

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ И КОРПОРАТИВНАЯ ЭТИКА НА ПРЕДПРИЯТИЯХ С
ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ

Аналитическая записка

Подготовлено для семинара:

*Продвижение корпоративной этики в государственных предприятиях:
содействие разработке нового международного руководства*

-

8 июня 2018 г., Москва

Алисон МакМикин

Управление по корпоративным вопросам

Организация экономического сотрудничества и развития



Оглавление

Введение	4
Раздел А: Обобщение полученных результатов: «Борьба с коррупцией и корпоративная этика на предприятиях с государственным участием: проблемы и решения» (ОЭСР, 2018).....	5
1. Опыт госпредприятий в области коррупции и иной нерегулярной практики	5
1.1. Кем воспринималась коррупция и кто, по их утверждениям, был ее участником?	6
1.2. Кто был участником коррупционной деятельности или нерегулярной практики?	7
1.3. Где происходила коррупционная деятельность или нерегулярная практика?	7
2. Восприятие госпредприятиями будущих коррупционных рисков	8
3. Что могут сделать госпредприятия? Продвижение корпоративной этики и предупреждение коррупции на предприятиях с государственным участием.....	13
3.1. Препятствия в соблюдении корпоративной этики.....	13
3.2. Что может сделать государство? Государство как активный, информированный, профессиональный и ответственный собственник	18
Примечания	24
Литература.....	24
Раздел С: Соответствующие ресурсы.....	26

Введение

Этот аналитический документ был подготовлен для семинара под названием *«Продвижение корпоративной этики в государственных предприятиях: содействие разработке нового международного руководства»*, организованного 8 июня в Москве благодаря финансированию в рамках инициативы «Сименс» по корпоративной этике и при поддержке компании Deloitte в СНГ и Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации.

Документ проливает свет на осуществляемую в настоящее время инициативу ОЭСР и Рабочей группы ОЭСР по вопросам управления государственной собственностью и приватизации («Рабочая группа»), посвященную корпоративной этике и борьбе с коррупцией на предприятиях с государственным участием.

Эта работа идет в развитие [Руководящих принципов ОЭСР по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием](#) («Руководящие принципы для госпредприятий») – единственного международно принятого стандарта по управлению на предприятиях с государственным участием (ОЭСР, 2015а). Руководящие принципы для госпредприятий являются приложением и дополнением к [Принципам корпоративного управления группы 20-ти/ОЭСР](#) (2015).

Данный документ, подготовленный для мероприятия 8 июня 2018 г., состоит из трех частей:

→ Раздел А

Здесь представлены основные выводы из доклада ОЭСР 2018 года «Борьба с коррупцией и корпоративная этика на предприятиях с государственным участием: проблемы и решения» (полностью текст на английском). В полной версии доклада обобщаются мнения 347 представителей госпредприятий, включая членов советов директоров, исполнительного руководства и руководителей отделов комплаенса, юридических служб, подразделений по аудиту и т.п. В докладе анализируются 213 госпредприятий из 34 стран, включая 5 компаний с государственным участием из России. Также в докладе были использованы ответы государственных органов из 28 стран.

→ Раздел В

В этом разделе представлен проект 10 рекомендаций, которые могли бы лечь в основу будущих Руководящих принципов ОЭСР по борьбе с коррупцией и корпоративной этике на предприятиях с государственным участием. Они основаны на выводах доклада, описываемого в разделе А. **Эти 10 предлагаемых рекомендаций находятся на обсуждении, и полученные замечания лягут в основу обсуждений на Рабочей группе в последующем.**

→ Раздел С:

Здесь перечислены основные международные документы, имеющие отношение к развитию корпоративной этики на госпредприятиях.

Раздел А: Обобщение полученных результатов: «Борьба с коррупцией и корпоративная этика на предприятиях с государственным участием: проблемы и решения» (ОЭСР, 2018)

В этом разделе предлагаются выводы из доклада ОЭСР 2018 «*Борьба с коррупцией и корпоративная этика на предприятиях с государственным участием*». В докладе 2018 года проводится оценка проблем и передовой практики в распространении корпоративной этики и предупреждении коррупции на предприятиях с государственным участием¹ (госпредприятия) в большом числе стран-членов ОЭСР и партнеров организации. Анализируются ответы на обследование 2017 года почти 350 членов советов директоров и исполнительного руководства госпредприятий на 213 госпредприятиях, включая 5 госпредприятий в России, а также еще одного обследования 28 ведомств по управлению государственной собственностью в странах ОЭСР и странах, не входящих в организацию.

1. Опыт госпредприятий в области коррупции и иной нерегулярной практики

Последние годы госпредприятия привлекают к себе все больше внимания из-за растущего международного присутствия и роста доли на рынке. Они также оказываются объектом пристального внимания из-за коррупции и иной незаконной практики на самих госпредприятиях и в связи с ними; растет число публикаций на тему возможностей для ненадлежащего влияния, подкуп и другие проступки, которые вмешиваются в повседневную хозяйственную деятельность на госпредприятии. Как следует из Доклада ОЭСР 2014 года о подкупе иностранных должностных лиц, должностные лица госпредприятий чаще получают предложения взятки и сами взятки от иностранных лиц и на более высокую сумму по сравнению с любым иным государственным должностным лицом, судя по всем завершённым делам об иностранном подкупе государственных должностных лиц в период с 1999 по 2014 гг. (OECD, 2014). Из исследования, проведенного МВФ, следует, что 30% респондентов среди глав миссий этой организации посчитали широко распространенной коррупцию в реальном секторе экономики; 71% из них отнесли это за счет злоупотреблений в секторе госпредприятий (IMF, 2017).

Из 347 респондентов с госпредприятий в обследовании ОЭСР 2017 года 42% сообщают о случаях, когда риски коррупции и иной нерегулярной практики материализовались в деятельности или действиях на их предприятии в течение трех предшествующих лет. Другими словами, среди 49% опрошенных компаний минимум один респондент сообщил об известных ему проявлениях коррупционной или иной нерегулярной практики в своей компании за последние три года. Под «нерегулярной практикой» понимаются различные действия или поведение - от открытой коррупции до иных правонарушений, например, кражи, - которые могут быть проявлениями системных проблем, препятствующих развитию культуры корпоративной этики.

Доля тех, кто был свидетелем коррупции или иной нерегулярной практики на госпредприятиях, согласно ответам участников этого обследования ОЭСР в 2017 году, оказывается выше, чем в других международных исследованиях, также пытавшихся измерить распространенность коррупции и злоупотреблений как на госпредприятиях, так и в других фирмах без участия

государства, хотя результаты трудно сопоставлять напрямую, так как исследования придерживались разных методик. Глобальное обследование бизнес-этики 2015 года показало, что 33% обследованных частных, государственных и некоммерческих структур наблюдали нарушения, из которых 16% были связаны с подкупом и коррупцией. Двадцать восемь процентов были кадровыми нарушениями, 31% - мошенничество, обман и кража, 31% - нарушения нормативного характера и 21% - договорные злоупотребления (ЕСІ, 2015)ⁱⁱ.

1.1. Кем воспринималась коррупция и кто, по их утверждениям, был ее участником?

Как уже отмечалось, коррупционная и иная нерегулярная практика, по отзывам, за последние три года имела место почти на половине участвовавших в обследовании госпредприятий и была видна чаще всего членам советов директоров и руководителям подразделений внутреннего аудита, комплаенса или юридической службы (Таблица 1.1). Почти половина «остальных» респондентов, преимущественно корпоративные секретари, также сообщали о том, что наблюдали такие случаи за последние три года.

О том, что за последние три года риски коррупции и иной нерегулярной практики материализовались в их компании, сообщили относительно немного - 36% - респондентов из числа исполнительного руководства. Это может оказаться важным, если учесть, что исполнительное руководство отвечает за осуществление контроля за работниками и руководителями среднего звена, которые чаще всего обычно оказываются вовлеченными в коррупционную или иную нерегулярную практику (см. также Таблицу 1.2).

Таблица 1.1. Сообщившие о наблюдавшихся ими случаях коррупции и иной нерегулярной практики, по должностям респондентов

Ответы на следующее: «По вашему мнению, материализовались ли за последние три года какие-либо из [перечисленных] рисков в деятельности/действиях в вашей компании или с ее участием?»

