

УДК 343.9

ОБ ОЦЕНКЕ И ПРОФИЛАКТИКЕ КОРРУПЦИИ В СТРУКТУРЕ МЕНЕДЖМЕНТА

В.В. Марчук,

директор Научно-практического центра проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь, кандидат юридических наук, доцент (Минск, Республика Беларусь)

Принятие и укрепление мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции, является целью, провозглашенной Конвенцией Совета Европы от 27 января 1999 г. «Об уголовной ответственности за коррупцию» (далее – Конвенция). Разработка и реализация системы мер, направленных на борьбу с коррупцией, обусловлена также необходимостью обеспечения одного из важнейших принципов, закрепленных в ст. 4 Закона Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 305-З «О борьбе с коррупцией» – принципа приоритета мер предупреждения коррупции.

В настоящее время в мире активизировалось движение, направленное на профилактику незаконного поведения лиц, которые дают взятки. Особо это касается ситуаций, когда инициатива идет от сотрудников коммерческих организаций в интересах этих организаций. Поэтому, не случайно ст. 2 Конвенции такого рода поведение называет «активным подкупом».

Международный опыт показал, что многие коммерческие организации вынуждены приспособлять свой бизнес к коррупционной плоскости. И чем острее конкуренция на рынке, тем выше уровень коррупциогенности. По данным неправительственной международной организации по борьбе с коррупцией и исследованию уровня коррупции по всему миру (Transparency International) и организации экономического сотрудничества и развития (OECD) ежегодно по всему миру предоставляются взятки на сумму около

2 триллионов долларов. Это означает, что один из каждых тридцати долларов в мировом ВВП является взяткой.¹ Коррупция увеличивает затраты на ведение бизнеса (в среднем до 10%), порождает неопределенность в предпринимательских отношениях, влечет увеличение стоимости товаров и услуг.

Неоднократные факты привлечения к корпоративной уголовной ответственности крупных компаний, повлекших выплату огромных штрафов, заставил современный топ-менеджмент задуматься о том, что ради сохранения деловой репутации, имиджа своих брендов, гораздо выгоднее работать честно. Кроме того, логика общественного развития подсказывает, что бизнес-структуры тоже должны вносить активный вклад в противодействие коррупции. Но как обеспечить бизнес в странах, где доминирует коррупционная составляющая? Возникла идея о том, что сам менеджмент должен включать в себя совокупность мероприятий, направленных на противодействие коррупции.

Международной организацией по стандартизации (ISO) с участием представителей ОБСЕ в 2016 г. был разработан специализированный стандарт ISO 37001:2016 «Системы менеджмента противодействия коррупции – требования и рекомендации по применению» (далее – ISO 37001). Кратко, суть антикоррупционного менеджмента выражается в создании в рамках организации такого состояния, которое бы исключало дачу взяток. При этом понятие организации в соответствии с положениями ISO 37001 трактуется достаточно широко: к ней относятся индивидуальный предприниматель, коммерческая или некоммерческая организация, организация, не обладающая статусом юридического лица и т.д.

Подобное состояние в организации формируется путем реализации целой совокупности требований и рекомендаций, содержащихся в стандарте ISO 37001.

К основным требованиям ISO 37001 относятся:

- оценка коррупционного риска;
- проведение в организации комплексной проверки природы и уровня коррупционных рисков;
- внедрение механизмов контроля для управления коррупционными рисками;
- средства обеспечения функционирования системы антикоррупционного менеджмента;

¹ Anti-Bribery Management Systems Standard: Regional Workshop Belgrade, Serbia, October 23-25, Belgrade: 2017, p. 7.

- определение внутренних и внешних коммуникаций, существенных для функционирования системы менеджмента противодействия взяточничеству;
- процедуры принятия мер к лицам, дающим взятки.

В соответствии с рекомендациями ISO 37001 субъект хозяйствования должен сам определить границы и сферу действия системы менеджмента противодействия коррупции. При решении этой задачи необходимо учитывать ряд факторов:

- контекст деятельности (отрасль, в которой субъект хозяйствования осуществляет (предполагает осуществлять) свою уставную деятельность; сложившийся уровень коррупциогенности (индекс коррупции) в данной отрасли экономики и регионе; законодательство, регламентирующее уставные виды хозяйственной деятельности; местонахождение организации и ее структурных подразделений; характер и масштаб экономической деятельности организации; сфера взаимодействия с государственными должностными лицами и т.д.);
- организационно-правовая форма хозяйствования (вид юридического лица, полномочия по управлению организацией, состав акционеров, бизнес-модель организации, органы, контролирующие хозяйственную деятельность организации, предприятия, которые контролирует организация и др.);
- структура организации (особенно важно здесь выделить те структурные подразделения, специфика деятельности которых не исключает появления коррупционных рисков (отделы закупок, продажи, рекламы, операционной деятельности и т.д.));
- специфика осуществления экономической деятельности (уровень сложности осуществляемых субъектом хозяйствования видов деятельности; сложившиеся хозяйственные связи с контрагентами; объем работы по агентским соглашениям (договорам поручения, комиссии, доверительного управления и т.п.); формы и сложившаяся практика проведения расчетов и т.д.);
- кадровая политика организации и трудовые отношения с работниками (порядок подбора кадров, обязанности работников по контрактам и др.);
- оценка коррупционных рисков (механизм выявления коррупционных рисков; установление критериев оценки коррупционных рисков; регулярный анализ выявленных коррупционных рисков; принимаемые меры по выявленным коррупционным рискам; постоянный мониторинг и т.д.).

Целью оценки коррупционных рисков является обеспечение возможности организации сформировать прочный фундамент для ее системы менеджмента противодействия коррупции. Оценка коррупционного риска – это анализ, выяснение в организации причин до принятия соответствующих

мер. Как организация осуществляет оценку коррупционных рисков, какую методологию при этом применяет, как коррупционные риски взвешиваются и расставляются по приоритетам, каков уровень приемлемости коррупционных рисков (т.е. склонность к риску) или их допустимости, все это остается на усмотрение самой организации. В частности, сама организация устанавливает критерии оценки коррупционных рисков. При этом организация руководствуется выработанной ею политикой противодействия коррупции.

Оценка риска должна показывать топ-менеджменту на последствия (подрыв деловой репутации организации, потеря поставщиков и других важных контрагентов, уголовная ответственность за дачу-получение взятки и т.д.). Указание на эти последствия должны демонстрировать, прежде всего, руководству организации и ее учредителям (акционерам), что решать экономические вопросы путем активного подкупа невыгодно для организации.

Политика противодействия коррупции в организации должна иметь документированный характер: она должна быть закреплена в локальном нормативном правовом акте субъекта хозяйствования. Эта политика должна быть доведена не только до сведения работников организации, но и партнерам по бизнесу, контрагентам по сделкам. Последнее имеет очень важный профилактический момент. Более того, стандарт ISO 37001 предполагает, что в рамках работы с деловыми партнерами по бизнесу организация вправе потребовать от партнера внедрить антикоррупционные механизмы в отношении операций, связанных с реализацией совместных проектов или сделок. Отказ партнера от внедрения и соблюдения такого рода механизма может стать основанием для прекращения экономических отношений.

Важное значение в функционировании системы менеджмента противодействия коррупции приобретает финансовый контроль. К механизму финансового контроля можно отнести разделение обязанностей при иницировании и одобрении соответствующего платежа, установление иерархических уровней полномочий для одобрения платежа, соблюдение требования об обязательном наличии сопроводительной документации, прилагаемой к соответствующему платежному документу, ограничение или запрещение использования в расчетах наличных средств, осуществление систематического и независимого аудита, периодическая смена лиц либо организаций, выполняющих аудит и т.д.

Вместе с тем организации следует использовать и средства нефинансового контроля: проверка деловой репутации контрагентов по сделкам и консультантов, заключение контрактов только по результатам проведения в установленном порядке торгов, разделение обязанностей между сотруд-

никами при реализации условий контракта, установление процедуры удостоверения контракта и изменений или дополнений к нему подписями нескольких ответственных работников организации, предоставление соответствующего инструментария или шаблонов для помощи персоналу (практических руководств, инструкций, схем согласования, чек-листов, форм, моделей последовательности выполнения работ или оказания услуг и т.д.).

Особое внимание стандарт ISO 37001 уделяет требованиям по подбору персонала и проблематике стимулирования оплаты труда работников. Например, неправильно организованное и неконтролируемое премирование работников может закономерно сформировать почву для взяточничества. Установленный в организации механизм материального поощрения (премии, бонусы, льготы и т.д.) могут стимулировать, даже непреднамеренно, дачу работниками организации взяток. Так, если премирование работника определяется на основании количества заключенных контрактов с организацией, то, соответственно, у этого работника может вполне естественно возникнуть желание дать взятку для того, чтобы обеспечить заключение контракта. Аналогичная мотивация может возникнуть и в случае, если к работнику предъявляются завышенные требования (например, работнику ставится задача любой ценой выполнить план по продажам). В целом, организация должна быть весьма осторожной в выборе средств поощрения работников, поскольку угроза потери бонуса и прочих видов поощрения может побудить персонал к сокрытию нарушений требований системы менеджмента противодействия коррупции.

