



ЭТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОВЫХ И КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ В ПУБЛИЧНОМ И КОРПОРАТИВНОМ СЕКТОРАХ

Доклад НИУ ВШЭ

Москва, 2021

**К XXII Апрельской
международной
научной конференции
по проблемам развития
экономики и общества**

13–30 апреля 2021 г.

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

ЭТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОВЫХ И КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ В ПУБЛИЧНОМ И КОРПОРАТИВНОМ СЕКТОРАХ

Доклад НИУ ВШЭ



Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2021

УДК 351.82+343.35
ББК 67.401
Э90

Научный редактор — *Д.В. Крылова*

Авторы доклада:

*Д.В. Крылова, С.А. Пархоменко, С.В. Таут, А.М. Цирин,
А.А. Максименко, Е.А. Артеменко, Г.А. Поросенков,
Р.О. Долотов, А.Л. Мельникова, А.А. Рябов*

Э90 **Этические аспекты профилактики** правовых и коррупционных рисков в публичном и корпоративном секторах [Текст]: докл. к XXII Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 13–30 апр. 2021 г. / Д. В. Крылова, С. А. Пархоменко, С. В. Таут и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. — 62 с. — ISBN 978-5-7598-2507-4 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-2267-7 (e-book).

Доклад, подготовленный Проектно-учебной лабораторией антикоррупционной политики (ПУЛАП) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», посвящен анализу этических аспектов управления в публичном и корпоративном секторах. Распространенной тенденцией при реализации регуляторных решений, принимаемых руководством страны и осуществляемых в общественных интересах, являются попытки трансформации этих целей со стороны отдельных исполнителей в направлении бюрократических, узковедомственных и карьерных целей, а в случае осуществления правоприменения недобросовестными должностными лицами — нередко и коррупционными.

УДК 351.82+343.35
ББК 67.401

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<http://id.hse.ru>

ISBN 978-5-7598-2507-4 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-2267-7 (e-book)

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2021

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1. Правовые и коррупционные риски предпринимателей: уроки пандемии.....	7
1.1. Правовые и этические аспекты профилактики коррупционных рисков в контрольно-надзорной деятельности	9
1.2. Правовые риски при реализации мер финансовой поддержки бизнеса в период пандемии COVID-19	19
1.3. Правовые и коррупционные риски при реализации мер имущественной поддержки бизнеса в период пандемии COVID-19	24
1.4. Правовые и этические проблемы в деятельности правоохранительных органов и судов	25
2. Актуальные тенденции развития этического инструментария в государственном управлении	29
2.1. Тенденция «морализации права» в антикоррупционном регулировании.....	30
2.2. Этическое регулирование и ценностный подход в государственном управлении	33
2.3. Этическое управление в корпоративном секторе	40
2.4. Антикоррупционная оговорка как этический инструмент в корпоративном секторе.....	44
2.5. Роль общественных институтов в этическом урегулировании правовых и бизнес-конфликтов	46
2.6. Средства массовой коммуникации и роль социальной рекламы в развитии этических моделей поведения в обществе	51
Заключение.....	55
Литература	57
Авторы доклада	60

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий доклад посвящен анализу этических аспектов управления в публичном и корпоративном секторах.

Под публичным сектором подразумеваются органы власти, организации и учреждения, находящиеся в государственной собственности и управляемые государственными органами, а также общественные институты, реализующие значимые цели в интересах широкого круга лиц.

Под корпоративным сектором подразумеваются коммерческие организации (в том числе и с государственным участием), управляемые частным капиталом и действующие в частных интересах.

В докладе анализируется важная институциональная проблема публичного сектора, от которой зависит эффективность проводимой в России социально-экономической политики. В процессе реализации регуляторных решений, принимаемых руководством страны для достижения целей государственной политики, осуществляемой в общественных интересах, распространенной тенденцией при реализации подобных регуляторных решений, осуществляемых в общественных интересах, являются попытки отдельных исполнителей по трансформации исходных целей регулирования в угоду бюрократическим, узковедомственным и карьерным приоритетам, а в случае осуществления правоприменения недобросовестными должностными лицами — нередко и коррупционным интересам.

Эта проблема стала особенно актуальной в свете серьезных социально-экономических вызовов, возникших во время пандемии COVID-19. Необходимо отметить, что к таким вызовам не было готово ни одно государство, так как они привели к обострению наиболее актуальных проблем государственного регулирования экономики. В России, как и в ряде других стран, возникшие проблемы наряду с прочими факторами выявили существенную роль этических аспектов в области государственного регулирования предпринимательской деятельности. Наглядной иллюстрацией проблемы возможного отступления от первоначально заявленных целей регулирования является исследование, которое легло в основу первой части представленного доклада.

Регуляторные решения Правительства Российской Федерации, принятые в период пандемии, были направлены на разрешение актуальных социально-экономических проблем, поддержку предпринимателей, создание условий для сохранения бизнеса и рабочих мест, а также последующего восстановления экономической активности. Однако в процессе правоприменения возникали этические риски, связанные с возможностью должностных лиц в ряде случаев действовать не в соответствии с декларируемыми целями, а в иных интересах (ведомственных, групповых, личных), что, в свою очередь, сопровождалось правовыми и коррупционными рисками и создавало предпосылки для роста издержек бизнеса.

В докладе на основе подробного анализа правовых и коррупционных рисков, возникавших у предпринимателей вследствие ненадлежащего правоприменения, обозначен ряд проблем, которые говорят о необходимости совершенствования государственного управления в направлении более полного учета этических аспектов при реализации государственных функций.

Последовательное и комплексное внедрение инструментов этического управления в публичном, и прежде всего в государственном, секторе представляется одним из наиболее перспективных системных подходов, способных обеспечить надлежащую имплементацию принимаемых государственных решений без необходимости постоянного контроля в формате «ручного управления», который в настоящее время зачастую является основным способом гарантировать достижение исходных целей регулирования.

Неотъемлемым элементом контроля за эффективностью достижения целей государственного управления является взаимодействие органов власти с институтами гражданского общества в лице общественных объединений, чья деятельность ведется в полном соответствии с публично декларируемыми целями. Так, деятельность крупных общероссийских предпринимательских объединений и взаимодействующего с ними экспертного сообщества во многом строится на приверженности этике посредством конкретных механизмов, высокого экспертного потенциала и конструктивного взаимодействия с другими субъектами общественных отношений, что подробно рассматривается в рамках доклада.

Необходимо учитывать, что неэтичная и порой коррупционная мотивация отдельных должностных лиц публичного сектора может быть также спровоцирована и недобросовестностью некоторых предпринимателей, преследующих цели нечестной конкуренции и ненадлежащего получения различных выгод. В связи с этим профилактика подобного рода этических и коррупционных рисков представляется одной из приоритетных задач для обеспечения эффективного развития экономики и построения гармоничных общественных отношений.

Таким образом, можно констатировать, что в России, более десятилетия активно реализующей антикоррупционную политику, внедрение этических инструментов управления в публичной сфере и ценностно-ориентированного подхода в корпоративном секторе приобретает все большую общественную значимость.

1. ПРАВОВЫЕ И КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ: УРОКИ ПАНДЕМИИ

В условиях распространения новой коронавирусной инфекции значительно ухудшились экономические показатели бизнеса. Об этом свидетельствуют многочисленные исследования ведущих деловых объединений.

Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» в период пандемии проводила ежемесячное исследование бизнес-настроений малого и среднего бизнеса (Индекс RSBI). По результатам опроса, проведенного в апреле 2020 г., был зафиксирован исторический минимум значения бизнес-настроений¹. По данным «ОПОРЫ РОССИИ», последствия пандемии негативно сказались на 80% компаний². Только в январе 2021 г. RSBI индекс приблизился к зоне роста³.

Российский союз промышленников и предпринимателей (далее — РСПП) в период пандемии также проводил ежемесячные опросы крупного промышленного бизнеса⁴. Индекс деловой среды по итогам опроса, проведенного в апреле 2020 г., показывал снижение по всем позициям без исключения⁵. Снижение деловой активности подтверждается данными о падении выручки ком-

¹ ПСБ и ОПОРА РОССИИ. Индекс RSBI. Результаты за апрель 2020 г. URL: https://www.psbank.ru/-/media/PSB-1_2/OnlineServices/RSBI-_2020_aprel_presentation.pdf (дата обращения 21.03.2021).

² ПСБ. Индекс RSBI: Деловая активность достигла исторического минимума [Электронный ресурс]. URL: <https://www.psbank.ru/Bank/Press/News/2020/05/21-02> (дата обращения 21.03.2021).

³ ПСБ и ОПОРА РОССИИ. Индекс RSBI. Результаты за январь 2021 г. URL: <https://opora.ru/upload/iblock/2ad/2ad18a379889ab1064e0656caf000e40.pdf> (дата обращения 21.03.2021).

⁴ РСПП. Аналитика [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rspp.ru/activity/analytics/> (дата обращения 21.03.2021).

⁵ Индекс деловой среды в апреле 2020 г. // Российский союз промышленников и предпринимателей [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rspp.ru/activity/analytics/indeks-delovoyu-sredu-v-areple-2020-goda/> (дата обращения 21.03.2021).

паний в период пандемии. Данные исследования ИТ-компаний «Эвотор», основанного на анализе данных онлайн-касс, свидетельствуют о падении в апреле 2020 г. выручки торгового бизнеса на 54% по сравнению с аналогичным периодом 2019 г.⁶

Опросы, проведенные под эгидой Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, показывают, что 80% предприятий в 2020 г. столкнулись с падением выручки, столько же отметили сильное снижение спроса⁷.

Негативные финансовые показатели и предпринимательские настроения связаны в том числе со значительными административными ограничениями и запретами в отношении бизнес-активности, введенными в период пандемии. Так, был принят ряд мер в целях обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности, связанных с появлением новых требований и ужесточением ответственности за их несоблюдение. Это создавало риски усиления административного давления на местах в случае применения новых требований недобросовестными представителями органов власти.

Важно провести оценку правоприменения регуляторных решений, затрагивающих порядок ведения предпринимательской деятельности и получение антикризисных мер государственной поддержки в период пандемии, соответствие правоприменительной практики декларируемым целям регулирования.

Следует отметить, что на период пандемии был введен ряд регуляторных послаблений, которые имеют однозначный положительный эффект для предпринимательского климата (например, значительное сокращение числа проверочных мероприятий в первой половине 2020 г.). Необходимо выявить те меры, которые дадут максимальный экономический эффект, а также рассмотреть возможность их применения не только в кризисный период, но и в рамках обычной регуляторной практики.

⁶ Малый бизнес не досчитался в апреле 54% выручки // ЭВОТОР. 2020. 8 мая [Электронный ресурс]. URL: <https://evotor.ru/research/analitika-evotora-malyj-biznes-ne-doschitalsya-v-aprele-54-vyruchki/> (дата обращения 21.03.2021).

⁷ *Форошт Е.* Титов предложил налоговую амнистию для ряда компаний // Институт экономики роста им. П.А. Столыпина [Электронный ресурс]. URL: <https://stolypin.institute/publications/titov-predlozhil-nalogovuyu-amnistiyu-dlya-ryada-kompaniy> (дата обращения 21.03.2021).

1.1. Правовые и этические аспекты профилактики коррупционных рисков в контрольно-надзорной деятельности

В рамках экстренных регуляторных мер по поддержке экономики в период кризиса весной 2020 г. по инициативе Правительства РФ был принят ряд нормативных правовых актов, направленных на ослабление административного вмешательства контрольно-надзорных органов в деятельность хозяйствующих субъектов.

Федеральным законом от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» внесены изменения в Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Введена норма о том, что, если иное не установлено Правительством РФ, проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, отнесенных к субъектам малого и среднего предпринимательства (далее — МСП) не проводятся с 1 апреля по 31 декабря 2020 г. включительно, за исключением проверок, основаниями для проведения которых являются причинение или угроза причинения вреда жизни, здоровью граждан, возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее — Постановление № 438) установлены особенности осуществления в 2020 г. государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. В частности, предусмотрено, что в 2020 г. проводятся только отдельные виды внеплановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, отнесенных к субъектам МСП (то есть тех, среднесписочная численность работников которых за 2019 г. не превышает 200 человек), за ис-

ключением политических партий и некоммерческих организаций, включенных в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента.

В дальнейшем перечень исключений был дополнен и другими основаниями.

Эти меры привели к существенному сокращению контрольно-надзорных мероприятий в рамках Федерального закона № 294-ФЗ. По данным ГАИС «Управление», контрольно-надзорные органы всех уровней — федеральные (ФОИВ) и региональные (РОИВ) органы исполнительной власти, органы местного самоуправления (ОМСУ) — в 2020 г. провели 534 385 проверок, что составляет 39,7% от количества проверок всех уровней в 2019 г. (1 347 306 проверок). Динамика по ФОИВ за период с 2010 по 2020 г. приводится в табл. 1. Таким образом, общее число проверок в 2020 г. сократилось на 59,5% в сравнении с 2019 г. и стало минимальным за весь период действия Федерального закона № 294-ФЗ.