Респондент	% группы, ответившей утвердительно
Члены советов директоров	43%
Исполнительное руководство	36%
Руководители внутреннего аудита, комплаенса или юридической службы	45%
Иные	46%
Среднее	42%

Примечание: К членам совета директоров относятся также председатель и иные члены совета кроме членов исполнительного руководства; исполнительное руководство включает в себя главного исполнительного директора/президента/ управляющего директора, главного финансового директора или аналогичную должность и иных «главных» руководителей; группа руководителей внутреннего аудита, комплаенса или юридической службы также включала в себя главного директора по управлению рисками и главного директора по устойчивому развитию. «Прочие» относятся главным образом к корпоративным секретарям.

Источник: Обследование ОЭСР 2017 года по вопросам борьбы с коррупцией и корпоративной этики на госпредприятиях.

Некоторые из респондентов с госпредприятий были из одной компании. Вообще-то около половины всех 213 компаний в выборке имели несколько респондентов. Многие из этих респондентов сообщали об ином, по сравнению с коллегами, личном опыте в отношении коррупции. Эти отличия в личном опыте между коллегами говорят либо (i) об асимметричности информации внутри компании, что может быть вполне уместно, учитывая разницу в положении респондентов, (ii) о завышении или (ii) о сокрытии данных.

1.2. Кто был участником коррупционной деятельности или нерегулярной практики?

Аналогично другим международным исследованиям по коррупции в компаниях, наше обследование установило, что главными виновниками оказываются менеджмент и работники. Из Таблицы 1.2 видно, что из 146 респондентов, которые якобы были свидетелями коррупции или иной нерегулярной практики, 69% сообщили, что участниками были (рядовые) сотрудники, а 42% наблюдали участие руководителей среднего звена. Примерно четверть респондентов утверждала, что среди участников было старшее руководство и партнеры по бизнесу. Не следует игнорировать то, что 16% респондентов сообщают о материализации риска коррупции с участием члена совета директоров, 14% - указывают на государственное должное лицо, а 8% - на акционеров.

1.3. Где происходила коррупционная деятельность или нерегулярная практика?

Сектор, к которому относится компания респондента, влиял на то, считал ли респондент, что за последние три года были проявления коррупционной деятельности или иной нерегулярной практики. Наибольшая доля сообщавших об этом респондентов относилась к нефтегазовой, горнодобывающей отраслям, почтовым услугам, энергетике, а также транспорту и логистике (рис. 1.1).

Таблица 1.2. Возможные участники коррупционной деятельности и иной нерегулярной практики

Ответы тех, кто сказал «да» на вопрос: «По вашему мнению, материализовались ли какие-либо из [перечисленных] рисков в деятельности/действиях в вашей компании или с ее участием за последние три года?», - на следующий вопрос: «Какие субъекты были вовлечены в проявления коррупционной деятельности/действий/нерегулярной практики? Выберите все, что считаете нужным».

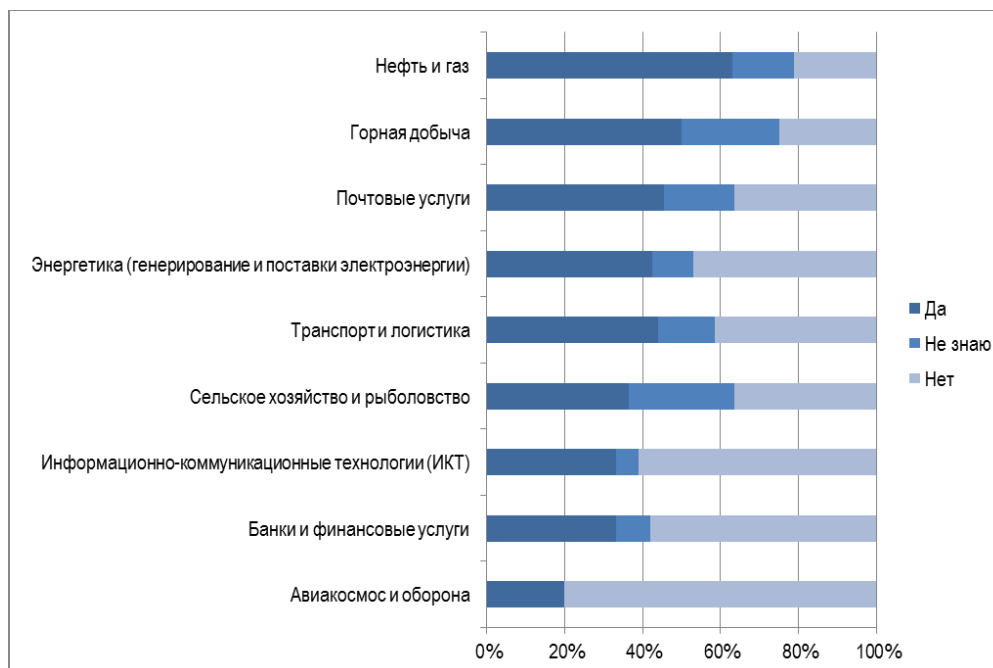
Какой субъект/субъекты принимали участие?	% свидетелей, наблюдавших участие данных субъектов в правонарушениях коррупционного характера или связанных с корпоративной этикой
Сотрудник	69%
Руководители среднего звена	42%
Бизнес-партнер	27%
Старшее руководство (исполнительное руководство)	25%
Совет директоров	16%
Государственное должностное лицо	14%
Прочие	10%
Акционер	8%
Представитель гражданского общества	3%

Примечание: На основе 146 респондентов, которые одновременно ответили, что наблюдали одно или более проявлений деятельности коррупционного характера или правонарушений против корпоративной этики, и сообщили, какой из субъектов принимал в них участие.

Источник: Обследование ОЭСР 2017 года по вопросам борьбы с коррупцией и корпоративной этики на госпредприятиях

Рис. 1.1. Сообщившие о проявлениях коррупции и иной нерегулярной практики, по секторам респондентов

Ответы тех, кто сказал «да» на вопрос: «По вашему мнению, материализовался ли какой-либо из [перечисленных] рисков в деятельности/действиях вашей компании или с ее участием последние три года?»



Примечание: На основе 289 ответов, попавших в 9 получившихся категорий более чем с 10 респондентами.

Источник: Обследование ОЭСР 2017 года по вопросам борьбы с коррупцией и корпоративной этики на госпредприятиях.

2. Восприятие госпредприятиями будущих коррупционных рисков

Респондентов с госпредприятий попросили оценить ряд коррупционных рисков или рисков нарушений корпоративной этики с точки зрения правдоподобия их наступления и воздействия, которое такое наступление имело бы на компанию, если бы эти риски материализовалисьⁱⁱⁱ. Правдоподобие рассматривается как возможность или вероятность того, что событие риска, связанного с коррупцией, произойдет на госпредприятии или с его участием. Воздействие рассматривается как следствие, которое событие риска имело бы для достижения желаемых результатов или целей госпредприятия.

В целом, респонденты оценивают правдоподобие материализации рисков коррупции как «низкое», а воздействие, которое такая материализация могла бы иметь, как «среднее». Сообщал ли тот или иной респондент о том, что был свидетелем коррупции или иной нерегулярной практики в своей компании в прошлом, не влияло на их оценку правдоподобия риска или воздействия. Однако респонденты, которые «не знали», материализовалась ли коррупционная или иная нерегулярная практика в их компании, оценили правдоподобие будущего наступления выше, чем те, кто смог дать определенный ответ. Другими словами, те, у кого нет информации о том, происходила ли коррупция в их компании, и те, кто не готов заявлять о ней, скорее поверят, что коррупционные риски могли бы материализоваться в будущем.

В Таблице 2.1 обобщаются оценки риска респондентами в зависимости от их положения в компании, сектора деятельности, типа целей компании и статуса респондента (по его собственному заявлению) в качестве государственного должностного лица. Респонденты различаются в том, у какой коррупционной или иной нерегулярной практики, по их мнению, выше правдоподобие наступления.

