

УДК 342.5

DOI: 10.34670/AR.2021.95.42.024

К вопросу о формировании антикоррупционного комплаенса в единой системе публичной власти

Денисов Юрий Петрович

Кандидат политических наук, доцент,
кафедра административного и финансового права,
Сибирский юридический университет,
644099, Российская Федерация, Омск, ул. Короленко, 12;
e-mail: yurden1984@yandex.ru

Стаурский Евгений Станиславович

Кандидат технических наук, доцент,
кафедра экономической теории и финансового права,
Омская академия
Министерства внутренних дел Российской Федерации,
644092, Российская Федерация, Омск, пр. Комарова, 12;
e-mail: Ses-QQ@yandex.ru

Аннотация

Статья посвящена анализу сущности феномена антикоррупционного комплаенса в контексте развития публичного администрирования. Анализ осуществляется на основе системного подхода, позволяющего исследовать антимонопольный комплаенс как целостный комплекс взаимосвязанных и взаимодействующих элементов. На основе анализа научной и справочной литературы и нормативной правовой базы авторы подвергают научному осмыслению само понятие административного комплаенса и дают ему дефиницию применительно к процессу публичного администрирования. Антикоррупционный комплаенс рассматривается ими как комплексная система мер правового, этического, экономического, социально-культурного, политического характера, направленных на превенцию коррупции во всех ее проявлениях. Изучение феномена антикоррупционного комплаенса в контексте анализа трансформации современных модели публичного управления приводит авторов к выводу о его востребованности в российской практике публичного администрирования.

Для цитирования в научных исследованиях

Денисов Ю.П., Стаурский Е.С. К вопросу о формировании антикоррупционного комплаенса в единой системе публичной власти // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 8А. С. 207-214. DOI: 10.34670/AR.2021.95.42.024

Ключевые слова

Антикоррупционная политика, коррупция, публичная власть, комплаенс, модели менеджмента.

Введение

Коррупция сегодня остается одной из наиболее острых угроз для нормального функционирования единой системы публичной власти. Статистические данные демонстрируют произошедший за период с января по май 2021 года прирост числа выявленных преступлений коррупционной направленности на 22,3%. А размер ущерба, причиненного преступлениями коррупционной направленности, за указанный период, согласно данным правового портала Генеральной прокуратуры Российской Федерации, увеличился с 23,1 миллиарда рублей до 26,8 миллиарда рублей.¹ Безусловно, данный прирост в значительной степени связан с активизацией работы правоохранительной системы Российской Федерации по установлению фактов взяточничества и других коррупционных проявлений. Вместе с тем необходимо понимать и то, что отражение в медиа-дискурсе фактов выявления противоправных деяний коррупционной направленности, которое необходимо обществу, репрезентация в средствах массовой информации и коммуникации образов коррупционеров, наделенных публично-властными полномочиями, несут в себе деструктивный потенциал для легитимности публичной власти. В итоге, как отмечено в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, «на фоне сохраняющихся в Российской Федерации социально-экономических проблем растет потребность общества в повышении эффективности государственного управления, обеспечении социальной справедливости, усилении борьбы с коррупцией и нецелевым использованием бюджетных средств и государственного имущества, в проведении не подверженной влиянию групповых и родственных интересов кадровой политики в органах публичной власти и организациях с государственным участием».²

Осмысление данной потребности актуализирует междисциплинарные исследования, касающиеся проблем формирования в единой системе публичной власти и публичного управления механизмов превенции всего многообразия коррупционных проявлений. Целью предлагаемой статьи стал анализ содержания понятия «антикоррупционный комплаенс», получающего сегодня широкое распространение, и вопроса о необходимости его внедрения в практику российского публичного администрирования.