Снижение числа проверок не привело к росту числа инцидентов со стороны подконтрольных субъектов⁸, что свидетельствует о недостаточной эффективности ранее применявшейся системы контроля (надзора) и возможности обеспечить текущий уровень защищенности охраняемых законом ценностей за счет существенно меньшего числа проверок.

Следует отметить, что различные контролирурующие органы по-разному восприняли объявление моратория на проверки — некоторые из них существенно сократили проверки, однако по основным контролирующим органам (Роспотребнадзор, МСЧ России, Роструд, Ростехнадзор) такое снижение было наименьшим. За первые 6 месяцев 2020 г. эти 4 контрольно-надзорных органа провели 324 тыс. мероприятий — 97% от общего количества.

Нормы постановления Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 438, касающиеся ослабления лицензионного контроля, привели к отмене в 2020 г. 19 тыс. плановых проверок, а также автоматическому продлению 17 видов лицензий и разрешений,

⁸ *Гринкевич Д.* Кто ходит в гости в карантин: власти признали неэффективность проверок бизнеса // Известия. 2020. 7 августа [Электронный ресурс]. URL: <https://iz.ru/1044950/dmitrii-grinkevich/kto-khodit-v-gosti-v-karantin-vlasti-priznali-neeffectivnost-proverok-biznesa> (дата обращения 21.03.2021).

Таблица 1. Число проверок ФОИВ (в год), за период
с 2010 по 2020 г. по данным ГАИС «Управление»

Год	Количество проверок	Год	Количество проверок
2010	2 535 209	2016	1 189 335
2011	2 440 413	2017	1 050 248
2012	2 215 900	2018	978 679
2013	1 950 477	2019	992 324
2014	1 690 237	2020	401 884
2015	1 514 010		

Источник: ГАИС «Управление». Мониторинг контрольно-надзорной деятельности [Электронный ресурс]. URL: <https://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824> (дата обращения 21.03.2021).

истекающих в 2020 г.⁹ Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 году» было продлено действие 27 видов разрешений на осуществление отдельных видов деятельности.

Бесспорным положительным моментом стало существенное (почти в 2 раза) сокращение числа проверок по сравнению с аналогичным показателем 2019 г., — несмотря на некоторые недостатки в регламентации условий действия моратория на проверки. Это сокращение числа проверок не привело к каким-то негативным последствиям для охраняемых законом ценностей, что означает возможность безрискового продления моратория на 2021 г., а при условии отсутствия резкого роста ущерба — и бессрочного действия такого моратория.

Увеличение срока уплаты субъектом МСП штрафа за административное правонарушение с 60 до 180 дней при исполнении им организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций стало источником злоупотреблений должност-

⁹ Правительство России. План преодоления экономических последствий новой коронавирусной инфекции. URL: <http://static.government.ru/media/covid19/plans/eqo3PobrY0JszS8YJRqIPR10QqC7UEzK/PlanRF.pdf> (дата обращения 21.03.2021).

ных лиц, произвольно применяющих те или иные сроки. В одних случаях суды не учитывали тот факт, что компания (индивидуальный предприниматель) относятся к субъектам МСП, и в решениях о привлечении к административной ответственности устанавливался «старый» 60-дневный срок для оплаты административного штрафа. И наоборот, были случаи предоставления продолжительного срока на оплату административного штрафа в отношении нарушителя, не относящегося к субъектам МСП, что являлось незаконным (например, решение Арбитражного суда Калужской области от 9 июля 2020 г. по делу № А23-490/2020, правонарушитель не был в реестре МСП).

В период пандемии существенно выросли риски ненадлежащего (не соответствующего этическим нормам и принципам) поведения должностных лиц контролирующих органов при привлечении предпринимателей к ответственности, — прежде всего в санитарно-эпидемиологической сфере. После принятия в апреле 2020 г. изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) ответственность компаний за нарушение одних и тех же требований выросла более чем в 10 раз. Например, предельный размер административного штрафа по статье 6.3 КоАП РФ (нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения) вырос с 20 тыс. до 1 млн руб.¹⁰ Тем самым повысились и риски различных злоупотреблений со стороны контролирующих органов при попытке привлечь предпринимателей к ответственности.

Взаимодействие в рамках государственного контроля (надзора) и муниципального контроля традиционно является чувствительной сферой деятельности для субъектов предпринимательства, поскольку создает возможности для административного давления на бизнес, в отдельных случаях и в коррупционных целях.

В настоящее время выстраивается нормативно-правовая основа новой системы контроля, включающей закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, закон об обязательных требованиях, закон о разрешительной деятельности, новую версию КоАП РФ.

¹⁰ Изменения внесены Федеральным законом от 01.04.2020 № 99-ФЗ.

Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 248-ФЗ) и Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 247-ФЗ) — основные нормативные документы, существенным образом меняющие правовые основы контрольно-надзорной деятельности в стране. Немаловажным является широкое вовлечение предпринимательского и экспертного сообщества в процесс разработки данных законодательных актов.

Федеральный закон № 248-ФЗ направлен на выстраивание системы «умного» контроля на основе риск-ориентированного подхода (как для планового, так и для внепланового контроля) и приоритета профилактики нарушений (стимулирования добросовестности контролируемых лиц и предотвращения рисков причинения вреда охраняемым ценностям). Важным достижением этого закона стал принцип, согласно которому при осуществлении контроля проведение профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), является приоритетным по отношению к проведению контрольно-надзорных мероприятий, а контроль в части последних должен осуществляться лишь в случае недостаточности и (или) неэффективности негосударственных форм обеспечения соблюдения обязательных требований.

Данный закон отчасти разрешает также и проблему того, что в контрольно-надзорной сфере этические нормы и принципы для контролирующих органов отдельно не были сформулированы. Большинство контролирующих органов руководствуется документами, изданными в рамках реализации Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих. Кодексы этики контрольно-надзорных органов содержат такие принципы и правила служебного поведения гражданских служащих, как «равное, беспристрастное отношение ко всем физическим и юридическим лицам»¹¹, «исключать действия, связанные с влиянием каких-либо

¹¹ Приказ Роспотребнадзора от 14.07.2011 № 665 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Роспотребнадзора».

личных, имущественных (финансовых) и иных интересов»¹², «не использовать служебное положение для оказания влияния на деятельность... организаций...»¹³.

В качестве этических императивов для контролирующих органов можно использовать принципы государственного контроля (надзора), заложенные в Федеральном закона № 248-ФЗ. К ним можно отнести:

- соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц — выбираемые профилактические мероприятия, контрольные (надзорные) мероприятия, применяемые меры по пресечению и (или) устранению нарушений обязательных требований должны быть соразмерными характеру нарушений обязательных требований, вреду (ущербу), который причинен или может быть причинен охраняемым законом ценностям;
- недопустимость злоупотребления правом — использование контрольными (надзорными) органами и их должностными лицами полномочий в целях воспрепятствования законной деятельности контролируемых лиц, необоснованного увеличения сроков осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля не допускается;
- уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц — контрольный (надзорный) орган обязан признавать, соблюдать и защищать права и свободы контролируемых и иных лиц; запрещаются принятие решений и совершение действий (бездействия), унижающих достоинство личности либо умаляющих деловую репутацию организации, индивидуального предпринимателя.

Таким образом, данный закон устанавливает достаточно развернутый этический инструментарий для предупреждения коррупционных рисков (система принципов, стимулирование добросовестности подконтрольных субъектов, соразмерность адми-

¹² Приказ МЧС России от 07.07.2011 № 354 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

¹³ Приказ Ространснадзора от 11.02.2011 № АК-100фс «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Федеральной службы по надзору в сфере транспорта».

нистративной нагрузки потенциальному уровню ущерба, приоритет профилактических мер), и уже правоприменительная практика (закон вступает в силу с 1 июля 2021 г.) покажет их эффективность с точки зрения установления баланса между необходимым уровнем безопасности и степенью административного воздействия на бизнес.

Серьезным достижением последних лет стало внедрение механизма «регуляторной гильотины», в рамках которой проведена масштабная работа по устранению избыточных и устаревших обязательных требований. По некоторым видам государственного контроля (надзора) в течение определенного времени существовал риск создания правового вакуума, когда старые требования уже отменены, а новые не вступили в силу. В такой ситуации инспекторы органов государственного контроля (надзора) проводили проверки бизнеса, имея, по сути, неограниченные дискреционные полномочия.

На решение этой проблемы направлен второй вышеупомянутый закон — Федеральный закон № 247-ФЗ (об обязательных требованиях). С точки зрения этических инструментов предупреждения коррупционных рисков данный закон содержит принципы установления и оценки применения обязательных требований (законность, обоснованность обязательных требований, правовая определенность и системность, открытость и предсказуемость, исполнимость обязательных требований). Соответствие обязательных требований этим принципам будет оцениваться в ходе процедуры оценки регулирующего воздействия, в рамках оценки фактического воздействия и мониторинга правоприменения.

Федеральный закон № 247-ФЗ устанавливает конкретные даты вступления в силу обязательных требований (либо с 1 марта, либо с 1 сентября соответствующего года), а также значительный срок (90 дней) между их опубликованием и вступлением в силу. Это очень важный момент, поскольку было большое количество случаев, когда оперативно вводились обязательные требования, для соблюдения которых требовались серьезные временные и материальные затраты (например, в части хранения лекарственных средств, транспортной безопасности и др.). В этом случае подконтрольные субъекты, попадавшие под плановые проверки сразу после вступления в силу новых требований, не имели возможности

им соответствовать и несли ответственность в виде значительных штрафов или приостановки деятельности.

Еще одним существенным достижением Федерального закона № 247-ФЗ является закрепление предельного срока действия обязательных требований (6 лет) для недопущения устаревания требований и обеспечения их соответствия современным достижениям науки и техники. Срок их действия может быть продлен, но не более чем на 6 лет и по результатам оценки его применения.

Также с целью снижения административного давления на бизнес Федеральным законом № 247-ФЗ предусматривается возможность внедрения экспериментального правового режима, в рамках которого в определенных условиях на определенное время может полностью или частично отменяться действие обязательных требований.

Важным этическим аспектом в части установления новых обязательных требований является определение цели регулирования, направленной на повышение уровня безопасности в поднадзорной сфере, а не на дополнительное регулирование в отрасли. Подобную работу по проведению оценки регулирующего и фактического воздействия в настоящее время проводит Банк России в рамках проекта по оптимизации регуляторной нагрузки. В 2019 г. регулятор предложил профессиональному сообществу проанализировать действующую нормативно-правовую базу с целью ее актуализации. В ходе этой работы были отменены или актуализированы десятки избыточных норм, издержки от реализации которых обходились профессиональному сообществу в сотни миллионов рублей в год.

В результате этих изменений на выходе нам необходимо получить четкую, прозрачную систему контроля, основанную на принципах риск-ориентированного подхода, при которой инспектору будет дан четко сформулированный инструментарий для применения в зависимости от конкретного случая: в отношении серьезных нарушений, повлекших угрозу жизни и здоровью, будут действовать жесткие санкции, в отношении малозначительных нарушений — предупреждение, профилактические мероприятия с расшифровкой требований, которые были нарушены. Для таких подконтрольных субъектов инспектор должен быть консультантом, мотивируя бизнес к добросовестному поведению. Необходима профессиональная подготовка инспекто-

ра, предполагающая доскональное знание им специфики своей профессиональной деятельности, понимание связанных с ней профессиональных рисков, знание обязательных требований и потенциальных последствий их несоблюдения, а также владение доступными ему инструментами взаимодействия с подконтрольными субъектами.

Стимулом к такому поведению инспекторов должна стать система KPI (Key Performance Indicators), основанных не только на показателях безопасности в подконтрольной сфере, но и на степени административного давления и издержек бизнеса, а также на уровне экономического роста в поднадзорной сфере. Игнорируя данный показатель, невозможно выполнить поручения Президента Российской Федерации о вхождении в число пяти ведущих экономик мира к 2024 г.

С точки зрения изменения идеологии инспектора целесообразно изменить подход к этическим аспектам работы контролера.

В настоящее время в России во многих органах власти утверждены ведомственные кодексы этики¹⁴. В них содержатся правильные, нужные ориентиры для государственных гражданских служащих: принципы и этические правила служебного поведения, ответственность за нарушения положений кодекса. Однако необходимо также отметить некую универсальность и отсутствие положений, связанных со спецификой, предметом деятельности должностных лиц. С точки зрения науки этике государственных служащих посвящено большое количество исследований, однако этическое поведение контролера, инспектора в научной среде, на наш взгляд, недостаточно изучено. В связи с этим представляется разумным сформулировать отдельный этический кодекс именно для инспектора, в котором заложить основные ориентиры, идеологию, дух реформы.

Создание нового кодекса этики, даже самого лучшего, с правильными посылами и ориентирами, не сможет качественно улучшить контрольно-надзорную деятельность без изменения самой

¹⁴ Практически у каждого органа государственной власти, по всем ветвям власти: законодательной, исполнительной и судебной. На федеральном уровне утверждено около 120 кодексов этики, включая кодексы этики работников отдельных отраслей, профессиональных объединений — к примеру, аудиторов, бухгалтеров.