Таблица 2.1. Оценки коррупционного риска в зависимости от характеристик респондентов госпредприятий

Категория респондента	За последние три года	Восприятие текущих рисков
	% сообщивших о коррупционной или иной нерегулярной практике	Наиболее распространенные риски в зависимости от правдоподобия их материализации
Все респонденты	42%	1. Нарушения требований к защите данных и тайны личной жизни 2. Фаворитизм (семейственность, кумовство и покровительство) 3. Недекларирование конфликта интересов
Положение респондента / его роль в компании		
Член Совета директоров	43%	1. Незаконное представление информации 2. Нарушения требований к защите данных и тайны личной жизни 3. Фаворитизм (семейственность, кумовство и покровительство)
Исполнительное руководство	36%	1. Вмешательство в принятие решений 2. Нарушения требований к закупкам/заключению контрактов 3. Нарушения требований к защите данных и тайны личной жизни
Руководители внутреннего аудита, комплаенса или юридической службы	45%	1. Нарушения требований к защите данных и тайны личной жизни 2. Недекларирование конфликта интересов 3. Нарушения требований к закупкам/заключению контрактов
Прочие	46%	1. Вмешательство в принятие решений 2. Фаворитизм (семейственность, кумовство и покровительство) 3. Нарушения требований к защите данных и тайны личной жизни
Компания респондента: сектор		
Авиакосмическая и оборонная отрасль	20%	1. Получение откатов и/или неуместных подарков 2. Фаворитизм (семейственность, кумовство и покровительство) 2. Нарушения требований к защите данных и тайны личной жизни 2. Нарушение нормативных требований (охрана труда, здоровья и окружающей среды) 2. Недекларирование конфликта интересов 2. Предложение откатов и/или неуместных подарков 2. Предложение взятки 2. Нарушения требований к закупкам/заключению контрактов
Сельское хозяйство и рыболовство	36%	1. Вмешательство в принятие решений 2. Фаворитизм (семейственность, кумовство и покровительство) 3. Вмешательство в назначение членов совета директоров или генерального директора
Банковское дело и связанные с ним финансовые услуги	33%	1. Недекларирование конфликта интересов 2. Фальсификация и/или подлог документов компании или недостоверность учета 3. Получение взяток 3. Мошенничество 3. Незаконное предоставление информации
Энергетика (т.е. генерирование и поставки электроэнергии)	42%	1. Недекларирование конфликта интересов 2. Нарушения требований к закупкам/заключению контрактов 3. Получение откатов

Информационные-коммуникационные технологии (ИКТ)	33%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Недекларирование конфликта интересов 2. Нарушения требований к защите данных и тайны личной жизни 2. Торговля влиянием 2. Фаворитизм (семейственность, кумовство и покровительство) 2. Мошенничество 3. Хищение или кража товаров у компании 3. Получение откатов и/или неуместных подарков
Горнодобывающая отрасль	50%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Фаворитизм (семейственность, кумовство и покровительство) 2. Хищение или кража товаров у компании 2. Мошенничество
Нефтегазовая отрасль	63%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Нарушение нормативных требований (охрана труда, здоровья и окружающей среды) 2. Вмешательство в принятие решений 2. Мошенничество 3. Получение взяток 3. Фаворитизм
Почтовые услуги	45%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Нарушения требований к защите данных и тайны личной жизни 1. Хищение или кража товаров у компании 2. Нарушения требований к закупкам/заключению контрактов 3. Мошенничество
Транспорт и логистика	42%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Хищение или кража товаров у компании 2. Нарушения требований к закупкам/заключению контрактов 3. Нарушения требований к защите данных и тайны личной жизни
Цели компании респондента		
Чисто коммерческие	49%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Нарушения требований к защите данных и тайны личной жизни 2. Нарушение нормативных требований (охрана труда, здоровья и окружающей среды) 3. Хищение или кража товаров у компании
Смешанные цели (коммерческие и цели государственной политики)	36%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Вмешательство в принятие решений 2. Фаворитизм (семейственность, кумовство и покровительство) 3. Недекларирование конфликта интересов
Статус респондента в качестве государственного должностного лица		
Респондент, считающийся государственным должностным лицом	42%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Вмешательство в принятие решений 2. Фаворитизм (семейственность, кумовство и покровительство) 3. Недекларирование конфликта интересов
Респондент, не считающийся государственным должностным лицом	42%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Нарушения требований к защите данных и тайны личной жизни 2. Нарушения требований к закупкам/заключению контрактов 3. Недекларирование конфликта интересов

Примечание: Колонка 2 основана на ответах на вопрос: «По вашему мнению, материализовался ли какой-либо из [перечисленных] рисков в деятельности/действиях вашей компании или с ее участием последние три года?». Колонки 3 и 4 основаны на построенном индексе оценки респондентом выбранных им рисков для своей компании как «низкого», «среднего» или «высокого». Индексы построены по шкале от 1 до 3. Для правдоподобия и воздействия в индексе 1 = низкий, 2 = средний и 3 = высокий. Риски, перечисленные в колонке 5, выстроены по правдоподобию их наступления, при этом в ряде секторов сразу несколько рисков оценивались как равновероятные.

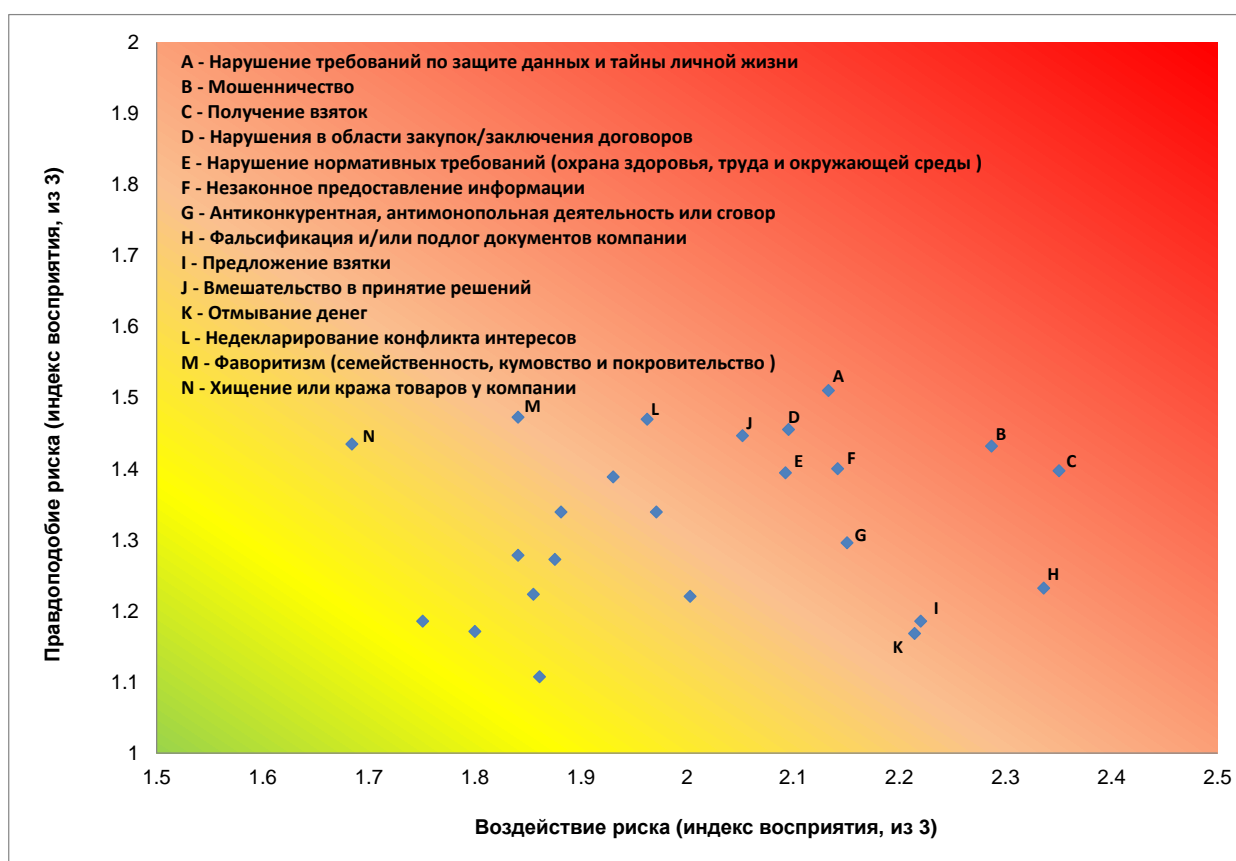
Источник: Обследование ОЭСР 2017 года по вопросам борьбы с коррупцией и корпоративной этики на госпредприятиях.

