установлены антикоррупционные запреты для работников перечисленных организаций, которые распространяются либо на всех работников, либо только на лиц, включенных в соответствующие перечни.

Правовое регулирование деятельности организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государ-

ственными органами, осуществляется как постановлениями Правительства РФ, так и нормативными правовыми актами соответствующих государственных органов.

Перечень организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством РФ, утвержден постановлением Правительства РФ от 22 июля 2013 г. № 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, проверки достоверности и полноты представляемых сведений и соблюдения работниками требований к служебному поведению».

Особенностью организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, является распространение на работников, замещающих в них отдельные должности на основании трудового договора, требований ст. 349² ТК РФ и постановления Правительства РФ от 5 июля 2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции».

При реализации прокурорских полномочий в рассматриваемой сфере учитывается, что первоочередной превентивный потенциал имеет предупреждение средствами прокурорского надзора конфликта интересов, находящегося в основе любого коррупционного нарушения закона. По этой причине институт предотвращения конфликта интересов является одним из важнейших направлений государственной антикоррупционной политики в Российской Федерации и одной из главных задач, стоящих перед органами прокуратуры, осуществляющими надзор за исполнением законов о противодействии коррупции.

Результаты прокурорского надзора в рассматриваемой сфере внесли существенный вклад в предупреждение коррупции, минимизацию и ликвидацию последствий коррупционных правонарушений¹.

Большинство выявляемых прокурорами нарушений законов связано с неисполнением работниками государственных корпораций

¹ См.: Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2017 год: информационно-аналитическая записка / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Университет Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2018.

§ 4. Противодействие коррупции средствами прокурорского надзора

антикоррупционных обязанностей, запретов и ограничений. Как правило, эти нарушения находятся во взаимосвязи с неурегулированным конфликтом интересов, а также с сокрытием сведений при представлении справок о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Например, советник генерального директора акционерного общества не уведомил о возможности возникновения конфликта интересов при исполнении должностных обязанностей и не принял меры к недопущению его возникновения в связи с участием в деятельности организации, с которой данное акционерное общество более трех лет заключало контракты на сервисное обслуживание. По результатам рассмотрения представления Генеральной прокуратуры РФ указанное лицо уволено из акционерного общества.

Руководители учреждений здравоохранения субъекта Российской Федерации не уведомляли министерство здравоохранения области о личной заинтересованности, возможном конфликте интересов, связанном с трудоустройством родственников, неправомерной выплатой надбавок и премий. По данным фактам приняты меры прокурорского реагирования, нарушения устранены, незаконно выплаченные денежные средства возвращены в бюджет учреждений здравоохранения.

Также к наиболее типичным нарушениям требований ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ относится непринятие организациями локальных нормативных актов по вопросам профилактики коррупции либо несвоевременное приведение их в соответствие с федеральным законодательством.

Например, в ходе прокурорской проверки подведомственных одному из федеральных органов исполнительной власти бюджетных учреждений установлено, что данными организациями не исполнялась обязанность по разработке и принятию мер по предупреждению коррупции, в том числе не были определены подразделения или должностные лица, ответственные за профилактику коррупционных и иных правонарушений, не разрабатывались стандарты и процедуры, направленные на обеспечение добросовестной работы, не принимались кодексы этики и служебного поведения работников.

В федеральном государственном унитарном предприятии кодекс этики и служебного поведения работников устанавливал обязанность сотрудников уведомлять представителя нанимателя (работодателя) обо всех случаях обращения к работнику каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений. При этом такой порядок на предприятии установлен не был. Кроме того, названный кодекс обязывал работников, наделенных организационно-

распорядительными полномочиями, принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, однако порядок его предотвращения и урегулирования также не был установлен.

Терминология, используемая в локальной нормативной базе двух акционерных обществ, противоречила федеральному законодательству. В частности, понятие коррупции не соответствовало определению, указанному в ст. 1 Федерального закона № 273-ФЗ; разработанные в обществе определения типовых ситуаций конфликта интересов содержали положения, не соответствующие установленному законом понятию конфликта интересов, завышенные требования к работникам и гражданам — не предусмотренную законом ответственность для определенной категории работников.

Широко распространены нарушения законодательства в деятельности кадровых подразделений. Они в большинстве своем заключаются в отсутствии профилактической работы в сфере противодействия коррупции. Нередко в ходе прокурорских проверок возникают претензии к работникам, принимающим справки о доходах и расходах, содержащие явные несоответствия. Имеются нарекания и к качеству проводимых кадровыми службами проверок достоверности представленных сведений о доходах и процедур контроля за расходами¹. Практически не выявляются кадровыми подразделениями и должностными лицами, ответственными за профилактику коррупционных правонарушений, нарушения законодательства о расходах, мероприятия по контролю самостоятельно ими не иницируются.

Прокурорами установлены другие факты формального исполнения требований антикоррупционного законодательства: состав образованных комиссий в сфере профилактики коррупции при увольнении их членов не обновляется, работники с принятыми локальными актами не знакомятся, разработанные планы противодействия коррупции не выполняются.

К примеру, в одном из учреждений здравоохранения приказом главного врача утверждено положение об антикоррупционной политике, предусматривающее ежегодную оценку результатов антикоррупционной работы, внесение в гражданско-правовые договоры положений о соблюдении требований антикоррупционного законодательства. Исполнение указанных мероприятий возложено на юриста учреждения, который на момент проверки более полугода не осуществлял трудовой функции в учреждении, в связи с чем мероприятия антикоррупционной политики в названной части не исполнялись. По данному факту прокурором внесено представление.

¹ См.: Ильяков А.Д., Смирнова Л.А. Контроль за расходами государственных служащих: проблемы правоприменения // Современное право. 2017. № 10.

§ 4. Противодействие коррупции средствами прокурорского надзора

Главной военной прокуратурой внесено представление директору акционерного общества в связи с невыполнением предусмотренных антикоррупционной политикой организации мероприятий, отсутствием лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений, непроведением профилактических мероприятий, в том числе обучающего характера. Неисполнение требований законодательства о противодействии коррупции о принятии мер по предупреждению коррупции стало одной из причин совершения рядом сотрудников акционерного общества уголовно наказуемых деяний: при исполнении государственных контрактов с Министерством обороны РФ была завышена стоимость поставленных изделий и проведенных работ, а также составлены фиктивные отчеты об исполнении контрактов, в результате чего государству причинен ущерб на сумму более 460 млн руб.

Не всегда организациями обеспечивается должное взаимодействие с правоохранительными органами.

Так, в акционерном обществе выявлен факт ненаправления в правоохранительные органы материалов служебной проверки в отношении начальника структурного подразделения, содержащих сведения о возможном совершении им преступления, предусмотренного ст. 204 (о коммерческом подкупе) УК РФ. Соответствующие материалы направлены в правоохранительные органы только в результате прокурорского вмешательства.

В другом акционерном обществе материалы проверок по итогам внутреннего контроля, содержащие признаки хищений с причинением ущерба интересам компании, в правоохранительные органы не направлялись.

Наряду с перечисленными нарушениями закона остаются распространенными нарушения законодательства о противодействии коррупции при осуществлении закупок товаров, работ и услуг. В прокурорской практике можно выделить наиболее типичные из них, при этом каждое является фактором, способствующим трансформации коррупционных правонарушений в преступления коррупционной направленности. Это ненадлежащее нормативное правовое сопровождение закупок, включая принятие незаконных правовых актов; нарушение требований законов, устанавливающих обязанность принятия, сроки публикации и содержание планов закупок, планов-графиков размещения заказов; заключение контрактов без торгов с единственным поставщиком (прямые договоры); отсутствие расчета и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, ее неверное определение, завышение цен; дробление контракта; заключение контрактов на условиях, отличных от документации о закупке;

нарушения при определении победителей, факты рассмотрения заявок, подлежавших отклонению; незаконное утверждение аукционной, конкурсной и котировочной документации; несвоевременное направление информации о заключенном (исполненном) контракте в орган кассового обслуживания или опубликование (неопубликование) таких сведений в сети «Интернет»; незаконное изменение условий контрактов; неприменение заказчиком штрафных санкций и непринятие мер к расторжению контрактов при их ненадлежащем исполнении; отсутствие контроля за исполнением контрактов со стороны заказчиков; оплата невыполненных работ, неоказанных услуг, непоставленных товаров, хищение бюджетных средств, завышение объемов работ, а также другие нарушения закона. Каждое из них создает условия для коррупции.

Например, в мае 2019 г. прокурорами выявлен факт хищения бюджетных денежных средств в сумме более 55 млн руб. путем подписания заместителем начальника отдела капитального строительства казенного учреждения акта о приемке фактически невыполненных работ. По данному факту возбуждено и расследуется уголовное дело.

Нередко выявляются факты аффилированности, конфликта интересов между заказчиками, членами комиссии и участниками размещения заказа — нарушений закона, имеющих антиконкурентный, коррупционный характер.

Так, прокуратурой субъекта Российской Федерации при проверке исполнения контракта на оказание услуг, заключенного между учреждением здравоохранения и индивидуальным предпринимателем, установлено, что фактически исполнение контракта осуществлялось муниципальным унитарным предприятием, руководителем которого являлась мать указанного индивидуального предпринимателя. В связи с этим по инициативе прокурора возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 285 УК РФ (о злоупотреблении должностными полномочиями). Проводится расследование.

Исходя из того что предупреждение конфликта интересов не только при госзакупках¹, но и в целом на публичной службе является основным способом предупреждения коррупции, несовершенство правового регулирования этого института² и неоднозначность прак-

¹ См.: Ильяков А.Д. Конфликт интересов в госзакупках // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2017. № 4 (60).

² См.: Ноздрачев А.Ф., Автономов А.С. Меры профилактики и контроля конфликта интересов по законодательству Российской Федерации и зарубежных государств // Административное право и процесс. 2017. № 5.

§ 4. Противодействие коррупции средствами прокурорского надзора

тики также существенно влияют¹ на эффективность работы прокуроров по противодействию коррупции, в том числе в бизнесе.

Практика прокурорского надзора показывает, что не все ситуации конфликта интересов очевидны. Некоторыми должностными лицами государственных органов допускаются ошибки в применении норм закона. Нередко как конфликт интересов толкуется наличие родственных отношений при отсутствии факта принятия одним из родственников решения в пользу другого и извлечения материальной выгоды из этого².

Вместе с тем толкование норм антикоррупционного законодательства, основанное только на материальной составляющей конфликта интересов, сужает сферу правоприменения. Научные исследования природы конфликта интересов позволили выделить нематериальную заинтересованность как самостоятельный вид личной заинтересованности, влияющей на объективное и беспристрастное исполнение публичным должностным лицом своих обязанностей³. Одной из форм такой заинтересованности может являться использование лицом своего статуса и должностного авторитета для предоставления необоснованных преимуществ связанным с ним лицам.

Неоднозначность существующей правоприменительной практики связана с тем, что действующее антикоррупционное законодательство прямо не предусматривает ответственности за неурегулированный конфликт интересов, основанный на нематериальной составляющей. Такие средства, как протекционизм, кумовство и др., недостаточно регламентированы нормами права и в конечном счете приводят к деградации и неэффективности правовых механизмов управления. С целью устранения данного пробела в законодательстве следует прямо предусмотреть под нематериальной личной заинтересованностью возможность по собственному усмотрению предоставлять необоснованные преимущества нематериального

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Юридические конфликты: механизм анализа и преодоления // Административное право и процесс. 2017. № 2.

² См.: Выступление первого заместителя Генерального прокурора РФ А.Э. Букмана на Международной конференции «Предупреждение и урегулирование конфликта интересов среди судей и прокуроров как мера защиты лиц от незаконного уголовного преследования. Реализация в России стандартов Совета Европы» 17 апреля 2019 г.

³ См.: Ильяков А.Д. Конфликт интересов на государственной службе: монография / М., 2017; Капинус О.С. Правовые проблемы предупреждения конфликта интересов в системе государственного управления // Журнал законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3.

характера. Совершенствование законодательства в этой сфере может рассматриваться как один из элементов повышения эффективности прокурорской деятельности наряду с внутриорганизационными мерами.

Так, требует продолжения работа прокуроров по надзору за исполнением работодателями возложенной на них законом обязанности при заключении договора с бывшим государственным или муниципальным служащим сообщать об этом представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы.

Несмотря на требования ст. 15 Федерального закона № 273-ФЗ, сведения о применении к лицу взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения не во всех случаях включались в соответствующий реестр¹, что свидетельствует о необходимости повышения активности прокуроров в этом вопросе.

Эффективным инструментом профилактики коррупции в организациях является антикоррупционное просвещение. Органами прокуратуры Российской Федерации реализуется комплекс мероприятий в этой области. Используются возможности средств массовой информации. На постоянной основе в организованных прокурорами теле- и радиопередачах правовой тематики разъясняются нормы законодательства, регламентирующие вопросы противодействия коррупции. Задействована социальная реклама, размещаемая на информационных щитах, стендах, растяжках, баннерах, светодиодных экранах, установленных на улицах, транспортных средствах общего пользования, в других общественных местах.

Особое внимание прокурорами уделялось проведению мероприятий антикоррупционного просвещения с молодежью, в образовательных организациях. Например, ежегодно Генеральной прокуратурой РФ проводится Международный молодежный конкурс социальной антикоррупционной рекламы «Вместе против коррупции!». Конкурсанты из разных стран в возрасте от 14 до 35 лет готовят антикоррупционную социальную рекламу в формате плакатов и видеороликов.

В заключение отметим, что существенный профилактический потенциал рассматриваемого направления прокурорской деятельности позволит обеспечить эффективную реализацию государственной антикоррупционной политики во всех сферах, включая бизнес.

¹ См.: Ильяков А.Д. Конституционность практики включения в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Современное право. 2019. № 3.

**§ 5. АНАЛИЗ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ
ПО СОБЛЮДЕНИЮ ТРЕБОВАНИЙ СТАТЬИ 13³
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ»**

В Российской Федерации, как и во всем мировом сообществе, вопросы в сфере противодействия коррупции распространяются на новые уровни управления. В настоящее время антикоррупционные обязанности должны выполнять не только государственные служащие, но и работники государственных корпораций¹, иных коммерческих организаций. Предупреждение коррупции — это деятельность организации, направленная на введение элементов корпоративной культуры, организационной структуры, правил и процедур, регламентированных внутренними нормативными документами, обеспечивающими недопущение коррупционных правонарушений.

Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» Федеральный закон № 273-ФЗ был дополнен ст. 13³, вступившей в силу с 1 января 2013 г. Из положений указанной статьи следует, что организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции, которые могут включать: определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений; сотрудничество организации с правоохранительными органами; разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации; принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации; предотвращение и урегулирование конфликта интересов; недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов. При этом статья не содержит исчерпывающего перечня мер, которые организации обязаны разрабатывать и принимать в целях предупреждения коррупции.

В соответствии с ч. 5 ст. 6 Федерального закона № 273-ФЗ Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры реализуют различные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами.

¹ См.: Трунцевский Ю.В., Севальнев В.В. Перспективы международного сотрудничества Российской Федерации и Китайской Народной Республики в сфере противодействия коррупции // Международное публичное и частное право. 2016. № 6. С. 31.

В рамках реализации полномочий органов прокуратуры, направленных на выявление, пресечение и предупреждение коррупционных проявлений, в ходе проведения прокурорской проверки исполнения требований Федерального закона № 273-ФЗ прокурорами может быть установлено, что ответчиком (организацией) не разработаны и не внедрены в практику стандарты и процедуры, направленные на обеспечение добросовестной работы организации, не приняты соответствующие меры (отсутствуют какие-либо локальные нормативные правовые акты, регламентирующие ее деятельность в указанной сфере), иные организационно-распорядительные меры, направленные на предупреждение проявлений коррупции, не реализуются¹, что является нарушением ч. 1, 2 ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ.

Целью проверки является оценка соблюдения законодательства о противодействии коррупции и при наличии оснований — принятие мер прокурорского реагирования. В соответствии с абз. 4 п. 3 ст. 22 Федерального закона № 2202-1 прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами, указанными в п. 1 ст. 21 закона, вносит представление об устранении нарушений закона.

В силу положений п. 1 ст. 24 Федерального закона № 2202-1 представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

Согласно вышеуказанным правовым нормам представление прокурора должно содержать указание на нарушение определенных норм закона лицом, в адрес которого оно вынесено. Кроме того, в представлении должно быть указано, какие именно необходимо принять меры для устранения выявленных нарушений закона, их причин и условий, способствующих данному нарушению закона. В противном случае лицо лишено возможности устранить выявленные нарушения, иными словами, исполнить требования представления. Так, в адрес ООО «Ломбард «Вендум» прокурором было направлено предписание об устранении нарушений от 26 июня 2017 г. № 7-01-2017, в резолю-

¹ См. решение от 29 ноября 2017 г. № 2-267/2017 2-267/2017~М-234/2017 М-234/2017 по делу № 2-267/2017 Бондарского районного суда Тамбовской области.

тивной части которого требовалось принять конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий им способствующих, в установленный законом месячный срок¹. Вместе с тем мер по предупреждению коррупции ООО «Ломбард «Вендум» не приняло, в результате чего цель — создание эффективной системы противодействия коррупции в организации — не достигается, а задачи по обеспечению правовых и организационных мер, направленных на противодействие коррупции, не исполняются. Отсутствие в организации системы вышеприведенных мер свидетельствует о несоблюдении ею антикоррупционного законодательства.

В тех случаях, когда бездействие ответчика признается незаконным (непринятие мер по предупреждению коррупции, неисполнение обязанности принять меры по предупреждению коррупции), суд считает необходимым возложить на ответчика обязанность по устранению нарушения действующего законодательства.

В ходе исследования практики соблюдения организациями законодательства о противодействии коррупции было проанализировано 228 документов, содержащих решения судов общей юрисдикции по делам о непринятии мер по предупреждению коррупции, возложении обязанности принять меры по предупреждению коррупции за 2017 г.²

Гражданские дела данной категории дел рассматривались судами по исковому заявлению прокуроров, действующих в целях защиты интересов неопределенного круга лиц.

Ответчиками по данной категории рассмотренных дел становились: ООО — 55%; МУП — 15%; администрации муниципальных образований — 12,5%; сельскохозяйственный сбытовой перерабатывающий потребительский кооператив, региональные общественные организации и фонды, муниципальные бюджетные учреждения — по 5%; государственные профессиональные образовательные учреждения — 2,5%.

В целом суды правильно понимают цель и содержание нормы, закрепленной в ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ. Однако в судебной практике отмечаются отдельные недостатки. Так, например, в решении от 26 сентября 2017 г. № 2-1-211/2017 2-211/2017 2-211/2017~М-257/2017 М-257/2017 по делу № 2-1-211/2017 Арка-

¹ См. решение от 29 ноября 2017 г. № 2-5931/2017 2-5931/2017~М-4983/2017 М-4983/2017 по делу № 2-5931/2017 Фрунзенского районного суда г. Санкт-Петербурга.

² URL: http://sudact.ru/regular/doc/?regular-txt=ст.+13.3+коррупции®ular-case_doc=®ular-lawchunkinfo=®ular-doc_type=1007®ular-date_from=01.01.2017®ular-date_to=31.12.2017®ular-workflow_stage=®ular-area=®ular-court=®ular-judge=#searchResult

дакского районного суда Саратовской области отмечено, что установленная ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ обязанность организаций разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции «распространяется на все федеральные органы власти, органы местного самоуправления, институты гражданского общества, организации и физических лиц». Тем самым ошибочно расширен круг субъектов данной нормы — указанная обязанность распространена на институты гражданского общества и физических лиц.

В большинстве рассмотренных дел суд возлагает на ответчика обязанность разработать и принять те меры по предупреждению коррупции, которые указаны в ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ, то есть в полном объеме¹:

- определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;
- сотрудничество организации с правоохранительными органами;
- разработка и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;
- принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;
- предотвращение и урегулирование конфликта интересов;
- недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов².

В таких случаях суды принимают во внимание Методические рекомендации по разработке и принятию мер по предупреждению и противодействию коррупции, утвержденные Министерством труда и социальной защиты РФ 8 ноября 2013 г., а также постановление Пленума ВС РФ от 19 декабря 2003 г. № 23 «О судебном решении». Данные рекомендации были разработаны во исполнение подп. «б»

¹ Так, в решении от 30 октября 2017 г. № 2-651/2017 2-651/2017~М-683/2017 М-683/2017 по делу № 2-651/2017 Александровского районного суда Ставропольского края было отмечено, что организацией до настоящего времени в полном объеме не выполнены мероприятия, направленные на профилактику и предупреждение коррупции.

² Решения от 30 ноября 2017 г. № 2-1607/2017 2-1607/2017~М-1503/2017 М-1503/2017 по делу № 2-1607/2017 Липецкого районного суда Липецкой области; от 29 ноября 2017 г. № 2-5931/2017 2-5931/2017~М-4983/2017 М-4983/2017 по делу № 2-5931/2017 г. Санкт-Петербурга; от 21 ноября 2017 г. № 2-2439/2017 2-2439/2017~М-2254/2017 М-2254/2017 по делу № 2-2439/2017 Ленинского районного суда г. Санкт-Петербурга; от 25 октября 2017 г. № 2-407/2017 2-407/2017~М-410/2017 М-410/2017 по делу № 2-407/2017 Уйского районного суда Челябинской области; от 25 октября 2017 г. № 2-408/2017 2-408/2017~М-411/2017 М-411/2017 по делу № 2-408/2017 Уйского районного суда Челябинской области.

п. 25 Указа Президента РФ от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции"» и в соответствии со ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ. Целью Методических рекомендаций является формирование единого подхода к обеспечению работы по профилактике и противодействию коррупции в организациях независимо от их формы собственности, организационно-правовой формы, отраслевой принадлежности и иных обстоятельств. Отсутствие в организации системы вышеприведенных мер свидетельствует о несоблюдении антикоррупционного законодательства.

Можно согласиться с доводами представителя ответчика ООО «Овощи-Исетское»¹, который указал, что перечень мер по противодействию коррупции, изложенный в ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ, является примерным и организации вправе самостоятельно избирать меры, направленные на противодействие коррупции. Но при этом отметим, такой выбор должен осуществляться исходя из рекомендованного в данной статье закона перечня таких мер. Методические рекомендации не предполагают права организации эти меры определять свободно, то есть без учета положений ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ, устанавливающих основные принципы противодействия коррупции и формирующих единый подход к противодействию коррупции в организациях, к обеспечению работы по профилактике и противодействию коррупции.