системы контроля. В настоящее время на инспекторе лежит колоссальная ответственность, от его решений зависит и уровень безопасности в подконтрольной сфере, и дальнейшая судьба подконтрольного субъекта — в текущих реалиях часто встречаются случаи, когда за нарушения, не связанные напрямую с угрозой жизни и здоровью, предприниматель несет чрезмерные издержки, приводящие к закрытию предприятия. При этом инспектор полностью действует в рамках нормативно-правовой базы.

Если говорить о содержательных изменениях, которые целесообразно отразить в кодексе этики инспектора, то, помимо общих правил и принципов поведения, необходимо отметить:

- принятие решений исключительно на основе анализа рисков;
- модель поведения инспектора определяется в зависимости от степени тяжести совершенных или потенциальных нарушений;
- соблюдение КРІ, основанных на показателях безопасности в подконтрольной сфере, степени административного давления и издержек бизнеса, экономического роста в поднадзорной сфере.

Для реализации всех предлагаемых изменений необходимо существенно повысить уровень знаний и компетенций инспектора за счет разработки новых квалификационных требований и образовательных стандартов.

Уровень подготовки инспектора, его профессиональные качества должны соответствовать тем вопросам, с которыми он сталкивается в своей повседневной деятельности, а также тем изменениям, которые возникают в производственных, технологических и иных процессах контролируемой им сферы деятельности. Необходим инспектор — профессионал в своей сфере, а не специалист широкого профиля. К примеру, инспектор должен проверять реальное качество систем обеспечения безопасности на предприятии, а не формальное выполнение отдельных обязательных требований.

Реализация данных мер позволит сформировать новый образ инспектора, способного стать для бизнеса помощником, готовым совместными усилиями обеспечивать требуемый государством уровень защиты охраняемых законом ценностей, не оказывая при этом избыточного административного воздействия на добросовестный бизнес.

Внедрение этических инструментов минимизации коррупционных рисков не должно исключать оценку регуляторных решений, затрагивающих порядок ведения предпринимательской деятельности. В рамках этой работы представляется необходимым принятие регуляторных решений, сводящих к минимуму возможность взимания административной ренты с предпринимателей: устранение возможностей для должностного лица действовать по своему усмотрению, а также дискреционных полномочий при осуществлении контрольно-надзорной, правоохранительной деятельности, при предоставлении мер государственной поддержки. Для минимизации рисков необходима четкая регламентация сроков совершения всех процессуальных действий, в том числе сроков исполнения выдаваемых в рамках проверок предписаний, должен учитываться характер допущенных нарушений, степень угрозы причинения вреда.

Минимизации коррупционных рисков может способствовать открытость информации обо всех действиях должностных лиц в рамках соответствующих административных процедур. Так, по аналогии с информацией о проверках, содержащейся в Едином реестре проверок, сведения о проводимых прокурорских проверках и административных расследованиях также должны указываться в информационных ресурсах. В отношении истребования у предпринимателя различных документов требуется регламентация объема сведений и их характера, которые могут быть затребованы у предпринимателя в тех или иных случаях.

Изменение регуляторной среды будет способствовать соблюдению государственным служащими этических норм и правил служебного поведения для достойного выполнения ими своих профессиональных обязанностей в интересах общества.

1.2. Правовые риски при реализации мер финансовой поддержки бизнеса в период пандемии COVID-19

В условиях экономического кризиса и обусловленного им сокращения спроса и тотального падения выручки бизнеса предоставление государственной финансовой поддержки стало очень актуальной и востребованной мерой. С другой стороны, любые программы финансовой поддержки всегда располагают ограни-

ченными средствами, в связи с чем не имеют возможности удовлетворить все финансовые потребности бизнеса.

Этический посыл льготных кредитных программ, введенных Правительством РФ¹⁵, предусматривал необходимость их старта без каких-либо проволочек¹⁶. Однако правоприменительная практика свидетельствовала о недостаточной взаимосвязи между декларируемыми целями регулирования и фактической реализацией регуляторных норм, отдельные положения которых можно охарактеризовать как неопределенные.

В качестве примера можно привести толкование ключевого условия, на основании которого принималось решение о списании кредита, а именно сохранение на период использования кредита численности работников хозяйствующего субъекта на 1 июня 2020 г. Федеральная налоговая служба РФ (ФНС) использовала сведения о численности работников за месяц май, что впоследствии могло задним числом отменить льготу по ставке кредита. При этом такой подход изначально был регламентирован не в постановлении правительства, а лишь в ведомственных письмах. Банки, в свою очередь, не были заинтересованы в четком разъяснении своим клиентам условий, позволяющих «списать» кредит при сохранении занятости, поскольку во всех договорах присутствовало положение о переводе клиента на «стандартную» банковскую ставку в случае, если условие по сохранению занятости не будет соблюдено. Недостаток государственного регулирования

¹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2020 № 696 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2020 году юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на возобновление деятельности» и Постановление Правительства Российской Федерации от 24.04.2020 № 576 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, ведущим деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции».

¹⁶ Заседание президиума Координационного совета при Правительстве по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации 18 мая 2020 г. // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/39704/> (дата обращения 21.03.2021).

дополнялся возможностью определения численности работников на основе указаний, сформулированных в письмах федеральных органов исполнительной власти¹⁷.

Неопределенность регулирования (разные банки истребовали у предпринимателей различный перечень документов¹⁸), ограниченность периода и лимитов на предоставление льготных кредитов (у отдельных банков лимиты закончились гораздо раньше срока окончания программы льготного кредитования¹⁹), а также тяжелое экономическое положение многих предпринимателей привели к тому, что часть из них взяли льготные кредиты, не до конца понимая условия кредитования, на что также указывал Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Многие предприниматели, которые обратились к нему, были «в полной уверенности», что численность их работников будет рассчитана по состоянию на 1 июня, и относительно апреля сократили штат своих предприятий более чем на 20%²⁰.

Уполномоченный обращал внимание на проблему отсутствия у банков данных о численности работников заемщиков, а также на нормативную неопределенность источников сведений о занятости²¹.

¹⁷ Например, в отсутствие правового регулирования письмом ФНС РФ от 20.08.2020 № ВД-2-19/1542@ определено, что первоисточником информации о численности сотрудников является отчетность по форме СЗВ-М, передаваемая заемщиком ежемесячно в Пенсионный фонд Российской Федерации в порядке и сроки, установленные постановлением Правления Пенсионного фонда Российской Федерации от 01.02.2016 № 83п «Об утверждении формы «Сведения о застрахованных лицах».

¹⁸ Литова Е., Червоная А. Предприниматели проверили, как банки выдают кредиты под 2% // Ведомости. 2020. 11 июня. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2020/06/11/832444-predprinimateli-banki-krediti> (дата обращения 21.03.2021).

¹⁹ Например, о досрочном, с 29.07.2020, прекращении приема заявок заявил МСП Банк. URL: <https://mspbank.ru/credit/kredit-na-vozobnovlenie/> (дата обращения 21.03.2021).

²⁰ Агеева О. Титов предупредил о массовых нарушениях условий льготных кредитов под 2% // РБК. 2020. 23 сентября. URL: <https://www.rbc.ru/economic/23/09/2020/5f68ab409a7947552da21802> (дата обращения 21.03.2021).

²¹ Титов предупредил о волне банкротств среди получателей льготных кредитов // ТАСС. 2020. 23 сентября. URL: <https://tass.ru/ekonomika/9525301> (дата обращения 21.03.2021).

«ОПОРА РОССИИ» также обращала внимание Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти на несовершенство требований программы, которые на практике могут вызвать затруднения и повлечь неблагоприятные последствия для получателей льготных кредитов²².

Благодаря этим усилиям к проблеме было привлечено необходимое внимание, и по итогам длительной проработки вариантов решения 30 ноября (то есть уже после завершения периода предоставления льготных кредитов) было принято Постановление Правительства России²³, которое внесло ряд изменений в пользу бизнеса: было разъяснено, что в случае обращения предпринимателя за кредитом до 25 июня должны использоваться сведения о численности его сотрудников на основании отчетности, поданной за апрель или май 2020 г., а не содержащиеся в информационной системе ФНС России (как было указано ранее). По словам министра экономического развития Российской Федерации, после внесения этих поправок «4 тысячи компаний с общей занятостью более 100 тысяч рабочих мест получили возможность и вернулись в программу»²⁴.

Однако исходной целью принятия постановления о льготном кредитовании малого и среднего бизнеса было оказание поддержки наиболее пострадавшим предпринимателям и защита граждан от увольнения, о чем говорило руководство Минэкономразвития России²⁵. В то же время ноябрьские поправки свидетельствовали

²² Правительство поддержало предложения «ОПОРЫ РОССИИ» по корректировке условий льготных кредитов на возобновление деятельности // ОПОРА РОССИИ. 2 декабря 2020 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://opora.ru/news/pravitelstvo-podderzhalo-predlozheniya-opory-rossii-po-korrektyrovke-usloviy-lgotnykh-kreditov-na-vo.html> (дата обращения 21.03.2021).

²³ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.11.2020 № 1976 «О внесении изменений в Правила предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2020 году юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на возобновление деятельности».

²⁴ Совещание с членами Правительства. 10 марта 2021 г. // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/65134> (дата обращения 21.03.2021).

²⁵ Максим Решетников: по программе ФОТ 2.0 под защитой оказались более 5 млн рабочих мест // Министерство экономического развития Российской Федерации.

о том, что декларируемые цели регулирования — поддержка бизнеса — не были достигнуты для части предпринимателей, у кого не уменьшилось число работников в период с 1 июня и до конца действия программы льготного кредитования. Принятые поправки фактически лишили таких предпринимателей права на получение необходимой им меры поддержки, а банки, выдавшие такие льготные кредиты, получили новых клиентов в лице предпринимателей, переведенных в режим погашения кредита. Минэкономразвития России и Банк России оказывали поддержку таким предпринимателям в том, чтобы процентная ставка не была слишком высокой²⁶.

Также при предоставлении права на кредит на поддержание занятости субъекту МСП, осуществлявшему деятельность в одной из наиболее пострадавших от пандемии отраслей (в соответствии с общероссийским классификатором видов экономической деятельности, ОКВЭД), не было определено, каким образом предприниматель мог бы подтвердить основной ОКВЭД своей деятельности. В результате сформировалась судебная практика, согласно которой для подтверждения основного вида деятельности предприниматель мог предоставлять иные документы помимо выписки из Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ), в частности, отчеты в Фонд социального страхования РФ (ФСС)²⁷. В данном случае мог реализовываться коррупционный риск, связанный с усмотрением должностного лица при определении основного вида деятельности потенциального получателя субсидии.

Формальный подход при определении основного вида деятельности свидетельствовал о ненадлежащей правоприменительной практике, не соответствовавшей заложенным целям регулирования. Например, поддержка компаний в пострадавших

Федерации. 26 сентября 2020 г. [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/maksim_reshetnikov_po_programme_fot_20_pod_zashchitoy_okazalis_bolee_5 mln_rabochih_mest.html (дата обращения 21.03.2021).

²⁶ Совещание с членами Правительства. 10 марта 2021 г. // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/65134> (дата обращения 21.03.2021).

²⁷ Например, решение Арбитражного суда г. Москвы в решении от 04.09.2020 № А40-134982/20-140-2110.

отраслях экономики: отсутствие внесудебной процедуры доказывания предпринимателем того факта, что он занимается отнесенным к категории пострадавших видом деятельности, фактически означал, что в ряде случаев у должностных лиц, ответственных за организацию и предоставление мер поддержки, отсутствовали соответствующие исходным целям регулирования ценностные ориентиры.

1.3. Правовые и коррупционные риски при реализации мер имущественной поддержки бизнеса в период пандемии COVID-19

В сфере имущественной поддержки бизнеса прописанное в законе²⁸ право предпринимателя на ее получение на практике не было подкреплено корреспондирующей обязанностью уполномоченного органа ее предоставить. Так, закон предоставил арендатору из пострадавших отраслей право потребовать уменьшения арендной платы на срок до одного года. На нормативном уровне остались неурегулированными условия, когда арендодатель, предоставивший государственное или муниципальное имущество в аренду, должен был снизить размер арендной платы, а когда — нет. Тем самым принятая норма, в случаях ее ненадлежащего применения (не в соответствии с изначально заложенной целью предоставления предпринимателям имущественной поддержки) порождала риски, связанные с широтой дискреционных полномочий и неопределенностью условий для принятия решения должностным лицом. Частные арендодатели при рассмотрении заявлений о снижении арендной платы действовали исходя из коммерческих интересов. На уровне отдельных регионов принимались решения по стимулированию арендодателей к снижению арендных ставок и по предоставлению освобождения или отсрочки по арендным платежам арендаторам²⁹.

²⁸ Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

²⁹ Например, собственникам недвижимого имущества предоставляется право уменьшить сумму налога на имущество, исчисленную за налоговый период 2020 г., на сумму снижения (освобождения от уплаты) арендной платы арен-

Еще один коррупционный риск, связанный с широтой дискреционных полномочий должностного лица, был обусловлен тем, что одним из условий, которым должен был удовлетворять хозяйствующий субъект, намеревавшийся потребовать уменьшения размера арендной платы, являлось осуществление деятельности в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции. При этом ни в федеральном законе, ни на уровне подзаконных актов не было определено, должен ли был вид деятельности относиться к основному ОКВЭД или мог быть также дополнительным. В данном случае решение о том, удовлетворял ли хозяйствующий субъект вышеуказанному условию, принимало должностное лицо по собственному усмотрению.