Для понимания отношений между правдоподобием риска и воздействием можно посмотреть на Рис. 2.1, где представлена тепловая карта рисков по правдоподобию и воздействию. Аналогичные тепловые карты рисков можно создать на уровне компании, используя линию толерантности к риску, чтобы установить, какие риски выходят за пределы толерантности к риску или аппетита по

отношению к риску в компании и, соответственно, привлекают к себе больше внимания и, впоследствии, контроля.

Согласно ответам респондентов с госпредприятий (Рис. 2.1) коррупционные риски, которые оцениваются как более правдоподобные и более сильные по воздействию, могут исходить из самой компании или поступать от внешних сил. Так, например, эти высокие риски могут относиться в коррупции к стороне спроса (например, получение взятки) и стороне предложения (например, предложение взятки).

Рис. 2.1. Тепловая карта рисков коррупции и иной нерегулярной практики на госпредприятиях: правдоподобия и воздействие наступления



Примечание: На основе 347 отдельных оценок правдоподобия наступления и воздействия 24 предложенных рисков коррупции или рисков нерегулярной практики. Обе оси представляют индекс восприятия из 3, где 1 обозначает предположение «низкого» воздействия или правдоподобия, 2 – «среднего» воздействия или правдоподобия и 3 – «высокого» воздействия или правдоподобия. В целом, правдоподобие и воздействие риска оцениваются как невысокие. Оси графика скорректированы для концентрации на ключевых рисках.

Источник: Обследование ОЭСР 2017 года по вопросам борьбы с коррупцией и корпоративной этики на госпредприятиях.

3. Что могут сделать госпредприятия? Продвижение корпоративной этики и предупреждение коррупции на предприятиях с государственным участием

Международные инструменты, как, например, приведенные в Разделе С настоящего документа, устанавливают надлежащую практику в отношении комплаенса, борьбы с коррупцией и корпоративной этики для компаний, которая может быть применена на госпредприятиях. Среди рекомендованных механизмов, помимо прочего, комплексная система управления рисками и системы внутреннего контроля, внутренний аудит, каналы получения жалоб и рекомендаций, а также раскрытие информации.

Обследование ОЭСР 2017 года показало, что большинство участвовавших госпредприятий ввели у себя некоторые из этих ключевых элементов международно принятых механизмов корпоративной этики и комплаенса. Большинство госпредприятий имеют у себя внутренний аудит, ту или иную степень публичного раскрытия информации, оценки рисков, касающихся борьбы с коррупцией и корпоративной этики, в рамках системы управления рисками, а также каналы для направления жалоб и рекомендаций для сообщения о фактах злоупотреблений. Четыре из пяти госпредприятий выделяли в последние 12 месяцев средства из операционного бюджета на выявление и устранение коррупции и нарушений корпоративной этики. В среднем, в этих компаниях выделялось 1,5% операционного бюджета.

Тогда где происходят сбои? Как показывают приведенные выше результаты, коррупция все же может происходить в компаниях, в которых существуют механизмы корпоративной этики; нужны дополнительные меры по обеспечению эффективного действия механизмов комплаенса, корпоративной этики и борьбы с коррупцией.

3.1. Препятствия в соблюдении корпоративной этики

Проведенное ОЭСР обследование госпредприятий позволило выявить проблемы в совершенствовании корпоративной этики в компаниях респондентов, включая проблемы, подрывающие эффективность прилагаемых усилий в борьбе с коррупцией. Эти «препятствия корпоративной этике», при агрегировании на страновом уровне, умеренно и негативно связаны с показателями страны в Индексе положения дел в области верховенства права, составляемого в рамках всемирного проекта в области правосудия^{iv}. По логике, отсюда следует, что респонденты стран с более высокой оценкой по индексу верховенства права (с ограничениями полномочий правительства, отсутствием коррупции, обеспечением соблюдения регулятивных норм и уголовным и гражданским правосудием) считают, что их компания сталкивается с меньшими препятствиями корпоративной этике. Это говорит о том, что на оценки респондентов в определенной мере влияет внешняя хозяйственная среда. Преодоление препятствий корпоративной этике требует усилий как госпредприятий, так и акционеров.

Согласно ответам респондентов с госпредприятий, наибольшие препятствия корпоративной этике у них связываются с поведенческими вопросами и отношениями с государством. Эти препятствия более выражены для респондентов, которые сообщают о том, что наблюдали коррупционную или иную нерегулярную практику за последние три года.

Из Таблицы 3.1 видно, как респонденты госпредприятий оценивают препятствия корпоративной этике в своей компании. В целом, респонденты не сообщают о серьезных препятствиях – респонденты большинство предложенных им препятствий оценивали как «не существуют», существуют, но «не являются препятствием» или «в какой-то степени препятствие». Притом что респонденты не отличаются между собой тем, как они оценивают серьезность препятствий для своей компании, они все же отличаются по типам препятствий, которые, как они считают, стоят перед их компаний.

Таблица 3.1. Оценка препятствий корпоративной этике в зависимости от характеристик респондентов

Агрегированные ответы на вопрос: «По вашему мнению, в какой степени каждый из факторов создает препятствие эффективному распространению корпоративной этики и предупреждению коррупции в вашей компании или с ее участием?»

	% наблюдавших коррупцию и иную нерегулярную практику	Типы препятствий корпоративной этике, стоящих перед компанией респондента
Среднее по всей выборке	42%	1. Отсутствие культуры корпоративной этики в политическом и публичном секторе 2. Неосведомленность среди сотрудников о необходимости корпоративной этики или отдаваемом ей приоритете 3. Беспринципное поведение отдельных лиц
Положение респондента / его роль в компании		
Член совета директоров	43%	1. Отсутствие культуры корпоративной этики в политическом и публичном секторе 2. Беспринципное поведение отдельных лиц 3. Неосведомленность среди сотрудников о необходимости корпоративной этики или отдаваемом ей приоритете
Исполнительное руководство	36%	1. Отсутствие культуры корпоративной этики в политическом и публичном секторе 2. Неосведомленность среди сотрудников о необходимости корпоративной этики или отдаваемом ей приоритете 3. Беспринципное поведение отдельных лиц
Руководители внутреннего аудита, комплаенса или юридической службы	45%	1. Отсутствие культуры корпоративной этики в политическом и публичном секторе 2. Неосведомленность среди сотрудников о необходимости корпоративной этики или отдаваемом ей приоритете 3. Беспринципное поведение отдельных лиц
Прочие	46%	1. Отсутствие культуры корпоративной этики в политическом и публичном секторе 2. Неосведомленность среди сотрудников о необходимости корпоративной этики или отдаваемом ей приоритете 3. Беспринципное поведение отдельных лиц
Компания респондента: сектор		
Авиакосмическая и оборонная отрасль	20%	1. Отсутствие культуры корпоративной этики в политическом и публичном секторе 2. Чрезмерно громоздкие или обременительные правовые требования 3. Неосведомленность среди сотрудников о необходимости корпоративной этики или отдаваемом ей приоритете
Сельское хозяйство и рыболовство	36%	1. Отсутствие культуры корпоративной этики в политическом и публичном секторе 2. Беспринципное поведение отдельных лиц 3. Недостаточное вознаграждение/компенсация
Банковское дело и связанные с ним финансовые услуги	33%	1. Отсутствие культуры корпоративной этики в политическом и публичном секторе 2. Неосведомленность среди сотрудников о необходимости корпоративной этики или отдаваемом ей приоритете 3. Недостаток финансовых или кадровых ресурсов для инвестирования в корпоративную этику и предупреждение коррупции
Энергетика (т.е. генерирование и поставка электроэнергии)	42%	1. Отсутствие культуры корпоративной этики в политическом и публичном секторе 2. Неосведомленность среди сотрудников о необходимости корпоративной этики или отдаваемом ей приоритете 3. Беспринципное поведение отдельных лиц
Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ)	33%	1. Неосведомленность среди сотрудников о необходимости корпоративной этики или отдаваемом ей приоритете 2. Восприятие вероятности попасться как низкой 3. Беспринципное поведение отдельных лиц