Так, в решении от 25 октября 2017 г. № 2-598/2017 2-598/2017~М-682/2017 М-682/2017 по делу № 2-598/2017 Каменский районный суд Свердловской области, проанализировав положения вышеуказанного закона, пришел к выводу о том, что законодатель предоставил организации (в зависимости от специфики ее деятельности, организационно-правовой формы, иных особенностей) возможность выбора мер по предупреждению коррупции.

В свою очередь, обращаясь с указанным иском о возложении на предприятие всех перечисленных в ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ обязанностей по предупреждению коррупции, прокурор не указал основания, по которым данные обязанности в полном объеме должны быть возложены на предприятие, тем самым лишив предприятие возможности самостоятельного выбора мер по предупреждению коррупции. В судебном заседании было установлено, что ответчиком с учетом специфики деятельности организации, ее организационно-правовой формы приняты меры по противодействию

¹ См. решение от 25 октября 2017 г. № 2-598/2017 2-598/2017~М-682/2017 М-682/2017 по делу № 2-598/2017 Каменского районного суда Свердловской области.

коррупции в виде определения должностного лица, ответственного за профилактику коррупционных и иных правонарушений. С учетом вышеизложенного искивые требования прокурора удовлетворены не были.

В отдельных решениях суд указывает ответчику, какие меры ему необходимо принять (не в полном объеме), в том числе те, которые не предусмотрены ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ:

- разработать и внедрить в практику стандарты и процедуры, направленные на обеспечение добросовестной работы организации;
- принять меры, направленные на предотвращение и урегулирование конфликта интересов;
- определить лицо, ответственное за профилактику коррупционных и иных правонарушений;
- принять кодекс этики и служебного поведения работников¹;
- назначить должностное лицо, ответственное за профилактику коррупционных и иных правонарушений; разработать стандарты и процедуры, направленные на обеспечение добросовестной работы организации; принять кодекс этики и служебного поведения работников организации²;
- определить подразделение или должностное лицо, ответственное за профилактику коррупционных и иных правонарушений; разработать и утвердить локальный акт по антикоррупционной политике общества и ознакомить с данным актом работников общества³;
- разработать и утвердить положение о комиссии по противодействию коррупции⁴;
- определить должностное лицо, ответственное за профилактику коррупционных и иных правонарушений; принять кодекс этики и служебного поведения работников организации; принять положение о конфликте интересов⁵;

¹ См. решение от 1 декабря 2017 г. № 2-866/2017 2-866/2017~М-812/2017 М-812/2017 по делу № 2-866/2017 Смирныховского районного суда Сахалинской области.

² См. решения № от 29 ноября 2017 г. 2-267/2017 2-267/2017~М-234/2017 М-234/2017 по делу № 2-267/2017 Бондарского районного суда Тамбовской области; от 30 октября 2017 г. № 2-733/2018 2-733/2018 ~ М-35/2018 М-35/2018 по делу № 2-733/2018 Нальчикского городского суда Кабардино-Балкарской Республики.

³ См. решение от 30 ноября 2017 г. № 2-1609/2017 2-1609/2017~М-1506/2017 М-1506/2017 по делу № 2-1609/2017 Липецкого районного суда Липецкой области.

⁴ См. решение от 7 ноября 2017 г. № 2-890/2017 2-890/2017~М-904/2017 М-904/2017 по делу № 2-890/2017 Железноводского городского суда Ставропольского края.

⁵ См. решение от 12 сентября 2017 г. № 2-177/2017 2-177/2017~М-173/2017 М-173/2017 по делу № 2-177/2017 Ижемского районного суда Республики Коми.

§ 5. Анализ судебной практики по соблюдению требований статьи 13³...

— определить должностное лицо, ответственное за профилактику коррупционных и иных правонарушений в организации; принять нормативный акт, устанавливающий порядок сотрудничества организации с правоохранительными органами Аркадакского района Саратовской области; принять кодекс этики и служебного поведения работников организации; принять нормативный акт по предотвращению и урегулированию конфликта интересов работниками организации; провести лекционное занятие с работниками организации на тему «Недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов»¹;

— принять меры к разработке и принятию нормативного правового акта по недопущению составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов, к налаживанию взаимодействия с правоохранительными органами, к разработке внедрения в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы учреждения².

Адекватной мерой, направленной на предотвращение коррупции и создающей юридическую основу для мониторинга контрагентов в ходе исполнения договоров на предмет соблюдения антикоррупционных обязанностей, а также выполняющей и коммуникативную функцию (контрагенты заблаговременно информируются об антикоррупционной политике компании), является антикоррупционная оговорка (anti-corruption clauses), или комплаенс-оговорка (compliance clause). Основная цель такой оговорки — формулирование сторонами договора условия, гарантирующего соблюдение правил деловой этики в течение срока действия договора, а иногда и после истечения его действия³.

Антикоррупционная оговорка подтверждает ознакомление контрагентов с содержанием законов по противодействию коррупции (антикоррупционных законов зарубежных стран⁴, Федерального закона

¹ См. решение от 26 сентября 2017 г. № 2-1-211/2017 2-211/2017 2-211/2017~М-257/2017 М-257/2017 по делу № 2-1-211/2017 Аркадакского районного суда Саратовской области.

² См. решение от 20 сентября 2017 г. № 2А-599/2017 2А-599/2017~М-618/2017 М-618/2017 по делу № 2А-599/2017 Александровского районного суда Ставропольского края.

³ ICC Rules on Combating Corruption. ICC Commission on Corporate Responsibility and Anti-corruption. International Chamber of Commerce, 2011.

⁴ Рядом зарубежных государств были приняты законодательные акты по вопросам борьбы с коррупцией и взяточничеством, имеющие экстерриториальное действие. Организациям, зарегистрированным и (или) осуществляющим деятельность на территории Российской Федерации, попадающим под действие таких норматив-

№ 273-ФЗ), обязанности соблюдать их положения, закрепляет право на аудит, то есть возможность компании проверить контрагента и его документы на соответствие данному законодательству, и при наличии каких-либо нарушений право расторгнуть договор в одностороннем порядке либо потребовать возмещения убытков.

В России введение в договоры, связанные с хозяйственной деятельностью организации, стандартной антикоррупционной оговорки лишь рекомендуется¹, но не предписывается действующим законодательством, в том числе и ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ. Российские суды считают недостаточными общие ссылки на антикоррупционные политики и процедуры компании. Так, в решении Арбитражного суда г. Москвы от 25 марта 2014 г. было отмечено: а) положение о предупреждении коррупции не перечисляет конкретные законы, соблюдение которых необходимо; б) термин «красные флаги» как индикатор коррупционного поведения не был определен в политике организации. И хотя его апелляция еще не была рассмотрена, организация согласилась снять антикоррупционные оговорки в дистрибьюторских соглашениях².

Таким образом, по действующему российскому законодательству требовать включения антикоррупционных оговорок в договоры

ных правовых актов, следует учитывать установленные ими требования и ограничения (Закон США «О коррупционных практиках за рубежом» (1977 — FCPA) и UK Bribery Act, 2010) (см.: Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции, утвержденные Министерством труда и социальной защиты РФ 8 ноября 2013 г.). URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/anticorruption/015/0>). Так, если российская компания ведет бизнес или часть своего бизнеса, в частности, в Великобритании, то дача взятки сотрудником компании в любом уголке мира может привести к уголовной ответственности в Великобритании как саму компанию, так и физических лиц, участвовавших в преступлении. Это такие случаи, когда: компания заключила договор с британской компанией и поставляет товар или предоставляет услуги в Великобритании; компания размещает ценные бумаги на Лондонской бирже; у компании есть представительство или дочернее предприятие в Великобритании; у компании открыт банковский счет, заключен договор аренды помещения в Лондоне, компания активно общается с клиентами из Великобритании по электронной почте.

¹ См.: Примерный перечень антикоррупционных мероприятий в Методических рекомендациях по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции (утверждены Министерством труда и социальной защиты РФ 8 ноября 2013 г.). URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/anticorruption/015/0>

² См.: *Between a Rock and a Hard Place: Anti-Corruption Compliance and Antitrust Law in Russia* FCPA Update / A Global Anti-Corruption Newsletter. March 2015. Vol. 6. No 8. P. 3.

ни хозяйствующие субъекты, ни государственные органы не могут, хотя подобные примеры в судебной практике встречаются. Например, по результатам прокурорской проверки в МУП «ЖЭУ № 3» г. Махачкалы были выявлены нарушения законодательства о противодействии коррупции (ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ). Прокурор г. Махачкалы обратился в суд с иском к предприятию об обязанности разработать и принять меры по предупреждению и противодействию коррупции, ссылаясь на разработанные и утвержденные Министерством труда и социальной защиты РФ методические рекомендации, в которых содержится примерный перечень антикоррупционных мероприятий. Эти рекомендации предназначены для использования всеми организациями. Решением от 5 сентября 2017 г. по делу № 2-2944/2017 Ленинский районный суд г. Махачкалы обязал МУП «ЖЭУ № 3» разработать и принять меры по предупреждению и противодействию коррупции, в том числе включать в договоры, связанные с хозяйственной деятельностью организации, стандартную антикоррупционную оговорку¹.

В решении от 27 ноября 2017 г. № 2-1404/2017 2-1404/2017~М-1225/2017 М-1225/2017 по делу № 2-1404/2017 Поронайского городского суда Сахалинской области руководителю ООО «Эдельвейс» было предписано разработать комплекс мер по предупреждению коррупции без их конкретизации. Аналогичное решение было принято и в других случаях — принять меры по предупреждению коррупции в соответствии с требованиями федерального законодательства².

¹ Аналогичное решение вынес Прохоровский районный суд (Белгородская область) 2 апреля 2015 г. по делу № 2-302/2015, обязав ввести в установленный срок в договоры МУП «Тепловые сети» Прохоровского района, связанные с его хозяйственной деятельностью, стандартную антикоррупционную оговорку.

² См. решения от 2 ноября 2017 г. № 2А-666/2017 2А-666/2017~М-681/2017 М-681/2017 по делу № 2А-666/2017 Александровского районного суда Ставропольского края; от 26 октября 2017 г. № 2-1103/2017 2-1103/2017~М-1122/2017 М-1122/2017 по делу № 2-1103/2017 Кочубеевского районного суда Ставропольского края; от 26 октября 2017 г. № 2-1186/2017 2-1186/2017~М-1210/2017 М-1210/2017 по делу № 2-1186/2017 Кочубеевского районного суда Ставропольского края; от 25 октября 2017 г. № 2-857/2017 2-857/2017~М-848/2017 М-848/2017 по делу № 2-857/2017 Грачевского районного суда Ставропольского края; от 25 октября 2017 г. № 2-856/2017 2-856/2017~М-845/2017 М-845/2017 по делу № 2-856/2017 Грачевского районного суда Ставропольского края; от 24 октября 2017 г. № 2-957/2017 2-957/2017~М-833/2017 М-833/2017 по делу № 2-957/2017 Зиминского городского суда Иркутской области; от 12 октября 2017 г. № 2А-619/2017 2А-619/2017~М-647/2017 М-647/2017 по делу № 2А-619/2017 Александровского районного суда Ставропольского края; от 12 октября 2017 г. № 2А-

Как правило, ответчик данные требования не оспаривает, признает обоснованным вынесенное представление и обязуется устранить нарушения в кратчайшие сроки¹. В тех случаях, когда после обращения прокурора в суд организация принимает соответствующие меры по предупреждению коррупции, суд принимает решение об удовлетворении требований прокурора и полагает возможным решение суда в исполнение не приводить как исполненное². Так, например, требования прокурора были исполнены организацией в ходе рассмотрения дела, и в материалы дела ответчиком были предоставлены приказы организации «Об утверждении антикоррупционной политики», «О назначении лица, ответственного за профилактику коррупционных и иных правонарушений», «Об утверждении кодекса этики и поведения работников», «Об утверждении положения о комиссии по соблюдению требований к поведению работников и урегулированию конфликта интересов»³.

Требования о принятии мер по предупреждению коррупции в организации могут содержаться и в решениях судов о принятии мер по устранению обстоятельств, способствующих совершению преступления коррупционной направленности. Так, решением от 23 ноября 2017 г. № 2А-1013/2017 2А-1013/2017~М-991/2017 М-991/2017 по делу № 2А-1013/2017 Нарьян-Марского городского суда Ненецкий автономный округ ООО «Таргин Логистика» было привлечено к ответственности, в результате формального подхода к которой стало возможным совершение преступления коррупционной направленности работником указанной организации. Суд установил, что меры по предупреждению коррупции, принимаемые в ООО «Таргин Логистика», осуществлялись на ненадлежащем уровне, являлись

622/2017 2А-622/2017~М-649/2017 М-649/2017 по делу № 2А-622/2017 Александровского районного суда Ставропольского края; от 11 октября 2017 г. № 2-1126/2017 2-1126/2017~М-1146/2017 М-1146/2017 по делу № 2-1126/2017 Кочубеевского районного суда Ставропольского края; от 3 октября 2017 г. № 2-1173/2017 2-1173/2017~М-1240/2017 М-1240/2017 по делу № 2-1173/2017 Киреевского районного суда Тульской области; от 20 сентября 2017 г. № 2-1104/2017 2-1104/2017~М-1123/2017 М-1123/2017 по делу № 2-1104/2017 Кочубеевского районного суда Ставропольского края.

¹ См. решение от 29 ноября 2017 г. № 2-5931/2017 2-5931/2017~М-4983/2017 М-4983/2017 по делу № 2-5931/2017 Фрунзенского районного суда г. Санкт-Петербурга.

² См. решение от 30 ноября 2017 г. № 2-1607/2017 2-1607/2017~М-1503/2017 М-1503/2017 по делу № 2-1607/2017 Липецкого районного суда Липецкой области.

³ См. решение от 15 ноября 2017 г. № 2-975/2017 2-975/2017~М-945/2017 М-945/2017 по делу № 2-975/2017 Нарьян-Марского городского суда Ненецкого автономного округа.

недостаточными. Данное юридическое лицо имело возможность предотвратить преступные действия своего работника, однако организацией не были приняты надлежащие меры по противодействию совершению действий коррупционной направленности, что повлекло совершение его сотрудником действий по предложению незаконного вознаграждения от имени и в интересах юридического лица. В адрес директора этой организации следователем по особо важным делам Нарьян-Марского межрайонного следственного отдела Следственного управления Следственного комитета РФ по Архангельской области и Ненецкому автономному округу было внесено представление от 15 сентября 2017 г. № 35-17 о принятии мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления. Согласно ст. 158 УПК РФ данное представление направлено на выполнение задач уголовного законодательства, предусмотренных ст. 2 УК РФ, а именно на предупреждение преступлений. В представлении в целях предупреждения нарушений директору ООО «Таргин Логистика» было предложено рассмотреть представление на собрании работников ООО «Таргин Логистика» и принять дополнительные меры по реализации положений Федерального закона № 273-ФЗ. Представление внесено следователем по уголовному делу, возбужденному в отношении работника этой коммерческой организации по признакам преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 291 УК РФ. Было установлено, что представленные доводы истца не свидетельствуют о незаконности со ссылкой на то, что содержащееся в представлении требование о привлечении (при наличии оснований) к установленной законом ответственности лиц, в результате формального подхода к работе которых стало возможно совершение преступления коррупционной направленности, является правом, а не обязанностью истца — работодателя.

В решении от 24 октября 2017 г. № 2-957/2017 2-957/2017~М-833/2017 М-833/2017 по делу № 2-957/2017 Зиминского городского суда Иркутской области ООО «Горно-геологическая компания «Библино» наряду с возложением обязанности остановить сброс отработанных вод, организовать места временного складирования и ведение учета отходов, назначить ответственное лицо и представить отчетность было предписано разработать и принять меры по предупреждению коррупции.

Судебная практика имеет ряд примеров, когда организации проверялись на предмет нарушения порядка размещения на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (нарушение

требования п. 1 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», устанавливающей, что при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципом информационной открытости закупки). В решениях судов указывается, что в результате указанных нарушений создаются предпосылки для коррупционных проявлений сотрудниками предприятия, что противоречит требованиям ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ, предусматривающим обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции¹.

Решением от 12 сентября 2017 г. № 2А-1186/2017 2А-1186/2017~М-1131/2017 М-1131/2017 по делу № 2А-1186/2017 Любинского районного суда Омской области незаконным было признано бездействие администрации Камышловского сельского поселения Любинского муниципального района по обеспечению доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления поселения в части размещения в открытом доступе на официальном сайте органов местного самоуправления поселения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации: о проведении антикоррупционной экспертизы в соответствии с положениями Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных актов»; о проверках, а также о результатах проводимых проверок, проведенных в истекшем периоде, в отношении органов местного самоуправления и подведомственных организаций; о работе органа местного самоуправления с обращениями граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов.

По мнению суда, данные нарушения указывают на недостаточность мер, принимаемых органами местного самоуправления поселения, направленных на противодействие коррупции в органах местного самоуправления, на отсутствие необходимой профилактической составляющей по предупреждению коррупционных правонарушений.

Подобное решение от 12 сентября 2017 г. № 2А-1182/2017 2А-1182/2017~М-1127/2017 М-1127/2017 по делу № 2А-1182/2017 Лю-

¹ См. решения от 4 октября 2017 г. № 2-2172/2017 2-2172/2017~М-1927/2017 М-1927/2017 по делу № 2-2172/2017 Шпаковского районного суда Ставропольского края по муниципальному унитарному предприятию «Жилищно-коммунальное хозяйство города Михайловска»; от 4 октября 2017 г. № 2-2170/2017 2-2170/2017~М-1926/2017 М-1926/2017 по делу № 2-2170/2017 Шпаковского районного суда Ставропольского края по муниципальному унитарному предприятию «Центральный торговый комплекс» г. Михайловска).

бинским районным судом Омской области по аналогичному нарушению было принято по Алексеевскому сельскому поселению Любинского муниципального района.

Как следует из ст. 206 ГПК РФ, при принятии решения, обязывающего ответчика совершить определенные действия, суд устанавливает в решении срок, в течение которого решение суда должно быть исполнено. Анализ судебной практики показал различные варианты определения размера срока, необходимого организациям для устранения выявленных нарушений соблюдения законодательства в сфере противодействия коррупции (ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ):

- в течение месяца со дня вступления решения суда в законную силу¹;
- в течение 30 дней с момента вступления решения суда в законную силу²;
- в течение двух месяцев со дня вступления решения суда в законную силу³;

¹ См. решения от 1 декабря 2017 г. № 2-866/2017 2-866/2017~М-812/2017 М-812/2017 по делу № 2-866/2017 Смирныховского районного суда Сахалинской области; от 30 ноября 2017 г. № 2-1609/2017 2-1609/2017~М-1506/2017 М-1506/2017 по делу № 2-1609/2017 Липецкого районного суда Липецкой области; от 29 ноября 2017 г. № 2-267/2017 2-267/2017~М-234/2017 М-234/2017 по делу № 2-267/2017 Бондарского районного суда Тамбовской области; от 21 ноября 2017 г. № 2-2439/2017 2-2439/2017~М-2254/2017 М-2254/2017 по делу № 2-2439/2017 Ленинского районного суда г. Санкт-Петербурга; от 8 ноября 2017 г. № 2-4166/2017 2-4166/2017~М-3501/2017 М-3501/2017 по делу № 2-4166/2017 Выборгского городского суда Ленинградской области; от 7 ноября 2017 г. № 2-890/2017 2-890/2017~М-904/2017 М-904/2017 по делу № 2-890/2017 Железноводского городского суда Ставропольского края; от 30 октября 2017 г. № 2-733/2018 2-733/2018 ~ М-35/2018 М-35/2018 по делу № 2-733/2018 Нальчикского городского суда Кабардино-Балкарской Республики; от 25 октября 2017 г. № 2-407/2017 2-407/2017~М-410/2017 М-410/2017 по делу № 2-407/2017 Уйского районного суда Челябинской области; от 25 октября 2017 г. № 2-408/2017 2-408/2017~М-411/2017 М-411/2017 по делу № 2-408/2017 Уйского районного суда Челябинской области.

² См. решение от 27 ноября 2017 г. № 2-1404/2017 2-1404/2017~М-1225/2017 М-1225/2017 по делу № 2-1404/2017 Поронайского городского суда Сахалинской области.

³ См. решения от 22 ноября 2017 г. № 2-526/2017 2-526/2017~М-471/2017 М-471/2017 по делу № 2-526/2017 Первомайского районного суда Оренбургской области; от 30 октября 2017 г. № 2-651/2017 2-651/2017~М-683/2017 М-683/2017 по делу № 2-651/2017 Александровского районного суда Ставропольского края; от 30 октября 2017 г. № 2-650/2017 2-650/2017~М-682/2017 М-682/2017 по делу № 2-650/2017 Александровского районного суда Ставропольского края; от 26 октября 2017 г. № 2-1103/2017 2-1103/2017~М-1122/2017 М-1122/2017 по делу

- в течение трех месяцев с момента вступления решения суда в законную силу¹;
- в течение 10 дней со дня вступления решения суда в законную силу²;
- на конкретную дату (в срок до 1 декабря 2017 г. разработать меры, направленные на предупреждение коррупции в ООО «Киревский паркет»)³.

Несмотря на очевидный характер указания судами конкретных сроков исполнения их решений судебная практика содержит примеры, когда суды в своем решении не устанавливали какого-либо срока устранения организацией выявленных нарушений⁴.

№ 2-1103/2017 Кочубеевского районного суда Ставропольского края; от 26 октября 2017 г. № 2-1186/2017 2-1186/2017~М-1210/2017 М-1210/2017 по делу № 2-1186/2017 Кочубеевского районного суда Ставропольского края; от 25 октября 2017 г. № 2-857/2017 2-857/2017~М-848/2017 М-848/2017 по делу № 2-857/2017 Грачевского районного суда Ставропольского края; от 25 октября 2017 г. № 2-856/2017 2-856/2017~М-845/2017 М-845/2017 по делу № 2-856/2017 Грачевского районного суда Ставропольского края; от 11 октября 2017 г. № 2-1126/2017 2-1126/2017~М-1146/2017 М-1146/2017 по делу № 2-1126/2017 Кочубеевского районного суда Ставропольского края; от 20 сентября 2017 г. № 2-1104/2017 2-1104/2017~М-1123/2017 М-1123/2017 по делу № 2-1104/2017 Кочубеевского районного суда Ставропольского края.