Применительно к действиям должностных лиц контрольно-надзорных органов и органов, распоряжавшихся имуществом, в период пандемии стала очевидной недостаточность существовавших законодательных норм и ограничений, призванных обеспечивать соблюдение должностными лицами этических норм и принципов при проведении проверок и предоставлении имущества.

В условиях, когда создание этической модели государственного управления не завершено, необходима минимизация рисков ненадлежащего поведения со стороны должностных лиц при условии четкой регламентации на нормативном уровне всех действий и условий.

1.4. Правовые и этические проблемы в деятельности правоохранительных органов и судов

Проблема недостаточного этического регулирования должностного поведения государственных служащих является весьма актуальной. Комиссии органов исполнительной власти по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию

даторам, на деятельность которых распространяются ограничения, установленные в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, в Ленинградской области (Закон Ленинградской области от 16.04.2020 № 47-оз). Аналогичные меры приняты в Брянской, Владимирской областях, ряде других субъектов Российской Федерации.

конфликта интересов практически не рассматривают вопросы о нарушении требований этических кодексов, если они не были сопряжены с нарушением должностных запретов, ограничений и обязанностей. Вопросы о знании и соблюдении сотрудниками этических требований редко учитываются при проведении аттестации.

Пандемия COVID-19 еще больше актуализировала проблему неправомерных и неэтичных действий сотрудников правоохранительных органов в отношении предпринимателей. Несмотря на принимавшиеся в период пандемии меры по ограничению социальных контактов, продолжала существовать повсеместная практика удовлетворения ходатайств о заключении предпринимателей, подозреваемых в совершении экономических преступлений, под стражу в качестве меры пресечения вместо избрания иных более «мягких» мер, разрешенных уголовно-процессуальным законодательством, позволявших пресечь возможное противозаконное поведение обвиняемого. Отсутствие исчерпывающих требований к обоснованию ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу также способствовало неэтичному поведению правоохранительных и судебных органов, ходатайствовавших или применявших самую «жесткую» меру пресечения без сведений об ущербе, при наличии информации о существовании договорных отношений между обвиняемым и лицом, чье заявление стало поводом для возбуждения уголовного дела в сфере предпринимательства. В связи с этим необходимы разработка и внедрение четко обозначенных принципов и норм поведения сотрудников правоохранительных и судебных органов, определяющих должное поведение при проведении процессуальных действий в отношении предпринимателей.

Несмотря на многочисленные поручения Президента РФ и работу, проводимую Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, актуальной является практика перевода гражданско-правовых споров в уголовную плоскость. Эта проблема напрямую связана с попытками одной из сторон в споре хозяйствующих субъектов решить его в свою пользу, мотивируя сотрудников правоохранительных органов возбуждать уголовное дело либо просто предпринимать процессуальные действия не в интересах общества, а в интересах конкретных лиц, что может являться проявлением коррупции. Этические кодексы и меры по

обеспечению этического соответствия в рамках кадрового контроля должны способствовать устранению из этих органов лиц, склонных к коррупции.

Недобросовестное поведение отдельных сотрудников правоохранительных органов крайне негативно сказывается на состоянии бизнеса. По данным ряда исследований, принятие жестких мер в рамках уголовного преследования предпринимателей более чем в половине случаев приводит к разорению бизнеса, невозможности сохранить трудовые коллективы. Так, по данным доклада Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, 84,2% подвергавшихся уголовному преследованию предпринимателей отмечают, что в результате уголовного преследования их бизнес был полностью или частично разрушен; большинство предпринимателей (65,6%) указали, что в результате уголовного преследования их сотрудники потеряли работу³⁰.

В действующем законодательстве содержатся правовые инструменты, позволяющие жестко реагировать на несоблюдение сотрудником правоохранительных органов этических норм. Например, Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 82) предусматривает расторжение контракта и увольнение в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел. Однако понятие подобного проступка не раскрыто. Также отсутствуют какие-либо разъяснения в приказе Министерства внутренних дел Российской Федерации от 26.06.2020 № 460, которым утвержден Кодекс этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

Во всех правоохранительных органах утверждены кодексы этического поведения, исходящие из приоритетности задач защиты прав и свобод человека и необходимости воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в добросовест-

³⁰ Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Приложение к докладу Президенту Российской Федерации — 2020. Уголовное преследование предпринимателей: Проблемы и предложения. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/4.pdf> (дата обращения 21.03.2021).

ном исполнении должностных (служебных) обязанностей государственных служащих, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб репутации сотрудника или авторитету органа власти. Вместе с тем не все нормы этических кодексов снабжены эффективным правореализационным механизмом. По этой причине сотрудники не воспринимают этические требования в качестве руководства к действию, а рассматривают их в лучшем случае в качестве рекомендательных.

Представляется, что необходимо внести уточнения в нормативные требования к этическому поведению сотрудников органов внутренних дел и, по аналогии, иных правоохранительных органов с целью определения свода правил поведения, позволяющего квалифицировать действия, связанные с давлением на предпринимателей как проступки, порочащие честь сотрудника правоохранительных органов.

Для решения указанных проблем представляется целесообразным:

- разработать и внедрить специальные образовательные антикоррупционные программы для государственных и муниципальных служащих по направлению «антикоррупционная этика»;
- ориентировать подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений в органах власти, а также функционирующие в них комиссии по соблюдению требованиям к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на обеспечение соблюдения этических требований;
- дополнить Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», нормами, направленными на обеспечение соблюдения этических требований;
- дополнить Типовое положение о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа, утвержденное Аппаратом Правительства Российской Федерации 18.02.2010 № 647п-П16, нормами, направленными на обеспечение соблюдения этических требований.

2. АКТУАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЭТИЧЕСКОГО ИНСТРУМЕНТАРИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Значение этических аспектов регулирования государственного управления для обеспечения неуклонного следования общественным интересам очень велико не только в кризисных ситуациях, но и при текущей деятельности институтов государственной власти, направленной на социально-экономическое развитие государства и общества. Это иллюстрирует на конкретных примерах представленное в данном докладе исследование — анализ правовых и коррупционных рисков предпринимателей при осуществлении государственного регулирования в период пандемии COVID-19.

Полномасштабное внедрение инструментов этического управления в государственном секторе призвано обеспечить надлежащую имплементацию принимаемых руководством страны решений. На сегодняшний день соответствие целям государственного регулирования достигается преимущественно методами «ручного управления» и постоянного контроля и мониторинга целеполагания при исполнении таких решений. С одной стороны, практика текущего контроля за исполнением решений руководства является естественной составляющей управленческого процесса и призвана обеспечивать лучшую управляемость и большую эффективность при реализации государственной политики. Однако в нынешних реалиях содержание и приоритеты такого мониторинга значительно превосходят задачи текущего контроля и во многом сводятся к предотвращению отклонений от установленных руководством страны целевых показателей деятельности по реализации государственных решений, что оставляет меньше возможностей для оптимизации самих процессов государственного управления.

Например, деятельность Комиссии при Президенте России³¹ по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития по исполнению майских указов и поруче-

³¹ Полное название: Комиссия при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического

ний Президента России была направлена на выявление и предотвращение таких отклонений от исходных целевых показателей, что потребовало больших усилий по организации масштабной и регулярной работы. Аналогичным образом, по причине отклонения от заявленных целей регулирования, с 2014 г. неоднократно не получали поддержку разработанные законопроекты по контролю и надзору. Такие цели были достигнуты в разработанном и принятом лишь в 2020 г. комплексном федеральном законодательстве, включающем как сам закон о контроле и надзоре³², так и закон об обязательных требованиях³³.

В этой связи представляются высоко актуальными вопросы концептуального развития ценностного подхода и внедрения этических инструментов в сферу государственного управления. Это необходимо для того, чтобы обеспечить максимальное соответствие деятельности органов власти (и должностных лиц) публично декларируемым общественным ценностям.

2.1. Тенденция «морализации права» в антикоррупционном регулировании

Заметной тенденцией развития законодательства в зарубежных государствах является юридикация нравственно-этических норм. Так, во Франции в 2016 г. базовый закон о правах и обязанностях служащих был дополнен сводом нравственно-этических норм, предъявляемых к кадровому корпусу исполнительной власти. В частности, на законодательном уровне были закреплены такие этические требования к служащим, как достоинство, беспристрастность, добросовестность, честность и нейтральность при исполнении своих обязанностей.

В кодексе государственной службы Великобритании установлено, что государственные служащие должны стремиться решать стоящие перед ними вопросы благожелательно, эффективно, своевременно, непредвзято и квалифицированно.

развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации.

³² Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

³³ Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

В Законе ФРГ о федеральных чиновниках установлено, что чиновник, в частности, должен иметь необходимые для административного работника черты характера (дисциплинирован, законопослушен, лоялен по отношению к начальству, вежлив в общении с гражданами, прилежен).

Китайская Народная Республика активно продвигает концепцию этического поведения государственных служащих в качестве инструмента противодействия коррупции. Данная концепция нашла отражение во внутрипартийном документе — «Восемь правил по улучшению стиля работы и укреплению связей с народными массами», который был принят Решением Политбюро Центрального комитета Коммунистической партии Китая от 4 декабря 2012 г.³⁴ Так, согласно 4-му правилу необходимо упорядочить мероприятия, связанные с поездками. Если поездка связана с дипломатическими вопросами, то организовать ее в разумных пределах, строго контролировать сопровождающих лиц, использовать только установленные транспортные средства и т.д. Согласно 8-му правилу необходимо неуклонно проводить в жизнь режим бережливости и экономии; строго следить за выполнением соответствующих требований по неподкупности в государственной деятельности; неуклонно выполнять требования в отношении служебных и личных условий по жилищному и автотранспортному обеспечению.

Как указывалось ранее, в США действует принцип «тона сверху». В соответствии с данным принципом лица, занимающие руководящие должности, должны демонстрировать в своем поведении, продвигать и решительно поддерживать высокие этические стандарты, а также всегда быть готовыми пресечь любое неэтичное поведение, где бы и с кем бы это ни происходило. Аналогичные требования содержатся в этических кодексах большинства экономически развитых государств.

Основные требования к служебному поведению российского гражданского служащего установлены в ст. 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ. Их можно классифицировать по трем видам

³⁴ Подробнее см.: *Севальнев В.В.* Противодействие коррупции в Китае // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 2. С. 69–74.

содержащихся в данной статье норм: предписывающие (как требуется поступать с точки зрения профессиональной морали гражданского служащего); запретительные (что недопустимо в рамках служебного поведения); рекомендательные (как следует вести себя в той или иной ситуации в служебное и неслужебное время).

Как указывалось выше, с 2010 г. в России действует Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. После его принятия соответствующие нормативные документы, устанавливающие требования к этическому поведению должностных лиц, были приняты на федеральном (для всех ветвей власти), региональном и отчасти на муниципальном уровнях.

Применительно к этическим нормам поведения должностных лиц, взаимодействующих с хозяйствующими субъектами, следует отметить, что на этапе разработки Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», вступающего в силу с 1 июля 2021 г., в нем содержалась отдельная статья о требованиях к служебному поведению инспектора, предусматривающая необходимость разработки кодекса этики инспектора. Но на этапе подготовки законопроекта ко второму чтению соответствующие положения из него были исключены.

Представляется, что расширение этических положений кодексов поведения служащих контролирующих органов может осуществляться путем дополнения их новыми требованиями. К числу этических принципов и норм поведения должностных лиц в этой сфере можно отнести:

- приоритет профилактики нарушений в предпринимательской среде перед карательными и проверочными мероприятиями;
- уход от «палочной» системы при проведении проверок, когда главным показателем эффективности работы должностного лица является количество и размер штрафов, наложенных на предпринимателей;
- введение независимой оценки работы проверяющего со стороны как проверяемого, так и общественных институтов, осуществляющих деятельность в сфере защиты прав предпринимателей; приоритет цифровизации и информатизации, то есть удаленного взаимодействия контролера и проверяемого лица.

Анализ практики применения этических норм в контексте тенденции морализации права показывает наличие ряда нерешенных проблем, влияющих на эффективность их применения. Государства стремятся обеспечить механизм применения этических норм реальными санкциями. Однако при этом возникают сложности обусловленные:

- разнородностью правовых и этических предписаний и оценочным характером последних;
- различным менталитетом адресатов этических предписаний;
- недостаточностью «тона сверху» (сотрудники судят об этической обстановке на рабочем месте, основываясь на поведении своих непосредственных руководителей и более высокого начальства);
- слабой регламентацией «пограничных» ситуаций (дарение подарков между коллегами или от профсоюза, трудовые династии, бонусы и иные преимущества от контрагентов, внеслужебное общение и т.д.).