В самом обобщенном виде ISO 37001 предполагает следующие преимущества:

- создание возможности через локальные правовые акты организации разработать, сравнить или улучшить существующую программу противодействия коррупции;
- внедрить в конкретной организации антикоррупционную систему управления, усилить текущий контроль;
- установить гибкую систему оценки коррупционных рисков с учетом специфики деятельности конкретного предприятия и той отрасли в которой это предприятие работает;
- дать правовую оценку бизнес-проектам и статусу деловых партнеров по бизнесу;
- не исключается возможность получения публичного документа – сертификата на соответствие деятельности предприятия системе антикоррупционного менеджмента.

Главная идея стандарта: нужно вести борьбу с теми, кто дает взятки (активным подкупом). По своему содержанию этот стандарт весьма гибкий и может быть приспособлен к деятельности многих организаций независимо от формы собственности. При этом требования, обусловленные системой антикоррупционного менеджмента, не обязательно должны распространяться на всю организацию. Эти требования могут быть адресованы и отдельному структурному подразделению, специфика деятельности которого предполагает возможность возникновения коррупционных рисков (например, отдел продаж).

Таким образом, активный подкуп должен подвергаться не только осуждению в рамках процедуры по уголовному преследованию, но должен быть подвергнут и порицанию со стороны бизнес-сообщества, признаваться недопустимым поведением со стороны предпринимателей, быть положенным в основу формирования иной бизнес-культуры.

Положения стандарта ISO 37001 заставляют задуматься над пониманием определенных понятий, создающих условия для коррупции. Например, определение понятия «конфликт интересов», которое дано в Законе «О борьбе с коррупцией», связано с возможностью оказания влияния на принятие соответствующих решений только государственным должностным лицом. К конфликту интересов в соответствии со ст. 1 Закона «О борьбе с коррупцией» относится «ситуация, при которой личные интересы государственного должностного лица, его супруга (супруги), близких родственников или свойственников влияют или могут повлиять на надлежащее исполнение государственным должностным лицом своих служебных (трудовых) обязанностей при принятии им решения или участии в принятии решения либо совершении других действий по службе (работе)».

Вместе с тем в п. 3.29 Приложения А стандарта ISO 37001 данное понятие трактуется значительно шире – это «ситуация, при которой деловые, финансовые, семейные, политические или личные интересы могли бы влиять на решения лиц при выполнении ими своих обязанностей в организации». С позиции системы антикоррупционного менеджмента стандарт ISO 37001 определяет, что организации следует выявлять и оценивать риск не только внутренних, но и *внешних конфликтов интересов*. Организация должна проинформировать всех своих работников об их обязанности сообщать о любых действительных или возможных конфликтах интересов, таких как семейные, финансовые или иные связи, имеющие как прямое, так и косвенное отношение к их работе. Это создает возможность организации

выявить возможные злоупотребления со стороны соответствующих работников (например, менеджер по продажам организации состоит в родственных связях с менеджером по закупкам организации-покупателя; линейный менеджер организации имеет личный финансовый интерес в конкурирующем бизнесе и т.д.).

На состоявшейся в Республике Беларусь в ноябре 2017 г. межведомственной конференции «Правовые и организационные вопросы практики применения и пути совершенствования законодательства о борьбе с коррупцией» с участием заинтересованных государственных органов, организаций, представителей научных кругов и общественности оглашались результаты проведенного Генеральной прокуратурой Республики Беларусь при участии заинтересованных государственных органов обобщения практики применения норм Закона «О борьбе с коррупцией». В рамках проведенного обобщения, в частности было обращено внимание на ряд недостатков в деятельности комиссий по противодействию коррупции. Было отмечено, что степень влияния данных комиссий на проявление коррупции, не в полной мере отвечает предъявляемым требованиям: не проводится необходимая аналитическая работа, отсутствует надлежащее планирование деятельности комиссий, должный контроль за исполнением решений, планируемые мероприятия, как правило, однотипны и формальны, не способны обеспечить эффективность работы по координации деятельности подчиненных органов и организаций в вопросах противодействия комиссиям. Констатировалось отсутствие инициативы со стороны граждан и организаций к участию в работе комиссий по противодействию коррупции.

В соответствии с п. 1 Типового положения о комиссии по противодействию коррупции (далее – Типовое положение), утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 26 декабря 2011 г. №1732, указанные комиссии в обязательном порядке создаются в республиканских органах государственного управления и иных государственных организациях, подчиненных Правительству Республики Беларусь, областных, Минском городском, городских, районных исполкомах, местных администрациях районов в городах, государственных унитарных предприятиях и хозяйственных обществах с долей государства в уставном фонде 50 и более процентов, являющихся управляющими компаниями холдингов. Представляется, что положения стандарта ISO 37001 можно использовать в настоящее время как дополнительный методологический инструментальный по совершенствованию работы комиссий по противодействию коррупции. Более того, по-

ложения этого стандарта можно использовать при создании в негосударственных организациях соответствующих служб (комиссий, комитетов), направленных на обеспечение антикоррупционной политики организации.

Статья 43 Закона «О борьбе с коррупцией» и положения Декрета Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2014 г. №5 «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций» возлагает обязанности и достаточно строгую ответственность на руководителя организации. При этом положения ст. 43 Закона «О борьбе с коррупцией» распространяются не только на руководителей государственных органов, но и на лиц, осуществляющих руководство иными, в том числе негосударственными, организациями.

Действующее законодательство Республики Беларусь содержит ряд требований, которые должны соблюдать руководители государственных органов и иных организаций: проводить мониторинг практики осуществления государственных закупок, разрабатывать меры по совершенствованию порядка осуществления государственных закупок, устанавливать порядок формирования и ведения списка поставщиков (подрядчиков, исполнителей), временно не допускаемых к участию в процедурах государственных закупок (ст. 9 Закона Республики Беларусь от 13 июля 2012 г. N 419-3 «О государственных закупках товаров (работ, услуг)»; решения об оказании безвозмездной (спонсорской) помощи юридическим и физическим лицам руководители коммерческих организаций вправе принимать только при соблюдении требований, установленных Указом Президента Республики Беларусь от 1 июля 2005 г. N300 «О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи» и др.

Однако с позиции положений ISO 37001 необходимо обратить внимание на один очень важный момент: за исполнение требований системы менеджмента противодействия коррупции, внедренного в организацию, отвечают все. Заметим – не только руководитель организации, не комиссия по противодействию коррупции или иная служба обеспечения соблюдения антикоррупционных норм, а *все работники организации*. Можно создать блестящий кодекс поведения с блистательными антикоррупционными формулировками, ознакомить с ним работников, но это будет иметь нулевой эффект. Разумеется, руководство субъекта хозяйствования должно иметь искреннюю заинтересованность в предупреждении, выявлении и принятии мер по фактам коррупции, связанных с деятельностью организации, и иметь честные намерения по внедрению в организации системы мер по противодействию коррупции.

ISO 37001 не дает однозначного рецепта как искоренить коррупцию в соответствующей организации. Но, несомненным является то, что, созданная в организации служба (комиссия) по реализации антикоррупционных мероприятий должна найти в деятельности этой организации те места, которые наиболее подвержены коррупционным рискам. К таким коррупционно опасным зонам, например, можно отнести деятельность отдела маркетинга по продаже товара, реализация процедур закупок товара, осуществление административных процедур, оформление проектно-сметной и иной документации при производстве подрядных работ, порядок премирования, выплаты вознаграждений по различного рода агентским соглашениям (договорам поручения, комиссии и т.д.) и др.

Разработка и внедрение в организации системы антикоррупционного менеджмента, разумеется, не может выступать в качестве 100% гарантии искоренения взяточничества. Вместе с тем положения международного стандарта ISO 37001 есть основания рассматривать в качестве инструмента, который наряду с положениями действующего в Республике Беларусь антикоррупционного законодательства может способствовать формированию в среде бизнес-сообщества антикоррупционной культуры и, что очень важно, – у отдельного работника организации – антикоррупционного мышления, когда на основании этого стандарта работник при поступлении соответствующего предложения, например, от руководства организации вправе заявить о том, что он не собирается передавать взятки в интересах организации на том простом основании, что в организации, где он работает, внедрен и действует антикоррупционный стандарт.

Республика Беларусь в лице Государственного комитета по стандартизации с 1993 г. является полноправным членом Международной организации по стандартизации. Предполагается, что стандарт ISO 37001 в скором будущем будет имплементирован в законодательство Республики Беларусь. Насколько культура антикоррупционного менеджмента, частная практика честной работы сможет противостоять антикультуре коррупции покажет время. Но, представим себе, что когда-то наступит день, когда одним из необходимых условий, например, для проведения тендера в Республике Беларусь будет наличие у участника этого тендера сертификата соответствия требованиям системы антикоррупционного менеджмента.