К ВОПРОСУ О ПРЕОДОЛЕНИИ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОМПАНИЙ И КОРПОРАЦИЙ

ЦИРИН Артем Михайлович, заведующий отделом методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ответственный секретарь Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: antikor@izak.ru

В статье исследуются проблемы внедрения оценки коррупционных рисков в деятельность государственных компаний и корпораций. При этом автор исходит из ранее высказанной в науке гипотезы, что только четкая привязка антикоррупционной политики к постоянной диагностике коррупции и мониторингу эффективности антикоррупционных мер может позволить избежать формалистического подхода к противодействию коррупции и его имитации. В статье обосновывается авторское определение коррупционных рисков и предлагается алгоритм оценки таких рисков применительно к деятельности государственных компаний и корпораций. Методика определения коррупционных рисков, реализуемая в государственных компаниях и государственных корпорациях, должна учитывать особенность правовых статусов данных организаций и их работников. Предлагаются алгоритм выявления критических точек – тех этапов реализации функции, на которых наиболее вероятно совершение коррупционных правонарушений, а также перечень возможных результатов применения методики выявления коррупционных рисков. Делается вывод о том, что эффективность предупреждения или минимизации коррупционных рисков может быть обеспечена только путем одновременного воздействия на все элементы коррупционных рисков.

Ключевые слова: технологии, коррупция, риск, стандарт, коммуникация, определение, идентификация, реагирование, мониторинг, систематизация.

ON OVERCOMING CORRUPTION RISKS IN ACTIVITY OF STATE COMPANIES AND CORPORATIONS

A. M. TSIRIN, head of the department of countering corruption methodology of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, executive secretary of Interdisciplinary council for coordination of scientific, educational and methodical ensuring of countering corruption, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: antikor@izak.ru

The article contains the analysis of applying corruption risks assessment in the activity of state companies and corporations. The author proceeds from the previously expressed scientific hypothesis that only a clear bridging of anti-corruption policy with continuous corruption detection and monitoring of anti-corruption measures' efficiency will permit to avoid formalistic approach to fighting corruption and its imitation. In the article the author justifies his definition of corruption risks and suggests the assessment algorithm for such risks in relation to the activity of state companies and corporations. Besides, the technique of corruption risks' identification in state companies and state corporations should take into account peculiarities of legal statuses of these organizations and their employees. The author investigates the procedure of critical points' identification – those stages of the function implementation when commission of corruption offenses is most probable, and also proposes the list of possible results of applying this technique of corruption risks' identification. In the end the author makes the conclusion that efficiency of corruption risks' prevention or minimization can be provided only by simultaneous impact on all elements of corruption risks.

Keywords: technologies, corruption, risk, standard, communication, definition, identification, reaction, monitoring, systematization.

DOI: 10.12737/17108

Анализ зарубежного опыта¹ свидетельствует о том, что ощутимых успехов в борьбе с коррупцией добились страны, в которых используется комплексный подход к противодействию коррупции, предполагающий применение системы политических, правовых, организационных, экономических, пропагандистских и иных мер, направленных на устранение ее причин.

Современные технологии профилактики коррупции направлены не только на предупреждение на-

ступления вредных последствий от совершения коррупционных правонарушений, но и на оптимизирование управленческих процессов посредством организации их таким образом, чтобы снизить риски появления коррупции.

Технологии выявления и устранения коррупционных рисков, управления этими рисками пока практически не отражены в действующих законах². Однако

¹ См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2012. С. 7.

² Исключение составляет антикоррупционная экспертиза правовых актов (Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых ак-

научное осмысление проблемы профилактики таких рисков получает все большее развитие.

Коррупционные риски характеризуются наличием таких условий деятельности органов государственной власти, должностных лиц, граждан и организаций, которые определяют возможность коррупционных проявлений в соответствующей сфере. Данные условия достаточно многообразны, однако их существенная часть относится к категории правовых и институциональных, т. е. связанных с применением установленных норм и правил.