Говоря о корпоративном секторе, следует отметить отсутствие единых подходов к установлению этических норм (в каждой компании действует свой этический кодекс), а также слабую регламентацию указанных выше «пограничных» ситуаций.

Несмотря на все эти различия, глобальная тенденция морализации права наглядно демонстрирует сближение правовых и этических регуляторов.

2.2. Этическое регулирование и ценностный подход в государственном управлении

В последние десятилетия в сфере государственного управления наблюдается последовательный рост интереса к этическому регулированию его самого и государственной службы в рамках транзита от нормативной традиции, фокусирующейся на соблюдении формальных антикоррупционных требований, к ценностно-ориентированному подходу, основанному на формировании внутренней нетерпимости к коррупционному поведению.

С практической точки зрения целесообразно выделить следующие перспективные сферы применения этического регулирования и использования этического инструментария в государственном управлении и соотнести их с несколькими наиболее наглядными примерами.

1. *Учет этических ценностей и использование этического инструментария при привлечении и отборе кадров государственной службы.* Отсев кандидатов на основе критерия этического несоответствия требованиям государственной службы является эффективным инструментом профилактики коррупции. В международной практике этический инструментарий такого рода используется при приеме на работу в ведомства, которые связаны с высокими коррупционными рисками, например, в полицию³⁵.

2. *Развитие, распространение и актуализация этических ценностей и антикоррупционной культуры при профессиональном развитии гражданских служащих.* Чаще всего это реализуется посредством специализированных программ профессионального развития государственных служащих в сфере этики государственной службы, однако эффективность таких программ в значительной мере зависит от их содержания, которое должно соотноситься с существующей профессиональной культурой и учитывать сильные и слабые стороны институционального контекста реализации государственного управления³⁶.

3. *Развитие этической составляющей профессиональной культуры при организации мероприятий по мотивации гражданских служащих.* В данном контексте зарубежный опыт крайне разнообразен и максимально зависит от специфики профессиональной культуры государственного управления и конкретных мер ее этического развития в той или иной стране³⁷.

4. *Профилактика коррупции и иных правонарушений.* Этот принцип реализуется посредством комплекса широкого мер этического регулирования, которое включает и этические кодексы государственных служащих, которые обеспечивают общие прио-

³⁵ GRECO, COE. Fifth evaluation round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Evaluation report Netherlands. URL: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680931c9d> (дата обращения 21.03.2021).

³⁶ Денисова-Шмидт Е.В., Хубер М., Леонтьева Э.О. Оказывают ли антикоррупционные просветительские кампании влияние на студентов? По результатам исследования в России и на Украине // Вопросы образования. 2016. № 1. С. 61–83.

³⁷ Gorsira M., Steg L., Denkers A., Huisman W. Corruption in Organizations: Ethical Climate and Individual Motives // Administrative Sciences. 2018. Vol. 8. P. 4.

ритеты³⁸, и другие инструменты, нацеленные на профилактику коррупционных рисков в конкретных сферах антикоррупционного регулирования.

Помимо непосредственной деятельности по развитию этики государственного управления, внимания заслуживает деятельность по организации, координации и контролю за процессом внедрения и развития этического потенциала государственной службы. Так, показателен пример создания специализированных независимых подразделений по этическому регулированию (*Independent ethics bodies*), функционирующих, например, во Франции, Ирландии и ряде других стран³⁹.

Реализация принципов этического управления в государстве способствует росту доверия к институтам и их эффективности, а также улучшению регуляторной среды и достижению декларируемых целей регулирования. Доверие является одной из ключевых составляющих практики добросовестного информирования о нарушениях норм права и этики на государственной службе⁴⁰ (и даже в компании⁴¹). Несмотря на то что информирование о нарушениях зарекомендовало себя как эффективный инструмент противодействия коррупции и нарушения этических норм, для лиц, сообщающих соответствующую информацию, сохраняются существенные риски. По этой причине необходимо вести работу не только по обеспечению гарантий отсутствия негативных последствий для заявителя и его анонимности, но и по формированию культуры доверия, основанной на этико-ориентированной системе публичных ценностей.

Ориентация на публичные ценности и курс на снижение уровня коррупции в настоящее время являются доминантным векто-

³⁸ Rothstein B., Sorak N. Ethical Codes for the Public Administration: A Comparative Survey. Gothenburg: Gothenburg University, 2017.

³⁹ Frischhut M. Strengthening transparency and integrity via the new “Independent Ethics Body” (IEB). European Union: European Parliament’s Committee on Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, 2020. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/661110/IPOL_STU\(2020\)661110_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/661110/IPOL_STU(2020)661110_EN.pdf) (дата обращения 21.03.2021).

⁴⁰ Taylor J. Internal Whistle-Blowing in the Public Service: A Matter of Trust: Internal Whistle-Blowing in the Public Service: A Matter of Trust // Public Administration Review. 2018. No. 5 (78). P. 717–726.

⁴¹ Kenny K., Vandekerckhove W., Fotaki M. The Whistleblowing Guide: Speak-up Arrangements, Challenges and Best-Practices. L.: Wiley, 2019.

ром реформирования государственного управления, в контексте которого особенно интересен опыт внедрения ценностного подхода⁴². В последние годы он постепенно сменяет в мировой практике компетентностный подход, что создает дополнительные возможности для последовательного развития этических ценностей государственного управления.

Эта тенденция коррелирует с набирающей популярность у российских и зарубежных политологов концепцией управления общественными ценностями (*Public values management*⁴³), согласно которой государственные служащие должны осознавать важность общественных ценностей, которые не эквиваленты по своей природе ценностям в частной жизни, а также руководствоваться ими в процессе принятия решений.

Реализация ценностного подхода в государственном управлении обычно приводит к этической переоценке практик государственного управления и поиску наиболее эффективных этических технологий оптимизации государственных управленческих процессов и рассматривается современными исследователями как весьма актуальная и приоритетная задача государственного управления.

В настоящее время в России уже существуют антикоррупционные инструменты, использование которых укладывается в рамки ценностного подхода, но пока не сформирована целостная система мер этического регулирования, включающая технологии ценностного управления. В общем случае этическое регулирование и практические мероприятия по его имплементации в российском государственном управлении можно соотнести с концепцией уровня практического разделения этических ценностей и принципов:

- декларирование приверженности этическим ценностям;
- этическое поведение или формальное соблюдение этических ценностей;
- этическое сознание, реализующееся в неукоснительном и преданном следовании таким ценностям вследствие собственных убеждений и веры в их истинность.

⁴² Максименко А.А. Основные положения ценностно-рационального управления // Вестник Нижегородского государственного университета. (Социальные науки). 2011. № 4. С. 115–122.

⁴³ Moore M. *Creating Public Value — Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

На уровне декларирования этических ценностей в российском законодательстве действуют следующие акты: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (устанавливает основополагающие принципы государственной службы), Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» (закрепляет общие принципы служебного поведения) и Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, на основе которого принимаются ведомственные и муниципальные кодексы.

На уровне этического поведения предполагается практическое внедрение указанных выше этических норм, принципов и ценностей, что осуществляется при помощи Типового кодекса этики и служебного поведения, а также имплементацией системы оценки следования декларируемым культурным кодам и правилам.

На уровне этического сознания требуется формирование этической культуры и внутренней нетерпимости к коррупционному поведению, что реализуется посредством Методики формирования и развития профессиональной культуры государственного органа, утвержденной Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации в 2018 г.

Фрагментарность существующей российской системы этического регулирования на государственной службе обусловлена несколькими факторами. Во-первых, существует разрыв между декларируемыми этическими ценностями и этическим поведением и сознанием. Он вызван несколько большей абстрактностью формулировок в части непосредственно этических ценностей, формулируемых в указанных выше актах. Например, Типовой кодекс в целом в духе действующего федерального законодательства о государственной гражданской службе подает этические ценности как отвлеченные ориентиры, не имеющие непосредственного отношения к деятельности отдельных государственных органов. Это приводит к сложностям их практической имплементации в государственных органах. Фактически кодекс в большей мере ориентирован на регламентацию служебного поведения. Во-вторых, кодекс в целом достаточно декларативен, при этом не уделяет должного внимания его имплементации и контролю этики государственной службы. Формулировки декларируемых

этических ценностей достаточно расплывчаты и не привязаны к миссии государственного органа (это подтверждается практикой применения Типового кодекса государственными органами), поэтому довольно сложны для понимания и оценки как самими государственными служащими, так и уполномоченными сотрудниками. В-третьих, даже Методика формирования и развития профессиональной культуры государственного органа, призванная восполнить этот пробел, отличается некоторой отвлеченностью и не предлагает конкретных механизмов использования этического инструментария в кадровой работе, особенно на стадии отбора кандидатов на должности государственной службы. Таким образом, в указанных выше нормативно-правовых актах заложены основополагающие этические принципы и механизмы ценностно-ориентированного государственного управления, однако наблюдается некоторый недостаток практико-ориентированного регулирования, необходимого для успешного развития современного российского государственного управления в части правоприменения.

В сфере государственного управления особого внимания заслуживает потенциал ценностного управления при организации кадровой работы. Например, при осуществлении отбора кандидатов на замещение должностей государственной службы необходимо учитывать ценностные характеристики потенциальных сотрудников. В соответствии с концепцией управления общественными ценностями государственные служащие должны осознавать важность общественных ценностей, которые не эквивалентны по своей природе ценностям в частной жизни или в сфере предпринимательской деятельности. В связи с этим большое значение приобретают основанное на этических ценностях развитие системы отбора кадров, разработка и внедрение комплексной системы оценки этичности действующих государственных служащих, реализация просветительских программ для этического развития личного состава государственной службы, в первую очередь молодых специалистов. Все эти меры призваны способствовать формированию этической культуры.

В случае несоответствия этических ценностей кандидата или действующего государственного служащего требованиям замещаемой должности формируется неблагоприятная организационная культура. Например, в исследовании Сина Лайенса, Линды Дак-

сбери и Криса Хиггинса показано, что молодые работники государственного сектора уделяют значительно меньше внимания ценностям доброжелательности и универсализма и значительно больше ценностям, связанным с властью, достижениями и гедонизмом. Кроме того, ими установлено, что молодые сотрудники придают значительно меньше значения альтруизму и значительно больше ценят фактор престижности работы⁴⁴.

В этом контексте необходимо отметить ряд отличий в проектируемых ценностных установках чиновников от наличествующих ценностных ориентаций других профессиональных групп, устремляющихся в управленческий государственный сектор, и имеющих, прежде всего, опыт предпринимательской деятельности в традиции нового государственного управления. Главное отличие, на наш взгляд, состоит в толковании принципа «экономической эффективности», который может вступать в противоречие со многими другими принципами, являющимися более значимыми для публичной жизни, например, принципом справедливости⁴⁵. Следующей отличительной чертой, которую необходимо обозначить, является отношение к человеку в предпринимательском мире как к ресурсу развития, по своей природе рядоположенному с другими экономическими ресурсами⁴⁶. Третьим весьма важным отличием является преобладание в характере предпринимателя мотивов достижения, направленных зачастую на бескомпромиссную конкуренцию в ущерб ценностям поиска консенсуса и сотрудничества⁴⁷. Выше обозначенная триада очерчивает ярко-выраженное целе-рациональное поведение в ущерб ценностно-рациональному поведению, востребованному в

⁴⁴ *Lyons S., Duxbury L., Higgins C.* Are Gender Differences in Basic Human Values a Generational Phenomenon? // *Sex Roles*. 2005. Vol. 53. P. 763–778.

⁴⁵ *Пушкарева Г.В.* Менеджмент публичных ценностей: можно ли говорить об аксиологическом повороте в государственном управлении // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2018. Вып. № 68. С. 312–329.

⁴⁶ *Дейнека О.С.* Сравнительный анализ отношения к коррупции у чиновников и предпринимателей // *ФЭС: Финансы. Экономика. Стратегия*. 2007. № 3. С. 30–34.

⁴⁷ *Позняков В.П.* Социальная психология российского предпринимательства: научные исследования и практические приложения // *Институт психологии Российской академии наук. Социальная и экономическая психология*. 2016. № 1 (1). С. 80–104.

концепции менеджмента публичных ценностей. Кроме того, российские психологи⁴⁸ выделяют ряд психологических детерминант деформации личности предпринимателей, к которым они относят низкую познавательную активность, слабо развитые коммуникативные способности и отсутствие навыков психической саморегуляции. Кроме того, успешность у предпринимателей чаще сопряжена с повышенной эмоциональной возбудимостью, а неуспешность приводит к снижению социальных контактов, социальному дистанцированию и замкнутости. Наконец, малым предпринимателям (в отличие от среднего и крупного бизнеса, а также представителей государственного сектора), как активным социальным криэйтерам, более склонным к риску и ориентированным на инновационность, свойственна меньшая законопослушность и излишняя изобретательность.

Наиболее действенные механизмы минимизации коррупции должны быть целостными для общества, то есть включать элементы этики и ценностей в регулировании не только сферы государственного, но и корпоративного управления, а также в развитии гражданского общества, которое должно выступать субъектом аудита и мониторинга действий должностных лиц. Это важно потому, что карьерный транзит между государственной службой и работой в корпоративном и общественном секторах является общераспространенной практикой во всем мире, и имеет большое значение, с какими этическими установками приходят новые сотрудники. Именно эффективно внедренные этические инструменты, предполагающие строгую зависимость между поведением сотрудника и его дальнейшей карьерой, позволяют стимулировать работников на комплаентное поведение, создают должную ценностную среду, которая предполагает негативное восприятие коррупционного поведения.