Основная часть

Термин «комплаенс» («compliance») имеет английское происхождение. Оксфордский словарь на сегодняшний день, в первую очередь, истолковывает compliance как «практику соблюдения правил или требований, созданных людьми, облеченными властью». Толковый словарь Merriam-Webster определяет его как «действие или процесс выполнения желания, требования, предложения или режима, или принуждения» и «как соответствие в выполнении официальных требований». В русскоязычной политико-правовой и управленческой практике термин «комплаенс» часто трактуется как «соблюдение установленных правовых норм, соответствие этическим стандартам». В такой трактовке, как отмечают исследователи, он «прочно вошел в нашу жизнь вместе с технологическими инновациями и, прежде всего, тестированием государственных и бизнес-структур на предмет соответствия нормам и правилам, установленным применительно к различным сферам правового регулирования» [Басос и др.,

¹ Ежемесячный сборник о состоянии преступности в России за май 2021.

² Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

2019, 136].

Внедрение механизма комплаенса в практику российского государственного управления связано с развитием антимонопольного законодательства. В частности, 1 марта 2020 года Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал Федеральный закон № 33-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции”, который на официальном портале Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации именуется Федеральный закон «Об антимонопольном комплаенсе». Понятие «антимонопольный комплаенс» мы можем найти и в Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной протоколом Президиума ФАС России от 03.07.2019 № 6. Статья 3.1.1 данной стратегии фактически определяет антимонопольный комплаенс как «систему мер, направленных на обеспечение соблюдения требований антимонопольного законодательства».³ По аналогии с данной дефиницией можно дать определение понятию «антикоррупционный комплаенс» как системе мер, направленных на обеспечение соблюдения требований антикоррупционного законодательства.

Однако следует подчеркнуть, что на сегодняшний день в тексте Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» не используется словосочетание «антимонопольный комплаенс». В статье 4 данного закона приводится определение понятию «система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства». Под ним законодателем понимается «совокупность правовых и организационных мер, предусмотренных внутренним актом (внутренними актами) хозяйствующего субъекта либо другого лица из числа лиц, входящих в одну группу лиц с этим хозяйствующим субъектом, если такой внутренний акт (внутренние акты) распространяется на этого хозяйствующего субъекта, и направленных на соблюдение им требований антимонопольного законодательства и предупреждение его нарушения».⁴ Специально системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства посвящена статья 9.1 указанного закона.

Термин «антикоррупционный комплаенс» также отсутствует в российском антикоррупционном законодательстве. Однако в последнее время им активно оперируют авторы российских научных публикаций, посвященных проблемам коррупции. Ю.П. Гармаев, Э.А. Иванов, С.А. Маркунцов, давая базовое определение антикоррупционного комплаенса, истолковывают его как «процесс управления, который позволяет определять применимые правовые нормы, выявлять и оценивать коррупционные риски, создавать локальные нормы организации с учетом этических принципов, а затем принимать меры, направленные на соблюдение организацией и взаимодействующими с ней лицами правовых норм, локальных норм организации и профилактику коррупционных рисков» [Гармаев и др., 2020, 110]. Е.А. Акунченко, И.А. Дамм, В.В. Кострыкина, П.В. Тепляшин вслед за В.В. Астаниным рассматривают антикоррупционный комплаенс как «комплекс мер, нацеленных на выявление и предупреждение коррупционных рисков в деятельности организации» [Акунченко и др., 2021, 686]. С.В. Таут и М.В. Овечкина, рассматривая антикоррупционный комплаенс как инструмент

³«Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 года» (утв. протоколом Президиума ФАС России от 03.07.2019 № 6).

⁴ П. 24. Ст. 4. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О защите конкуренции».

профилактики правовых рисков и защиты имущественных прав компаний, предлагают понимать под комплаенсом «корпоративную политику, направленную на предупреждение противоречащих закону действий сотрудников компании и внедрение мер по их превенции». Она, по мнению исследователей, «представляет собой комплекс принятых в организации положений, политик и инструкций, базирующихся на действующем национальном и (в применимой части) зарубежном законодательстве» [Таут, Овечкина 2021, 102]. Все приведенные выше определения, по сути, объединяет то, что они фактически раскрывают антикоррупционный комплаенс как систему мер, направленных на превенцию коррупции во всем многообразии ее проявлений. Кроме того, данные определения ориентируют использование понятия «антикоррупционный комплаенс» применительно к системе мер, выстраиваемых в рамках антикоррупционной политики отдельной организации.