Исследовав место и роль взяточничества в политической и предпринимательской системе³ через два года после появления нового антикоррупционного законодательства США, В. Рейсман описывает следующую ситуацию. Государство принимает законодательные меры по ограничению коррупционного поведения, но они не работают в полной мере в силу того, что в стране сложился неформальный свод правил («операциональный кодекс»), который определяет реальное положение дел (формирует институциональную среду). При этом существует проблема так называемого воспроизводства причин и условий такого поведения.

Еще в конце 1990-х гг. исследователи и практики в области противодействия коррупции стали отмечать, что только четкая привязка антикоррупционной политики к постоянной диагностике коррупции и мониторингу эффективности антикоррупционных мер может позволить избежать формалистического подхода к противодействию коррупции и его имитации⁴.

В современной юридической литературе риск зачастую рассматривается в аспекте страхового случая как возможность потери или ущерба (вреда) и как ответственность за потерю или ущерб, если это произойдет. В данном контексте основные озабоченности людей заключаются в распознавании и оценке риска, а также в смягчении его возможных последствий.

Международный стандарт ИСО 31000:2010 «Управление рисками. Принципы и руководящие указания» содержит определение риска, под которым понимается отрицательное или положительное влияние, которое оказывает неопределенность на цели организации. Руководствуясь определением риска как «воз-

тов»). Следует отметить, что наряду с антикоррупционной экспертизой в Российской Федерации применяются различные технологии противодействия коррупции, освоение и внедрение которых пока находятся на разных стадиях (правовое прогнозирование, правовой мониторинг, оценка регулирующего воздействия).

³ См.: *Reisman W. M. Folded Lies: Bribery, Crusades, and Reforms*. Free Pr. (March 1979).

⁴ См.: *Riley A. D. S. Corruption and Anti-corruption Strategies: Issues and Case Studies From Developing Countries. Corruption & Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*. United Nations Pubns (June 1998).

можности наступления неблагоприятного события (результата)»⁵ и определением коррупции, приведенным в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», можно выработать следующее понятие коррупционного риска.

Коррупционный риск — вероятность (возможность) проявлений коррупции и наступления неблагоприятных последствий, вызванных этими проявлениями. При этом в контексте деятельности государственных компаний и государственных корпораций под неблагоприятными последствиями должны пониматься не только последствия в виде материального и иного ущерба, но и меры юридической ответственности, применяемые к организации и ее должностным лицам. Кроме того, возможными неблагоприятными последствиями являются потеря репутации государственной компании и корпорации как внутри государства, так и на международной арене, а также снижение доверия к ним со стороны граждан и органов власти. Таким образом, коррупционные риски носят комплексный характер и имеют правовую, экономическую, политическую и иные составляющие.

В целях исследования причин и условий возникновения коррупционных рисков в деятельности государственных компаний и государственных корпораций можно использовать предложенную Р. Клитгаардом модель коррупции. Эта модель стала доминирующей базовой концепцией академических исследований и нашла отражение в международных и национальных правовых инструментах. Формула $K = M + П - O$, где K — коррупция, M — монополия, $П$ — произвол, полномочия, O — ответственность (контроль), в разных видах и с различными интерпретациями обеспечила общее понимание коррупции как сочетания монопольной власти и права принимать произвольные решения, которыми наделены должностные лица, в условиях отсутствия или недостаточности внутреннего и внешнего контроля.

Отмеченные базовые факторы порождают риски в силу определенных условий (причин). Как правило, к таким причинам можно отнести явление (событие), вызывающее, обуславливающее риск. Причина определяет внутренние источники активности процессов или объектов, порождающих риски. Фактором риска является состояние процесса или объекта, которое способствует реализации риска. Данные понятия вполне можно использовать при характеристике коррупционных рисков в любой сфере хозяйственной деятельности.

В качестве базовых причин и условий возникновения коррупционных рисков в сфере деятельности государственных компаний и корпораций можно назвать следующие:

⁵ *Струченкова Т. В. Валютные риски: учеб. пособие*. М., 2009. С. 6.