2.3. Этическое управление в корпоративном секторе

Построение системы этического управления должно осуществляться как со стороны регулирующих органов, так и со сторо-

⁴⁸ Гаджиева С.Н., Ханова З.Г. Личность и деятельность предпринимателя в предметном поле психологических исследований // Гуманизация образования. 2011. № 3. С. 39–46.

ны бизнеса. Этика бизнеса должна способствовать соблюдению хозяйствующими субъектами регуляторных требований, а также предотвращать использование инструментов государственного регулирования в своих личных целях⁴⁹.

В связи с тем, что регламентация действий сотрудников не может быть исчерпывающе полной, в нетипичных ситуациях необходимо, чтобы работники самостоятельно принимали решение, опираясь на ценности, зафиксированные организацией в кодексе этики. Кодексы поведения глубоко связаны с понятиями корпоративной социальной ответственности, так называемыми корпоративными ценностями и принципами, а также деловой этикой в целом. Компании, которые заявляют о приверженности «этическим нормам» или «нормам корпоративной социальной ответственности» и уважают окружающую среду, права трудящихся и законы страны, в которой они ведут свою деятельность, реализуют это посредством таких кодексов.

Этические ценности обязательно должны быть в широком смысле слова универсальными. Даже если неэтичное поведение является проорганизационным (UNB — *unethical pro-organizational behavior*), то есть исходит из интересов организации, оно не должно поощряться или навязываться. Так, согласно «Исследованию глобальной этики бизнеса за 2020 г.», свыше 20% сотрудников отмечали наличие давления с целью понуждения к действиям, нарушающим этические стандарты и нормы организации. При этом сотрудники, испытывающие давление, примерно в 2 раза чаще сталкивались с различными видами ненадлежащего поведения, в том числе с коррупцией и конфликтом интересов⁵⁰. Неэтичный проорганизационный тип поведения также может быть добровольным и иметь место в условиях сильных отношений «лидер — сотрудник» (LMX — *leader-member exchange*), в связи с этим необходимо определение этических границ поведения, а также смещение

⁴⁹ Согласно материалам «Доклада Российского союза промышленников и предпринимателей о состоянии делового климата в 2019–2020 гг.», одной из достаточно распространенных причин проведения внеплановых проверок является «заказ» конкурентов, о чем сообщили примерно 10% респондентов.

⁵⁰ Global Business Ethics Survey — Ethics and Compliance Initiative, 2020. URL: <https://www.ethics.org/global-business-ethics-survey/#non-member-download> (дата обращения 21.03.2021).

фокуса от интересов руководителя к интересам организации без ущерба для доверительных отношений между организацией и сотрудником⁵¹.

Чтобы обеспечить реальное применение указанных ценностей необходимо создать благоприятную корпоративную культуру, в противном случае они рискуют остаться на бумаге и не работать на практике. Согласно исследованию 2017 г. Национального бюро экономических исследований, 91% руководителей компаний считают корпоративную культуру «очень важной» или «важной» в своей фирме, 92% руководителей считают, что улучшение корпоративной культуры повысит стоимость компании⁵².

Одним из хрестоматийных примеров неблагоприятной корпоративной культуры, которая привела к существенным негативным последствиям для компании и отрасли в целом, является Дизельгейт концерна *Volkswagen AG*. В 2015 г. выяснилось, что корпорация создала специальное программное обеспечение, которое при тестировании дизельных автомобилей снижало подачу топлива и занижало выброс вредных газов, чтобы обеспечить соответствие экологическим стандартам и дополнительные возможности для выгодного маркетингового позиционирования в рамках экологической повестки. В результате скандала *Volkswagen* был вынужден выплатить только американскому регулятору порядка 18 млрд долл., акции компании упали примерно на 30%. Причиной случившегося называют в первую очередь изъяны корпоративной культуры, которая не стимулировала следование этическим принципам, а подразумевала невозможность отказать руководству в выполнении неэтичных поручений⁵³.

Важно отметить существенную роль этического лидерства, предполагающего визуализацию «правильной» модели поведения в поступках руководителя. Эмпирические исследования показывают, что внедрение этического лидерства повышает нетерпимость

⁵¹ *Bryant W., Merritt S.M.* Unethical Pro-organizational Behavior and Positive Leader-Employee Relationships // *Journal of Business Ethics*. 2021. No. 4 (168). P. 777–793.

⁵² *Graham J.R., Harvey C.R., Popadak J., Rajgopal S.* Corporate culture: Evidence from the field. NBER Working paper series. 2017.

⁵³ *Ewing J.* *Faster, Higher, Father: How One of the World's Largest Automakers Committed a Massive and Stunning Fraud*. N.Y.: W.W. Norton & Company, 2018.

к коррупции и снижает вовлеченность сотрудников организаций в коррупционные отношения⁵⁴. Согласно уже упоминавшемуся «Исследованию глобальной этики бизнеса за 2020 г.», уровень давления с целью совершения неэтичного действия был в 3 раза выше среди сотрудников со слабой приверженностью лидера организационным ценностям и этическому лидерству по сравнению с сильной приверженностью лидера⁵⁵. В условиях имплементации этического лидерства можно получить положительный эффект распространения этических ценностей сверху вниз, что обеспечивает не только снижение коррупционных рисков, но и повышение активности и результативности работников⁵⁶. Ряд исследований также показывает позитивную корреляцию между ростом доверия к руководству и работоспособностью сотрудников, выполнением ими заданных KPI⁵⁷.

Помимо уже названных преимуществ этическое управление также коррелирует со стоимостью компании. Так, предприятия, попавшие в список наиболее этичных компаний мира по данным *Ethisphere*, превзошли Индекс компаний большой капитализации США (*U.S. Large Cap Index*) на 13,5% за 5 лет⁵⁸.

Этическое управление представляет собой значимый механизм противодействия коррупции. При его внедрении не только возможно снижение толерантности к коррупции и распространенности коррупционных практик в сфере регулирования, но и параллельно улучшены показатели KPI конкретной организации. Для имплементации указанных элементов этического управления в организации помимо проведения специализиро-

⁵⁴ *Bashir M., Hassan S.* The need for ethical leadership in combating corruption // *International Review of Administrative Sciences*. 2020. No. 4 (86). P. 673–690.

⁵⁵ *Global Business Ethics Survey — Ethics and Compliance Initiative, 2020.* URL: <https://www.ethics.org/global-business-ethics-survey/#non-member-download> (дата обращения 21.03.2021).

⁵⁶ *Lee S., Byun G.* The Trickle-down Effect of Ethical Leadership: The Moderating effect of Exchange Ideology // *The Korean Academic Association of Business Administration*. 2017. No. 4 (30). P. 689–710.

⁵⁷ *Reichheld A., Allen M., Bondar M., O'Connell D., Sussman A.* A new measure of trust for consumer industries // *Deloitte Digital*. 2020. P. 1–5.

⁵⁸ *By the Numbers: Insights from the 2020 World's Most Ethical Companies Data* // *Ethisphere Magazine* [Электронный ресурс]. URL: https://magazine.ethisphere.com/wmeinsights_s2020/ (дата обращения 21.03.2021).

ванных тренингов необходим уже на этапе отбора сотрудников учет не только их «жестких» навыков, но и предрасположенности к соблюдению этических норм. Кроме того, целесообразно проводить справедливый и неизбежный аутплейсмент работников, замешанных в коррупционных отношениях, а также активно и настойчиво работать над соблюдением требований закона и этических норм, формализацией и прозрачностью трудовых отношений⁵⁹.

2.4. Антикоррупционная оговорка как этический инструмент в корпоративном секторе

Популярным этическим инструментом в частном секторе является антикоррупционная оговорка. Для крупных западных компаний при согласовании условий наличие антикоррупционной оговорки является принципиальным и безусловным элементом любого договора. Включение подобных антикоррупционных оговорок позиционируется как проявление высокоморальных принципов и гражданской ответственности по борьбе с коррупцией со стороны руководства компании. Содержание подобных оговорок отражает мировоззрение их руководителя(ей). Несоблюдение подобных оговорок, как правило, влечет юридические последствия (прекращение договора, выплата штрафов и компенсации и т.д.).

Ключевым триггером для развития подобного инструмента стала активная позиция США и Великобритании в своеобразном навязывании подобных антикоррупционных требований всем остальным игрокам в условиях глобализации предпринимательской деятельности. Закон Великобритании о взяточничестве (*Bribery Act*) устанавливает серьезные штрафы для компаний, которые не вводят адекватных процедур для противодействия коррупции при ведении предпринимательской деятельности. Антикоррупционные оговорки (комплаенс-оговорки) с подачи Министерства юстиции Великобритании стали рассматриваться как одна из адекватных превентивных антикоррупционных мер. Закон США о коррупционных практиках за рубежом (*Foreign*

⁵⁹ Posthuma R.A. High Compliance Work Systems: Innovative Solutions for Firm Success and Control of Foreign Corruption // Business Horizons. 2021. P. 1–25.

Corrupt Practices Act) и соответствующее руководство⁶⁰ также предполагает использование антикоррупционных оговорок при ведении предпринимательской деятельности.

В результате актуализации данной проблемы в 2012 г. Международная торговая палата (*International Chamber of Commerce, ICC*) разработала текст модельной антикоррупционной оговорки, которую рекомендуется использовать компаниям при заключении договоров в целях снижения коррупционных рисков.

Данная тенденция наблюдается и в России. С учетом того, что закрепленная в ст. 13.3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции никак не конкретизирована, использование антикоррупционных оговорок в договорах однозначно можно рассматривать как один из вариантов выполнения данной обязанности.

Однако применение организациями подобного рода антикоррупционных оговорок является еще и дополнительным инструментом защиты самих компаний. Например, если сотрудник компании получил коммерческий подкуп (откат) за подписание договора (в ущерб интересам его компании) с конкретным поставщиком, но такой договор содержал соответствующую антикоррупционную оговорку и впоследствии факт подкупа вскрылся, то тогда коррупционное поведение поставщика признается по договору основанием для полного возмещения всего причиненного ущерба. Таким образом, антикоррупционные оговорки зачастую используются не только «для галочки», но и для эффективной защиты от коррупционного поведения контрагентов.

Немногочисленная российская правоприменительная практика, связанная с ответственностью за нарушение антикоррупционных оговорок, свидетельствует о высоком потенциале данного инструмента. Например, в 2018 г. АО «СВЕЗА Усть-Ижора» взыскало по судебному решению с ООО «Псковский Лесной Дом» штраф, предусмотренный антикоррупционной оговоркой, содержащейся в договоре между этими юридическими лицами. Штраф был взыскан за попытку представителей ООО «Псковский Лесной Дом» предоставить материальные префе-

⁶⁰ A Resource Guide to the FCPA. 2nd ed. URL: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/1292051/download> (дата обращения 21.03.2021).

ренции сотруднику АО «СВЕЗА Усть-Ижора», чтобы последний «не занижал объемы» закупаемой у ООО древесины (решение Арбитражного суда Костромской области от 15.03.2018 по делу № А31-7988/2017).

Однако юридическая природа подобного рода оговорок и возможные юридические последствия их нарушений не разработаны в России должным образом ни на законодательном, ни на доктринальном уровне. Это вызывает необходимость обратить дополнительное внимание на этот антикоррупционный инструмент в силу его перспективности и набирающей обороты востребованности среди все большего числа компаний, работающих не только с иностранными компаниями, но и внутри России.

2.5. Роль общественных институтов в этическом урегулировании правовых и бизнес-конфликтов

Этическое управление как средство противодействия коррупции, широко внедряемое в экономически развитых странах, иллюстрирует эффективность функционирования антикоррупционных общественных институтов, в основу которых заложены этические принципы и практика взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества.

Так, успешным примером имплементации этических инструментов в деятельность государственного органа власти является деятельность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и тесно связанных с его деятельностью уполномоченных по защите прав предпринимателей в регионах.

Выросший из недр предпринимательского сообщества, институт бизнес-омбудсмена, несмотря на свой государственно-правовой статус, сохранил самую масштабную связь с гражданским обществом, общественными организациями бизнеса и экспертным сообществом, которые в совокупности сформировали полномасштабный институт уполномоченных по защите прав предпринимателей, заинтересованных в поступательном развитии экономики страны.

Так, согласно ст. 1 профильного закона, назначение Уполномоченного производится исключительно с учетом мнения предпри-

нимательского сообщества⁶¹. Формирование ключевых системных предложений по совершенствованию действующего регулирования в экономической сфере происходит с привлечением ведущих бизнес-ассоциаций и общественных экспертов, аккумулированных на постоянной основе в Общественном и Экспертном советах при федеральном Уполномоченном (аналогичная инфраструктура общественной поддержки сформирована и на региональном уровне).