- ¹ См. решение от 24 октября 2017 г. № 2-957/2017 2-957/2017~М-833/2017 М-833/2017 по делу № 2-957/2017.
- ² См. решения от 2 ноября 2017 г. № 2А-666/2017 2А-666/2017~М-681/2017 М-681/2017 по делу № 2А-666/2017 Александровского районного суда Ставропольского края; от 12 октября 2017 г. № 2А-619/2017 2А-619/2017~М-647/2017 М-647/2017 по делу № 2А-619/2017 Александровского районного суда Ставропольского края; от 12 октября 2017 г. № 2А-622/2017 2А-622/2017~М-649/2017 М-649/2017 по делу № 2А-622/2017 Александровского районного суда Ставропольского края; от 26 сентября 2017 г. № 2-1-211/2017 2-211/2017 2-211/2017~М-257/2017 М-257/2017 по делу № 2-1-211/2017 Аркадакского районного суда Саратовской области.
- ³ См. решение от 3 октября 2017 г. № 2-1173/2017 2-1173/2017~М-1240/2017 М-1240/2017 по делу № 2-1173/2017 Киреевского районного суда Тульской области.
- ⁴ См. решения от 29 ноября 2017 г. № 2-5931/2017 2-5931/2017~М-4983/2017 М-4983/2017 по делу № 2-5931/2017 Фрунзенского районного суда г. Санкт-Петербурга; от 31 октября 2017 г. № 2А-1231/2017 2А-1231/2017~М-1149/2017 М-1149/2017 по делу № 2А-1231/2017 Корсаковского городского суда Сахалинской области; от 30 октября 2017 г. № 2-855/2017 2-855/2017~М-807/2017 М-807/2017 по делу № 2-855/2017 Нарьян-Марского городского суда Ненецкого автономного округа; от 20 сентября 2017 г. № 2А-599/2017 2А-599/2017~М-618/2017 М-618/2017 по делу № 2А-599/2017 Александровского районного суда Ставропольского края; от 12 сентября 2017 г. № 2-177/2017 2-177/2017~М-173/2017 М-173/2017 по делу № 2-177/2017 Ижемского районного суда Республики Коми.

Необходимость принятия изложенных в ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ мер по предупреждению коррупции в организации оспаривается ответчиком, если таковой является единственным работником такой компании. Например, руководитель ООО «Бастион» пояснил, что в обществе работает только он, больше никто не числится (штатная численность ООО «Бастион» составляет 1 человек), в связи с чем он полагал, что требования антикоррупционного законодательства на ответчика не распространяются, но согласен в ближайшее время устранить выявленные прокурором недостатки. В таком случае суд учитывает, что действие Федерального закона № 273-ФЗ, в том числе в части обязанности организаций разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции, распространяется на все организации независимо от формы собственности, вида деятельности, количества штатных единиц и фактических сотрудников. Кроме того, ответчик имеет право и возможность изменить штатное расписание, увеличив количество сотрудников¹.

Представитель Общественного фонда поддержки экологических программ бассейна Печорского моря в судебном заседании с аналогичными требованиями не согласился, пояснив, что разработка указанных антикоррупционных мер является нецелесообразной, поскольку работников в фонде нет и все функции выполняются им. Доводы этого ответчика об отсутствии штата работников и нецелесообразности разработки указанных мер суд нашел несостоятельными на том основании, что действующее законодательство содержит императивную норму, обязывающую все организации принимать меры по предупреждению коррупции независимо от штата работников².

Так, например, из объяснений руководителя ООО «Эдельвейс» следовало, что меры по противодействию коррупции в его организации не были разработаны и не приняты, так как он не знал о необходимости их принятия³.

Руководитель региональной общественной организации содействия развитию культуры и искусства в Ненецком автономном округе «Арт — Арктика», например, указал, что данные меры не были им разработаны до обращения прокурора в суд, так как деятельность

¹ См. решение от 1 декабря 2017 г. № 2-866/2017 2-866/2017~М-812/2017 М-812/2017 по делу № 2-866/2017 Смирныховского районного суда Сахалинской области.

² См. решение от 30 октября 2017 г. № 2-855/2017 2-855/2017~М-807/2017 М-807/2017 по делу № 2-855/2017 Нарьян-Марского городского суда Ненецкого автономного округа.

³ См. решение от 27 ноября 2017 г. № 2-1404/2017 2-1404/2017~М-1225/2017 М-1225/2017 по делу № 2-1404/2017 Поронайского городского суда Сахалинской области.

организации с момента ее создания фактически не осуществлялась и работники в штате РОО «Арт — Арктика» отсутствуют¹.

В решении от 25 октября 2017 г. № 2-598/2017 2-598/2017~М-682/2017 М-682/2017 по делу № 2-598/2017 Каменского районного суда Свердловской области доводы ответчика заключались в том, что деятельность ООО «Овощи-Исетское» является сезонной и в рассматриваемое время деятельность предприятием фактически не ведется, штатная численность предприятия составляет один человек, каковым является директор, на которого трудовым договором и решением учредителя возложена обязанность по организации на предприятии работы по противодействию коррупции. В судебное заседание ответчиком были представлены трудовой договор, заключенный с директором предприятия, согласно которому последний принял на себя обязанности по выполнению мер по предупреждению коррупции, директор ООО «Овощи-Исетское» назначен ответственным за профилактику коррупционных и иных правонарушений.

Проведенный анализ судебной практики по соблюдению организациями ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ позволил сформулировать ряд выводов и предложений:

1. Исходя из положений ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. Неразработка и невнедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации, непринятие соответствующих мер являются нарушениями данного федерального закона, что устанавливается в ходе прокурорской проверки, целью которой является оценка соблюдения законодательства о противодействии коррупции и при наличии оснований — принятие мер прокурорского реагирования.

2. В представлении прокурора должно быть указано, какие именно меры необходимо принять организации для устранения выявленных нарушений закона о противодействии коррупции. Решения судов по искам прокуроров должны содержать перечень этих мер, содержащихся в ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ. Исходя из того что организации в Российской Федерации имеют особенности (организационно-правовая форма, сфера деятельности, уровень бизнеса, численность работников и др.), требовать от всех организаций разработки и принятия всего перечня мер по предупреждению коррупции, которые указаны в ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ,

¹ См. решение от 15 ноября 2017 г. № 2-975/2017 2-975/2017~М-945/2017 М-945/2017 по делу № 2-975/2017 Нарьян-Марского городского суда Ненецкого автономного округа.

§ 6. Ответственность организаций за коррупционные правонарушения

представляется нецелесообразным и излишним. Вместе с тем критериев выбора этих мер при конкретных ситуациях ни законодательно, ни правоприменительной практикой не выработано. В связи с этим представляется необходимым подготовить рекомендации по минимуму антикоррупционных мер по предупреждению коррупции, которые должны разрабатывать и принимать организации в рамках ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ в зависимости от их вида, и тем самым сократить возможности организаций по самостоятельному выбору таких мер.

3. Упоминание об антикоррупционной оговорке как об инструменте, позволяющем установить юридические обязанности сторон по антикоррупционному поведению в рамках исполнения отдельно взятого договора, целесообразно включить в ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ. При этом к обязательствам сторон, возникающим из договора, необходимо отнести обязательство не участвовать в совершении коррупционных правонарушений.

4. Наиболее часто нарушения законодательства о противодействии коррупции совершаются ООО. В случаях выявления фактов принятия ими мер по предупреждению коррупции определение размера срока устранения выявленных нарушений соблюдения законодательства в сфере противодействия коррупции должно осуществляться по принципу их выполнимости/невыполнимости. В частности, если ООО предписано принять конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона в полном объеме, то в силу отсутствия в штате специальных сотрудников по предупреждению коррупции срок, необходимый организации для устранения выявленных нарушений соблюдения законодательства в сфере противодействия коррупции, не может быть коротким. Подготовка качественных документов — задача сложная и затратная даже для лиц, обладающих опытом в данной сфере. В случае если организации предписано принять конкретную меру или эти меры направлены на устранение причин и условий уже совершенного правонарушения коррупционной направленности, такой срок может быть сокращен, но не менее чем до одного месяца. Практика неустановления срока устранения организацией выявленных нарушений недопустима.

§ 6. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНИЗАЦИЙ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Федеральным законом № 273-ФЗ определено (ст. 13, 14), что ответственность за коррупционные правонарушения могут нести как физические, так и юридические лица. Применение за коррупционное

правонарушение мер ответственности к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо.

Положения ст. 14 Федерального закона № 273-ФЗ распространяются на иностранные юридические лица в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации¹.

Рост числа коррупционных правонарушений, совершаемых от имени или в интересах организаций, становится основанием для поиска оптимальных юридических конструкций, позволяющих вводить эффективные и соразмерные санкции, способные не только пресекать преступную деятельность организаций, но и предупреждать ее.

Долгое время уголовная ответственность юридических лиц являлась отличительной чертой в основном англо-американского уголовного права, установившего санкции за многие нарушения требований законодательства в экономической сфере².

Многие представители сложившихся в континентальном праве традиционных уголовно-правовых доктрин отвергают уместность уголовных санкций, поскольку:

а) корпорации не могут быть заключены в тюрьму, а их огромные финансовые возможности часто делают штраф незначительным наказанием³;

б) в случае банкротства корпорации штраф, являющийся основным видом наказания корпорации, в качестве санкции неэффективен;

в) моральное осуждение, которое связано с уголовной ответственностью, имеет малое реабилитационное воздействие на саму корпорацию, являющуюся неодушевленным лицом, не способным испытывать чувство стыда, вины и раскаяния, поскольку корпоративная

¹ Юридическое лицо, совершившее административное правонарушение, предусмотренное ст. 19.28 КоАП, подлежит административной ответственности в случае, если указанное административное правонарушение направлено против интересов Российской Федерации, а также в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации, если указанное юридическое лицо не было привлечено за соответствующие действия к уголовной или административной ответственности в иностранном государстве.

² См.: Уголовная ответственность юридических лиц в международном и национальном праве: сравнительно-правовое исследование. М., 2013. С. 6.

³ См.: Khanna V. Corporate criminal liability: what purpose does it serve? (1996) 109 Harvard Law Review. P. 1477.

уголовная ответственность вытекает из виновности лиц в рамках корпорации¹.

Вместе с тем многие ученые, в том числе и российские, делают противоположенный вывод о преимуществах уголовной ответственности перед административной ответственностью, установленной в Российской Федерации².

В отличие от господствующей в западной правовой доктрине концепции уголовной ответственности юридических лиц, в Российской Федерации юридическое лицо не является субъектом уголовной ответственности³.

Статья 19.28 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица.

Статьей 2.10 КоАП установлено, что юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями раздела II КоАП или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 298-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», подготовленном по инициативе Генеральной прокуратуры РФ, предусмотрены следующие новеллы:

– установлены основания для освобождения юридических лиц от административной ответственности;

– КоАП РФ дополнен ст. 17.20 (об аресте имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания за незаконное вознаграждение от имени юридического лица);

– до семи дней сокращен срок, в течение которого юридическое лицо должно оплатить административный штраф за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ.

¹ См.: Friedman L. In defense of corporate criminal liability” (2000) 23 Harvard Journal of Law and Public Policy. P. 833–859.

² См., например: Федоров А.В. Уголовная ответственность юридических лиц // Закон. 2017. № 6. С. 62–69.

³ См. подробнее: Основания ответственности юридических лиц: гражданско-правовые, административно-правовые и уголовно-правовые аспекты (обзор работы Всероссийской научно-практической интернет-конференции, Москва, 24 октября 2016 г.). М.: ИЗИСП. URL: <http://www.izak.ru/institute/events/osnovaniya-otvetstvennosti-yuridicheskikh-lits-grazhdansko-pravovye-administrativno-pravovye-i-ugolo/>

Ниже приводится актуальная статистика по привлечению организаций к административной ответственности, предусмотренной ст. 19.28 КоАП РФ.

Вынесено постановлений по ст. 19.28 КоАП РФ		Привлечено к ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ	
2017 г.	503	2017 г.	464
2018 г.	487	2018 г.	439
6/2019 г.	220	6/2019 г.	187
Сумма наложенных штрафов (млн руб.)		Сумма взысканных штрафов (млн руб.)	
2017 г.	950	2017 г.	219,5
2018 г.	691	2018 г.	270
6/2019 г.	458	6/2019 г.	137

Фактически ст. 19.28 КоАП РФ содержит сразу несколько самостоятельных составов административных правонарушений. Объективную сторону деликтов, предусмотренных ч. 1 данной статьи, образуют: незаконная передача предмета незаконного вознаграждения; незаконное предложение предмета незаконного вознаграждения; незаконное обещание предмета правонарушения¹ должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации. При этом незаконное вознаграждение должно передаваться за совершение в интересах данного юридического лица действия (бездействия), связанного с занимаемым им служебным положением.

Ответственность по ч. 1 ст. 19.28 КоАП может наступать в размере не менее 1 млн руб., по ч. 2 — не менее 20 млн руб., по ч. 3 — не менее 100 млн руб. При этом максимальных пределов санкций не установлено.

С объективной стороны данное правонарушение выражается в совершаемых от имени или в интересах юридического лица действиях, состоящих в незаконной передаче, предложении или обещании должностным лицам, указанным в данной статье, предмета незаконного вознаграждения.

Субъектом правонарушения является юридическое лицо, от имени или в интересах которого осуществлялись действия, указанные в диспозиции данной статьи.

¹ Деньги, ценные бумаги, иное имущество, оказание услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав.

§ 6. Ответственность организаций за коррупционные правонарушения

Из буквального толкования положений ч. 1 ст. 19.28 КоАП следует, что данная норма позволяет привлекать юридическое лицо к административной ответственности за противоправные действия любого физического лица, в том числе сотрудников данного юридического лица, если эти действия были совершены в его интересах.

Вместе с тем в силу ч. 1 ст. 2.1 КоАП административным правонарушением признается только виновное действие или бездействие юридического лица, а согласно ст. 2.1 КоАП юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

При этом в соответствии со ст. 26.1 КоАП по делу об административном правонарушении выяснению подлежит в том числе виновность лица в совершении административного правонарушения, а в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению в случае отсутствия состава административного правонарушения (элементом которого является вина лица, привлекаемого к административной ответственности).

Таким образом, меры, предпринятые юридическим лицом по недопущению нарушения ст. 19.28 КоАП его сотрудниками, должны оцениваться при вынесении решения в деле об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.28 КоАП в целях установления наличия вины в действиях данного юридического лица как обязательного элемента административного правонарушения.

Частью 1 ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ установлена обязанность организаций разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. В части 2 данной статьи приводится перечень мер по предупреждению коррупции, принимаемых в организации, которые могут включать:

- 1) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;
- 2) сотрудничество организации с правоохранительными органами;
- 3) разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;
- 4) принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;
- 5) предотвращение и урегулирование конфликта интересов;
- 6) недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов.

Данный перечень мер носит примерный и рекомендательный характер и не ограничивает организации в разработке и принятии мер по предупреждению коррупции.

Следует отметить, что во исполнение подп. «б» п. 25 Указа Президента РФ от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» и в соответствии со ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ Минтрудом России были подготовлены Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции¹ от 8 ноября 2013 г. (далее — Методические рекомендации).

Целью Методических рекомендаций является формирование единого подхода к обеспечению работы по профилактике и противодействию коррупции в организациях независимо от их форм собственности, организационно-правовых форм, отраслевой принадлежности и иных обстоятельств. Так, например, в табл. 1 «Примерный перечень антикоррупционных мероприятий» обобщены меры, которые юридическое лицо может принять в целях предотвращения коррупционных правонарушений: нормативное обеспечение, закрепление стандартов поведения и декларация намерений; разработка и введение специальных антикоррупционных процедур; обучение и информирование работников; оценка результатов проводимой антикоррупционной работы и распространение отчетных материалов и др.

Антикоррупционная хартия российского бизнеса содержит основные принципы недопущения и противодействия коррупции, которые бизнес-сообщество обязуется соблюдать и пропагандировать².

В соответствии с ч. 2 ст. 2.1 КоАП юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения

¹ URL: <http://www.rosmintrud.ru>

² К основным направлениям противодействия коррупции, содержащимся в Антикоррупционной хартии российского бизнеса, относятся: 1) управление в компаниях на основе антикоррупционных программ; 2) мониторинг и оценка реализации антикоррупционных программ; 3) эффективный финансовый контроль; 4) обучение кадров и контроль за персоналом; 5) коллективные усилия и контроль антикоррупционных мер; 6) отказ от незаконного получения преимуществ; 7) взаимоотношения с партнерами и контрагентами с учетом принципов антикоррупционной политики; 8) прозрачные и открытые процедуры закупок; 9) информационное противодействие коррупции; 10) сотрудничество с государством; 11) содействие осуществлению правосудия и соблюдению законности; 12) противодействие подкупу иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций.

§ 6. Ответственность организаций за коррупционные правонарушения

правил и норм, за нарушение которых КоАП предусмотрена административная ответственность, но данным юридическим лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Следовательно, антикоррупционные мероприятия, проводимые юридическим лицом, должны квалифицироваться как меры, принимаемые юридическим лицом в целях соблюдения указанных правил и норм по смыслу ч. 2 ст. 2.1 КоАП, и должны учитываться судом при рассмотрении административных дел по ст. 19.28 КоАП.

Таким образом, вина является одним из обязательных элементов состава административного правонарушения, в том числе предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ.

В свою очередь, в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению в случае отсутствия состава административного правонарушения, элементом которого является вина лица, привлекаемого к административной ответственности.

Вместе с тем конструкция понятия вины юридического лица в ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ такова, что допускает признание его невиновным лишь в случае действия непреодолимой силы. Во всех других случаях доказательство того, что юридическим лицом были предприняты все зависящие от него меры, крайне затруднительно, поскольку не установлен исчерпывающий перечень таких мер.

Обстоятельства, смягчающие административную ответственность, установлены ст. 4.2 КоАП, и в соответствии с ч. 2 ст. 4.2 судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, могут признать смягчающими обстоятельства, не указанные в Кодексе или в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. При наличии состава административного правонарушения, в том числе вины, данные обстоятельства позволяют снизить административную ответственность в пределах санкции, установленной соответствующей статьей Особенной части КоАП РФ¹.

¹ В постановлении КС РФ от 25 февраля 2014 г. № 4-П содержится указание судьям впредь до внесения в КоАП РФ надлежащих изменений размер административного штрафа, назначаемого юридическим лицам, совершившим административные правонарушения, минимальный размер административного штрафа за которые установлен в сумме 100 тыс. руб. и более, снижать при необходимости ниже низшего предела, предусмотренного для юридических лиц соответствующей административной санкцией, на основе требований Конституции РФ и правовых позиций КС РФ, выраженных в данном постановлении, а также в постановлении от 17 января 2013 г. № 1-П.

Вина является одним из обязательных элементов рассматриваемого состава административного правонарушения.

Статья 1.5 КоАП РФ, закрепляющая принцип презумпции невиновности, устанавливает, что любое лицо, в том числе юридическое, подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина.

КС РФ в определении от 5 июня 2014 г. № 1308-О подтвердил, что если деяния совершаются с уведомлением и под контролем правоохранительных органов, то преднамеренность в поведении физического лица отсутствует и, соответственно, по смыслу этих положений ни состав преступления, совершенного физическим лицом, ни состав административного правонарушения, совершенного юридическим лицом, не образуются, а указанные лица не подлежат ответственности.

В соответствии с данным положением возможна гипотетическая ситуация, когда работник юридического лица, действуя по своему усмотрению в интересах данного юридического лица либо злонамеренно, с целью причинения ему вреда, совершает деяние, предусмотренное ст. 19.28 КоАП РФ, в то время как органы юридического лица обратились в правоохранительные органы, после чего противоправное деяние совершается под их контролем в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В связи с изложенным требует решения проблема определения юридической связи между действиями физического и юридического лиц, от имени и (или) в интересах которых передается незаконное вознаграждение. Полагаем, что правоохранительным органам, расследующим соответствующие уголовные и административные дела, может быть дана рекомендация по выяснению обстоятельств того, как действовало физическое лицо:

- единолично либо вступив в сговор с представителями юридического лица;
- являясь организатором или исполнителем преступления;
- получив передаваемые в качестве незаконного вознаграждения средства;
- преследуя цель получения преимуществ для себя персонально либо для юридического лица;
- выступая от имени юридического лица, в интересах которого оно действовало, или от своего имени.

Участие органов управления юридического лица в привлечении к ответственности виновных физических лиц, оказание содействия в выявлении факта правонарушения могут квалифицироваться в

§ 6. Ответственность организаций за коррупционные правонарушения

соответствии с общими правилами назначения административных наказаний как смягчающие обстоятельства, открытый перечень которых дан в ст. 4.1 КоАП РФ. Наличие в деле смягчающих обстоятельств подлежит обязательному учету судьей, но может повлиять на выбор наказания лишь в пределах санкции, установленной соответствующей статьей Особенной части КоАП РФ.

Для освобождения юридического лица от административной ответственности необходимо наличие хотя бы одного из обстоятельств, перечисленных в ст. 24.5 КоАП РФ.

Кроме того, 3 августа 2018 г. примечание к ст. 19.28 КоАП было дополнено п. 5 следующего содержания: «Юридическое лицо освобождается от административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное настоящей статьей, если оно способствовало выявлению данного правонарушения, проведению административного расследования и (или) выявлению, раскрытию и расследованию преступления, связанного с данным правонарушением, либо в отношении этого юридического лица имело место вымогательство»¹.

В рамках совершенствования государственного управления в части противодействия коррупции ТК РФ был дополнен ст. 64¹ «Условия заключения трудового договора с бывшими государственными и муниципальными служащими», которая нацелена на обеспечение контроля за соблюдением бывшими государственными и муниципальными служащими ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции законодательством о государственной гражданской службе и о муниципальной службе. При этом надлежащие обязанности возлагаются не только на бывшего государственного или муниципального служащего, поступающего на работу, но и на его работодателя².