существование монополий в государственном и в частном секторах;

нестабильность законодательства (правовые риски могут возникать вследствие неопределенности в праве⁶, пробелов в праве, изменений права);

отсутствие ответственности за некоторые коррупционные практики в частном секторе;

институциональные риски, порождаемые недостатками в организации правореализационного процесса, недостаточностью внешнего, внутреннего и общественного контроля и т. д.;

поведенческие риски, возникающие из противоправного поведения⁷.

Коррупция по определению связана с использованием полномочий (прежде всего дискреционных, по принятию юридически значимых решений), прав и обязанностей и проявляется в форме разных отклонений при выполнении нормативно установленных функций и полномочий. Поэтому выявление коррупционных рисков предполагает определение условий и обстоятельств (действий, бездействия, событий), связанных с конкретными управленческими процессами, позволяющими конвертировать использование должностных полномочий (осуществление трудовых функций) в получение выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества либо услуг имущественного характера.

Примерами таких деяний являются:

необоснованное затягивание решения вопроса сверх установленных сроков при принятии решений, связанных с реализацией прав граждан и организаций;

решение вопроса во внеочередном либо приоритетном порядке в отношении отдельного физического лица или организации (например, принятие решения о признании эксклюзивным поставщиком необходимой для государственной компании или государственной корпорации продукции);

осуществление закупок без соблюдения установленных закупочных процедур (завышение цены контракта, использование фильтров и «особых» условий, делающих невозможным участие в закупке добросовестных участников) и т. д.;

использование своих должностных полномочий при решении личных вопросов, связанных с удовлетворением потребностей должностного лица или его родственников (передача имущества государственной компании или государственной корпорации в безвозмездное пользование своим родственникам);

предоставление не предусмотренных законом преимуществ (кумовство, протекционизм, семейственность) при поступлении на работу в государственную компанию, государственную корпорацию;

использование в личных или групповых интересах информации, полученной при выполнении должностных (трудовых) обязанностей, если такая информация не подлежит официальному опубликованию, и т. д.

В экономических исследованиях для предупреждения или минимизации рисков и их последствий предлагается использовать особый механизм управления рисками (риск-менеджмент).

Данный механизм в рамках одного из предлагаемых подходов может включать следующие элементы:

1) коммуникации и консультирование с внутренними и внешними заинтересованными сторонами на всех стадиях процесса управления рисками.

Консультации и коммуникации должны быть направлены на прояснение вопросов, связанных с риском, его причинами, последствиями и мерами, которые принимаются для воздействия на него. Эффективные внутренние и внешние коммуникации и консультирование необходимы для того, чтобы лица, ответственные за внедрение процесса управления рисками, и заинтересованные стороны понимали основы принятия решений и причины, по которым востребованы конкретные решения.

В целях совершенствования взаимодействия по вопросам управления рисками может быть создана постоянно действующая рабочая группа. Консультации по управлению рисками могут предоставлять как работники, прошедшие соответствующее обучение по управлению рисками и назначенные ответственными за данный процесс, так и внешние консультанты — специалисты в области управления рисками или смежных областях;

2) определение внутреннего и внешнего контекста или среды функционирования организации, а также критериев риска.

Определяя контекст, организация формулирует свои цели, внешние и внутренние параметры, которые должны быть приняты во внимание при управлении рисками. Определение контекста помогает выделить основные источники появления коррупционных и иных видов рисков как внутри, так и вне организации;

3) идентификацию и оценку рисков — процесс выявления и описания коррупционных рисков, которым может быть подвержена деятельность государственной компании или государственной корпорации.

Данная стадия является ключевой в процессе управления рисками. На этом этапе происходят выявление и описание коррупционных рисков, а также анализ вероятности совершения коррупционных правонарушений и связанного с ними вреда;

4) реагирование на риски — процесс организации мероприятий, связанных с рисками, и оценка изменения уровня коррупционных рисков;

⁶ Подробнее см.: Власенко Н. А. Неопределенность в праве: природа и формы выражения // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 32—44; Власенко Н. А. Правопонимание в свете категорий определенности и неопределенности // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 37—44.