Горнодобывающая отрасль	50%	1. Неэффективные каналы информирования о злоупотреблениях/направления сообщений о нарушениях 2. Отсутствие культуры корпоративной этики в политическом и публичном секторе 3. Недостаточность ресурсов
Нефтегазовая отрасль	63%	1. Чрезмерно громоздкие или обременительные правовые требования 2. Неосведомленность среди сотрудников о необходимости корпоративной этики или отдаваемом ей приоритете 3. Беспринципное поведение отдельных лиц
Почтовые услуги	45%	1. Отсутствие культуры корпоративной этики в политическом и публичном секторе 2. Лояльность по отношению к компании 3. Неосведомленность среди сотрудников о необходимости корпоративной этики или отдаваемом ей приоритете
Транспорт и логистика	42%	1. Неосведомленность среди сотрудников о необходимости корпоративной этики или отдаваемом ей приоритете 2. Беспринципное поведение отдельных лиц 3. Восприятие вероятности попасться как низкой
Цели компании респондента		
Чисто коммерческие	49%	1. Неосведомленность среди сотрудников о необходимости корпоративной этики или отдаваемом ей приоритете 2. Неосведомленность о правовых требованиях 3. Недостаток финансовых или кадровых ресурсов для инвестирования в корпоративную этику и предупреждение коррупции
Смешанные цели (коммерческие и цели государственной политики)	36%	1. Отсутствие культуры корпоративной этики в политическом и публичном секторе 2. Неосведомленность среди сотрудников о необходимости корпоративной этики или отдаваемом ей приоритете 3. Беспринципное поведение отдельных лиц
Статус респондента как государственного должностного лица		
Государственное должностное лицо	42%	1. Отсутствие культуры корпоративной этики в политическом и публичном секторе 2. Неосведомленность среди сотрудников о необходимости корпоративной этики или отдаваемом ей приоритете 3. Беспринципное поведение отдельных лиц
Не является государственным должностным лицом	42%	1. Неосведомленность среди сотрудников о необходимости корпоративной этики или отдаваемом ей приоритете 2. Отсутствие культуры корпоративной этики в политическом и публичном секторе 3. Беспринципное поведение отдельных лиц

Примечание: Ранжирование ответов респондентов на вопрос: «По вашему мнению, в какой степени каждый из факторов создает препятствие эффективному распространению корпоративной этики и предупреждению коррупции в вашей компании или с ее участием?», от «не применимо/не существует в моей компании» до «в высокой степени препятствие». Риски, перечисленные в колонке 3, ранжированы по рейтингу и в некоторых случаях имели равный рейтинг.

Источник: Обследование ОЭСР 2017 года по вопросам борьбы с коррупцией и корпоративной этики на госпредприятиях.

В итоге все 347 респондентов госпредприятий посчитали 10 главными препятствиями корпоративной этике следующие:

1. Отсутствие культуры корпоративной этики в политическом и публичном секторе
2. Беспринципное поведение отдельных лиц
3. Неосведомленность о правовых требованиях

4. Восприятие вероятности попасться как низкой
5. Отсутствие культуры корпоративной этики в компании
6. Чрезмерно громоздкие или обременительные правовые требования
7. Недостаток финансовых или кадровых ресурсов для инвестирования в корпоративную этику и предупреждение коррупции
8. Неэффективный внутренний контроль или управление рисками
9. Неэффективные каналы передачи информации о злоупотреблениях/сообщений о нарушениях.

Эти препятствия могут отражать существующие на госпредприятиях недостатки, которые оставляют их открытыми для коррупции и иной нерегулируемой практики, поступающей как изнутри, так и извне. Для их преодоления требуются усилия как госпредприятий, так и акционеров. Роль государства обсуждается ниже. В докладе отмечаются следующие механизмы как полезные в преодолении препятствий корпоративной этике на уровне самой компании:

- **Усиление аргументации в пользу инвестирования в предупреждение, выявление и устранение проблем в области корпоративной этики и борьбы с коррупцией, изменение восприятия того, что это бремя или издержки.** Госпредприятия, по сравнению с частными компаниями, чаще рассматривают операционные бюджетные отчисления на предупреждение, выявление и устранение проблем в области корпоративной этики и борьбы с коррупцией как бремя (OECD, 2015b). Несмотря на отчисление в среднем 1,5% из операционного бюджета, некоторые респонденты по-прежнему считают недостаточность финансирования как минимум «в определенной степени препятствием» корпоративной этике в компании.
- **Содействие распространению культуры корпоративной этики на самих госпредприятиях и на уровне правительства.** Респонденты отнесли «отсутствие корпоративной этики в государственном и политическом секторе» к главному препятствию в отношении своей компании. Рядом, на втором месте, была «неосведомленность среди сотрудников о необходимости корпоративной этики и об отдаваемом ей приоритете».
- **Обеспечение профессионального и прозрачного взаимодействия госпредприятий с ведомством собственника и более широко с публичным сектором.** Помимо сообщения о риске недеklarирования конфликта интересов, 27% респондентов госпредприятий высказали обеспокоенность отношениями между госпредприятиями и политическими должностными лицами.
- **Решение проблем беспринципного поведения и сомнительных действий на госпредприятиях в сравнении с частными компаниями.** Респонденты госпредприятий сообщили, что к наиболее важным препятствиям корпоративной этике в их компании относится беспринципное поведение отдельных лиц, давление, вынуждающее их нарушать правила, а также представление о том, что (i) издержки от коррупции невысоки, (ii) выгода от нее высока или что (iii) они вряд ли попадутся. В другом исследовании ОЭСР о бизнес-этике было показано, что компании частного сектора, по сравнению с госпредприятиями, скорее будут вести себя сдержанно при столкновении с коррупционными рисками в деятельности компании (OECD, 2015b).

- **Укрепление мер внутреннего контроля и организация внутреннего аудита.** Почти во всех компаниях организованы какие-то механизмы корпоративной этики – меры контроля, системы выявления и сообщения, но в их эффективности обнаруживаются общие проблемы. Члены советов директоров и исполнительного руководства указывали как на проблему для корпоративной этики на низкую эффективность механизмов внутреннего контроля, аудита или управления рисками.
- **Решительная и постоянная работа с коррупционными рисками.** Практически каждая десятая компания не считает работу с коррупционными рисками частью управления рисками. Госпредприятия, проводящие оценки рисков каждый два - три года, с большей вероятностью наблюдали коррупцию в своей компании и сообщали о более значительных препятствиях эффективному предупреждению и выявлению, чем компании, которые проводят ежегодную оценку рисков.
- **Обеспечение надлежащих процедур правоприменения и, при необходимости, привлечение к ответственности за несоблюдение требований, нарушения корпоративной этики и коррупцию.** Демонстрация готовности госпредприятия или государства требовать исполнения высоких стандартов корпоративной этики должно повысить скрытые издержки от участия в коррупционной или иной нерегулярной практике и, возможно, уменьшить представление о том, что на госпредприятиях вероятность попасться меньше. Это также может облегчить возврат средств в случаях трансграничной коррупции.

Инвестирование в предупреждение, выявление и принудительное правоприменение помогает остерегать госпредприятия от своекорыстного поведения, исходящего от самого госпредприятия или в результате ненадлежащего влияния и использования его в собственных целях третьими сторонами. Тройная ставка на предупреждение коррупции, ее выявление и реагирование должна устранить «слепые пятна» в борьбе с коррупцией и снизить вероятность финансовых убытков, риска несоблюдения, утраты доверия со стороны клиентов и граждан и репутационного ущерба. Программы комплаенса, корпоративной этики и противодействия коррупции также помогут госпредприятиям в качестве защиты в суде в случае привлечения компании к ответственности^v.