Неисполнение со стороны работодателя обязанности, которая установлена ч. 4 ст. 12 Федерального закона № 273-ФЗ, влечет ответственность в соответствии с ч. 5 ст. 12.

Постановлением Правительства РФ от 21 января 2015 г. № 29 утверждены Правила сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавли-

¹ Молчанова М.А. Меры по предупреждению коррупции в организациях: основные направления и перспективы развития // Безопасность бизнеса. 2018. № 6. С. 44–49.

² См.: Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / отв. ред. Ю.П. Орловский. 7-е изд., испр., доп. и перераб. М., 2016.

ливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В 2018 году подвергнуты административному наказанию за совершение правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ, 83% лиц, дела в отношении которых рассматривались судами. За незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего) в 2018 г. всего наказано 4777 лиц, в их числе 2284 должностных лица и 1888 юридических лиц.

В обзоре судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной ст. 19.29 КоАП РФ¹, определено, что объективная сторона указанного административного правонарушения, в частности, выражается в нарушении требований ч. 4 ст. 12 Федерального закона № 273-ФЗ, которые могут представлять собой:

– неинформирование работодателем о заключении трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение в организации в течение месяца работ (оказание организации услуг) стоимостью более 100 тыс. руб. с гражданином, замещавшим должность государственной или муниципальной службы, указанную в перечне, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, представителя нанимателя (работодателя) государственного или муниципального служащего по месту его последней службы;

– несоблюдение 10-дневного срока со дня заключения трудового договора или гражданско-правового договора, установленного нормативными правовыми актами для направления сообщения о заключении трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение в организации в течение месяца работ (оказание организации услуг) стоимостью более 100 тыс. руб. с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы.

В случае невыполнения иных требований Федерального закона № 273-ФЗ административная ответственность наступает в том числе по ст. 19.29 КоАП РФ.

В соответствии с КоАП РФ полномочиями по возбуждению данной категории дел об административных правонарушениях обладает прокурор (ч. 1 ст. 28.4), а по рассмотрению — судьи судов общей юрисдикции (ч. 1, 3 ст. 23.1).

Для обеспечения единообразного подхода к разрешению судьями судов общей юрисдикции дел о привлечении к административной

¹ БВС РФ. 2017. № 4.

ответственности (ст. 19.29 КоАП РФ) ВС РФ даны следующие разъяснения:

1) несоблюдение работодателем (заказчиком работ, услуг) обязанности в соответствии с ч. 4 ст. 12 Федерального закона № 273-ФЗ в отношении бывшего государственного или муниципального служащего, замещавшего должность, включенную в перечни, утвержденные нормативными правовыми актами Российской Федерации, образует объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ, независимо от того, входили ли в должностные обязанности государственного или муниципального служащего функции государственного, муниципального (административного) управления организацией, заключившей с ним трудовой договор и (или) гражданско-правовой договор (договоры), стоимость выполнения работ (оказания услуг) по которому (которым) в течение месяца превышает 100 тыс. руб.¹;

2) установленная ч. 4 ст. 12 Федерального закона № 273-ФЗ обязанность возникает у работодателя при заключении с бывшим государственным или муниципальным служащим, замещавшим должность, включенную в перечни, утвержденные нормативными правовыми актами Российской Федерации, трудового договора — независимо от размера заработной платы, а гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) — в случае, если стоимость выполняемых работ (оказываемых услуг) по этому договору (договорам) превышает 100 тыс. руб. в месяц. Данный вывод подтверждается материалами судебной практики²;

¹ См.: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за четвертый квартал 2012 г., утвержденный Президиумом ВС РФ 10 апреля 2013 г.

² В соответствии с постановлением мирового судьи, которое оставлено без изменения решением судьи районного суда, должностное лицо С. привлечено к административной ответственности по ст. 19.29 КоАП РФ на основании ряда обстоятельств. При заключении 17 августа 2013 г. гражданско-правового договора на оказание услуг с гражданином, ранее занимавшим должность специалиста 1 разряда отдела Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по области (уволен со службы на основании приказа от 19 июля 2013 г.), входящую в перечень должностей федеральной государственной службы в федеральном государственном органе, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, утвержденный руководителем федерального государственного органа в соответствии с разделом III перечня, предусмотренного Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557, С. не уведомила представителя нанимателя (работодателя) по последнему месту службы гражданина в письменной форме в установленный законом 10-дневный срок о заключении гражданско-правового

3) обязанность информирования в течение 10 дней представителя нанимателя (работодателя) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы о заключении трудового договора (служебного контракта) с бывшим государственным (муниципальным) служащим, замещавшим должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, у представителя нового нанимателя (работодателя) не возникает при условии, если бывший служащий осуществляет свою служебную (трудовую) деятельность в государственном (муниципальном) органе либо в государственном (муниципальном) казенном учреждении. Неинформирование в данном случае не образует объективной стороны состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ.

ВС РФ данный подход применяется при трудоустройстве бывшего государственного (муниципального) служащего в государственное (муниципальное) казенное учреждение либо при заключении таким учреждением с бывшим служащим гражданско-правового договора об оказании услуг (выполнении работ) стоимостью более 100 тыс. руб. в месяц. В таком случае ВС РФ исходит из следующего:

– ст. 123²¹ ГК РФ определено, что учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником в целях осуществления управленческих, социально-культурных или иных некоммерческих функций;

– согласно п. 1 ст. 123²² ГК РФ государственное или муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным;

– п. 1 ст. 9¹ Федерального закона от 12 января 1996г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» установлено, что государственными, муниципальными учреждениями признаются учреждения, созданные Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием;

– в соответствии со ст. 6 БК РФ казенное учреждение является государственным (муниципальным) учреждением, осуществляющим оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) предус-

договора на оказание услуг. Отменяя состоявшиеся по делу судебные акты, заместитель председателя областного суда исходил из того, что стоимость услуг по гражданско-правовому договору от 17 августа 2013 г., заключенному между обществом в лице его генерального директора С. и гражданином, составила 7154 руб., то есть не превышает 100 тыс. руб. в месяц, что свидетельствует об отсутствии состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ (из материалов судебной практики Самарского областного суда).

мотренных законодательством Российской Федерации функций для обеспечения реализации полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого реализуется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что трудоустройство бывшего государственного (муниципального) служащего в соответствующее учреждение, как и заключение с ним гражданско-правового договора, не несет коррупционных рисков и не может привести к коллизии публичных и частных интересов с прежней занимаемой должностью на государственной (муниципальной) службе;

4) в случае заключения трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) в течение месяца стоимостью более 100 тыс. руб. с гражданином, замещавшим должность государственной или муниципальной службы, включаемую в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы работодатель обязан в 10-дневный срок сообщить о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего только по последнему месту его службы¹. В то же время необходимо учитывать, что при переводе гражданина, ранее замещавшего должность государственной (муниципальной) службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми

¹ Постановлением мирового судьи должностное лицо Б. привлечено к административной ответственности по ст. 19.29 КоАП РФ в связи с неуведомлением начальника налоговой инспекции о заключении трудового договора с А. В связи с отсутствием состава административного правонарушения судья районного суда отменил указанное постановление и прекратил производство по делу, исходя из следующего: А. с 22 марта 2001 г. находилась на государственной службе на должности старшего государственного налогового инспектора отдела работы с налогоплательщиками ИФНС России, с которой 9 января 2013 г. была уволена. 10 января 2013 г. она была принята на должность главного специалиста управления бюджетно-налоговой политики и мониторинга финансовой сферы министерства экономики одного из субъектов Российской Федерации, замещая ее до 12 августа 2013 г. А. заключила трудовой договор с юридическим лицом М. 26 мая 2014 г. В соответствии с ч. 4 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» на работодателе лежит обязанность об информировании представителя нанимателя гражданского или муниципального служащего относительно заключения такого договора исключительно по последнему месту его службы. Соответственно, у Б. не возникла обязанность информировать руководителя налоговой инспекции о заключении трудового договора с А., поскольку последним местом государственной гражданской службы А. являлось Министерство экономического развития РФ (из материалов судебной практики Свердловского областного суда).

актами Российской Федерации, на иную должность, но в пределах той же организации у работодателя не возникает обязанности информирования о таком переводе представителя нанимателя (работодателя) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы;

5) субъектом административного правонарушения, состав которого предусмотрен ст. 19.29 КоАП РФ, является не любое должностное лицо, а только то, на которого законом распространена обязанность по соблюдению требований ч. 4 ст. 12 Федерального закона № 273-ФЗ¹;

б) если у работодателя отсутствуют сведения о замещении гражданином за последние два года до трудоустройства должности государственной (муниципальной) службы, включенной в установленный нормативными правовыми актами перечень, это говорит об отсутствии вины работодателя и, следовательно, состава административного правонарушения в соответствии со ст. 19.29 КоАП РФ. Так, в связи с несоблюдением требований, установленных ч. 4 ст. 12 Федерального закона № 273-ФЗ, в отношении общества Э. (далее — общество Э) прокурор возбудил производство по делу об административном правонарушении, состав которого предусмотрен ст. 19.29 КоАП РФ. Между обществом Э. и бывшим контролером — ревизором отдела территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в субъекте Российской Федерации А. был заключен трудовой договор, на основании которого А. принята на работу в общество Э. на должность главного бухгалтера. После заключения договора общество Э. не сообщило в установленный законом 10-дневный срок со дня заключения трудового договора представителю нанимателя по последнему месту службы А. о приеме ее на работу. После рассмотрения дела мировым судьей было установлено, что у общества Э. отсутствовали сведения о замещении А. должности контролера — ревизора отдела территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в связи с тем, что указанные сведения А. не сообщила, а трудовую книжку не предья-

¹ Такое лицо обязано руководствоваться постановлением Правительства РФ от 21 января 2015 г. № 29 «Об утверждении Правил сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации». Оформляется сообщение на бланке соответствующей организации и заверяется ее руководителем или уполномоченным лицом, которое подписало трудовой договор со стороны работодателя, либо уполномоченным лицом, которое подписало гражданско-правовой договор.

вила ввиду утери. Это свидетельствовало об отсутствии вины общества Э. в совершении административного правонарушения. Производство по делу в отношении общества Э. было прекращено ввиду отсутствия состава административного правонарушения (из материалов судебной практики Пензенского областного суда);

7) невыполнение гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, предусмотренной ч. 2 ст. 12 Федерального закона № 273-ФЗ обязанности может свидетельствовать об отсутствии вины со стороны работодателя бывшего государственного (муниципального) служащего в совершении административного правонарушения, состав которого определен ст. 19.29 КоАП РФ, в том случае, если невозможно получить соответствующую информацию из трудовой книжки гражданина¹;

¹ Постановлением мирового судьи Ч. в качестве должностного лица (генерального директора общества) признан виновным в невыполнении возложенной на него ч. 4 ст. 12 Федерального закона № 273-ФЗ обязанности при привлечении 26 июня 2012 г. гражданина, ранее проходившего службу в органах внутренних дел, к трудовой деятельности на должности менеджера отдела по работе с клиентами общества.

Отменяя судебные акты, состоявшиеся по делу, председатель областного суда свое решение основывал на том, что мировым судьей не была установлена должность государственной службы, замещаемая гражданином перед трудоустройством в общество Э. Кроме того, в постановлении отсутствовала ссылка на нормативный правовой акт Российской Федерации, которым был утвержден соответствующий перечень должностей. В то же время мировой судья ошибочно исходил из того, что работодатель при приеме на работу бывшего государственного служащего должен информировать о заключении трудового договора вне зависимости от замещаемой ранее государственным или муниципальным служащим должности.

Судьей районного суда было установлено, что гражданин с 1 октября 2010 г. по 6 июля 2011 г. занимал должность, включенную в перечень, утвержденный приказом Министерства внутренних дел РФ от 31 августа 2009 г. № 680, действующим на момент заключения соответствующего трудового договора. Однако, отклонив доводы Ч. об отсутствии у него в июне 2012 г. информации о замещаемой ранее гражданином должности, судья заключил, что Ч., принимая на работу бывшего государственного служащего, должен был самостоятельно установить его должность по последнему месту службы, а поскольку такая обязанность наряду с обязанностью, установленной ч. 4 ст. 12 Федерального закона № 273-ФЗ, не была выполнена Ч., им было совершено правонарушение, состав которого предусмотрен ст. 19.29 КоАП РФ.

В перечне документов, которые предъявляются работодателю лицом, поступающим на работу (ст. 65 ТК РФ), указана трудовая книжка, являющаяся документом, который содержит сведения о работнике и выполняемой им работе. Частью 3 ст. 65 ТК РФ запрещается требовать от поступающего на работу лица

8) административное правонарушение по ст. 19.29 КоАП РФ по причине особой значимости охраняемых законом общественных отношений, которые выступают объектом посягательства указанного административного правонарушения, не может признаваться малозначительным¹. Данный вывод подтверждается материалами судебной практики².

документы помимо предусмотренных ТК РФ, другими федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Положения ТК РФ и Федерального закона № 273-ФЗ не предписывают работодателю, заключающему трудовой договор с бывшим государственным или муниципальным служащим, обязанность самостоятельного установления путем подачи запроса иным лицам сведений о должности государственного или муниципального служащего, занимаемой им ранее.

Во время трудоустройства гражданином была предъявлена трудовая книжка, в которой отсутствовали сведения о занимаемых им в период службы в органах внутренних дел должностях. В указанной трудовой книжке содержалась лишь информация о прохождении службы в органах внутренних дел в период с 16 сентября 2009 г. по 27 августа 2011 г. Материалы дела не содержали доказательств того, что гражданин при заключении трудового договора проинформировал работодателя в полном объеме относительно последнего места службы, то есть предоставил сведения о занимаемых им должностях в период службы в органах внутренних дел.

В данных обстоятельствах председатель областного суда заключил, что вина Ч. в совершении указанного административного правонарушения не может считаться установленной (из материалов судебной практики Ярославского областного суда).

¹ Согласно абз. 3 п. 21 постановления Пленума ВС РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» малозначительным административным правонарушением является действие (бездействие), которое формально хотя и содержит признаки состава административного правонарушения, однако при учете характера совершенного правонарушения, роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляет существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений. Так как наступление вредных последствий не относится к квалифицирующим признакам объективной стороны административного правонарушения, ответственность за которое закреплена ст. 19.29 КоАП РФ, отсутствие таких последствий не говорит о малозначительности совершенного правонарушения. Для охраняемых общественных отношений существенной угрозой в таком случае является не наступление каких-то материальных последствий правонарушения, а ненадлежащее отношение работодателя к исполнению своих обязанностей.

² В определении КС РФ от 25 февраля 2013 г. № 334-О также установлено, что обязанность сообщать в 10-дневный срок представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы о заключении трудового или гражданско-правового договора направлена на повышение эффективности противодействия коррупции и основывается на

Вместе с тем необходимо заметить, что в случаях, когда совершенное юридическим лицом административное правонарушение, состав которого предусмотрен ст. 19.29 КоАП РФ, выразилось в незначительном (на один-два дня) нарушении срока, указанного в ч. 4 ст. 12 Федерального закона № 273-ФЗ, либо в невыполнении требований к содержанию уведомления, которое направляется по последнему месту службы государственного (муниципального) служащего, судья общей юрисдикции, в производстве которого находится дело о таком административном правонарушении, на основании ч. 3.2 ст. 4.1 КоАП РФ имеет право назначить юридическому лицу административный штраф, размер которого меньше минимального размера административного штрафа, соответствующего санкции по ст. 19.29 КоАП РФ¹.

Борьба с коррупцией является приоритетом для организаций всех форм, видов и направлений деятельности, однако комплаенс как отдельная система управления характерна в основном для коммерческих компаний. Как показали результаты проведенного исследования, применяемых мер по стимулированию внедрения в бизнес-структурах действенной системы профилактики коррупционного поведения ее сотрудников и контрагентов недостаточно. Следует разработать новые механизмы стимулирования организаций к активному внедрению систем предупреждения коррупционных право-

принципах приоритетного применения мер по предупреждению коррупции и комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и других мер для борьбы с этим явлением (из материалов судебной практики Верховного Суда Республики Саха (Якутия)).

Аналогичная аргументация изложена и в другом постановлении и заключается в том, что закрепление обязанности работодателя сообщать в 10-дневный срок представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, который ранее замещал определенные должности государственной службы, в течение двух лет после его увольнения с государственной службы нацелено на повышение эффективности противодействия коррупции и основывается на принципах приоритетного применения мер по предупреждению коррупции и комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер для борьбы с этим явлением (п. 5, 6 ст. 3 Федерального закона № 273-ФЗ).

¹ В силу прямого указания закона (ч. 2.2 ст. 4.1 КоАП РФ) в отношении граждан и должностных лиц, совершивших административное правонарушение, состав которого предусмотрен ст. 19.29 КоАП РФ, возможность назначения административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, определенного санкцией указанной нормы, отсутствует.

нарушений, сформулировать позитивные юридические последствия и преимущества для хозяйствующих субъектов, имеющих в своей структуре комплаенс-функцию. Безусловным стимулом к созданию и внедрению такого антикоррупционного механизма является потребность компании минимизировать правовые риски, связанные с неблагоприятными последствиями привлечения к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ, поскольку имущественные санкции за правонарушения законодательства в сфере противодействия коррупции негативно отражаются на экономическом положении хозяйствующего субъекта и его репутации, а их предупреждение — залог устойчивости компании.

Действующим законодательством об административной ответственности за коррупционное поведение для юридических лиц, уличенных в коррупции, установлены весьма жесткие меры наказания. Это означает, что для организации предпочтительнее предотвратить возможное нарушение. Достигнуть такой цели возможно путем внедрения в компании системы антикоррупционного комплаенса, факт наличия которого (при высокой внешней оценке соответствия всем требованиям ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ) можно прописать в ст. 19.28 в качестве основания смягчения соответствующего наказания. При этом антикоррупционный комплаенс как часть системы управления компанией в каждом конкретном случае должен подразумевать фактическое применение организацией до совершенного факта коррупции мер, обеспечивающих полное и исчерпывающее соответствие ее деятельности требованиям законодательства о противодействии коррупции. Кроме того, необходимыми мерами представляются наказание виновного должностного лица (сотрудника) компании и принятие мер, направленных на устранение факторов, обусловивших коррупционное поведение сотрудника.

Кроме того, целесообразно рассмотрение вопроса о смягчении ответственности предприятий, относящихся к субъектам малого и среднего бизнеса, за совершение правонарушений, предусмотренных ст. 19.28, 19.29 КоАП РФ.

Глава 3

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ВОВЛЕЧЕНИЯ БИЗНЕС-СТРУКТУР В ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

Изучение опыта зарубежных стран в области вовлечения бизнес-структур в противодействие коррупции позволяет сформулировать выводы и рекомендации по совершенствованию действующего законодательства.

Страны англосаксонского блока (прежде всего, Великобритания и США) имеют наибольший опыт создания и развития антикоррупционного законодательства, в том числе в части требований к бизнесу. Заслуживает рассмотрения и соответствующий опыт европейских стран, характеризующихся сильной экономикой и инвестиционной привлекательностью (Германия, Франция и Испания). Среди ведущих экономик мира лидирующие позиции занимает Китай, активно развивающий собственное антикоррупционное регулирование.

§ 1. УЧАСТИЕ БИЗНЕС-СТРУКТУР В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

В Великобритании бизнес-структуры имеют право организовывать систему противодействия коррупции на локальном уровне, причем действующим британским законодательством разработаны соответствующие мотивирующие меры воздействия на хозяйствующих субъектов. Так, согласно п. 2 разд. 7 Закона Великобритании о взяточничестве от 8 апреля 2010 г. (The Bribery Act, 2010 CHAPTER 23)¹ коммерческая организация во избежание применения общего порядка ее привлечения к уголовной ответственности может обоснованно доказать, что на момент совершения коррупционного преступления она применяла некие надлежащие процедуры для предотвращения коррупционных деяний лиц, имеющих отношение к данной организации. Сами процедуры в данном разделе подробно не раскрываются.

Министерство юстиции Великобритании 30 марта 2011 г. издало Практическое руководство по внедрению специальных процедур соответствующими коммерческими организациями в целях предот-

¹ URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpga_20100023_en.pdf

вращения подкупа лиц, имеющих к ним отношение (Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing, далее — Руководство)¹. Преступным и не допускающим оправдания считается попустительство компании совершению связанным с ней лицом коррупционного деяния (абз. 33). Соответственно компания будет иметь определенную легальную защиту от уголовного преследования, если в рамках ее деятельности применялись процедуры предотвращения коррупции. При отсутствии возможности у компании разработать и внедрить какие-либо процедуры предотвращения коррупции порядком уголовного преследования в отношении аналогично смягчается².

При этом согласно разд. 7 Закона о взяточничестве непринятие компанией мер по разработке и внедрению программ соответствия само по себе не является уголовно наказуемым деянием, если это не привело к совершению корпоративных преступлений коррупционного характера.

Руководство не содержит указаний в отношении того, какие конкретно процедуры и методы могут внедрять коммерческие организации, чтобы получить правовой статус для дальнейшей защиты от уголовного преследования за корпоративные коррупционные практики, то есть Министерство юстиции Великобритании позволяет национальным компаниям самостоятельно определять, какие процедуры корпоративного противодействия коррупции будут для них надлежащими, так как это всецело зависит от обстоятельств и условий деятельности каждой компании.

В главе 6 Руководства выделено шесть принципов предупреждения коррупции на корпоративном уровне, в соответствии с которыми должны происходить процессы разработки и внедрения программ соответствия в заинтересованных в этом компаниях:

- пропорциональность процедур;
- принятие обязательств корпоративным руководством высшего уровня;
- оценка рисков;
- должная осмотрительность;
- обмен сведениями (включая профессиональное обучение такому обмену);
- мониторинг и совершенствование.

Первый принцип означает, что внутренние процедуры коммерческой организации по предупреждению коррупции в поведении

¹ URL: <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>

² URL: <https://globalcompliancenews.com/anti-corruption/anti-corruption-in-united-kingdom/>

§ 2. Участие бизнес-структур в противодействии коррупции в США

связанных с ней лиц должны быть соразмерны рискам совершения коррупционных деяний, с которыми она регулярно сталкивается, равно как и профилю, масштабам и сложности структуры деятельности организации.