Важнейшим инструментом по рассмотрению обращений, касающихся административных споров предпринимателей с властью, являются действующие на общественных началах общественные омбудсмены по направлениям, официально именуемые общественными представителями Уполномоченного. Позиции общественных омбудсменов, сгруппированных по отраслевому принципу с охватом более 30 сфер и отраслей регулирования (банковский и IT-сектор, земельно-имущественные отношения, налоговая и таможенная сфера, техническое регулирование и пожарная безопасность, сфера противодействия коррупции и т.д.), занимают наиболее авторитетные в своих областях эксперты. Правовой основой их работы с уполномоченным является Соглашение о сотрудничестве на основе принципа *pro bono publico*⁶², а также подписанные в установленной форме этические обязательства, нарушение которых влечет рассмотрение данного факта на Комиссии по этике при Уполномоченном и лишение статуса общественного омбудсмена. Эти положения были зафиксированы в принятом через год после создания института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации».

⁶¹ Федеральный закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ (в редакции от 28.11.2015) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145997/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/ (дата обращения 21.03.2021).

⁶² *Pro bono publico* (лат.) — «Ради общественного блага» — практика оказания профессиональной помощи благотворительным, общественным и иным некоммерческим организациям (в нашем случае помощь в экспертной работе в интересах заявителей — субъектов предпринимательства) на безвозмездной основе.

Статья 4 этого закона прямо закрепляет, что «при рассмотрении жалоб Уполномоченный вправе привлекать экспертов, способных оказать содействие в их полном, всестороннем и объективном рассмотрении»⁶³.

Нельзя не отметить и успешный опыт создания и функционирования полностью общественных (хоть с одобрения и при «политической» поддержке власти в лице Президента Российской Федерации) экспертных правозащитных площадок, рассматривающих жалобы предпринимателей на незаконные действия и решения государственных органов с позиций этической, репутационной, а также бизнес-логики.

В связи с этим хотелось бы упомянуть созданный первоначально по инициативе Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», а впоследствии функционирующий при Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции». Он был создан в 2011 г. как частно-государственная, экспертная и общественная площадка по вопросам рассмотрения жалоб предпринимателей на незаконное уголовное либо административно-правовое давление, а также на рейдерские захваты и бездействие правоохранительных органов. За 10 лет своей работы Центр обзавелся мощной общественной *pro bono* поддержкой в виде более сотни ведущих юристов и адвокатов страны, осуществляющих правовую экспертизу жалоб. Также в его работе приняли участие авторитетные общественники, рассматривающие жалобы на заседания ключевого рабочего органа Центра — Общественного совета. В состав сопредседателей Центра вошли такие известные политические и общественные деятели, как Э.А. Памфилова (до 2014 г.), В.С. Груздев, А.Г. Назаров (до 2019 г.), и такие известные адвокаты, как А.Г. Кучерена⁶⁴. Государственную поддержку работы Центра призван осуществлять его Наблюдательный совет⁶⁵, сформированный по специальному распоряжению вице-премьера И.И. Шувалова из представителей всех федеральных органов исполнительной власти.

⁶³ Федеральный закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ (в редакции от 28.11.2015)...

⁶⁴ Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции». Официальный сайт. URL: <http://www.nocorruption.biz/> (дата обращения 21.03.2021).

⁶⁵ Там же.

Регламентом работы Центра⁶⁶ предусмотрено рассмотрение поступивших обращений не только с позиций права. Специальные этапы рассмотрения каждой из поступивших жалоб, такие как запрос репутационной информации в рамках регионального заключения и общественное заключение о «поддержке либо отсутствии поддержки», аналогичное вердикту присяжных заседателей в уголовном процессе, выносимое Общественным советом, представляют собой не что иное, как учет морально-нравственных, корпоративных и этических аспектов в поведении сторон конфликта при оценке его юридической составляющей.

Опыт Центра получил масштабирование и на региональном уровне, на котором на сегодняшний день создана сеть региональных центров, методически и организационно аналогичных федеральному.

Попытка создать негосударственный этический инструмент разрешения бизнес-конфликтов была институализирована и в рамках организованной еще 2002 г. при РСПП Комиссии по корпоративной этике, после присоединения к деятельности которой общероссийских общественных предпринимательских организаций «Деловая Россия» и «ОПОРА РОССИИ» переименованной в Объединенную комиссию по корпоративной этике⁶⁷. Данная комиссия призвана выполнять функцию своеобразного «этического медиатора» при разрешении предпринимательских конфликтов, включая корпоративные споры.

Комиссия осуществляет деятельность по рассмотрению споров на предмет оценки соответствия действий его сторон принципам этики, сформулированным в Хартии корпоративной и деловой этики⁶⁸ — документе, содержащем принципы добросовестного поведения российского предпринимателя. В Комиссию за разрешением спора может обратиться любое физическое или юридическое лицо вне зависимости от его членства в РСПП, «Деловой России», «ОПОРЕ РОССИИ». По результатам рассмотрения претензии со-

⁶⁶ Там же. URL: <http://www.nocorruption.biz/o-nac/reglament-centra/> (дата обращения 21.03.2021).

⁶⁷ РСПП. Объединенная комиссия по корпоративной этике. URL: <https://рспп.рф/about/structure/body/etika/> (дата обращения 21.03.2021).

⁶⁸ РСПП. Хартия корпоративной и деловой этики. URL: <https://рспп.рф/simplepage/khartiya-korporativnoy-i-delovoy-etiki/> (дата обращения 21.03.2021).

став арбитров принимает решение, в котором должны содержаться рекомендации по устранению нарушений корпоративной этики. Неисполнение предложенных Комиссией рекомендаций влечет применение мер общественного воздействия, форма которых определяется Комитетом арбитров Комиссии: вынесение виновной стороне общественного порицания; рекомендация об исключении виновной стороны из РСПП, «Деловой России», «ОПОРЫ РОССИИ»; внесение виновной стороны в список неблагонадежных корпоративных партнеров. Информация о применении к стороне, виновной в нарушении принципов корпоративной этики, мер общественного воздействия публикуется Комиссией в ведущих деловых изданиях. Комиссия ежегодно разбирает несколько наиболее показательных бизнес-конфликтов, вынося решения, поддерживаемые силой корпоративной этики предпринимательского сообщества. Одним из последних громких примеров работы Комиссии стало рассмотрение корпоративного спора, касающегося Банка «Восточный», возникшего между структурами Майкла Калви и Артема Аветисяна (с его партнером Шерзодом Юсуповым) и ведущегося с использованием уголовно-правового инструментария⁶⁹.

Создание и эффективная многолетняя работа упомянутых этических площадок, методик по разрешению бизнес-конфликтов и рассмотрению жалоб на работу государственных органов, их возрастающий авторитет в глазах бизнес-сообщества и самого государства говорят в пользу учета данного опыта в вопросах развития инструментов институциональной и правовой поддержки предпринимательства.

Представляется очень перспективным включение в политику государственного управления задач оказания содействия развитию и дальнейшему масштабированию успешного опыта общественных институтов этического и репутационного регулирования, а также имплементации некоторых их подходов в деятельность правоприменительных институтов, включая суды, в том числе на региональном и муниципальном уровнях, и законодательной поддержки этого процесса.

⁶⁹ «Фактически предлагается публично покаяться». Что решили арбитры из РСПП по жалобе Baring Vostok // Forbes. 31.05.2019. URL: <https://www.forbes.ru/biznes/376975-fakticheski-predlagaetsya-publichno-pokayatsya-chto-reshili-arbitry-iz-rspp-po-zhalobe> (дата обращения 21.03.2021).

2.6. Средства массовой коммуникации и роль социальной рекламы в развитии этических моделей поведения в обществе

Успешность имплементации вышеперечисленных мер этического регулирования государственного управления зависит не только от нормативно-правовой базы или профессиональной подготовки и этических качеств должностных лиц, ответственных за правоприменение, но и от поддержки обществом этических инициатив и его готовности активно участвовать в предупреждении коррупционных рисков в государственном и корпоративном секторах.

В том случае, если речь идет о морализации права, а также включении в нормативно-правовые акты и деятельность должностных лиц ценностных установок, уже распространенных в обществе, то их правовая имплементация сталкивается с меньшими сложностями, так как нормы общественной морали и до этого успешно выполняли данную функцию, а нормы права лишь уточняют и формализуют применение таких этических стандартов в государственном управлении. Если же речь идет о формировании новых этических практик, то для их внедрения и соблюдения необходимо провести большую подготовительную работу.

Эмпирически подтвержденным является факт того, что ужесточение наказания в общем случае не гарантирует соблюдение норм антикоррупционного законодательства. Согласно исследованию Дарона Аджемоглу и Мэтью Джексона (2017)⁷⁰, для последовательного соблюдения закона важно создать условия, при которых лица, подпадающие под его действие, понимали выгоду от этого. Именно последнее, а не страх перед наказанием является наиболее действенной мотивацией.

Одним из инструментов, при помощи которого государство может транслировать предпочтительную модель этичного поведения, являются средства массовой коммуникации (далее — СМК). Зарубежный опыт позволяет оценить эффективность использования СМК и социальной рекламы в формате видеороликов, плакатов, брошюр, листовок, кинематографа и т.п. для решения задач

⁷⁰ *Acemoglu D., Jackson M.O. Social Norms and the Enforcement of Laws // Journal of the European Economic Association. 2017. Vol. 15. Iss. 2.*

формирования нетерпимости к коррупции и продвижения моделей этического поведения в обществе.

Например, Греция с момента вступления в Еврозону в 2002 г. оказалась в тяжелом финансовом кризисе, который только усугубился во время европейских финансовых кризисов 2008 и 2010 гг. Когда после третьего кризиса Греция обратилась в ЕС за экономической помощью, то одним из основных условий ее предоставления было принятие мер по снижению уровня коррупции. Грецией были проведены серьезные реформы антикоррупционного законодательства, включая изменения в Уголовном кодексе: впервые появились определения взятки, активного и пассивного подкупа, торговли влиянием и т.д., определения свидетеля и заявителя о коррупции, а также нормы, призванные обеспечить их безопасность и защиту⁷¹. Соответственно, были созданы специальные органы, куда можно было заявить о фактах коррупции. Но чтобы принятые законы и созданные структуры работали, необходимо было провести большую работу с населением. Помимо тренингов для государственных служащих и выпуска руководств, проводилась широкая компания для рядовых граждан. Были выпущены видеоролики со слоганом «Будь частью решения, а не проблемы»⁷². Также была проведена специальная кампания для молодежи 15–24 лет. Для них на специальном канале YouTube выкладывались ролики с участием известных блогеров, которые в свойственной им манере и понятным языком говорили о коррупции, своем опыте столкновения с ней, а также методах противодействия ей. Лозунгом этой компании стала фраза «Будь тем изменением, которое ты хочешь увидеть». Данный канал входил в топ посещаемых греческих YouTube-каналов в момент проведения кампании: 888 240 просмотров, более 62 000 комментариев⁷³.

⁷¹ Global legal insights. Bribery & corruption | Greece. URL: <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/bribery-and-corruption-laws-and-regulations/greece> (дата обращения 21.03.2021).

⁷² Greece-OECD project: Technical support on anti-corruption. URL: <http://www.oecd.org/corruption/greece-oecd-anti-corruption.htm> (дата обращения 21.03.2021).

⁷³ Engaging Youth in the Fight against Corruption. Greece // OECD. URL: <https://www.oecd.org/corruption/ethics/youth-anti-corruption-campaign.htm> (дата обращения 21.03.2021).

Главным показателем того, что кампания достигла своей цели, можно считать стабильную востребованность среди населения созданной в 2012 г. горячей линии, на которую ежемесячно поступает несколько тысяч звонков с сообщениями о фактах коррупции. Это свидетельствует о снижении терпимости к коррупции и том факте, что привычные коррупционные практики больше не воспринимаются ни как неизбежная данность, ни как зло, с которым можно только смириться.

Кинематограф также является эффективным инструментом СМК и способствует формированию нетерпимости к коррупции. Безусловно, для его использования требуется больше времени и средств, но зато он может как продемонстрировать зрителям последствия от коррупции в долгосрочной перспективе, так и заставить по-новому оценить существующую реальность. Сериал «Именем народа», вышедший на китайские экраны 28 марта 2017 г., является примером такого масштабного влияния на общественное мнение и восприятие проблемы коррупции. Этот сериал уникален по двум причинам. Во-первых, он стал первым вышедшим в прайм-тайм в Китае (после снятия неофициального запрета) фильмом о жизни и работе государственных служащих, который не напоминал пропаганду⁷⁴. Во-вторых, он стал одним из самых популярных сериалов за всю историю китайского телевидения. Более того, сериал является экранизацией популярного на тот момент романа, автор которого стал и сценаристом фильма.

Сюжет каждой серии основан на реальных событиях. События, показанные в фильме, заставляют зрителей по-новому взглянуть на проблемы коррупции и этики. Некоторые выражения из фильма даже стали нарицательными. Так, например, случилось с «окном Дин Ичжэня»⁷⁵, заместителя мэра вымышленного города, показанного в фильме. Он специально делал окна для обращений граждан низко, чтобы подошедший кланялся, и ему было неудобно общаться со служащим, сидящим по другую сторону окна. После

⁷⁴ Zhuang M. Intergovernmental Conflict and Censorship: Evidence from China's Anti-Corruption Campaign // SSRN. 2018. October 25. URL: <https://ssrn.com/abstract=3267445> (дата обращения 21.03.2021).

⁷⁵ 天津被曝现“丁义珍式窗口” 当地回应称已解决 26 апреля 2017 г. 06:00. Chongqing Morning News. URL: <https://news.sina.com.cn/c/nd/2017-04-26/doc-ifyepsec1143405.shtml> (дата обращения 21.03.2021).

выхода этой серии в китайских социальных сетях начало набирать обороты движение против таких окон (как оказалось, достаточно многочисленных в Китае), которое в итоге привело к постепенному пересмотру и корректировке соответствующих управленческих практик государственных органов и организаций Китая.

Таким образом, СМК позволяют работать с широкими слоями общества, формировать у граждан предрасположенность к соблюдению этических норм и нетерпимость к коррупционному поведению. Кроме того, они помогают объяснить необходимость и процедуру сообщения о коррупции, а также гарантии защиты для заявителей о коррупции. Грамотная социальная реклама могла бы закрыть многие пробелы в антикоррупционном просвещении, а также способствовала бы распространению нетерпимости к коррупции, что стало бы отличной базой для внедрения практики этического управления в публичном и частном секторе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный в рамках настоящего доклада анализ этических аспектов профилактики правовых и коррупционных рисков в государственном и корпоративном секторе основан на результатах последнего исследования правовых и коррупционных рисков предпринимателей при осуществлении государственного регулирования в период пандемии COVID-19, а также на масштабных научных исследованиях последних лет.

Проведенные исследования наглядно показали, что этические инструменты на данном этапе развития государственного управления в нашей стране являются во многом декларативными и не всегда служат действенными ориентирами при реализации отдельными должностными лицами органов власти регуляторных решений, принятых руководством страны.

В ситуации пандемии COVID-19 особенно ярко проявились возможности должностных лиц использовать свои полномочия, не в полной мере руководствуясь общественными интересами, которыми они обязаны следовать при осуществлении государственных функций.

Ценности, заложенные в существующих кодексах этики государственных и муниципальных служащих, в должной мере не имплементированы в деятельность отдельных органов власти, и прежде всего контрольно-надзорных и правоохранительных органов. Этическое регулирование в целом требует глубокой доработки и масштабного внедрения в государственное управление.

Вследствие невозможности полной ликвидации широты дискреционных полномочий должностных лиц органов власти инструменты этики должны быть неотъемлемой частью эффективной антикоррупционной политики, основанной на контроле добросовестного исполнения должностных лиц органов власти своих функций.

Для этого должны быть внедрены конкретные элементы этического управления на основе системы этических ценностей и организационной культуры, опирающихся на доверие и этическое лидерство, предусматривающие также ценностный отбор при поступлении и продвижении на государственной службе.

Принимая во внимание то, что общественные отношения — это дорога, как минимум, с двухсторонним движением, очевидна необходимость широкого внедрения этических инструментов управления также в корпоративной сфере, что уже с успехом осуществляет крупный бизнес, а также и в некоммерческом секторе.

Необходимо дальнейшее развитие общественных площадок, осуществляющих профессиональную экспертную поддержку как предпринимателей, так и иных участников общественных отношений, столкнувшихся с неэтичным поведением должностных лиц или представителей частного сектора. Также целесообразно более активное и эффективное использование адресной и информативной этически ориентированной социальной рекламы.

Широкое внедрение современных механизмов обратной связи с государственными органами власти со стороны общественных институтов, и прежде всего таких как цифровые платформы и другие электронные ресурсы, способно обеспечить публичность и прозрачность в защите и продвижении общественных интересов.

В современном мире происходит усиление роли этических принципов и правил поведения, что наглядно подтверждается тенденцией «морализации права», применением деонтологии в оценке поведения публичных должностных лиц, стремлением государств обеспечить этические нормы реальными мерами ответственности. Вместе с тем этическое регулирование в нашей стране пока далеко от совершенства ввиду разнородности правовых и этических предписаний, а также взаимоисключающего характера отдельных положений этических кодексов. Несмотря на все эти различия, тенденция морализации права наглядно демонстрирует сближение правового и этического регулирования в государственном и корпоративном секторе.

ЛИТЕРАТУРА

- Гаджиева С.Н., Ханова З.Г.* Личность и деятельность предпринимателя в предметном поле психологических исследований // Гуманизация образования. 2011. № 3. С. 39–46.
- Дейнека О.С.* Сравнительный анализ отношения к коррупции у чиновников и предпринимателей // ФЭС: Финансы. Экономика. Статистика. 2007. № 3. С. 30–34.
- Денисова-Шмидт Е.В., Хубер М., Леонтьева Э.О.* Оказывают ли антикоррупционные просветительские кампании влияние на студентов? По результатам исследования в России и на Украине // Вопросы образования. 2016. № 1. С. 61–83.
- Доклад РСПП о состоянии делового климата в России в 2019 г. 2020.
- Максименко А.А.* Основные положения ценностно-рационального управления // Вестник Нижегородского государственного университета. (Социальные науки). 2011. № 4. С. 115–122.
- ОПОРА РОССИИ и ПСБ. Индекс RSBI. Результаты за апрель 2020 г. URL: https://www.psbank.ru/-/media/PSB-1_2/OnlineServices/RSBI-2020_aprel_presentation.pdf (дата обращения 21.03.2021).
- Позняков В.П.* Социальная психология российского предпринимательства: научные исследования и практические приложения // Институт психологии Российской академии наук. Социальная и экономическая психология. 2016. № 1 (1). С. 80–104.
- Пушкарева Г.В.* Менеджмент публичных ценностей: можно ли говорить об аксиологическом повороте в государственном управлении // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. Вып. № 68. С. 312–329.
- Севальнев В.В.* Противодействие коррупции в Китае // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 2. С. 69–74.
- Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Доклад Президенту Российской Федерации — 2020. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/> (дата обращения 21.03.2021).
- A Resource Guide to the FCPA. 2nd ed. URL: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/1292051/download> (дата обращения 21.03.2021).
- Acemoglu D., Jackson M.O.* Social Norms and the Enforcement of Laws // Journal of the European Economic Association. 2017. Vol. 15. Iss. 2. P. 245–295.

- Bashir M., Hassan S.* The need for ethical leadership in combating corruption // International Review of Administrative Sciences. 2020. No. 4 (86). P. 673–690.
- Bryant W., Merritt S.M.* Unethical Pro-organizational Behavior and Positive Leader-Employee Relationships // Journal of Business Ethics. 2021. No. 4 (168). P. 777–793.
- Coronavirus Government Response Tracker // Blavatnik School of Government. URL: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker> (дата обращения 21.03.2021).
- Engaging Youth in the Fight against Corruption. Greece. URL: <https://www.oecd.org/corruption/ethics/youth-anti-corruption-campaign.htm> (дата обращения 20.03.2021).
- By the Numbers: Insights from the 2020 World’s Most Ethical Companies Data // Ethisphere Magazine. URL: https://magazine.ethisphere.com/wmeinsights_s2020/ (дата обращения 06.03.2021).
- Ewing J.* Faster, Higher, Father: How One of the World’s Largest Automakers Committed a Massive and Stunning Fraud. N.Y.: W.W. Norton & Company, 2018.
- Frischhut M.* Strengthening transparency and integrity via the new “Independent Ethics Body” (IEB). European Union: European Parliament’s Committee on Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, 2020. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/608687/EPRS_STU\(2017\)608687_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/608687/EPRS_STU(2017)608687_EN.pdf) (дата обращения 21.03.2021).
- Global Business Ethics Survey — Ethics and Compliance Initiative. 2020. URL: <https://www.ethics.org/global-business-ethics-survey/#non-member-download> (дата обращения 21.03.2021).
- Global legal insights. Bribery & corruption | Greece. URL: <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/bribery-and-corruption-laws-and-regulations/greece> (дата обращения 21.03.2021).
- Gorsira M., Steg L., Denkers A., Huisman W.* Corruption in Organizations: Ethical Climate and Individual Motives // Administrative Sciences. 2018. Vol. 8. P. 4.
- Graham J.R., Harvey C.R., Popadak J., Rajgopal S.* Corporate culture: Evidence from the field. NBER Working paper series. 2017.
- GRECO, COE. Fifth evaluation round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Evaluation report Netherlands. URL: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680931c9d> (дата обращения 21.03.2021).

- Greece-OECD project: Technical support on anti-corruption. URL: <http://www.oecd.org/corruption/greece-oecd-anti-corruption.htm> (дата обращения 20.03.2021).
- Kenny K., Vandekerckhove W., Fotaki M.* The Whistleblowing Guide: Speak-up Arrangements, Challenges and Best-Practices. L.: Wiley, 2019.
- Lazarus J.V. et al.* A global survey of potential acceptance of a COVID-19 vaccine // *Nature Medicine*. 2021. No. 2 (27). P. 225–228.
- Lee S., Byun G.* The Trickle-down Effect of Ethical Leadership: The Moderating effect of Exchange Ideology // *The Korean Academic Association of Business Administration*. 2017. No. 4 (30). P. 689–710.
- Lyons S., Duxbury L. Higgins C.* Are Gender Differences in Basic Human Values a Generational Phenomenon? // *Sex Roles*. 2005. Vol. 53. P. 763–778.
- Moore M.* Creating Public Value — Strategic Management in Government. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- Posthuma R.A.* High Compliance Work Systems: Innovative Solutions for Firm Success and Control of Foreign Corruption // *Business Horizons*. 2021. P. 1–25.
- Reichheld A., Allen M., Bondar M., O’Connell D., Sussman A.* A new measure of trust for consumer industries // *Deloitte Digital*. 2020. P. 1–5.
- Rothstein B., Sorak N.* Ethical Codes for the Public Administration: A Comparative Survey. Gothenburg: Gothenburg University, 2017.
- Taylor J.* Internal Whistle-Blowing in the Public Service: A Matter of Trust: Internal Whistle-Blowing in the Public Service: A Matter of Trust // *Public Administration Review*. 2018. No. 5 (78). P. 717–726.
- Weinberg J.* Can Political Trust Help to Explain Elite Policy Support and Public Behaviour in Times of Crisis? Evidence from the United Kingdom at the Height of the 2020 Coronavirus Pandemic // *Political Studies*. 2020. P. 1–25. URL: <https://eprints.whiterose.ac.uk/169300/1/0032321720980900.pdf> (дата обращения 21.03.2021).
- Zhuang M.* Intergovernmental Conflict and Censorship: Evidence from China’s Anti-Corruption Campaign // *SSRN*. 2018. October 25. URL: <https://ssrn.com/abstract=3267445> (дата обращения 21.03.2021).

АВТОРЫ ДОКЛАДА

Крылова Дина Владимировна

Заведующая Проектно-учебной лабораторией антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», эксперт Совета Европы, Общественный омбудсмен по противодействию коррупции при Уполномоченном при Президенте РФ по защите прав предпринимателей

Пархоменко Сергей Анатольевич

Заместитель заведующего Проектно-учебной лабораторией антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат социологических наук, доцент факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Таут Сергей Владимирович

Заместитель заведующего Проектно-учебной лабораторией антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», руководитель направления Legal GR & Compliance юридической компании «Пепеляев Групп»

Цирин Артем Михайлович

Эксперт Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗИСП, эксперт Международного исследовательского центра G 20 по розыску коррупционеров и возврату активов, кандидат юридических наук

Максименко Александр Александрович

Эксперт Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор социологических наук, кандидат психологических наук, доцент

Артеменко Егор Александрович

Эксперт Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», руководитель проектов АЦ «Форум»

Поросенков Геннадий Андреевич

Эксперт Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Долотов Руслан Олегович

Эксперт Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», партнер, адвокат адвокатского бюро «Феоктистов и партнеры», кандидат юридических наук, доцент факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Мельникова Анна Леонидовна

Эксперт Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Рябов Алексей Александрович

Эксперт Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук, руководитель экспертно-правового центра Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей

Научное издание

**Этические аспекты профилактики
правовых и коррупционных рисков
в публичном и корпоративном секторах**

Доклад НИУ ВШЭ

Формат 60×88 1/16. Гарнитура Newton
Усл. печ. л. 3,8. Уч.-изд. л. 3,1. Изд. № 2514

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: +7 (495) 772-95-90 доб. 15285



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ПАРТНЕРЫ



ЭНДАУМЕНТ-
ФОНД
НИУ ВШЭ



ГЕНЕРАЛЬНЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПАРТНЕРЫ

ГЕНЕРАЛЬНОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ
АГЕНТСТВО



СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПАРТНЕРЫ

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ РАДИОПАРТНЕР



ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПАРТНЕРЫ

Российская Газета



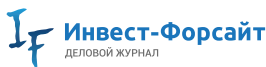
VTimes



Эноб.
snob.ru



деловой информационный
профиль



ПОЛИТ.РУ



журнал
стратегия

ИНДУСТРИЯ
ЕВРАЗИИ