3.2. Что может сделать государство? Государство как активный, информированный, профессиональный и ответственный собственник

Руководящие принципы ОЭСР для госпредприятий подразумевают, что государство, на всесторонней основе (во всем правительстве в целом), должно внедрять политику в отношении реализации прав собственности, а также что в государстве должно быть уполномоченное «подразделение по управлению собственностью», которое бы отвечало за установление целей для конкретных госпредприятий и контроль за их исполнением (OECD, 2015a).

Но что конкретно может и должно сделать государство как собственник для противодействия коррупции и содействия корпоративной этике?

Ответ можно найти в анализе практики подразделений, отвечающих за управление госсобственностью, из 28 стран - как входящих, так и не входящих в ОЭСР - с 4 континентов. Эти ведомства по управлению государственной собственностью практикуют различные подходы в поддержку корпоративной этике и борьбе с коррупцией на госпредприятиях – от активного участия в обучении по теме или разработки указаний по имплементации до решения оставить вопросы корпоративной этики и борьбы с коррупцией на усмотрение совета директоров под маркой

предоставления госпредприятиям функциональной независимости. У некоторых ведомств по управлению госсобственностью имеются необходимые навыки – например, в области аудита, комплаенса или управления рисками, что делает возможным в некоторой степени доверять качеству их надзора и контроля.

В Таблице 3.2 обобщены подходы соответствующих ведомств в странах, участвовавших в обследовании госпредприятий, к донесению своих ожиданий в вопросах борьбы с коррупцией и корпоративной этики. В целом, они отталкиваются от знания действующего законодательства, направляют различные вспомогательные документы (например, инструкции или памятные записки) или действуют через личные контакты (например, на ежегодных общих собраниях, встречах с инвесторами, ежеквартальных или внеплановых заседаниях, семинарах).

Таблица 3.2. Донесение ожиданий государства в вопросах корпоративной этики и борьбы с коррупцией на госпредприятиях

Страна	Структура собственности	Ведомство управления госсобственностью или орган координации	Прикладные способы донесения ожидания в отн. борьбы с коррупцией и корпоративной этики		
			Через законы, нормативные положения и меры политики, относящиеся к госпредприятиям (см. Таблицу 4.1)	Через вспомогательные документы	Через личные контакты: заседания (M), обучение и семинары (T+S),
Аргентина	координационное ведомство	Руководитель управления Кабинета министров (JGM)	x	x**	M, T+S
Бразилия	децентрализованная	SEST			M
Венгрия	централизованная	Венгерская национальная компания по управлению имуществом (HNAME)	x	x	M
Греция	двуединая	Министерство финансов/управление приватизации и управления долями участия	x		
Дания	гибридная	Министерство финансов	x		M
Исландия	централизованная	Министерство финансов и экономических дел	x		
Италия	двуединая	Министерство экономики и финансов, Департамент Казначейства, ведомство, отвечающее за права акционеров госпредприятий	x	x	
Казахстан	гибридная	Аналогично двуединой модели, разделение между Министерством национальной экономики, Комитетом по государственному имуществу и приватизации Министерства финансов и уполномоченным органом в соответствующем секторе		x***	
Канада	гибридная	Центр передового опыта государственных корпораций ("Короны") (COE) в Секретариате Совета казначейства (сектор приоритетов и планирования)	x	x	M, T+S
Колумбия	координационное ведомство	Министерство финансов		x	
Корея	централизованная	Министерство стратегии и финансов Кореи	x	x	x
Латвия	координационное ведомство	Межотраслевой координационный сектор			M, T+S
Мексика	децентрализованная	Министерство финансов (SGCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público)	x	x	M
Нидерланды	централизованная	MOF	x		
Норвегия	централизованная (с некоторыми исключениями)	Департамент собственности Министерства торговли, промышленности и рыболовства - роль в координации межведомственного взаимодействия по вопросам собственности	x	x	x
Парагвай	централизованная	Национальный совет по публичным предприятиям (CNEP)	x	x	
Перу	централизованная	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE)	x	x	T+S
Польша	централизованная (с некоторыми исключениями)	Казначейство Министерства финансов	x		
Словения		Централизованная	x		M
Турция	двухканальная	Администрация приватизации (PA) – исполнительный		x	x

	модель	орган, руководящий процессом реструктуризации и приватизации госпредприятий. Большинство госпредприятий по-прежнему находятся исключительно в юрисдикции Казначейства, Генеральной дирекции госпредприятий.				
Филиппины	двудеиная	Комиссия по управлению для корпораций с государственным участием или контролем (GCG)		x		
Финляндия	децентрализованная	Департамент управления собственностью в Канцелярии премьер-министра Финляндии	x		M	
Франция	централизованная	Государственное холдинговое агентство (APE: L'Agence des participations de l'État) при Министерстве экономики			M	
Чехия	двудеиная	Министерство финансов	x	x	M	
Чили	гибридная	Sistema de Empresas – SEP	x	x	M, T+S	
Швейцария	двудеиная	Отраслевые министерства и Федеральная финансовая администрация - FFA	x		M	
Швеция	централизованная	Министерство предприятий и инноваций	x		x	
Япония	децентрализованная	Разделение между различными министерствами	x			
Всего			23	11	6	10

Примечание: o = нет данных; *собственность Швеции координируется премьер-министром с казначейством министерства финансов, а министерства должны осуществлять права собственности на определенных госпредприятиях; **Аргентина в настоящее время работает над *Руководящими принципами надлежащего управления на госпредприятиях*; *** в Казахстане, утверждение стратегий и планов развития;

Источник: OECD (2017), *Анкета по корпоративной этике и борьбе с коррупцией в зависимости от госпредприятий и структуры их собственности*, не публиковалась; дополнительную информацию о структуре собственности можно найти в готовящемся Сборнике ОЭСР по вопросам управления на госпредприятиях.

Результаты исследования показывают, что коррупция в секторе госпредприятий по-прежнему вызывает озабоченность, а также что существуют риски и препятствия в их преодолении, которые следует учитывать как госпредприятиям, так и государству как собственнику. Государства могли бы рассмотреть возможность внедрения или укрепления изложенных ниже подходов к совершенствованию корпоративной этики в секторе государственных предприятий, не забывая о необходимости строгого разделения ролей между собственником и исполнительным руководством на госпредприятиях (государству следует избегать мелочного вмешательства в работу отдельных госпредприятий) (OECD, 2015a). Нижеследующие предложения основываются на действующей и зарекомендовавшей себя практике в странах:

- **Являть собой пример в том, что касается корпоративной этики и подотчетности.** Госпредприятия считают, что отсутствие корпоративной этики в публичном секторе является одним из основных препятствий развитию корпоративной этики, предупреждению и выявлению коррупции на их предприятиях. Необходимо принять меры к противодействию любым сохраняющимся стимулам к сокрытию – государством или государственными структурами – коррупции или иной нерегулярной практики в интересах корпоративных инсайдеров или государственных функционеров.
- **Добиваться равенства условий путем обеспечения прозрачности целей госпредприятий и всех дотаций или преференций.** Компании со смешанными целями (коммерческими и целями государственной политики) меньше сообщают о коррупции, чем компании с чисто коммерческими целями, но сталкиваются с влиянием на принятие решений и более высокими рисками, чем чисто коммерческие компании. От госпредприятий с целями государственной политики требуется более высокий уровень раскрытия, но и

госпредприятия с чисто коммерческими целями раскрывают финансовую помощь чуть чаще, чем госпредприятия с политическими целями, что говорит о более строгом требовании к прозрачности структуры собственности и финансовой помощи на госпредприятиях, перед которыми поставлены цели государственной политики. Не исключено, что госпредприятия со смешанными целями не до конца раскрыли степень, в которой они в последние годы сталкивались с коррупционной или иной нерегулярной практикой.