⁷ См.: Shoushuang Li. The Legal Environment and Risks for Foreign Investment in China. Berlin, 2007. P. 2—3.

5) мониторинг и оценку эффективности управления рисками.

Мониторинг управления рисками — процесс сравнения продвижения работы с коррупционными рисками в соответствии с утвержденным планом мероприятий по реагированию на риски. Оценка эффективности управления рисками — периодическая внутренняя и внешняя оценка качества управления рисками в соответствии с принятыми показателями или положениями международных и национальных стандартов.

Мониторинг и оценка эффективности могут быть применены к системе управления рисками, процессу управления рисками, рискам либо мероприятиям по реагированию на риски.

Представляется, что аналогичная система оценки коррупционных рисков может быть внедрена в сфере правотворчества и в правоприменительной практике. Например, она может найти применение в методике определения коррупционных рисков, возникающих при реализации государственными корпорациями и компаниями своих функций, а также в выработке эффективных решений по построению системы управления указанными рисками.

В соответствии с действующим законодательством государственные корпорации и компании реализуют больший объем функций.

Поэтому для окончательного выделения функций, наиболее подверженных коррупционным рискам, необходимо проведение антикоррупционной экспертизы указанных нормативных правовых актов, функционального анализа деятельности подразделений, участвующих в их реализации, а также исследования должностных регламентов работников.

При этом следует учитывать, что трудовое и антикоррупционное законодательство включают специфические статусные запреты и ограничения, требования к предотвращению или урегулированию конфликта интересов, а также определенные обязанности. Несоблюдение отмеченных запретов и ограничений, требований, а также обязанностей свидетельствует о наличии отклонений от правового статуса работника.

На работников государственных корпораций в случаях и порядке, установленных Правительством РФ, распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции.

Особенности регулирования труда работников государственных корпораций и государственных компаний определены в ст. 349¹ ТК РФ.

В частности, работнику государственной корпорации или государственной компании в случаях, установленных Правительством РФ, запрещается:

участвовать в деятельности органов управления и контроля коммерческой организации, за исключе-

нием участия с согласия высшего органа управления государственной корпорации или государственной компании;

осуществлять предпринимательскую деятельность; быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственной корпорации или государственной компании, за исключением осуществления такой деятельности с согласия высшего органа управления государственной корпорации или государственной компании;

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

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

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

В качестве примера коррупционного риска, вызванного отсутствием статусного ограничения, можно привести следующее. Учитывая, что ТК РФ не содержит запрета на принятие на работу родственников, в том числе когда это связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому (более того, указанные работники не обязаны сообщать о своих родственниках, работающих в государственных компаниях и корпорациях), возникают коррупционные риски, обусловленные родством работающих лиц. В ряде случаев это может привести к конфликту интересов при решении вопроса о премировании, при работе аттестационной комиссии, при принятии решений о карьерном росте работника.

Таким образом, любая методика определения коррупционных рисков, реализуемая в государственных компаниях и государственных корпорациях, должна учитывать особенность правовых статусов данных организаций и их работников. Кроме того, целесообразно, чтобы она обеспечивала учет стандартов управления рисками, закрепленных в руководстве по оценке рисков ООН (UN Global Compact)⁸, стандартах управления рисками ИСО 31000:2009, ГОСТ Р 31000:2010⁹ и FERMA¹⁰.

Результатами применения такой методики могут стать:

определение перечня процессов (направлений деятельности, функций), при реализации которых наи-

⁸ См.: UN Global Compact. Risk Assessment Guide. N. Y., 2013.

⁹ URL: http://www.iso.org/iso/ru/catalogue_detail?csnumber=43170; <http://protect.gost.ru/document.aspx?control=7&baseC=6&page=3&month=9&year=-1&search=&id=179229>.

¹⁰ URL: <http://www.ferma.eu/app/uploads/2011/11/a-risk-management-standard-russian-version.pdf>.