Второй принцип предусматривает, что лица из высшего звена управления любой компании (члены совета директоров, крупные собственники капитала компании или любые другие равнозначные им органы/лица) должны быть вовлечены в процедуры по предотвращению коррупции со стороны связанных с компанией лиц. Также высшее руководство компании должно поддерживать такой уровень корпоративной культуры, при котором коррупция недопустима в принципе.

В соответствии с третьим принципом коммерческая организация в своей деятельности должна учитывать уровень подверженности потенциальным рискам коррупционных практик со стороны связанных с организацией лиц. Причем при оценке таких рисков необходимы регулярность, учет всей необходимой информации и всестороннее документирование.

Согласно четвертому принципу британская компания обязана в рамках своей программы соответствия придерживаться процедур, обеспечивающих должную осмотрительность, — должны оцениваться действия/бездействие лиц, которые либо представляют законные интересы компании, либо с ней взаимодействуют извне.

Пятый принцип выражается в том, что каждая коммерческая организация в Великобритании должна стремиться к единству корпоративного подхода в противодействии коррупции, который обеспечивается во всей организации с помощью каналов внутреннего и внешнего обмена сведениями о коррупционной активности, а также с помощью профессионального обучения работников организации такому обмену.

Наконец, шестой принцип закрепляет идею того, что любая коммерческая организация должна периодически контролировать выполнение антикоррупционных процедур в рамках реализации своей программы соответствия и при необходимости совершенствовать их.

§ 2. УЧАСТИЕ БИЗНЕС-СТРУКТУР В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ АМЕРИКИ

Залогом эффективности применения мер по противодействию коррупции в бизнес-среде в Соединенных Штатах Америки является внедрение и соблюдение так называемых программ соответствия отдельными американскими компаниями. Данные программы пред-

ставляют собой локализацию универсальных нормативных требований антикоррупционного характера в отдельно взятых компаниях. Это не является исключительно жестом доброй воли для каждого субъекта бизнеса, так как внедрение таких программ существенно влияет на юридические последствия выявления фактов коррупции в хозяйственной практике. Иными словами, корпоративное следование данным программам позволяет смягчить или даже исключить привлечение компании и ее сотрудников к уголовной ответственности при совершении коррупционных преступлений¹.

Программы соответствия разрабатываются в американских хозяйствующих субъектах согласно двум основополагающим документам: Руководящим федеральным принципам вынесения уголовных приговоров США (United States Federal Sentencing Guidelines, или USSG, далее — Руководящие принципы)², утвержденным Комиссией США по вынесению уголовных приговоров 1 октября 1987 г., и Принципам федерального судебного преследования коммерческих организаций (Principles of Federal Prosecution of Business Organizations, далее — Принципы преследования)³, утвержденным Министерством юстиции США 16 июня 1999 г.

Дополнительно к этому при составлении программ соответствия компании в США могут опираться на Пилотную программу по реализации Закона об иностранных коррупционных практиках (Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) Pilot Program)⁴, утвержденную Министерством юстиции США 5 апреля 2016 г. Идеи, заложенные в указанной Пилотной программе, реализованы в еще одном федеральном проекте — в Политике корпоративного принуждения при реализации Закона об иностранных коррупционных практиках (Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) Corporate Enforcement Policy)⁵, утвержденной Министерством юстиции США 29 ноября 2017 г.

Руководящие принципы Комиссия США по вынесению уголовных приговоров обнародовала с тем, чтобы руководство коммерческих организаций, расположенных на территории США, учитывало, что федеральные суды вправе налагать значительные денежные штра-

¹ URL: <https://globalcompliancenews.com/anti-corruption/anti-corruption-in-the-united-states/>

² URL: https://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/guidelines-manual/1987/manual-pdf/1987_Guidelines_Manual_Full.pdf

³ В редакции от 29 ноября 2018 г. URL: <https://www.justice.gov/jm/jm-9-28000-principles-federal-prosecution-business-organizations>

⁴ URL: <https://www.justice.gov/archives/opa/blog-entry/file/838386/download>

⁵ В редакции от 12 марта 2019 г. URL: <https://www.justice.gov/jm/jm-9-47000-foreign-corrupt-practices-act-1977#9-47.120>

§ 2. Участие бизнес-структур в противодействии коррупции в США

фы на компании, допустившие в своей деятельности совершение уголовных преступлений, в том числе коррупционных. Внедряемые в компаниях программы соответствия в этом случае помогают уменьшить объем уголовно-правовых последствий.

Руководящие принципы не являются обязательными для применения их судами при вынесении уголовных приговоров¹, однако остаются заслуживающими внимания при применении мер уголовной ответственности за корпоративные преступления, что отражается на размере налагаемых штрафов и на формах иного уголовно-процессуального принуждения, что позволяет американским компаниям спрогнозировать юридические последствия, наступающие для них в форме публичного противодействия обнаруженной коррупционной активности.

В Руководящих принципах Комиссия США по вынесению уголовных приговоров определила факторы, которые могут увеличить или уменьшить вину организации в содеянном коррупционном преступлении, в частности наличие в компании эффективной программы соответствия и соблюдения норм этики в тот период, когда совершалось преступление (§ 8 C2.5 (f)).

В § 8 B2.1 Руководящих принципов перечислено семь признаков того, что корпоративная программа соответствия является эффективной. Это официальные минимальные требования для продвижения в организации модели этически допустимого антикоррупционного поведения:

- установление единых стандартов и процедур для предотвращения и выявления коррупционного поведения;
- обеспечение понимания и контроля руководством компании положений внедренной программы соответствия в целях достижения ее эффективности и адекватности выполнения, а также наделяния должностных лиц компании полномочиями и ответственностью за реализацию программы соответствия;
- отстранение от руководства лиц, замешанных в незаконной коррупционной деятельности;
- информирование работников организации о стандартах и процедурах, предусмотренных программой соответствия, и проведение их эффективного обучения данным стандартам и процедурам;
- мониторинг и аудит служебного поведения работников компании, оценка эффективности выполнения ими положений программы

¹ Это было установлено решением Верховного Суда США в деле *United States v. Booker*, 543 U.S. 220 (2005), вынесенным 12 января 2005 г. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/543/220/>

соответствия и организация механизма получения информации от работников, которым стало известно о коррупционных деяниях;

– применение к работникам мер стимулирования по соблюдению программы соответствия, в том числе карательных мер дисциплинарного характера к работникам, допускающим коррупционное поведение;

– оперативное реагирование на имеющиеся подозрения в коррупционной активности и при необходимости изменение содержания программы соответствия для повышения ее эффективности.

Таким образом, Руководящие принципы позволяют выстроить в любой организации единую и прозрачную структуру по незамедлительному выявлению коррупционных деяний. Так, работники организации, ответственные за реализацию программы соответствия, могут быть вправе сообщать руководящим корпоративным органам о возможном коррупционном деянии, а также о степени соблюдения программы соответствия в оперативном режиме (не менее чем раз в год). В этом случае считается, что компания, даже будучи признанной виновной в совершении коррупционного преступления, имеет в своем распоряжении эффективную программу соответствия независимо от того, какого ранга должностные лица были вовлечены в коррупционную активность (Замечание к § 8 C2.5 (f) Руководящих принципов).

Дополнительное воздействие со стороны правоохранительных органов США на американские организации в целях внедрения ими эффективных программ соответствия оказывается путем применения Принципов преследования, которые лежат в основе деятельности федеральных прокуроров США по принятию ими решений об уголовном преследовании организации за коррупционные проступки ее работников.

В частности, в разд. 9-28.300 «Факторы, которые следует учитывать» Принципов преследования дан перечень факторов, принимаемых во внимание работниками прокуратуры США при оценке ими степени готовности компаний противодействовать коррупции. Североамериканской прокуратуре предписывается в обязательном порядке рассмотреть вопрос о том, пыталась ли та или иная компания предотвратить коррупционное правонарушение с помощью качественно разработанной и впоследствии внедренной корпоративной программы соответствия.

Кроме того, в соответствии с ч. В разд. 9-28.800 «Корпоративные программы соответствия» Принципов преследования прокуроры уполномочены определить, является ли программа соответствия в конкретной компании формально утвержденной или же, наоборот,

§ 3. Участие бизнес-структур в противодействии коррупции в ФРГ

тщательно разработанной, реализуемой, пересмотренной и измененной надлежащим образом при необходимости. Таким образом, не любая программа соответствия, утвержденная в компании, позволит ей избежать уголовного преследования либо добиться более лояльного отношения со стороны прокурорских работников при выявлении коррупционного деяния.

Согласно п. 1 Политики корпоративного принуждения «кредит доверия, предоставляемый за добровольное самораскрытие информации, полноценное сотрудничество, своевременное и надлежащее решение вопросов в области противодействия иностранным коррупционным практикам» предусматривает, что корпоративное принуждение к противодействию иностранным коррупционным практикам осуществляется путем предоставления определенных преимуществ компаниям, обеспечивающим надлежащую модель поведения в отношении выявленных коррупционных проступков. Если американская компания добровольно раскрывает сведения о наблюдаемых ее работниками иностранных коррупционных практиках, сотрудничает с правоохранительными органами, своевременно и надлежаще приводит свою деятельность в соответствие с антикоррупционными стандартами, то при отсутствии отягчающих обстоятельств совершения коррупционных деяний компания будет считаться действующей добросовестно. В данном случае к отягчающим обстоятельствам, которые предполагают уголовное преследование в общем порядке, относятся: участие корпоративного руководства компании в коррупционной практике; получение значительной прибыли компанией от такой практики; масштабность коррупционных практик в деятельности компании; рецидив коррупционных практик и др.

§ 3. УЧАСТИЕ БИЗНЕС-СТРУКТУР В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ ГЕРМАНИЯ

В Федеративной Республике Германия, в отличие от многих других стран, государство не предусматривает уголовно-правового поощрения за внедрение национальными компаниями программ соответствия, реализация которых направлена на преодоление коррупции на корпоративном уровне. Связано это с тем, что Уголовный кодекс ФРГ от 15 мая 1871 г., измененный 13 ноября 1998 г. (Strafgesetzbuches, BGBl. I 1998 S. 3322, далее — УК ФРГ)¹, в нормах Общей

¹ В редакции от 22 марта 2019 г. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/stgb/BjNR001270871.html>

части не предусматривает применения мер уголовной ответственности к организациям, и, как следствие, внедрение программ соответствия здесь формально не может влиять на смягчение уголовной ответственности или полное освобождение от нее.

Тем не менее в сфере применения мер административной ответственности, к которой могут вполне законно привлекаться немецкие компании, возможно добиться снижения размера административного наказания в соответствии с разд. 17 Закона ФРГ об административных проступках от 24 мая 1968 г., измененного 19 февраля 1987 г. (*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, BGBl. I 1987 S. 602, далее — Закон об АП)¹.

УК ФРГ не выделяет в качестве специального состава уголовное преступление, совершенное в форме непринятия программы соответствия в организации. Однако с точки зрения Закона об АП немецкий законодатель воспринимает неспособность руководства компании принять надлежащие меры по контролю законности действий своих работников и пресечению их недопустимого поведения как корпоративное административное правонарушение (разд. 130). Более того, несовершение ответных действий со стороны руководства компании в случае выявления коррупционного проступка работника рассматривается уже не как неспособность компании противодействовать коррупции, а как пособничество ей отдельными должностными лицами, что, в свою очередь, может повлечь применение мер уже не административной, а уголовной ответственности².

УК ФРГ не рассматривает легально значимую возможность применения программы соответствия в организациях и, следовательно, не устанавливает элементы, которые в этой программе должны сохраняться. В то же время при изучении правовых норм других источников немецкого законодательства можно обнаружить некоторые специальные правила, касающиеся внедрения программ соответствия в отдельных типах организаций.

В частности, нормы разд. 107 Закона ФРГ об акционерных обществах от 6 сентября 1965 г. (*Aktiengesetz*, BGBl. I 1965 S. 1089)³ и разд. 25 Закона ФРГ о кредитной системе от 10 июля 1961 г., измененного

¹ В редакции от 17 декабря 2018 г. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/owig_1968/BJNR004810968.html

² URL: <https://globalcompliancenews.com/anti-corruption/handbook/anti-corruption-in-germany/>

³ В редакции от 17 июля 2017 г. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/aktg/BJNR010890965.html>

§ 3. Участие бизнес-структур в противодействии коррупции в ФРГ

9 сентября 1998 г. (Kreditwesengesetz, BGBl. I 1998 S. 2776)¹, требуют от немецких акционерных обществ и кредитных организаций принятия ими программ в сфере риск-менеджмента против рисков любых незаконных практик, осуществляемых на корпоративном уровне.

В ФРГ до сих пор не имеется единых законодательно установленных правил/принципов разработки программ соответствия или хотя бы общих рекомендаций органов исполнительной власти по данному вопросу. Однако судебная практика в некоторых германских землях пытается заполнить этот пробел самостоятельно.

Так, 10 декабря 2013 г. в решении «Обязанности в области обеспечения соответствия органом управления акционерным обществом» (Compliance-Pflichten des Vorstands einer Aktiengesellschaft)² по судебному делу LG München I, Urteil v. 10.12.2013 — 5 НКО 1387/10 окружной суд Мюнхена определил перечень обязанностей совета директоров любого немецкого акционерного общества в связи с разработкой и внедрением корпоративной программы соответствия:

– в рамках исполнения своих законных полномочий члены совета директоров компании обязаны обеспечивать корпоративные организацию деятельности и контроль таким образом, чтобы в компании не допускалось нарушений закона в форме коррупционных деяний в отношении государственных служащих иностранных государств или иностранных частных лиц;

– каждый член совета директоров акционерного общества в случае наличия риска совершения в обществе коррупционного преступления будет рассматриваться как добросовестно действующее лицо только в том случае, если он будет содействовать внедрению корпоративной системы соответствия, основанной на предотвращении ущерба компании и контроле над рисками;

– структура указанной выше системы будет в этом случае зависеть от вида, внутреннего устройства и масштаба деятельности компании, ее нормативных правил, которые необходимо соблюдать компании согласно внутреннему уставу, географическому присутствию в зарубежных странах, а также от сложившейся корпоративной практики коррупционных случаев;

– соблюдение принципа законности и, как следствие, организация функционирующей системы соответствия в акционерном обще-

¹ В редакции от 25 марта 2019 г. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/kredwlg/BjNR008810961.html>

² URL: <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2014-N-01998?hl=true>

стве относятся к вопросам общей ответственности членов совета директоров.

§ 4. УЧАСТИЕ БИЗНЕС-СТРУКТУР В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В КОРОЛЕВСТВЕ ИСПАНИЯ

Программы соответствия, предполагающие корпоративное противодействие коррупции, в Королевстве Испания представляют собой легализованное явление, подробно охарактеризованное в действующем законодательстве. В частности, правовое регулирование их применения осуществляется на основании п. 2 ст. 31 bis Уголовного кодекса Испании от 23 ноября 1995 г. (*Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal*, BOE-A-1995-25444, далее — УК Испании)¹. Внедрение эффективных моделей корпоративного управления с использованием инструментов всестороннего надзора и контроля, способных предотвратить совершение коррупционных преступлений, может освободить компанию от уголовной ответственности за допущенные в работе коррупционные практики.

Однако формального внедрения такой программы соответствия будет недостаточно, поэтому для реального освобождения от уголовной ответственности представителям организации надо будет доказать в суде наличие следующих обстоятельств:

- руководители компании утвердили и эффективно выполняли программу соответствия;
- функцию по надзору за соблюдением корпоративной программы соответствия выполнял специальный орган компании, имеющий статус независимого субъекта антикоррупционных инициативы и надзора либо субъекта, по закону наделенного полномочиями осуществлять внутренний надзор в организации;
- корпоративные коррупционные преступления не являются масштабной практикой в компании, а были совершены лишь одним лицом или рядом лиц, точно уклоняющихся от выполнения положений программы соответствия;
- со стороны контролирующего состояния коррупции в структуре организации корпоративного органа управления не было допущено ошибок или недочетов в осуществлении им своих надзорных функций.

¹ В редакции от 1 марта 2019 г. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-25444>

§ 4. Участие бизнес-структур в противодействии коррупции в Испании

В дополнение к этому согласно п. 1 ст. 31 quater УК Испании организации вправе если не исключить полностью уголовную ответственность, то привести в свою пользу смягчающие вину обстоятельства как следствие добровольного совершения компанией одного или одновременно нескольких из нижеперечисленных действий:

- признание факта совершения коррупционного преступления в компании и доведение сведений об этом до соответствующих органов власти еще до начала их следственных действий;

- постоянное сотрудничество с испанскими органами следствия путем предоставления им важных доказательств или иных данных, имеющих значение для рассмотрения коррупционного дела;

- компенсация части ущерба, причиненного в результате совершения корпоративного коррупционного преступления, до первого судебного заседания по данному делу;

- соблюдение организацией положений ее корпоративной программы соответствия до первого судебного заседания по данному делу.

Несмотря на то что программы соответствия в Королевстве Испания способствуют противостоянию коррупции, они не являются обязательным элементом корпоративной политики компаний. УК Испании ни в одной из своих статей не рассматривает отсутствие такой программы в конкретной организации как преступное деяние ее руководства.

УК Испании не описывает программу соответствия как правовое явление абстрактно, в нем упоминаются ее обязательные элементы, без которых программа не будет считаться принятой и (или) исполняемой компанией. В частности, п. 5 ст. 31 bis определяет шесть неотъемлемых элементов корпоративной программы соответствия, которые способствуют как избеганию либо смягчению привлечения руководства компании к уголовной ответственности, так и достижению необходимого уровня локальной борьбы с коррупцией:

- перечень видов деятельности компании, где потенциально могут произойти коррупционные нарушения (оценка коррупционных рисков);

- утвержденные антикоррупционные документы и механизмы процедур, уточняющие то, как компания принимает и исполняет любые управленческие решения;

- внедренные на корпоративном уровне оптимальные модели финансового управления;

- установленная обязанность всех работников организации сообщать об известных им потенциальных рисках коррупции и уже совершенных правонарушениях корпоративному органу, ответст-

венному за антикоррупционный надзор в рамках соблюдения программы соответствия;

– наличие корпоративной системы применения мер дисциплинарного воздействия за любые отступления работников компании от положений, установленных в программе соответствия;

– проведение регулярных проверок характера соблюдения программы соответствия в компании и при необходимости корректировка такой программы, если были выявлены факты существенных нарушений ее правил либо если компания вносит изменения в систему своего корпоративного контроля или меняет профиль своей хозяйственной деятельности.

Однако законодательными актами правовое регулирование в области противодействия коррупции на уровне испанских коммерческих организаций не ограничивается, поскольку действуют и некоторые подзаконные нормативные акты, принятые по данному вопросу отдельными органами государственной власти Королевства Испания.

Так, Генеральным прокурором Испании 22 января 2016 г. был утвержден Циркуляр №1/2016 «Об ответственности юридических лиц в связи с проведением реформы Уголовного кодекса в соответствии с принятым Органическим законом №1/2015» (Circular 1/2016 sobre la responsabilidad de las personas jurídicas conforme a la reforma del Código Penal efectuada por Ley Orgánica 1/2015, далее — Циркуляр)¹, в котором содержатся разъяснения для испанских прокуроров по правилам уголовного преследования компаний, где были совершены коррупционные деяния, и подробно излагается, как при реализации своих полномочий прокуроры могут оценивать любую корпоративную программу соответствия в целях определения того, позволит ли конкретная программа компании избежать полностью или уменьшить объем применения к ней мер уголовной ответственности. Циркуляр дает возможность компаниям грамотно составлять, утверждать и исполнять программы соответствия, чтобы добиться высокого уровня недопущения коррупции среди своих работников. Компании могут руководствоваться критериями оценки их программ соответствия прокурорами Королевства (п. 5.6):

1) неформальность принятой программы соответствия. Принятия программы недостаточно для искоренения коррупции в компании. Иными словами, каждая компания должна стремиться к принятию индивидуальной, а не шаблонной программы соответствия, не учитывающей конкретные корпоративные коррупционные риски, ко-

¹ URL: https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/Circular_1-2016.pdf?idFile=81b3c940-9b4c-4edf-afe0-c56ce911c7af

торая к тому же обеспечит защиту от полноценного уголовного преследования со стороны государства;

2) реальное желание руководства компании противостоять коррупции, то есть организации не должны принимать программы просто как инструмент корпоративной защиты от уголовной ответственности. Корпоративные программы должны всегда отражать подлинный уровень антикоррупционной культуры в компании;

3) внешняя сертификация программы соответствия не означает высокого качества ее разработки. Генеральная прокуратура Испании признает законность выдачи сертификатов качества программ соответствия экспертами, специализированными организациями или иными третьими лицами, но эти сертификаты принимаются во внимание лишь как дополнительное доказательство высокого качества программы. Сертификация не будет считаться подтверждением эффективности корпоративной программы соответствия и не помешает испанскому суду признать ее неэффективной (абз. 5 п. 5.6);

4) позиция руководства компании по борьбе с коррупцией. Прокуроры Испании должны внимательно изучать уровень вовлеченности членов совета директоров и иных высших управляющих лиц компании в реализацию антикоррупционной политики организации через разработку, выполнение и мониторинг выполнения программы соответствия. Любые признаки их двойственного отношения к программе, противоречивые сведения об успешности ее реализации или непосредственное участие членов руководства в коррупционном преступлении будут иметь решающее значение для оценки программы прокурором как ненадлежащей;

5) выгода, полученная в результате совершения коррупционного преступления (абз. 8 п. 5.6), — критический фактор, который прокуроры будут учитывать при оценке программы соответствия. Если сама компания получила прямую выгоду от коррупционного преступления, совершенного ее руководителями или иными работниками, то это воспринимается прокурорами как более общественно опасные последствия, чем получение личной выгоды руководителем компании в результате совершения преступления. Предотвратить подобную коррупционную активность в организации позволит не столько программа соответствия, сколько корпоративный этический стандарт, применяемый компанией при приеме на работу и замещении новых должностей теми работниками, кто при выполнении служебных обязанностей имеет риск совершить коррупционное деяние;

6) предусмотренные в программе соответствия возможности по обнаружению коррупции способствуют повышению эффективности.

Способы выявления коррупционных преступлений в компании не формализованы испанским законодателем специально, однако являются неотъемлемой частью эффективной программы соответствия, как и способы корпоративного предотвращения таких преступлений. Поэтому более качественными считаются те программы, где названы практические инструменты выявления фактов совершения коррупционных деяний любыми работниками компании. С точки зрения испанской прокуратуры, случаи обнаружения коррупционных практик и доведение информации о них до властей доказывают надежность программы соответствия и высокий уровень корпоративной антикоррупционной культуры;

7) программа соответствия не признается неэффективной и не перестает действовать даже после совершения коррупционного деяния в компании. Сам факт совершения отдельного корпоративного преступного деяния, сопряженного с коррупцией, не означает, что программа имеет значительные недостатки. Для того чтобы сделать вывод о том, что программа соответствия организации требует существенной доработки, необходимо проанализировать должностное положение лиц, причастных к совершению коррупционного преступления, число соучастников, однократность или рецидив преступления, его длительность;

8) опыт выявленных коррупционных практик должен учитываться при совершенствовании программы соответствия (абз. 11 п. 5.6). При оценке уровня антикоррупционной культуры компании и эффективности ее программы учитывается накопленный опыт в реагировании организации на коррупционные ситуации в прошлом, даже если само преступление не было совершено, но присутствовал риск его совершения. Только оперативная реакция и наложение дисциплинарных санкций на нарушителей антикоррупционной дисциплины могут свидетельствовать о полноценной приверженности организации ее программе соответствия;

9) сотрудничество компании со следствием и принятие ею мер по исправлению положения в досудебный период — показатель высокой корпоративной готовности противостоять коррупции. Определенные действия для восстановления нормального положения вещей в компании, даже будучи предпринятыми уже после того, как выявлено нарушение программы соответствия, позволяют не считать ее полностью коррумпированной только из-за одного факта такого деяния.

Попытки анализа сложившейся ситуации для ее дальнейшего улучшения, незамедлительное и результативное внутреннее расследование совершенного коррупционного деяния, своевременное ин-

формирование следственных органов и сотрудничество с ними и судом — все это позволяет оценить испанскую компанию положительно, признав эффективной ее программу соответствия как показатель удовлетворительного уровня корпоративной антикоррупционной культуры.

§ 5. УЧАСТИЕ БИЗНЕС-СТРУКТУР В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ ВО ФРАНЦУЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В сравнении с уголовными законами иных европейских стран Уголовный кодекс Франции от 22 июля 1992 г. (Loi 92-683 sur Code pénal, JORF n° 169 du 23 juillet 1992 page 9864, далее — УК Франции)¹ не признает официально программы соответствия как специальный инструмент корпоративной защиты в форме смягчения или полного освобождения от применения мер уголовной ответственности к коммерческим организациям, допустившим коррупционные практики. В то же время это не означает, что французским организациям программы соответствия вовсе неизвестны либо у них отсутствует право на внедрение таких программ на корпоративном уровне. Как показывает сложившаяся в Пятой республике практика, наличие и эффективность исполнения программы соответствия у той или иной компании могут быть приняты во внимание следственными органами до начала судебной стадии рассмотрения уголовного дела о коррупционном деянии, а также уже при вынесении приговора о привлечении к уголовной ответственности организации и (или) ее представителей за это деяние².

Сам факт отсутствия программы соответствия у той или иной французской компании не влечет ее привлечения к уголовной ответственности — такого предписания в УК Франции не имеется. Неспособность или нежелание принять такую корпоративную программу может привести не к уголовно-правовым, а к гражданско-правовым последствиям. Это было установлено правовыми нормами Закона от 9 декабря 2016 г. № 2016-1691 «Об обеспечении прозрачности, борьбе с коррупцией и модернизации экономических отношений» (Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

¹ В редакции от 12 апреля 2019 г. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719>

² URL: <https://globalcompliancenews.com/anti-corruption/handbook/anti-corruption-in-france/>

или Loi Sapin II, JORF n°0287 du 10 décembre 2016 texte n°2, далее — Закон Сапена II)¹.

Ответственным за реализацию данного закона является Антикоррупционное агентство Франции (ст. 1 Закона Сапена II). Оно отвечает за надзор за исполнением антикоррупционных обязанностей, может делать предупреждения или получать судебные приказы, предписывающие компаниям и физическим лицам исполнять указанные обязанности в принудительном порядке, а также делегировать свои полномочия созданной при нем Комиссии по наказаниям, которая в том числе вправе налагать штрафы на нарушителей антикоррупционной дисциплины (ст. 2 Закона Сапена II).

По указанному закону принятие программ соответствия в компаниях фактически становится обязательным элементом их корпоративного управления. В частности, в соответствии с п. 3 ст. 8 компании, учрежденные как в государственном, так и в частном секторах экономики, численность работников в которых составляет не менее 50 человек, обязываются внедрять программы соответствия, позволяющие использовать процедуры осведомления органов государственной власти о коррупционных нарушениях, выявленных любым из сотрудников таких компаний.

Кроме того, Закон Сапена II устанавливает для организаций в рамках их программ соответствия и иные обязанности по противодействию коррупции на корпоративном уровне, а именно обязанность внедрять системы управления коррупционными рисками. Но это касается не любых, а только поименованных в законе организаций (п. 1 ст. 17):

- с числом работников не менее 500 человек, в том числе организаций, входящих в группу компаний, центральный офис которой находится во Франции;

- с консолидированной прибылью свыше 100 млн евро.

Президенты, управляющие директора, директора и иные руководители указанных компаний обязываются принимать надлежащие корпоративные меры для выявления и пресечения как во Франции, так и за рубежом случаев коррупционного поведения, для чего ими должны утверждаться программы соответствия. Такие программы не могут носить абстрактного характера — в них следует включать конкретные процедуры, предусмотренные в Законе Сапена II (п. 2 ст. 17):

- принятие кодекса надлежащего служебного поведения работников организации;

¹ В редакции от 25 марта 2019 г. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&dateTexte=20190517>

§ 5. *Участие бизнес-структур в противодействии коррупции во Французской...*

- установление внутреннего регламента оповещения о коррупционных практиках;
- регулярное ведение учета коррупционных рисков в компании;
- введение процедур антикоррупционной оценки клиентов, основных поставщиков и посредников в деятельности компании;
- непрерывное проведение корпоративных бухгалтерских проверок;
- организация антикоррупционного обучения для работников, чья служебная деятельность сопряжена с высокими рисками возникновения коррупции и так называемой торговлей влиянием (злоупотребление служебным влиянием в корыстных целях);
- санкционирование корпоративной системы наложения дисциплинарных взысканий за нарушение работниками антикоррупционной дисциплины;
- использование компанией инструментов проверки исполнения программы соответствия и оценки принятых на ее основании мер воздействия.

Для более точного понимания того, как следует правильно внедрять все вышеперечисленные процедуры корпоративной программы соответствия в рамках каждой компании, Антикоррупционное агентство Франции издало 21 декабря 2017 г. Мнение о рекомендациях Антикоррупционного агентства Франции в отношении оказания помощи юридическим лицам публичного и частного происхождения по выявлению и предотвращению ими актов коррупционного поведения, торговли влиянием, незаконного присвоения имущества, незаконного получения материальной выгоды, незаконного присвоения государственных финансовых средств и фаворитизма» (Avis relatif aux recommandations de l'Agence française anticorruption destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme, JORF n°0298 du 22 décembre 2017 texte n°176, далее — Мнение)¹.

В указанном документе подробно описаны корпоративные пути решения таких антикоррупционных вопросов, как:

- выстраивание надлежащей политики руководства компании по отношению к выявлению и пресечению коррупционной активности на локальном уровне;
- разработка и принятие корпоративного антикоррупционного кодекса поведения работников;

¹ URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000036246476&categorieLien=id>

- оформление системы внутреннего оповещения о фактах, сигнализирующих о коррупции;
- определение и характеристика коррупционных рисков, присутствующих в компании;
- установление процедур по оценке должной осмотрительности всех третьих лиц, сотрудничающих с компанией;
- проведение внутреннего финансового контроля с антикоррупционными целями в компании;
- обучение персонала организации работе с коррупционными рисками;
- мониторинг соблюдения антикоррупционной дисциплины и постоянная адаптация программы соответствия к складывающейся корпоративной ситуации в области коррупции.

Подчеркнем, что все вышеприведенные рекомендации, отраженные в Мнении, адресованы как частным, так и публичным компаниям для целей их деятельности.

§ 6. УЧАСТИЕ БИЗНЕС-СТРУКТУР В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ¹

Правовую систему КНР можно рассматривать как определенный симбиоз древних легистских традиций, современного законодательства, основанного на концепции «социализма с китайской спецификой», рецепции институтов романо-германского права и правовой модели СССР². При осуществлении регулирования различных сфер общественной жизни в правовой культуре Китая наблюдается примат традиционных норм морали над нормами права³. Сложно говорить о значении специальных программ, реализуемых китайскими ком-

¹ Проведен анализ законодательства Китайской Народной Республики (континентальный Китай). Исследование законодательства особых административных районов Сянган (Гонконг) (возвращен в состав КНР в 1997 г. после 99-летней аренды Великобритании), Аомынь (Макао) (возвращен в состав КНР в 1999 г. после 442 лет управления Португалией) и Китайской республики Тайвань (фактически самостоятельное государство, но не признанное ООН) не входит в предмет данного пособия.

² См. подробнее: Севальнев В.В. Вопросы декларирования имущества по законодательству КНР // Международное публичное и частное право. 2019. №4 (109). С. 38–41.

³ См. подробнее: Трошинский П.В. Современное законодательство КНР: проблемы и перспективы развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 3 (58). С. 24–31.

паниями, как инструмента корпоративной борьбы с коррупцией и (или) способа минимизации неблагоприятных уголовно-правовых последствий при обнаружении в этих компаниях коррупционных практик. Вышеизложенное, а также ряд социальных и политических факторов обуславливают то, что китайский опыт регулирования в данной области существенно отличается от опыта западных и некоторых восточных государств.

Основными законодательными актами КНР в сфере противодействия коррупции являются Уголовный кодекс КНР от 1 июля 1979 г. (с послед. изм.) (далее — УК КНР)¹ и Закон КНР от 2 сентября 1993 г. «О борьбе с недобросовестной конкуренцией» (с послед. изм.) (Anti-Unfair Competition Law или AUCL, далее — Закон о борьбе с недобросовестной конкуренцией)².

Уголовный кодекс определил составы уголовных преступлений, связанных со взяточничеством и с коррупцией в государственном и частном секторах. Верховный Народный Суд КНР (далее — ВНС КНР) и Верховная Народная Прокуратура КНР (далее — ВНП КНР) издали правила толкования в отношении этих уголовных преступлений. Действуют также правила, устанавливающие минимальные суммы для расследования и судебного преследования таких преступлений.

Закон о борьбе с недобросовестной конкуренцией направлен на поддержание справедливой конкуренции на рынке в Китае и охватывает преступления, связанные с коммерческим подкупом. Закон запрещает коммерческим компаниям давать взятки для получения конкурентного преимущества. Государственное управление промышленности и торговли контролирует исполнение норм данного законодательного акта.

В дополнение к вышеупомянутым законам различные государственные органы и ведомства, включая Государственный совет и Коммунистическую партию Китая, издали внутренние антикоррупционные правила и положения, которые регулируют работу государственных служащих. Центральная группа по борьбе с коммерческим взяточничеством, созданная в 2006 г., также опубликовала ряд положений о коммерческом взяточничестве, которые хотя и не имеют юридической силы, однако предоставляют важные практические рекомендации по этому вопросу. Кроме того, важными источниками

¹ 中华人民共和国刑法（1997年修订）（на кит. яз.）. URL: http://www.spp.gov.cn/spp/fl/201802/t20180206_364975.shtml

² 中华人民共和国反不正当竞争法（на кит. яз.）. URL: http://www.moj.gov.cn/Department/content/2019-06/11/592_236650.html

законодательства по противодействию коррупции в рассматриваемой сфере являются судебные толкования, изданные ВНС КНР и ВНП КНР (например, разъяснения по вопросам, касающимся применения закона в области рассмотрения уголовных дел о взяточничестве в коммерческих целях («Коммерческое взяточничество 2008 г.»), а также разъяснения, касающиеся применения закона в отношении уголовных дел, связанных со взяточничеством («Судебные разъяснения 2016 г.»)¹.

Однако в вышеперечисленных нормативных правовых актах даже не упоминается легальное существование антикоррупционных программ соответствия, и, следовательно, компаниям не предоставляются преференции в связи с их использованием.

Зарубежные юристы-практики отмечают, что гипотетически китайская организация может доказать факт эффективного проведения надлежащего контроля за коррупционными рисками, в том числе с помощью внедренной программы соответствия или любым удобным и не запрещенным законом способом, в связи с чем правоохранительные органы КНР могут пересмотреть в меньшую сторону меры уголовной ответственности, которые были бы применены по общему правилу за корпоративные коррупционные деяния². Отсюда можно сделать вывод о том, что отсутствие четкой легализации программ соответствия в китайском законодательстве (речь идет об УК КНР и Законе о борьбе с недобросовестной конкуренцией) автоматически декриминализирует факт их непринятия и (или) принятия, но без реализации таких программ в конкретной китайской организации. В связи с вышесказанным закономерно, что отдельные элементы структуры антикоррупционных программ соответствия также не отражены в вышеназванных китайских законах.

В других нормативных правовых актах КНР можно выделить контуры корпоративного противодействия коррупции, которые могли бы органично включаться в программы соответствия компаний, однако они носят точечный, несистемный характер.

К примеру, во Временных положениях о запрете коммерческого подкупа (*Interim Provisions on Prohibition of Commercial Bribery*)³,

¹ См. подробнее: Трунцевский Ю.В., Севальнев В.В., Сухаренко А.Н. Противодействие коррупции в Китае: законодательство и правоприменение: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Проспект, 2019.

² URL: <https://globalcompliancenews.com/anti-corruption/handbook/anti-corruption-in-china/>

³ URL: <http://www.sinvofund.com/catalog/J0aKRwabRHaPB0KImWKeEg..d/L8QdFj-SjOeoErwvIapsg...html>

утвержденных Государственной администрацией Китая по промышленности и торговле 15 ноября 1996 г., есть нормы ст. 5, 6 об обязательности ведения тщательного бухгалтерского учета компанией в отношении ее коммерческих сделок и поиска коррупционных проявлений, отраженных в данных такого учета.

В Законе КНР от 29 декабря 1993 г. «О компаниях» (Company Law)¹ установлена еще одна антикоррупционная корпоративная практика в форме прямого запрета на занятие руководящих должностей в компаниях лицами, ранее осужденными за совершение коррупционного преступления (абз. 2 ст. 146).

Описанная выше ситуация с корпоративными программами ответственности в КНР вполне может быть объяснима тем, что, как отмечают некоторые зарубежные эксперты, многие китайские компании в настоящее время являются государственными, и поэтому здесь не требуется специального корпоративного уровня противостояния коррупции — с ней борются теми же правовыми методами и средствами, что и в случае с коррупцией среди государственных служащих Китая².

На практике имеет место иная ситуация. Так, опубликованы данные о том, что глава представительства китайской телекоммуникационной компании Huawei в г. Нур-Султане г-н Мэн Цинбо (Meng Qinbo), по мнению судьи Есильского районного суда по уголовным делам К. Дуйсембиева, предпринимал действия, способствующие совершению казахстанскими чиновниками коррупционных правонарушений³. В казахстанском подразделении компании Huawei сотрудникам предлагали заводить близкие связи с государственными служащими, чтобы впоследствии это помогало компании побеждать в тендерах министерств и национальных компаний. В компании имеется внутренний локальный документ от 6 декабря 2018 г. (Требования к развитию отношений с заказчиками департамента по работе с корпоративным сектором), в котором перечислены действия сотрудников, с помощью которых они должны сблизиться с государственными служащими и работниками предприятий с государственным участием. В этом списке совместный выезд на рыбалку, обеды и ужины, походы в горы, вечеринки, посещение офисов, подарки на праздники, а также поездки в Китай. По данным фактам казахстанский суд направил частное постановление столич-

¹ 中华人民共和国公司法 (на кит. яз.). URL: http://lisqy.zjzfwf.gov.cn/art/2018/9/3/art_1509832_779.html

² URL: <https://www.business-anti-corruption.com/compliance-quick-guides/china/>

³ Вот вам и «Хуавей»... URL: <https://time.kz/articles/nu/2019/08/16/vot-vam-i-huawei>

ному прокурору Б. Мырзакерову для проведения соответствующей проверки.

Таким образом, можно констатировать, что в законодательстве КНР напрямую отсутствуют обязывающие нормы для частных компаний по реализации специальных антикоррупционных программ, в отдельных компаниях существуют внутренние локальные акты, которые, наоборот, призывают работников к совершению действий, которые могут трактоваться как склонение к коррупционным действиям государственных служащих страны пребывания. Следует отметить, что в западных правовых порядках, где нетерпимо относятся к любым коррупционным проявлениям, такие факты отмечаются редко. Попытки склонения к коррупционным действиям наблюдаются в странах бывшего СССР (например, в Казахстане, Узбекистане и др.), где антикоррупционные требования менее жесткие, чем на Западе.

Вместе с тем иностранные компании (например, из США), которые ведут предпринимательскую деятельность в КНР, традиционно придерживающиеся характерных для их «домашнего» законодательства правил антикоррупционного противодействия через принятые программы соответствия, продолжают выполнять такие программы, даже несмотря на то, что они прямо не предусмотрены китайским действующим правом и не дают легальной возможности снижать объем уголовно-правовых мер ответственности при обнаружении корпоративных коррупционных практик со стороны этих компаний¹.

Российским компаниям, которые планируют выйти на китайский рынок, уже ведут там свою деятельность или вступают в хозяйственные отношения с китайскими компаниями на территории России или в других странах, необходимо учитывать не только требования отечественного законодательства, в частности ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ, но и практику хозяйственной деятельности, и нормы применимого законодательства, в том числе и КНР (например, нормы УК КНР, Закона КНР «О борьбе с недобросовестной конкуренцией», Закона КНР «О компаниях», Временных положений о запрете коммерческого подкупа и др.).

¹ URL: https://www.uschina.org/sites/default/files/USCBC%20Compliance%20Report%202013_0.pdf

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволило сформулировать следующие выводы и рекомендации:

1. На международном уровне вопросы противодействия коррупции в сфере бизнеса отражаются в ряде международно-правовых актов, в первую очередь в международных антикоррупционных конвенциях. Большое внимание вопросам противодействия коррупции в корпоративном секторе уделяется в международных актах рекомендательного характера, особенно в документах, принимаемых в рамках Международной торговой палаты. Кроме того, международно-правовое регулирование противодействия «деловой коррупции» следует рассматривать в системной связи с корреспондирующими ему актами национального законодательства, поскольку только на основе совместного применения и реализации международно-правовых и внутригосударственных предписаний возможно добиться синергетического эффекта и значимых результатов в рассматриваемой области общественных отношений.

2. Кодекс поведения является важным документом, содержащим перечень запретов и обязательств, составленный компанией в результате саморегуляции. Правила, содержащиеся в кодексе поведения, адресованы членам компании и юридическому лицу в целом. Тем не менее они также обращены к остальной части общества (или, точнее, доступны для ознакомления), декларируя, помимо прочего, этические принципы и обязательства компании.

3. Анализ международных и национальных практик оценки и создания инвестиционного климата позволил сделать вывод о том, что, несмотря на возможности страны обладать значительными природными ресурсами, квалифицированной рабочей силой и проч., ее инвестиционная привлекательность во многом будет зависеть от уровня коррупции в государственном управлении и бизнес-среде. Только непротиворечивые национальные регуляторные нормы и инвестиционное законодательство, основанное на международно-правовых инвестиционных стандартах, прозрачная и предсказуемая правоприменительная (в том числе судебная) практика, последовательная антикоррупционная и социально ориентированная политика российских компаний при активной поддержке профильных агентств по поощрению инвестиций позволят повысить инвестиционную привлекательность государства для долгосрочных инвесторов.

4. К числу наиболее актуальных проблем, решение которых имеет большое методологическое и практическое значение, относится вопрос о поиске критериев распространения антикоррупционных запре-

тов, ограничений и обязанностей, установленных в отношении государственных корпораций и компаний, на их дочерние организации. Представляется, что установление дополнительных запретов и ограничений в отношении дочерних хозяйственных обществ должно иметь дифференцированный характер согласно ст. 12⁴ Федерального закона № 273-ФЗ. Запреты и ограничения должны соответствовать направлениям деятельности организации, правовому статусу ее должностных лиц и объему их полномочий. Работники организаций, в отношении которых вышеуказанный критерий не соблюдается, не должны нести избыточный объем запретов, ограничений и обязанностей.

5. Распространение антикоррупционных стандартов на отдельных работников дочерних обществ государственных корпораций (компаний) предполагает формирование перечня должностных лиц и определение содержания антикоррупционных стандартов, применимых к организациям, контролируемым государственными корпорациями (компаниями). Представляется, что перечень должностей дочерних организаций государственных корпораций (корпораций), должен быть аналогичен перечню, установленному постановлением Правительства РФ от 22 июля 2013 г. № 613.

6. В целях обеспечения распространения антикоррупционных обязанностей на более широкий круг работников организаций, выполняющих требования ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ, необходимо провести синхронизацию трудового и антикоррупционного законодательства. При этом в ТК РФ могут быть отражены обязанности работников выполнять меры по профилактике коррупции (включая недопущение конфликта интересов и информирование о личной заинтересованности, которая может к нему привести) и основания для привлечения работников организаций к дисциплинарной ответственности за невыполнение таких обязанностей. Целесообразно рассмотрение вопроса о смягчении ответственности предприятий, относящихся к субъектам малого и среднего бизнеса, за совершение правонарушений, предусмотренных ст. 19.28, 19.29 КоАП РФ.

7. Несовершенство правового регулирования института конфликта интересов и неоднозначность практики также существенно влияют на эффективность деятельности по противодействию коррупции, в том числе в бизнесе. Научные исследования природы конфликта интересов позволили выделить нематериальную заинтересованность как самостоятельный вид личной заинтересованности, влияющей на объективное и беспристрастное исполнение публичным должностным лицом своих обязанностей. Одной из форм такой заинтересованности может являться использование лицом своего статуса и должностного авторитета для предоставления необоснованных преимуществ связанным с ним лицам. Неоднозначность правоприменения

менительной практики обусловлена тем, что антикоррупционное законодательство прямо не предусматривает ответственности за неурегулированный конфликт интересов, основанный на нематериальной составляющей. Такие средства, как протекционизм, кумовство и др., недостаточно регламентированы нормами права и в конечном счете приводят к деградации и неэффективности правовых механизмов управления. С целью устранения данного пробела в законодательстве следует прямо предусмотреть под нематериальной личной заинтересованностью возможность по собственному усмотрению предоставлять необоснованные преимущества нематериального характера.

8. Анализ судебной практики по соблюдению организациями ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ позволил сформулировать ряд выводов и предложений¹.

8.1. Исходя из положений ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. Неразработка и невнедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации, непринятие соответствующих мер являются нарушением данного федерального закона, что устанавливается в ходе прокурорской проверки, цель которой — оценка соблюдения законодательства о противодействии коррупции, а при наличии оснований — принятие мер прокурорского реагирования.

8.2. Анализ практики прокурорского надзора по вопросам антикоррупционной деятельности в организациях показывает определенные сложности в формировании единообразных антикоррупционных требований к организации, ее обязанности принять меры для устранения выявленных в ходе прокурорской проверки нарушений требований законодательства. Представляется целесообразной разработка минимального стандарта антикоррупционных мер, которые должны принимать в рамках ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ организации в зависимости от их вида, тем самым будет исключена возможность самостоятельного выбора таких мер организациями. Следует продолжить формирование единого подхода к обеспечению работы по профилактике и противодействию коррупции в организациях независимо от их форм собственности, организационно-правовых форм, отраслевой принадлежности и иных обстоятельств.

8.3. Упоминание об антикоррупционной оговорке как об инструменте, позволяющем установить юридические обязанности сторон по антикоррупционному поведению в рамках исполнения отдельно

¹ См.: Трунцевский Ю.В. Соблюдение организациями требований законодательства о противодействии коррупции: вопросы практики // Журнал российского права. 2019. № 5. С. 169–182.

Заключение

взятого договора, целесообразно включить в Федеральный закон № 273-ФЗ, указав, что к обязательствам сторон, возникшим из договора по установлению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, относится обязательство не участвовать в совершении коррупционных правонарушений.

8.4. Требуется четко определить достаточный минимум мер по предупреждению коррупции, которые должны разрабатывать и принимать субъекты МСП в рамках ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ. В частности, для МСП необходимым и достаточным может быть признан следующий перечень антикоррупционных мер:

1) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;

2) недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов;

3) сотрудничество организации с правоохранительными органами.

В отношении крупных мероприятий данный перечень следует дополнить такими мерами, как:

1) оценка коррупционных рисков;

2) принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;

3) разработка и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;

4) предотвращение и урегулирование конфликта интересов;

5) антикоррупционная экспертиза локальных нормативных актов.

Целесообразно дополнить перечень антикоррупционных мероприятий обязанностью проведения антикоррупционного просвещения и информирования как одной из эффективных мер по предупреждению коррупции.

Распространенность выявляемых органами прокуратуры нарушений ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ свидетельствует о необходимости обеспечения исполнения ее требований мерами административной ответственности, дифференцированной в зависимости от размера организации. В противном случае эффективное выполнение требований ст. 13³ Федерального закона № 273-ФЗ может оказаться под угрозой.

Для решения задач противодействия коррупции организациями для субъектов МСП предлагается разработать мобильное приложение в сфере соблюдения законодательства о противодействии коррупции и предупреждения мошенничества. Мобильное приложение будет способствовать обеспечению соблюдения антикоррупционных требований, повысит прозрачность деятельности малого и среднего бизнеса, в том числе для целей осуществления государственного контроля и надзора.

ПАМЯТКА

«Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»

Одной из ключевых задач государственной антикоррупционной политики является создание законодательства, препятствующего совершению коррупционных правонарушений. Решение этой задачи обеспечивается посредством внедрения института антикоррупционной экспертизы, нацеленного в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» на профилактику коррупции.

Памятка содержит краткое описание правовых и организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. В ней отражены основные понятия, принципы, субъекты проведения такой экспертизы, алгоритмы их деятельности, а также типология коррупциогенных факторов. Охарактеризованы типичные коррупциогенные факторы, предусмотренные Методикой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96.

Указаны конкретные примеры дефектных норм, содержащих типичные коррупциогенные факторы, а также ссылки на доктринальные источники, посвященные правовому и методическому обеспечению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Антикоррупционная экспертиза — оценка нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Коррупциогенные факторы — положения нормативных правовых актов (их проектов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Нормативный правовой акт — письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. Под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

Следует различать правовую и антикоррупционную экспертизы нормативных правовых актов. При **правовой экспертизе** проводится правовая оценка формы нормативного правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции РФ, федеральных законов, а также оценка соответствия нормативного правового акта требованиям юридической техники (в том числе проверка наличия необходимых реквизитов). Целью же **антикоррупционной экспертизы** является выявление в положениях нормативных правовых актов и их проектов коррупциогенных факторов.

ПРАВОВАЯ ОСНОВА АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» относит антикоррупционную экспертизу правовых актов и их проектов к основным мерам профилактики коррупции (ч. 2 ст. 6).

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» установил правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения (ч. 1 ст. 1).

Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» утверждены Правила и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Впервые проведение экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность в органах исполнительной власти было предусмотрено Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах». На системной основе такая экспертиза была внедрена с 2009 г. после утверждения постановлениями Правительства РФ от 5 мая 2009 г. № 195 и № 196 правил и методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

Указанные постановления Правительства РФ признаны утратившими силу в связи с принятием постановления Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

ВЕДОМСТВЕННЫЕ НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

Приказом Генерального прокурора РФ от 28 декабря 2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» определен порядок участия органов прокуратуры в проведении антикоррупционной экспертизы и принятии мер реагирования при выявлении коррупциогенных факторов.

Приказом Министерства юстиции РФ от 21 октября 2011 г. № 363 «Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы» установлена обязательная форма заключения, которую заполняет независимый эксперт по итогам проведенной антикоррупционной экспертизы.

Приказом Министерства юстиции РФ от 27 июля 2012 г. № 146 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» урегулирован порядок аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Федеральными органами исполнительной власти, судебными органами, иными органами и организациями, региональными и муниципальными органами власти приняты собственные порядки (методики) проведения антикоррупционной экспертизы.

ПРИНЦИПЫ ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

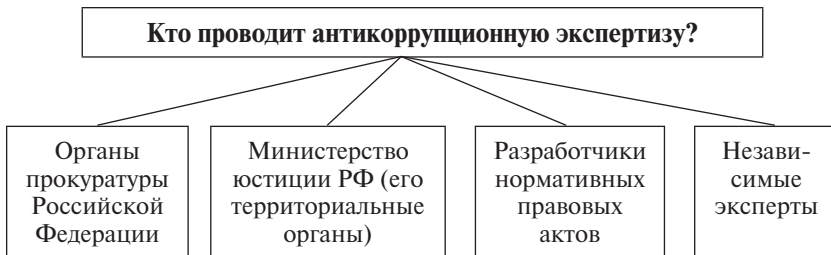
Обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов (Проекты нормативных правовых актов, разработанные после вступления в силу Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», должны пройти процедуру антикоррупционной экспертизы.)

Оценка нормативного правового акта (его проекта) во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами (Следует изучать все связанные с ним нормативные правовые акты, регулирующие те же или сходные правоотношения на предмет выявления коррупциогенных факторов и (или) противоречий, прежде всего акты, имеющие высшую юридическую силу.)

Обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы (Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы должно содержать аргументированные выводы, свидетельствующие о наличии (отсутствии) коррупциогенных факторов, основываться на непредвзятости эксперта, а также должно предоставлять возможность сопоставить сделанные выводы с объективными данными.)

Компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу (Экспертизу должны проводить лица, обладающие достаточным объемом знаний для этого и имеющие на это полномочия.)

Сотрудничество органов государственной власти, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц с институтами гражданского общества (Гарантируется возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы размещенных в открытом доступе проектов нормативных правовых актов, привлечение профильных экспертов при подготовке заключения об антикоррупционной экспертизе.)



Органы прокуратуры Российской Федерации проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

- прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
- государственной и муниципальной собственности; государственной и муниципальной службы; бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;
- социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

Важно! Не отнесено к полномочиям органов прокуратуры Российской Федерации проведение антикоррупционной экспертизы федеральных законов (законопроектов), нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ (их проектов), международных и межгосударственных договоров (их проектов).

Министерство юстиции РФ (его территориальные органы) проводят антикоррупционную экспертизу:

– проектов федеральных законов (проектов поправок Правительства РФ к ним), проекты указов Президента РФ и проекты постановлений Правительства РФ, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, – *при проведении их правовой экспертизы;*

– нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, – *при их государственной регистрации;*

– уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований – *при их государственной регистрации;*

– нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации – *при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.*

Органы, организации, их должностные лица (разработчики) проводят антикоррупционную экспертизу принятых (принимаемых) ими нормативных правовых актов (проектов) *при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.*

В случае обнаружения органами и организациями в нормативных правовых актах (проектах) коррупциогенных факторов, принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции, они информируют об этом органы прокуратуры Российской Федерации.

Независимые эксперты могут проводить антикоррупционную экспертизу любых нормативных правовых актов (их проектов).

ТРЕБОВАНИЯ К НЕЗАВИСИМЫМ ЭКСПЕРТАМ

Независимым экспертом МОЖЕТ БЫТЬ:

- гражданин Российской Федерации, имеющий высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее пяти лет;
- юридическое лицо, имеющее в своем штате не менее трех работников, имеющих высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее пяти лет.

Специальные требования к профилю высшего образования, наличию опыта экспертной деятельности к кандидату не предъявляются.

Независимыми экспертами НЕ МОГУТ БЫТЬ:

- гражданин, имеющий неснятую или непогашенную судимость;
- гражданин, сведения о применении к которому взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения включены в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия;
- гражданин, осуществляющий деятельность в органах и организациях, разрабатывающих соответствующий нормативный акт;
- международные и иностранные организации;
- некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента.

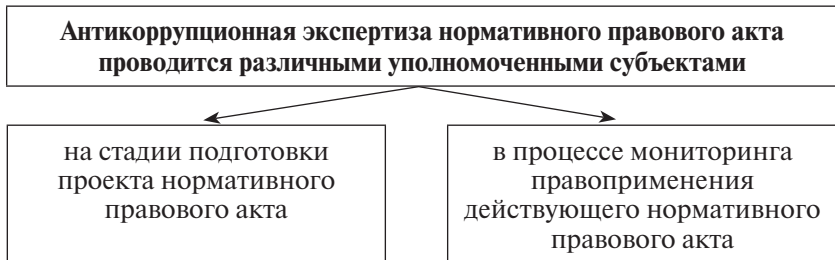
Исчерпывающий перечень документов для получения аккредитации в качестве независимого эксперта и порядок ее проведения установлены административным регламентом, утвержденным приказом Министерства юстиции РФ от 27 июля 2012 г. № 146.

Свидетельство об аккредитации выдается сроком на пять лет, по истечении указанного срока действие аккредитации прекращается. Реестр аккредитованных экспертов ведется Министерством юстиции РФ.

Аннулирование аккредитации независимого эксперта осуществляется в случаях:

- поступления заявления независимого эксперта об аннулировании аккредитации;
- отзыва независимым экспертом заявления о согласии на обработку персональных данных;
- непредставления независимым экспертом заявления о согласии на обработку персональных данных.

ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕДУРЫ ПРОВЕДЕНИЯ НЕЗАВИСИМОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ



Проведение независимой антикоррупционной экспертизы аккредитованными независимыми экспертами

Как узнать о проведении антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта (проекта)?

Информация о проведении антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций размещается на федеральном портале проектов нормативных правовых актов (www.regulation.gov.ru) не менее чем на семь дней с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

В течение какого срока проводится антикоррупционная экспертиза?

Срок проведения антикоррупционной экспертизы конкретного нормативного правового акта определяется разработчиком при размещении на федеральном портале проектов нормативных правовых актов (www.regulation.gov.ru). При этом срок не может быть меньше семи дней.

Куда можно направить подготовленное заключение?

Заключения направляются на бумажном носителе и (или) в форме электронного документа в организации-разработчики по адресам электронной почты, указанным в разделе «Независимая антикоррупционная экспертиза. Информация по этапу» федерального портала проектов нормативных правовых актов (www.regulation.gov.ru) и на официальном сайте разработчика нормативного правового акта.

Перечень адресов электронной почты, предназначенных для направления заключений независимых экспертов, также размещен на официальном сайте Министерства юстиции РФ (<http://minjust.ru>).

В заключении по результатам независимой антикоррупционной экспертизы указываются:

реквизиты нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта, в отношении которого проведена экспертиза;

выявленные в нормативном правовом акте (проекте) коррупциогенные факторы и конкретные способы их устранения;

положения нормативного правового акта (проекта) с указанием его структурных единиц (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) и соответствующих коррупциогенных факторов со ссылкой на соответствующие пункты Методики;

наименование юридического лица либо фамилия, имя, отчество независимого эксперта; реквизиты свидетельства об аккредитации.

Форма заключения утверждена приказом Министерства юстиции РФ от 21 октября 2011 г. № 363 (см. Приложение 1).

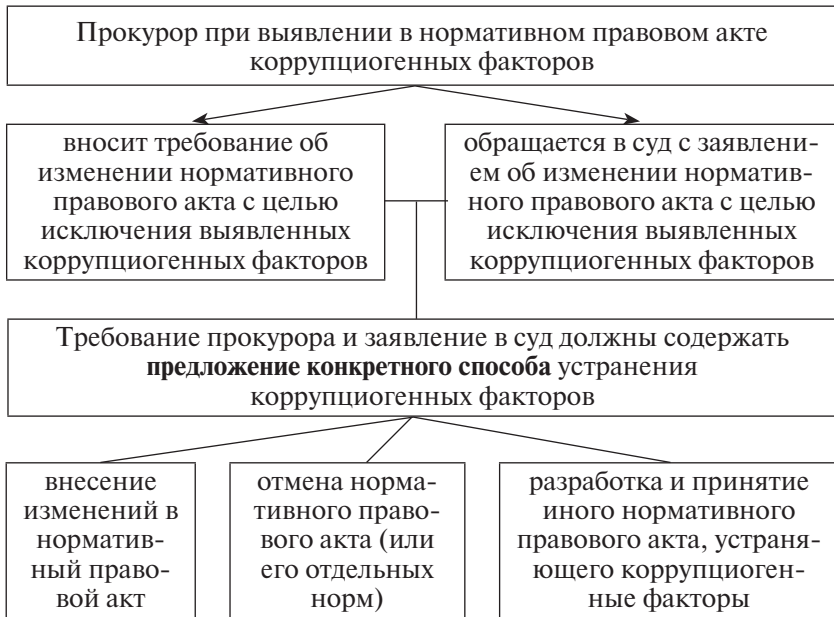
Должен ли разработчик учитывать заключение независимой антикоррупционной экспертизы?

Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в 30-дневный срок со дня его получения. Заключение, не соответствующее установленной форме, возвращается эксперту в 30-дневный срок с указанием причины возврата.

По результатам его рассмотрения независимому эксперту направляется мотивированный ответ, в котором отражаются учет результатов экспертизы и (или) причины несогласия с выявленными в нормативном правовом акте (проекте) коррупциогенными факторами.

Мотивированный ответ эксперту разработчиком не направляется в случае отсутствия в заключении информации о выявленных коррупциогенных факторах или предложений о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов.

ДЕЙСТВИЯ ПРОКУРОРА ПРИ ВЫЯВЛЕНИИ КОРРУПЦИОГЕННЫХ ФАКТОРОВ



Порядок рассмотрения требования прокурора об изменении нормативного правового акта с целью исключения выявленных коррупциогенных факторов

Требование вносится прокурором в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт. Требование прокурора подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок со дня его поступления.

Требование, направленное прокурором в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа с участием представителя прокуратуры.

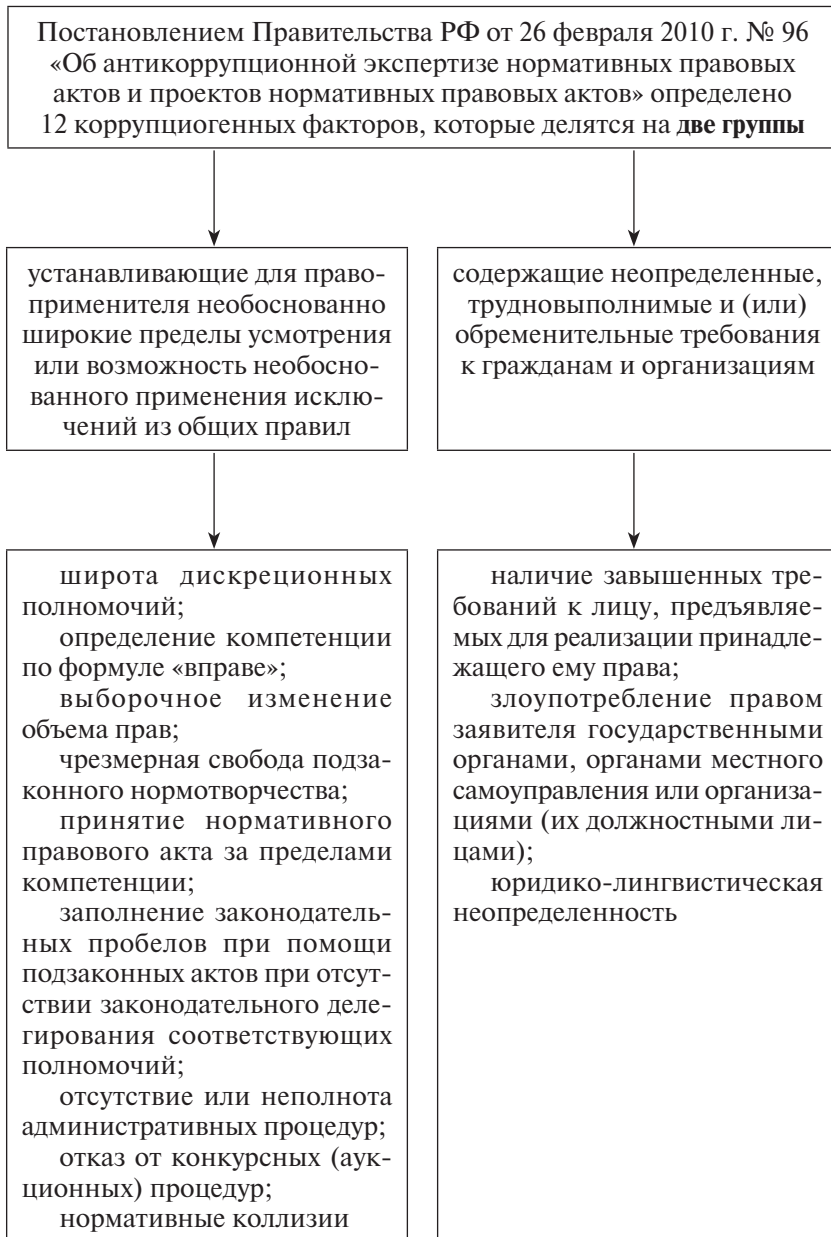
О результатах рассмотрения незамедлительно сообщается прокурору.

При отклонении требования прокурора происходит обращение в суд с заявлением об изменении нормативного правового акта с целью исключения выявленных коррупциогенных факторов.

**ДЕЙСТВИЯ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ ВЫЯВЛЕНИИ
КОРРУПЦИОГЕННЫХ ФАКТОРОВ**



КОРРУПЦИОГЕННЫЕ ФАКТОРЫ



СОДЕРЖАНИЕ КОРРУПЦИОГЕННЫХ ФАКТОРОВ

1. Широта дискреционных полномочий (подп. «а» п. 3 Методики) — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц).

О наличии в рассматриваемом положении нормативного правового акта широты дискреционных полномочий могут свидетельствовать следующие фразы: «о принятом решении должностное лицо информирует заявителя» (без указания срока о таком уведомлении); «размер льготы определяется должностным лицом и не может составлять более 50%» (без приведения критериев, в каких случаях сколько процентов льгота должна составлять).

Коррупциогенный фактор может проявляться при возможности увеличить сроки выполнения административного действия, принятия решения по усмотрению должностного лица, например, в виде формулировки «в исключительных случаях срок может быть продлен».

Примеры. В административном регламенте Федерального агентства водных ресурсов по предоставлению водных объектов в пользование, утвержденном приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ, выявлено отсутствие предельного срока, в течение которого проводится аукцион по приобретению права на заключение договора водопользования.

Прокуратурой Алтайского края высказаны замечания на проект постановления правительства края об утверждении Порядка проведения конкурсного отбора субъектов малого и среднего предпринимательства для предоставления субсидии на возмещение части затрат, связанных с участием в выставочно-ярмарочных мероприятиях, по причине отсутствия в нем критериев оценки заявок конкурсной комиссией.

2. Определение компетенции по формуле «вправе» (подп. «б» п. 3 Методики) — диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций.

О наличии данного коррупциогенного фактора могут свидетельствовать следующие содержащиеся в нормативном правовом акте формулировки: «уполномоченное должностное лицо **вправе** признать решение, уведомление, запрос или иной документ недействительным и отозвать указанный документ» (без указания оснований принятия решения); «должностное лицо **может** привлечь к проверке экспертную организацию» (без указания оснований, когда таким правом можно воспользоваться).

Пример. Данный коррупциогенный фактор содержался в административном регламенте Федерального архивного агентства по предоставлению государственной услуги по организации информационного обеспечения граждан, организаций и общественных объединений на основе архивных документов, в котором предусматривалась возможность бесплатного исполнения тематических и социально-правовых запросов, притом что эти понятия в документе были не раскрыты. Подобная правовая формула предоставляла должностным лицам самостоятельно решать вопрос об отнесении запроса к тематическому или социально-правовому, исполняемому на безвозмездной основе, либо к иному его виду, что порождало его исполнение на платной основе.

3. Выборочное изменение объема прав (подп. «в» п. 3 Методики) — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц).

При проведении антикоррупционной экспертизы необходимо выявить положения, устанавливающие ограничения или запреты для одних (граждан, предприятий) и введение льгот и привилегий для других по усмотрению должностного лица.

Свидетельствовать о наличии данного коррупциогенного фактора могут такие фразы, как: «В случае, если в представленных заявителем документах выявлены недостатки, являющиеся основанием для их возвращения без рассмотрения по существу, учреждение может установить срок для их устранения, не превышающий 30 дней»; «в исключительных случаях срок предоставления государственной услуги может быть продлен на 30 дней».

4. Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции (подп. «д» п. 3 Методики) – нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов.

При проведении антикоррупционной экспертизы необходимо обращать внимание на полномочия органа власти, принявшего рассматриваемый нормативный правовой акт. Необходимо выяснить, относится ли издание этого акта к компетенции данного органа или должностного лица.

Коррупциогенный фактор наличествует в нормативном правовом акте, регулирующем вопросы, относящиеся к компетенции другого органа власти: например, принятие закона субъекта Российской Федерации или нормативного правового акта местного самоуправления по вопросам, относящимся к компетенции федерального законодателя.

Пример. По информации прокурора Ромненского района Амурской области из проекта постановления главы района об утверждении административного регламента по осуществлению муниципального контроля в области торговой деятельности исключен коррупциогенный фактор. Проект регламента содержал нормативные предписания для органов прокуратуры, что указывало на превышение полномочий разработчика.

5. Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов при отсутствии законодательного делегирования соответствующих полномочий (подп. «е» п. 3 Методики) – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте при отсутствии закона. Этот коррупциогенный фактор характерен для подзаконных актов. Необходимо выявлять положения, которые содержат обязательные требования к гражданам (организациям) при отсутствии профильного закона либо при отсутствии в нем положений, которыми введение таких требований делегировано на уровень подзаконного акта.

Пример. Принятие органом государственной власти нормативного акта, устанавливающего требования по проведению обязательной сертификации продукции при условии, что в соответствии с федеральным законодательством она не включена в перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации.

6. Отсутствие или неполнота административных процедур (подп. «ж» п. 3 Методики) – отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

Данный коррупциогенный фактор предполагает отсутствие нормативно установленного порядка совершения должностными лицами определенных действий (например, при предоставлении государственных услуг).

Так, в административном регламенте (его проекте) предоставления государственных (муниципальных) услуг (осуществления функций) должны содержаться следующие обязательные разделы, связанные с процедурой ее предоставления:

- результат предоставления услуги;
- срок регистрации заявления (запроса);
- срок предоставления услуги;
- исчерпывающий перечень необходимых документов;
- исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, приостановлении предоставления услуги, отказе в ее предоставлении;
- порядок обжалования отказа предоставления услуги.

***Пример.** В административном регламенте Министерства природных ресурсов и экологии Ростовской области о предоставлении государственной услуги «предоставление права пользования недрами» выявлено отсутствие состава, последовательности и сроков выполнения административных процедур при оформлении документов на право пользования недрами.*

7. Отказ от конкурсных (аукционных) процедур (подп. «з» п. 3 Методики) – закрепление административного порядка предоставления права (блага).

Коррупциогенным фактором является возможность принятия решения о предоставлении ограниченного ресурса административным методом, а не на основании открытых конкурентных процедур.

Свидетельствовать о наличии данного коррупциогенного фактора могут фразы: «решение о предоставлении в аренду помещения, находящегося в муниципальной собственности, принимается на заседании представительного органа власти»; «в случае недостаточности кадровых ресурсов для выполнения работ по благоустройству (в период сильных осадков) органы местного самоуправления могут заключать договоры об оказании таких услуг с организациями и (или) индивидуальными предпринимателями».

***Пример.** Проект постановления Правительства Республики Ингушетия об утверждении порядка предоставления по договорам найма жилых помещений государственного жилищного фонда коммерческого использования не предусматривал проведения конкурса или аукциона. Вместе с тем ч. 1 ст. 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» установлено заключение договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, только по результатам проведения конкурсов или аукционов.*

8. Нормативные коллизии (подп. «и» п. 3 Методики) – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае. Коррупциогенный фактор проявляется в наличии противоречащих друг другу положений нормативных актов, в том числе разного уровня (федеральный, региональный, местный).

***Пример.** Проект административного регламента предоставления Министерством социального развития Московской области государственной услуги «выдача удостоверения многодетной семьи» обязывал заявителей представлять справку о рождении ребенка, не предусмотренную Порядком выдачи удостоверения многодетной семьи, утвержденным постановлением Правительства Московской области от 11 марта 2016 г. № 178/7.*

9. Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права (подп. «а» п. 4 Методики), — установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям.

Свидетельствовать о наличии данного коррупционного фактора может норма, устанавливающая перечень документов, которые должен представить заявитель для получения государственной услуги, и завершающаяся словами «и иные документы».

Данный коррупционный фактор наиболее часто проявляется при разработке актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, при установлении требований, выполнение которых связано со значительными финансовыми издержками для бизнеса.

Пример. По инициативе транспортной прокуратуры в Закон Кемеровской области «О порядке перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств» внесены изменения, направленные на возврат задержанных транспортных средств их владельцам незамедлительно после устранения причины их задержания. Исключена коррупционная норма, в соответствии с которой у автовладельцев незаконно истребовались документы об оплате расходов за перемещение и хранение задержанного транспорта.

10. Злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) (подп. «б» п. 4 Методики) — отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций.

Коррупционный фактор может быть связан с отсутствием четкой регламентации прав заявителей при обращении в орган власти, например, за предоставлением государственной услуги, что может повлечь многократный отказ в ее предоставлении по различным основаниям. Вероятность проявления данного коррупционного фактора может усиливаться в случае предоставления услуги на платной основе (например, при выдаче лицензии).

Пример. Для получения субсидии транспортная организация предоставляет в Комитет заявление о предоставлении субсидии и расчет ее размера в сроки, устанавливаемые Комитетом по согласованию с заявителем.

11. Юридиколо-лингвистическая неопределенность (подп. «в» п. 4 Методики) – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

***Примеры.** Данный коррупциогенный фактор содержался в приказе Министерства экономического развития РФ от 1 сентября 2014 г. № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков», в котором при описании вида разрешенного использования земельного участка предусматривалось, что размещение объектов капитального строительства предполагалось для удовлетворения повседневных потребностей жителей и не причиняло им существенного неудобства. Между тем понятия «повседневные потребности жителей» и «существенное неудобство жителей» в классификаторе, иных нормативных правовых актах не были раскрыты, что позволяло должностным лицам произвольно определять возможность размещения на земельном участке любых объектов строительства.*

В Алтайском крае в качестве основания для отчисления учащихся из образовательных организаций в муниципальных актах предусматривалось «грубое нарушение» устава организации. Учитывая, что в законодательстве данное понятие не раскрыто, оно является оценочным.

Наименование федерального органа исполнительной власти,
иного государственного органа или организации

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам независимой антикоррупционной экспертизы

(наименование юридического лица или фамилия,
имя, отчество (при наличии) физического лица,
аккредитованного (ой) распоряжением Министерства юстиции
Российской Федерации от _____ № _____ в качестве
независимого эксперта, уполномоченного на проведение независимой
антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов
и проектов нормативных правовых актов)

В соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г.
№ 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и
проектов нормативных правовых актов» и пунктом 4 Правил проведения
антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов
нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства
Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной
экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых
актов», проведена антикоррупционная экспертиза _____

(реквизиты нормативного правового акта или проекта нормативного
правового акта)
(далее – _____)
(сокращение)

Вариант 1

В представленном _____
(сокращение)
коррупциогенные факторы не выявлены.

Вариант 2

В представленном _____
(сокращение)
выявлены коррупциогенные факторы.
_____ <*>.

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается _____

(способ устранения коррупциогенных факторов)

____ 20__ г. _____
(подпись независимого эксперта) (инициалы, фамилия независимого
эксперта,
руководителя организации –
для юридических лиц)

М.П.
(для юридических лиц)

Руководителю федерального органа
исполнительной власти

Воеводину С.Н.

ТРЕБОВАНИЕ

об изменении нормативного правового акта с целью исключения
выявленных коррупциогенных факторов

Генеральной прокуратурой Российской Федерации в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» проведена антикоррупционная экспертиза административного регламента федерального органа исполнительной власти по предоставлению государственной услуги по выдаче на основании результатов экспертиз соответствующих заключений, утвержденного приказом федерального органа исполнительной власти от 12.12.2017 № 100 (далее — Регламент), в ходе которой выявлены положения, содержащие коррупциогенные факторы.

Пунктом 23 Регламента предусмотрено, что основанием для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной услуги, является представление заявителем документов, не отвечающих по составу и оформлению требованиям Регламента. В пункте 41 Регламента закреплен перечень действий уполномоченного специалиста федерального органа исполнительной власти (его территориального органа), проверяющего документы, представленные заявителем лично. Так, уполномоченный специалист проверяет соблюдение установленного законодательством порядка оформления документов, соответствие содержания представленных документов требованиям законодательства, достоверность и непротиворечивость представленных сведений. По результатам проверки уполномоченный специалист вправе отказать заявителю в приеме документов.

При этом возможность оценки соблюдения порядка оформления и содержания представленных документов требованиям законодательства, достоверности и непротиворечивости содержащихся в них сведений предоставляет должностному лицу на стадии приема документов широкие возможности для усмотрения, включая устный отказ в их приеме, фактически не позволяющий его обжаловать.

С учетом этого Регламент содержит коррупциогенные факторы, предусмотренные подпунктами «а» и «б» пункта 3 Методики прове-

дения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (далее — Методика): широта дискреционных полномочий — отсутствие условий или оснований для принятия решения должностным лицом; определение компетенции по формуле «вправе» — диспозитивное установление возможности совершения должностным лицом государственного органа действий в отношении граждан и организаций.

Кроме того, в абзаце третьем пункта 41 Регламента, предусматривающем проверку соответствия состава представленных документов, отсутствует ссылка на пункт 19 Регламента, устанавливающий перечень документов, необходимых для предоставления государственной услуги по переоформлению заключения; в пункте 55 Регламента имеется ссылка на пункт 31 Регламента, не связанный с ним по смыслу и содержанию.

Таким образом, в пунктах 41 и 55 Регламента имеются внутренние противоречия, являющиеся коррупциогенными факторами, предусмотренными подпунктом «и» пункта 3 Методики: нормативные коллизии — противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 9¹ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

ТРЕБУЮ:

1. Внести соответствующие изменения в административный регламент федерального органа исполнительной власти по предоставлению государственной услуги по выдаче на основании результатов экспертиз соответствующих заключений, утвержденный приказом федерального органа исполнительной власти от 12.12.2017 № 100.

2. О времени и месте рассмотрения требования заблаговременно проинформировать Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

3. О результатах рассмотрения требования информировать Генеральную прокуратуру Российской Федерации. Требование подлежит обязательному рассмотрению с участием представителя Генеральной прокуратуры Российской Федерации не позднее чем в десятидневный срок со дня его поступления.

Генеральная прокуратура
Российской Федерации

Руководителю федерального органа
исполнительной власти

Иванову А.В.

ТРЕБОВАНИЕ

об устранении коллизий нормативного правового акта
в сфере противодействия коррупции

Генеральной прокуратурой Российской Федерации проведена антикоррупционная экспертиза приказа федерального органа исполнительной власти от 12.12.2015 № 100 «Об утверждении Положения о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти и работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральным органом исполнительной власти, и урегулированию конфликта интересов» (далее — Положение), в ходе которой в нем выявлены коррупционные факторы.

В соответствии с частью 6 статьи 19 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» комиссия по урегулированию конфликтов интересов образуется правовым актом государственного органа в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации. Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов утверждено Указом Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (далее — Положение о комиссиях).

Вместе с тем отдельные пункты Положения не соответствуют Положению о комиссиях. Так, подпункт «б» пункта 14 Положения не содержит предусмотренного подпунктом «б» пункта 16 Положения основания для проведения заседаний комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти (далее — комиссия) — уведомления государственного служащего о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов. Соответственно в Положении

отсутствуют виды возможных решений, принимаемых комиссией по итогам рассмотрения указанного уведомления (как это сделано в пункте 25.3 Положения о комиссиях).

Подпункт «а» пункта 19 Положения противоречит подпункту «а» пункта 18 Положения о комиссиях, поскольку устанавливает сокращенные сроки для назначения даты и проведения заседания комиссии. Пункт 20 Положения не регламентирует предусмотренный пунктом 18.1 Положения о комиссиях специальный срок рассмотрения заявления, подаваемого в соответствии с абзацем четвертым подпункта «б» пункта 14 Положения.

Содержание пункта 22 Положения не приведено в соответствие с пунктами 19 и 19.1 Положения о комиссиях, регламентирующими порядок проведения заседаний комиссии. Кроме того, в Положении отсутствуют случаи и порядок подготовки мотивированного заключения по результатам рассмотрения комиссией уведомлений и обращений, обязательные элементы такого мотивированного заключения, указанные в пунктах 17.3—17.6 Положения о комиссиях.

Пункту 33 Положения о комиссиях противоречит пункт 39 Положения в части установления срока направления руководителю копии протокола заседания комиссии.

Поскольку приведенные противоречия предоставляют правоприменителю возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае, они расцениваются по признаку нормативной коллизии как коррупциогенные факторы, предусмотренные подпунктом «и» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96.

Сообщая об изложенном, предлагаю с целью исключения выявленных коррупциогенных факторов внести соответствующие изменения в Положение о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти и работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральным органом исполнительной власти, и урегулированию конфликта интересов, утвержденное приказом федерального органа исполнительной власти от 12.12.2015 № 100.

О результатах рассмотрения настоящей информации и принятых мерах прошу уведомить Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Генеральная прокуратура
Российской Федерации

Руководителю органа исполнительной
власти субъекта Российской Федерации

Петрову А.В.

ТРЕБОВАНИЕ

об изменении нормативного правового акта с целью исключения
выявленных коррупциогенных факторов

Прокуратурой области проведена антикоррупционная экспертиза приказа органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации от 25.12.2014 № 900 «Об утверждении Административного регламента по исполнению органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации государственной функции по согласованию списания имущества, находящегося в государственной собственности» (далее — Административный регламент), в ходе которой в нем выявлены коррупциогенные факторы.

Так, согласно пункту 1.7 Административного регламента основные средства, пришедшие в негодность, могут быть списаны в случаях морального и физического износа и т.д. В соответствии с пунктом 1.8 Административного регламента списание основных средств может быть осуществлено при наличии одного или нескольких оснований, указанных в пункте 1.7 Регламента.

Кроме того, из содержания пункта 2.5.2 Административного регламента следует, что заявителю может быть отказано в исполнении государственной функции в случае: непредставления в срок, указанный в запросе при приостановлении рассмотрения обращения заявителя; если основное средство не является государственной собственностью области.

Формулировки «может быть» и «вправе», отраженные в указанных пунктах Административного регламента, дают возможность должностным лицам принимать решения о списании движимого и недвижимого имущества, об отказе в исполнении государственной функции по своему усмотрению.

Использование указанной правовой неопределенности на практике может привести к коррупционным проявлениям при принятии ими решений, что указывает на наличие таких коррупциогенных факторов, как широта дискреционных полномочий и определение компетенции по формуле «вправе», предусмотренных соответственно подпунктами «а», «б» пункта 3 Методики проведения антикоррупци-

онной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (далее — Методика).

Кроме того, содержащаяся в пункте 2.5.2 Административного регламента формулировка является некорректной, поскольку не указано в случае непредставления в указанный в запросе срок чего именно (документов, информации и т.д.) заявителю может быть отказано в исполнении государственной функции.

Также в соответствии с подпунктом «б» пункта 2.5.1 Административного регламента исполнение государственной функции приостанавливается в случае поступления заявления о списании основных средств в случаях поступления ненадлежащим образом оформленных документов. При этом формулировка «ненадлежащим образом оформленных документов» не определяет критерии оценки данных документов, Административный регламент не содержит перечень требований, предъявляемых к документам.

Кроме того, Административным регламентом не определены срок, на который приостанавливается исполнение государственной функции, и условия, при наступлении которых ее исполнение возобновляется.

Указанное свидетельствует о наличии коррупциогенных факторов в виде широты дискреционных полномочий и отсутствия или неполноты административных процедур, предусмотренных подпунктами «а», «ж» пункта 3 Методики.

С учетом изложенного, руководствуясь статьей 9.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

ТРЕБУЮ:

1. Внести соответствующие изменения в Административный регламент по исполнению органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации государственной функции по согласованию списания имущества, находящегося в государственной собственности, утвержденного приказом органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации от 25.12.2014 № 900.

2. Требование подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления.

3. О дате, времени и месте рассмотрения настоящего требования известить прокурора области в письменной форме.

4. О результатах рассмотрения требования незамедлительно сообщить в прокуратуру области в письменной форме.

Прокурор области

Главе городского округа

Васечкину В.А.

ТРЕБОВАНИЕ

об изменении нормативного правового акта с целью исключения выявленных коррупциогенных факторов

Прокуратурой города проведена антикоррупционная экспертиза Положения о резервном фонде города по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, утвержденного решением городской Думы от 27.12.2017 № 50 (далее — Положение), в ходе которой выявлены коррупциогенные факторы.

Так, согласно пункту 2.1.1 Положения выделение денежных средств из резервного фонда на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций производится в тех случаях, когда ситуация достигла таких масштабов, когда для ее ликвидации собственных средств организации недостаточно.

При этом содержащаяся в пункте 2.1.1 Положения формулировка содержит коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (далее — Методика), а именно юридико-лингвистическая неопределенность: употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Согласно пункту 2.3 Положения расходование денежных средств из резервного фонда на цели, не предусмотренные Положением, запрещается. При этом пункт 2.4 Положения допускает расходование денежных средств резервного фонда по иным основаниям по решению городской Думы.

Таким образом, в пунктах 2.3, 2.4 Положения содержится коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «и» пункта 3 Методики, а именно нормативные коллизии — противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 9.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

Приложение

ТРЕБУЮ:

1. Внести изменения в пункт 2.1.1 Положения о резервном фонде города по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, утвержденного решением городской Думы от 27.12.2017 № 50.

2. Пункт 2.4 из Положения о резервном фонде города по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, утвержденного решением городской Думы от 27.12.2017 № 50, исключить.

3. Требование подлежит обязательному рассмотрению на ближайшей сессии городской Думы.

4. О времени и месте рассмотрения требования заблаговременно проинформировать прокуратуру города.

5. О результатах его рассмотрения незамедлительно сообщить в прокуратуру города в письменной форме.

Прокурор города

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / Т.Я. Хабриева, А.В. Федоров, А.А. Каширкина и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015.
2. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов // Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сборник методических материалов / под общ. ред. А.Э. Буксманна. — М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2010.
3. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: научно-практическое пособие / И.С. Власов, Т.О. Кошаева, В.Н. Найденко и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.И. Спектор. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Анкил, 2012.
4. Ильяков А.Д. Конфликт интересов в госзакупках // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2017. № 4 (60).
5. Капинус О.С. Правовые проблемы предупреждения конфликта интересов в системе государственного управления // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3.
6. Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. — М.: Юриспруденция, 2012.
7. Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление: монография / отв. ред. Е.И. Спектор, А.М. Цирин. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Юридическая фирма «Контракт», 2013.
8. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / Э.В. Талапина, В.Н. Южаков; под ред. В.Н. Южакова. — М.: Центр стратегических разработок; Статут, 2007.
9. Ноздрачев А.Ф., Автономов А.С. Меры профилактики и контроля конфликта интересов по законодательству Российской Федерации и зарубежных государств // Административное право и процесс. 2017. № 5.
10. Организация проведения прокурорами антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов // Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сборник методических рекомендаций / под общ. ред. А.Е. Русецкого. — М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2017.
11. Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательства / М.А. Краснов, Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров и др.; под ред. В.Н. Южакова. — М.: Статут, 2004.
12. Правовые акты: антикоррупционный анализ / И.С. Власов и др.; отв. ред. В.Н. Найденко, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева; ИЗИСП при Правительстве Российской Федерации; НИЦ ФСБ России. — М.: Волтерс-Клувер, 2010.

Рекомендуемая литература

13. Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С.Б. Иванов, Т.Я. Хабриева, Ю.А. Чиханчин [и др.]; отв. ред. Т.Я. Хабриева. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2016.
14. Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.Г. Семилютина, Е.И. Спектор. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Юридическая фирма «Контракт», 2012.
15. Тихомиров Ю.А. Юридические конфликты: механизм анализа и преодоления // Административное право и процесс. 2017. № 2.
16. Трунцевский Ю.В. Соблюдение организациями требований законодательства о противодействии коррупции: вопросы практики // Журнал российского права. 2019. № 5. С. 169–182.

Научное издание

**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ
КОРРУПЦИИ
В СФЕРЕ БИЗНЕСА**

Научно-практическое пособие

Ответственные редакторы
Т.Я. Хабриева, О.С. Капину

Подписано в печать 30.12.2019.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 16,0. Усл. изд. л. 15,3.
Тираж 500 экз. Заказ № .

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

ИД «Юриспруденция»
115419, Москва, ул. Орджоникидзе, 11
www.jurisizdat.ru, e-mail: y-book@mail.ru
Тел. (495) 784-8406

ISBN 978-5-9516-0867-3



9 785951 608673

Научно-практическое пособие посвящено исследованию правовых мер противодействия коррупции в сфере бизнеса. В работе аккумулированы результаты междисциплинарных научных исследований, полученные в рамках реализации подп. «б» п. 21 Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденного Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378. Подробно рассмотрены основные положения международных антикоррупционных конвенций и рекомендательных документов международных организаций, принятых по вопросам противодействия коррупции в сфере бизнеса; нормы и принципы российского законодательства о противодействии коррупции применительно к корпоративным организациям; особенности применения антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей к работникам организаций различных категорий.

Исследованы нормы, принципы и меры противодействия коррупции в деятельности организаций, а также правоприменительная практика по обеспечению их соблюдения. Проведен сравнительно-правовой анализ участия бизнес-структур в противодействии коррупции в Великобритании, США, ФРГ, Франции и Китае.

На основе исследования сделаны выводы и предложения по совершенствованию отечественного законодательства.

Для научных работников, практикующих юристов, представителей государственных органов и органов местного самоуправления, общественных и правозащитных организаций, а также для широкого круга читателей, заинтересованных в успешной реализации антикоррупционной политики государства.

ISBN 978-5-9516-0867-3



9 785951 608673 >