- **Ожидания относительно борьбы с коррупцией и корпоративной этики должны стать непосредственной частью более широких планов в отношении госпредприятий и доводиться до них самым активным образом.** Четверо из пяти респондентов в обследовании посчитали, что ожидания государства относительно борьбы с коррупцией и корпоративной этики были четко изложены государством; остальные с большей вероятностью наблюдали материализацию рисков коррупции в своих компаниях в последние годы. Среди надлежащей практики донесения ожиданий государства могут быть конкретные указания в политике управления собственностью, инициативы собственника в этом отношении, осведомленность об общегосударственных антикоррупционных инициативах и участие в них, распространение информации через регулярные встречи и обучение, по крайней мере на уровне советов директоров, а также принятие соответствующих инструкций по мерам реализации.
- **Содействовать информированности, объективности и независимости советов директоров.** Как показывают данные, компании с более высокой долей независимых директоров в совете (не входящих в исполнительные органы и не представляющих государство) и меньшим числом представителей государства ассоциируются с меньшим риском коррупции и иной нерегулярной практики.
- **Стимулировать более полные и ежегодные оценки рисков коррупции внутри госпредприятия, которые должны представляться регулярно совету директоров и обсуждаться им.** Государству надлежит определить и обнародовать самую широкую классификацию рисков коррупции, которые считаются важными и поэтому должны доводиться до сведения ведомства по управлению государственной собственностью. Разница в восприятии риска в зависимости от роли или статуса респондента подчеркивает необходимость более полной оценки риска и более систематических контактов между функциями корпоративной этики и советом директоров. Советы директоров не всегда получают актуальные данные о корпоративной этике и рисках, и даже если это происходит, как отмечают госпредприятия, эти данные не всегда обсуждаются советом. Наконец, только 34% компаний открыто публикуют существенно важные, предсказуемые риск-факторы и принимаемые в их отношении меры. Ведомство по управлению государственной собственностью могло бы также рассмотреть возможность задействования тех или иных каналов для получения регулярной информации о рисках коррупции и создать у себя необходимый потенциал, чтобы лучше в них разбираться.
- **Разработать внятные процедуры на случай получения сообщений о случаях реальной или подозреваемой коррупции.** В большинстве стран у

функции собственника нет какого-либо систематического подхода к действиям в случаях возникновения подозрений в коррупции. Это каждый раз определяется конкретными обстоятельствами, что говорит о том, что государствам не мешало бы составить более четкий план действий, включая требование надлежащего информирования госпредприятий о последующих действиях, которые потенциально предполагали бы участие функции собственника, органов регулирования, правоохранительных органов и высшего контрольного органа. Строгое преследование за беспринципное поведение или ненадлежащее влияние на госпредприятиях демонстрирует, что госпредприятия не пользуются несправедливыми выгодами благодаря присутствию в собственности государства, положению на рынке или роли в выполнении целей государственной политики.

Изложенные выше выводы лягут в основу будущих руководящих принципов для государства как собственника предприятий на тему корпоративной этики и борьбы с коррупцией. В **Разделе В настоящего документа** предлагаются возможные рекомендации, которые могли бы войти в эти руководящие принципы ОЭСР. В **Разделе С настоящего документа** также приводится перечень действующих международных инструментов, которыми ОЭСР будет руководствоваться в процессе составления новых Руководящих принципов.

Примечания

ⁱ Согласно *Руководящим принципам ОЭСР по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием (2015)*, предприятием с государственным участием (госпредприятием) считается любая корпоративная структура, которая признается национальным законодательством как предприятие и в которой государство осуществляет права собственности. Сюда входят акционерные общества, компании с ограниченной ответственностью и товарищества с ограниченной ответственностью.

ⁱⁱ Проведенное в 2016 году PwC обследование экономических правонарушений показало, что 24% частных компаний пострадали от подкупа и коррупции, что стало третьей по масштабам формой экономической преступности, уступающей только хищению активов (64%) и киберпреступности (32%) (PwC, 2016). Обследование экономических преступлений в мире PwC 2016 года включало в себя 6 337 опросов, проведенных в 115 странах в промышленном, потребительском, технологическом и иных секторах, а также в секторах финансовых и профессиональных услуг.

ⁱⁱⁱ Правдоподобие – это возможность/вероятность того, что событие риска наступит в вашей компании или с ее участием. Воздействие – это эффект, который событие риска имело бы для достижения вашей компанией желаемых результатов или целей. Например, высокое воздействие имело бы серьезные последствия для достижения желаемых результатов, в результате чего одна или более критически важных конечных целей не будет достигнута. Низкая степень воздействия будет иметь незначительное воздействие или не будет иметь воздействия на достижение конечных целей (Georgetown University, 2017).

^{iv} Корреляцией охвачено 27 стран из числа участвовавших в обследовании госпредприятий. Отсутствовали данные по Исландии, Израилю, Латвии, Литве, Пакистану, Словакии и Швейцарии.

^v С дополнительной информацией можно ознакомиться на стр. 90, OECD (2015a), *Корпоративное управление и корпоративная этика: обобщение корпоративной практики*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Business-Integrity-2015.pdf>

Литература

Ethics and Compliance Initiative (ECI) (2016), *Measuring Risk and Promoting Workplace Integrity, Global Business Ethics Survey*, Ethics and Compliance Initiative, 2016, <https://www.ethics.org/ecihome/research/gbes/gbes-form>

International Monetary Fund (IMF) (2017), *The Role of the Fund in Governance Issues - Review of the Guidance Note - Preliminary Considerations - Background Notes*, Policy Papers, the International Monetary Fund, <http://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/08/01/pp080217-background-notes-the-role-of-the-fund-in-governance-issues-review-of-the-guidance-note>

OECD (2017), *Questionnaire on integrity and anti-corruption by SOES and their ownership*, unpublished.

OECD (2015a), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>

OECD (2015b), *Corporate Governance and Business Integrity: A Stocktaking of Corporate Practices*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Business-Integrity-2015.pdf>

OECD (2014), *OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226616-en>

Раздел В: Предлагаемые структурные элементы будущих руководящих указаний государствам по борьбе с коррупцией и обеспечению добропорядочности

I. Безупречность репутации государства

Структурный элемент 1: Применение высоких стандартов добропорядочности к тем, кто осуществляет права собственности на государственных предприятиях от имени общества в целом

Государство должно задавать высокую планку стандартов поведения государственных должностных лиц, отвечающих за реализацию прав собственности на госпредприятиях. Оно не должно забывать о том, что осуществляет права собственника от имени общества в целом, которое и является конечным собственником. Оно должно служить примером добропорядочности и поведения для госпредприятий. Государственные предприятия не должны использоваться в качестве каналов политического финансирования, для оказания покровительства или обогащения - личного либо связанных сторон.

Структурный элемент 2: Создание механизмов осуществления прав собственности, содействующих добропорядочности

Государству следует так планировать свои действия в целях осуществления прав собственности, чтобы поддерживать высокие стандарты добропорядочности, в том числе путем отделения функции прав собственности от других функций в правительстве и сведения к минимуму возможностей для политического вмешательства и иного ненадлежащего влияния со стороны государства, находящихся у власти политиков или третьих лиц с политическими связями на госпредприятиях. Структура собственности должна быть прозрачной. Прозрачными должны быть и способы общения между функцией собственника и другими частями правительства или независимыми советниками, а также между функцией собственника и госпредприятиями. В то же время государство должно содействовать профессиональному взаимодействию с соответствующими органами государственной власти, отвечающими за исключение возможности коррупции.

II. Собственность и управление

Структурный элемент 3: Обеспечение ясности в правовых и регулятивных основах и в ожиданиях государства

Государству следует добиваться того, чтобы правовые и регулятивные основы способствовали равенству условий на рынке для всех и чтобы цели госпредприятия были прозрачными и недвусмысленно изложенными. Тем самым государству надлежит последовательно требовать соблюдения высоких стандартов добропорядочности и нетерпимости к коррупции и

соответствующей незаконной практике. Ожидания должны быть ясными особенно в таких областях, сопряженных с высоким риском, как государственные закупки, конфликты интересов, приватизация, финансирование политических партий, подкуп, покровительство и фаворитизм. Государство может облегчить задачу соблюдения требований, собрав все свои ожидания в одном документе, например, посвященном осуществлению прав собственника. Функция собственника должна заручиться подтверждением со стороны госпредприятий, что эти ожидания понятны и обеспечиваются на всех уровнях корпоративной иерархии.