Однако данное обстоятельство отнюдь не означает, что понятие «антикоррупционный комплаенс» должно остаться исключительно в рамках менеджмента организации и не применимо к реалиям антикоррупционной политики единой системы публичной власти и отдельных ее органов. Во-первых, именно на выстраивание универсальной системы мер по предупреждению коррупции в значительной степени публичную власть ориентирует утвержденный указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2021 года Национальный план противодействия коррупции. Первые три раздела национального плана посвящены соответственно: совершенствованию системы запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции в отдельных сферах деятельности; повышению эффективности мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов; совершенствованию порядка проведения проверок достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, соблюдения запретов и ограничений, исполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.⁵ Такой превентивный вектор национального плана вполне соответствует российскому антикоррупционному законодательству, ключевым понятием которого на сегодняшний день является «противодействие коррупции». Под ним понимается «деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий», которая включает в себя не только борьбу с коррупцией и минимизацию и ликвидацию последствий коррупционных правонарушений, но и профилактику коррупции, предполагающую в том числе «деятельность по выявлению и последующему устранению причин коррупции».⁶ Именно профилактика коррупции неизбежно требует создания и постоянного развития системы мер, направленных на ее предупреждение, которая, в первую очередь, требует системных усилий по обеспечению соответствия функционирования всех государственных и социальных институтов антикоррупционному законодательству. Данная система фактически и представляет собой антикоррупционный комплаенс.

Безусловно, в процессе разработки, реализации, совершенствования системы мер, направленных на превенцию коррупции нельзя отождествлять единую систему публичной

⁵ Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 – 2024 год».

⁶ Ст. 1. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 26.05.2021) «О противодействии коррупции».

власти, в которую входят федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности⁷, или отдельные ее элементы с коммерческими и некоммерческими организациями, не входящими в данную систему. Однако, во-первых, следует учитывать, что, как показывают исследования, проводимые Организацией экономического сотрудничества и развития, «компании хотят, чтобы правительства также «вели разговор» (walking the talk), поддерживая усилия компаний по борьбе с коррупцией соответствующими стимулами, эффективно применяя законы и сами действуя в соответствии с самыми высокими стандартами добросовестности»⁸. Во-вторых, стоит обратить внимание на тенденции, которые обозначились в теории и практике государственного и муниципального управления еще в последние десятилетия прошлого века. Первоначально, они были сопряжены с административными реформами, развернувшимися в ряде западных стран в 80-е – 90 – е годы XX столетия, и развивались в русле концепции «New Public Management». Ключевым моментом явилось то, что новое государственное управление в значительной степени опирается на рыночные механизмы для руководства государственными программами» [Denhardt, Denhardt, 2007, 13]. Со второй половины 2000-х годов сервисно-менеджеральная модель New Public Management, продемонстрировавшая свои изъяны, оказалась под натиском партисипаторной модели Good Governance, в рамках которой управляемость государства интерпретируется как «система его институциональных способностей, позволяющих обеспечить стабильную, качественную и отзывчивую организацию для безопасности, удовлетворения публичных услуг, состоятельности и справедливости экономического роста» [Сморгунов, 2017, 27]. А данная модель все более трансформируется в модель цифрового управления государством Digital Era Governance (DEG), основанную на интеграции стоящих перед государством задач в большие базы данных (Big Data), способствующие одновременно централизации и сетевизации управленческих процессов, интенсивное использование в деятельности публичных служащих web-технологий и социальных сетей, ориентацию органов публичной власти на систематическое удовлетворение потребностей граждан посредством современных технологий [Margetts, Dunleavy, 2013].

В этих условиях расширяется спектр субъектов, реализующих процесс публичного администрирования, которое «представляет собой деятельность публичной администрации всех ветвей власти по реализации задач и функций государства, а также общественной политики во всех сферах жизнедеятельности личности, общества и государства» и содержание которого «выражается, прежде всего, в реализации правовых норм, установленных или санкционированных государством по обслуживанию интересов личности и гражданского общества» [Гоголев, 2021, 129-130]. В данном контексте увеличивается запрос на формирование универсальных стержневых моделей превенции коррупции, которые были бы адаптивны одновременно и к органам публичной власти, и к институтам гражданского общества, и к государственным некоммерческим организациям, и коммерческим организациям, участвующим в публичном управлении.

⁷ Ч. 1. Ст. 2. Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» от 08.12.2020 № 394-ФЗ.

⁸ OECD (2020). Corporate Anti-Corruption Compliance Drivers, Mechanisms, and Ideas for Change.

Заключение

Итак, проведенный нами анализ показал, что антикоррупционный комплаенс представляет собой не просто соответствие деятельности организации антикоррупционным административно-правовым нормам. Он является комплексной системой мер правового, этического, экономического, социально-культурного, политического характера, направленных на превенцию коррупции во всех ее проявлениях. В контексте развития единой системы публичной власти в Российской Федерации и общемировых тенденций трансформации моделей публичного управления данная система оказывается сегодня востребованной в российском механизме публичного администрирования. Только выстроив антикоррупционный комплаенс эффективно и сформировав единый антикоррупционный дискурс, тотально пронизывающий все области деятельности органов публичной власти и других субъектов публичного администрирования, можно нивелировать деструктивный потенциал коррупции.

Библиография

1. Акунченко Е.А. и др. Антикоррупционный потенциал запрета на финансирование избирательных кампаний в деятельности коммерческих организаций // Журнал Сибирского федерального университета. Серия: Гуманитарные науки. 2021. Т. 14. № 4. С. 680-692.
2. Басос Е.В. и др. Антикоррупционное законодательство в сфере государственного управления: проблемы и перспективы. М.; Берлин: Директ-Медиа, 2019. 170 с.
3. Гармаев Ю.П., Иванов Э.А., Маркунцов С.А. О формировании междисциплинарной концепции антикоррупционного комплаенса в Российской Федерации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 4. С. 106-128.
4. Гоголев А.М. Публичное администрирование в контексте основного закона // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения). СПб., 2021. С. 138-132.
5. Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance // Ars Administrandi. Искусство управления. 2014. № 2. С. 45-62.
6. Сморгун Л.М. Государство, сотрудничество и инклюзивный экономический рост // Власть. 2017. № 11. С. 22-30.
7. Таут С.В., Овечкина М.А. Антикоррупционный комплаенс как инструмент профилактики правовых рисков и эффективной защиты имущественных прав компаний // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2021. № 3. С. 99-107.
8. Denhardt J., Denhardt R. The New Public Service: Serving, not Steering. New York, London: M. E. Sharp, Inc., 2007. 272 p.
9. Denhardt R.B., Denhardt J.V. The New Public Service: Serving Rather Than Steering // Public Administration Review. 2000. Vol. 60. Issue 6. P. 549-559.
10. Margetts H., Dunleavy P. The Second Wave of Digital-Era Governance. A Quasi-Paradigm for Government on the Web // Philosophical Transactions of the Royal Society. 2013. № 371. P. 1-17.

On the issue of the formation of anti-corruption compliance in the unified system of public authority

Yurii P. Denisov

PhD in Political Science, Associate Professor,
Department of Administrative and financial law,
Siberian Law University,
644010, 12, Korolenko str., Omsk, Russian Federation;
e-mail: yurden1984@yandex.ru

Evgenii S. Staurskii

PhD in Technical Science, Associate Professor,
Department of Economic theory and financial law,
Omsk Academy of the Ministry of internal Affairs
of the Russian Federation
644092, 12, Komarova ave., Omsk, Russian Federation;
e-mail: Ses-QQ@yandex.ru

Abstract

The article is devoted to the analysis of the essence of the phenomenon of anti-corruption compliance in the context of the development of public administration. The analysis is carried out on the basis of a systematic approach that allows us to study antimonopoly compliance as an integral complex of interrelated and interacting elements. Based on the analysis of scientific and reference literature, and the regulatory legal framework, the authors subject the very concept of administrative compliance to scientific understanding and give it a definition in relation to the process of public administration. Anti-corruption compliance is considered by them as a complex system of legal, ethical, economic, socio-cultural, political measures aimed at preventing corruption in all its manifestations. The study of the phenomenon of anti-corruption compliance in the context of the analysis of the transformation of modern models of public administration leads the authors to the conclusion that it is in demand in the Russian practice of public administration. The analysis performed by the authors showed that anti-corruption compliance is not just the compliance of an organization's activities with anti-corruption administrative and legal norms. It is a complex system of legal, ethical, economic, socio-cultural, political measures aimed at preventing corruption in all its manifestations.

For citation

Denisov Yu.P., Staurskii E.S. (2021) K voprosu o formirovanii antikorrupsionnogo komplaensa v edinoi sisteme publichnoi vlasti [On the issue of the formation of anti-corruption compliance in the unified system of public authority]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (8A), pp. 207-214. DOI: 10.34670/AR.2021.95.42.024

Keywords

Anti-corruption policy, public authority, anti-corruption compliance, corruption, administrative models.

References

1. Akunchenko E.A. et al. (2021) Antikorrupsionnyi potentsial zapreta na finansirovanie izbiratel'nykh kampanii v deyatelnosti kommercheskikh organizatsii [Anti-corruption potential of the ban on the financing of election campaigns in the activities of commercial organizations]. *Zhurnal Sibirskogo federal'nogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki* [Journal of the Siberian Federal University. Humanities], 14, 4, pp. 680-692.
2. Basos E.V. et al. (2019) *Antikorrupsionnoe zakonodatel'stvo v sfere gosudarstvennogo upravleniya: problemy i perspektivy* [Anti-corruption legislation in the field of public administration: problems and prospects]. Moscow, Berlin: Direkt-Media Publ.
3. Denhardt J., Denhardt R. (2007) *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York, London: M. E. Sharp, Inc.
4. Denhardt R.B., Denhardt J.V. (2000) The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 60, 6, pp. 549-559.

5. Garmaev Yu.P., Ivanov E.A., Markuntsov S.A. (2020) O formirovanii mezhdistsiplinarnoi kontseptsii antikorrupsionnogo komplensa v Rossiiskoi Federatsii [On the formation of an interdisciplinary concept of anti-corruption compliance in the Russian Federation]. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki* [Law. Journal of the Higher School of Economics], 4, pp. 106-128.
6. Gogolev A.M. (2021) Publichnoe administrirovanie v kontekste osnovnogo zakona [Public administration in the context of the basic law]. In: *Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava (Sorokinskie chteniya)* [Actual problems of administrative and administrative-procedural law (Sorokin readings)]. St. Petersburg.
7. Krasil'nikov D.G., Sivintseva O.V., Troitskaya E.A. (2014) Sovremennye zapadnye upravlencheskie modeli: sintez New Public Management i Good Governance [Modern Western Management Models: Synthesis of New Public Management and Good Governance]. *Ars Administrandi*, 2, pp. 45-62.
8. Margetts H., Dunleavy P. (2013) The Second Wave of Digital-Era Governance. A Quasi-Paradigm for Government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 371, pp. 1-17.
9. Smorgunov L.M. (2017) Gosudarstvo, sotrudnichestvo i inkluzivnyi ekonomicheskii rost [State, cooperation and inclusive economic growth]. *Vlast'* [Power], 11, pp. 22-30.
10. Taut S.V., Ovechkina M.A. (2021) Antikorrupsionnyi komplens kak instrument profilaktiki pravovykh riskov i effektivnoi zashchity imushchestvennykh prav kompanii [Anti-corruption compliance as a tool for the prevention of legal risks and effective protection of the property rights of companies]. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii* [Property relations in the Russian Federation], 3, pp. 99-107.