более вероятно возникновение коррупции в государственной компании или государственной корпорации;
 формирование перечня должностей, связанных с высоким коррупционным риском;

рекомендации по ранжированию должностей с учетом их коррупционной опасности для проведения дифференцированного контроля и работы с сотрудниками, замещающими государственные должности;

рекомендации по организации мероприятий по управлению коррупционными рисками;

составление матрицы (карты) коррупционных рисков в деятельности государственной компании или государственной корпорации.

Ключевым элементом идентификации коррупционных рисков является определение для каждой коррупционно опасной функции «критических точек», т. е. этапов реализации функции, на которых наиболее вероятно совершение коррупционных правонарушений.

В целях определения «критических точек» могут использоваться различные источники информации, в том числе:

результаты риск-ориентированного анализа процессов, проведения внутреннего аудита и ревизионных проверок;

данные, полученные в ходе интервью с действующими и бывшими работниками, обладающими экспертными знаниями по анализируемому процессу;

данные судебных органов и органов исполнительной власти о проявлениях коррупции в государственной компании или государственной корпорации;

сообщения в средствах массовой информации о коррупционных правонарушениях в деятельности государственной компании или государственной корпорации;

статистические данные о состоянии преступности в Российской Федерации;

материалы заседаний комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;

обращения граждан, содержащие информацию о коррупционных правонарушениях, в том числе обращения, поступившие по «горячей линии»;

материалы, представленные правоохранительными органами, иными государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами;

материалы внутреннего контроля и т. д.

Основным признаком «критической точки» является возможность совершения работником (группой работников) действий или принятия им (ими) решений, которые позволяют получить материальную выгоду работнику, группе работников, физическим лицам и организациям, взаимодействующим с государственной компанией или государственной корпорацией, иным физическим лицам и организациям. Для одной и той же коррупционно опасной функции может быть определено несколько «критических точек».

В целях систематизации выявленных коррупционных рисков, ранжирования их по уровню опасности, а также иллюстрации процессов (подразделения), в которых возникают такие риски, может быть сформирована матрица коррупционных рисков.

После процедуры идентификации и оценки рисков необходимо ранжировать их по уровню критичности и начать процедуру разработки мероприятий для рисков высокого и среднего уровня. При этом следует учитывать, что эффективность предупреждения или минимизации коррупционных рисков может быть обеспечена только путем одновременного воздействия на все элементы коррупционных рисков (источники, факторы, причины и условия).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Reisman W. M. *Folded Lies: Bribery, Crusades, and Reforms*. Free Pr. (March 1979).
 Riley A. D. S. *Corruption and Anti-corruption Strategies: Issues and Case Studies From Developing Countries*. Corruption & Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries. United Nations Pubns (June 1998).
 Shoushuang Li. *The Legal Environment and Risks for Foreign Investment in China*. Berlin, 2007.
 Власенко Н. А. Неопределенность в праве: природа и формы выражения // Журнал российского права. 2013. № 2.
 Власенко Н. А. Правопонимание в свете категорий определенности и неопределенности // Журнал российского права. 2014. № 2.
 Коррупция: природа, проявления, противодействие / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2012.
 Струченкова Т. В. Валютные риски: учеб. пособие. М., 2009.

REFERENCES

- Reisman W. M. *Folded Lies: Bribery, Crusades, and Reforms*. Free Pr. (March 1979).
 Riley A. D. S. *Corruption and Anti-corruption Strategies: Issues and Case Studies From Developing Countries*. Corruption & Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries. United Nations Pubns (June 1998).
 Shoushuang Li. *The Legal Environment and Risks for Foreign Investment in China*. Berlin, 2007.
 Vlasenko N. A. *Neopredelennost' v prave: priroda i formy vyrazheniya*. Zhurnal rossiyskogo prava. 2013. No. 2.
 Vlasenko N. A. *Pravoponimanie v svete kategoriy opredelennosti i neopredelennosti*. Zhurnal rossiyskogo prava. 2014. No. 2.
Korrupsiya: priroda, proyavleniya, protivodeystvie / otv. red. T. Ya. Khabrieva. M., 2012.
 Struchenkova T. V. *Valyutnye riski: ucheb. posobie*. M., 2009.