Структурный элемент 4: Необходимость действовать как информированный и активный собственник в обеспечении добропорядочности на предприятиях с государственным участием

Государство должно добиваться того, чтобы соответствующие ведомства, включая, помимо прочего, функцию собственника, отслеживали на госпредприятиях коррупционные риски, а также деятельность по обеспечению добропорядочности и борьбе с коррупцией. Должен вестись информационный обмен в случаях децентрализации государственной собственности или когда в контроль за госпредприятиями вовлечены другие правительственные функции, например, высшие контрольные органы или государственные контролеры. Сама функция государства как собственника должна получать необходимые сведения о рисках коррупции при установлении целей и приемлемого уровня риска и при контроле за их соблюдением, отчитываясь о деятельности госпредприятий, разрабатывая политику раскрытия информации и формулируя четкую политику в области вознаграждения для советов директоров. Таким образом риски коррупции и усилия по их снижению должны быть неотъемлемой частью диалога собственника с советами директоров или высшим руководством госпредприятий. Кроме того, может потребоваться создать в подразделениях функции собственника собственный потенциал в области риска и контроля, чтобы распознавать и оценивать тревожные сигналы и уязвимые места на госпредприятиях. В противном случае ответственность за проявления коррупции на госпредприятиях будет возлагаться на государство.

III. Предупреждение и выявление коррупции на уровне госпредприятия

Строительный элемент 5: Требование наличия соответствующих систем управления рисками на госпредприятиях

Государство должно добиваться того, чтобы госпредприятия осознавали риски, управляли ими и, при необходимости, сообщали о них, в том числе о рисках, связанных с коррупцией, и рисках несоблюдения требований (комплаенс-риски). Государство должно ожидать от госпредприятий создания систем управления рисками, соответствующих передовой практике частного сектора. Государства должны добиваться того, чтобы анализ рисков был всеобъемлющим и проводился ежегодно, и требовать включения в него рисков, связанных с коррупцией. Анализ рисков должен позволять учитывать области высоких рисков, как то участие в госзакупках или получение субподрядов, а также включать новые и появляющиеся риски. Управление рисками должно контролироваться руководящими органами на госпредприятии.

Структурный элемент 6: Требование внедрения на самих госпредприятиях высококачественных механизмов добропорядочности

Не вмешиваясь в управление отдельными госпредприятиями, государство должно предпринимать надлежащие шаги для укрепления внутреннего управления на госпредприятиях и содействовать добропорядочности, в том числе путем поручения госпредприятиям внедрять механизмы

внутреннего контроля, встроенные в системы управления рисками, механизмы внутреннего и внешнего аудита и прозрачности и раскрытия сведений, помимо других мер соблюдения этики и комплаенса в соответствии с международно принятой передовой практикой. Государствам следует способствовать профессионализации и развитию потенциала советов директоров. Государства должны предлагать советам и исполнительному руководству принимать все необходимые меры для создания такой корпоративной культуры, в которой ценности госпредприятия и профессиональные ценности известны и соблюдаются, комплаенс не затруднителен, возможности для коррупции сведены к минимуму, а на отклонения получены разрешения.

Структурные элементы 7: Гарантирование независимости госпредприятий и их органов принятия решений

Государству следует добиваться того, чтобы надзор над госпредприятиями осуществлялся эффективными и компетентными советами директоров, имеющими полномочия на осуществление контроля за деятельностью руководства компании и действующими независимо от государства. Это включает в себя меры, не позволяющие политикам занимать места в совете директоров госпредприятий; члены совета отбираются на основе их качеств и согласно прозрачным процедурам; о конфликтах интересов сообщается и меры по ним принимаются во время назначения и в течение нахождения в должности; также в составе каждого совета директоров существует надлежащее число независимых директоров, не связанных с государством. Государства должны добиваться ясности критериев назначения в совет, их непротиворечивости и учета добропорядочности кандидатов. Государству следует выражать свое ожидание относительно того, что совет директоров будет применять аналогичные стандарты к найму генеральных директоров и других членов исполнительного руководства.

IV. Подотчетность госпредприятий и государства

Структурный элемент 8: Требование объективного внешнего контроля госпредприятий и функции собственника

Государства должны добиваться того, чтобы госпредприятия подлежали достаточному внешнему аудиту, который дает заключения о финансовых и нефинансовых результатах. Это означает, что финансовая отчетность госпредприятий подлежит внешнему аудиту на основе высококачественных международно принятых стандартов. Работа соответствующих органов власти на государственном уровне – таких, как высшие контрольные органы или госконтролеры – при анализе результатов деятельности госпредприятий может оказаться полезным дополнением, но не может собой заменить юридически закрепленный внешний аудит. Подразделения функции собственника, как части системы государственного управления, должны проверяться высшим контрольным органом, а его выводы – публиковаться.

Структурный элемент 9: Принятие мер и соблюдение должной правовой процедуры при расследованиях и привлечении к ответственности

Учитывая что случаи коррупции на госпредприятиях ведут к политическим издержкам, государства должны развивать прозрачные процедуры, позволяющие гарантировать, что все потенциальные дела расследуются и ответственные привлекаются к ответственности по мере необходимости. Государствам следует добиваться того, чтобы госпредприятия сами сообщали о выявленных ими незаконных действиях. Соблюдение положений правовых основ должно быть строгим и систематическим, чтобы развеять представление о том, что госпредприятия получают

несправедливое преимущество или защиту от собственника. Государство должно создать механизмы, гарантирующие, что госпредприятия, как и все соответствующие государственные ведомства, без вмешательства со стороны государства, будут полностью сотрудничать с властями. У государства должны быть процедуры дальнейшего взаимодействия с госпредприятиями для устранения возможности повторения, например, путем выработки плана действий по исправлению отсутствия или слабости внутреннего контроля и распространения усвоенных уроков по всей иерархии госпредприятий. После случая коррупции или связанных с ней злоупотреблений государству необходимо также оценить потребность в реформировании самих госпредприятий или того, как оно исполняет свои обязанности.

Структурный элемент 10: Консультации для учета мнений гражданского общества, общественности и СМИ

Государству следует взаимодействовать с заинтересованными сторонами – гражданским обществом, профсоюзами, представителями частного сектора, общественностью и СМИ – при выявлении и решении проблем коррупции на госпредприятиях. Это предусматривает предоставление доступных каналов, по которым заинтересованные стороны могли бы донести свою обеспокоенность. Особое внимание следует уделить тому, чтобы у представителей государства или госпредприятий, которые сами могут иметь отношение к незаконным действиям, не было возможности заглушать критику

Раздел С: Соответствующие ресурсы

- G20-OECD (2015), Принципы корпоративного управления ОЭСР - Группы 20-ти (OECD-G20 Principles of Corporate Governance), <http://www.oecd.org/g20/meetings/antalya/Corporate-Governance-Principles-ENG.pdf>
- Принципы высокого уровня Группы 20-ти в отношении прозрачности и добропорядочности частного сектора (G20 High-Level Principles on Private Sector Transparency and Integrity) <http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/G20-High-Level-Principles-on-Private-Sector-Transparency-and-Integrity.pdf>
- OECD (2017), Рекомендации Совета ОЭСР по вопросам публичной добропорядочности (OECD Recommendation of the Council on Public Integrity), <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>.
- OECD (2015), Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises), <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2615061e.pdf>.
- OECD (2003), Рекомендация Совета ОЭСР по урегулированию конфликта интересов на государственной службе (OECD Recommendation of the Council on Managing Conflict of Interest in the Public Service), <http://www.oecd.org/governance/ethics/2957360.pdf>
- OECD (1997), Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions), http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf.
- Transparency International (TI) (2017), 10 принципов противодействия коррупции для предприятий с государственным участием (10 Anti-Corruption Principles for State-Owned Enterprises) http://files.transparency.org/content/download/2162/13663/file/2017_SOE_Principles_Report_EN.pdf.
- TI (2013), Принципы противодействия компаниями подкупу (Business Principles for Countering Bribery), http://files.transparency.org/content/download/707/3036/file/2013_Business%20Principles_EN.pdf
- Конвенция ООН против коррупции (United Nation's Convention Against Corruption (UNCAC)) (2004), https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf