

УДК 342.9

Р. С. Осипчук
аспірант*Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ АНТИКОРУПЦІЙНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

НАБУ як спеціалізований правоохоронний орган нової формації з перших днів свого існування розпочало процес створення системи управління заходами запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних стандартів та кращих світових практик у цій сфері.

Юридична енциклопедія визначає стандарт (англ. standard – норма, зразок, модель) як документ, що встановлює для загального і багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості у певній галузі. Розробляється він як на матеріальні предмети, так і на норми, правила і вимоги до об'єктів організаційного, методичного, інформаційного, статистичного, техніко-економічного та соціального характеру. Приймається в установленому порядку на основі консенсусу [1].

У юридичній літературі міжнародні стандарти у антикорупційній сфері зазвичай розглядалися у контексті імплементації положень відповідних міжнародних документів, які визначають загальні принципи і стандарти у сфері запобігання та протидії корупції: універсальні та регіональні міжнародні договори проти корупції; міжнародні документи рекомендаційного характеру щодо цілей, форм і методів боротьби із корупцією; відповідні рішення Європейського суду з прав людини, інших міжнародних судів, які стосуються захисту прав і свобод людини від їх порушення внаслідок корупційних злочинів, або ж рішення міжнародних судів проти високопосадовців-корупціонерів (Конвенція ООН проти корупції, ратифікована у 2006 р.; Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією ETS 173, ратифікована 18.10.2006; Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією, ратифікована Україною у 2005 р.; Резолюція VIII Конгресу ООН у Гавані «Практичні заходи боротьби з корупцією»; Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 12.12.1996 «Боротьба з корупцією» (A/RES/51/59) Модельний кодекс поведінки для державних службовців 2000 р.; Стамбульський план дій антикорупційної мережі ОЕСР тощо)[2, с. 100].

Зазначені міжнародні стандарти дійсно відіграють важливу роль у розбудові антикорупційної політики на державному рівні, оскільки містяться у джерелах міжнародного права та адресовані Україні як суб'єкту міжнародно-правових від-

носин. Характеризуючись універсальністю, вони як правило не враховують інституційний аспект, який у межах правових систем окремих країн може мати суттєві відмінності, а тому визначається на рівні національного законодавства.

Водночас у світовій практиці останні десятиріччя активно розвиваються процеси стандартизації саме в галузі антикорупційного менеджменту, обумовлені прийняттям низки нормативних актів, які встановлюють корпоративну відповідальність суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності як за вчинення корупційних діянь, так і за нездатність запобігти хабарництву, що вчиняється від імені юридичної особи.

Найвідомішими з них є федеральний закон США «Про запобігання корупції за кордоном» (Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), введений в дію у 1977 році [3] та Британський закон «Про протидію корупції» (UK Bribery Act), який набув чинності 01.07.2011.

Також, підвалини міжнародної інтеграції у питаннях боротьби з корупцією були закладені з набуттям чинності положень Конвенції Організації економічного співробітництва і розвитку (Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) «Про боротьбу з підкупом посадових осіб іноземних держав при проведенні міжнародних ділових операцій» 15 лютого 1999 року [4].

З метою забезпечення конкурентного бізнес середовища, а також убезпечення компаній від можливих негативних наслідків та фінансових втрат, спричинених неефективністю антикорупційних заходів, провідними міжнародними організаціями, зокрема, (OECD), Світовий банк (World Bank) та Трансперенсі Інтернешнл (Transparency International (TI) напрацьовано значний обсяг рекомендацій та кращих практик антикорупційного менеджменту, які завдяки комплексному та уніфікованому підходу щодо регламентації відповідних комплаєнс-процедур, розробки антикорупційних програм, кодексів професійної етики, оцінки корупційних ризиків тощо визначили певні антикорупційні стандарти як для бізнес середовища, так і для сфери державного управління.

Системний аналіз вищезазначеного доробку дозволяє дійти висновку, що антикорупційний менеджмент – це комплексне поняття, яке поєднує в собі сукупність таких заходів:

– спеціальних заходів, спрямованих на запобігання корупції (фінансовий контроль, інформаційний контроль, обмеження щодо доступу до інформації або ділянок робіт тощо);

– загальних заходів, спрямованих на таку побудову відповідної групи відносин, яка сприяє виключенню або суттєвому зниженню кількості потенційно ризикованих корупційних факторів (експертиза нормативних актів, суміщення професій чи посад, пропаганда та антикорупційна освіта, підвищення рівня фінансування (забезпечення) тощо);

– заходів організації праці, стосунків та взаємодії, спрямованих на управління відносинами у відповідній сфері, яке унеможливує вчинення корупційних діянь (прозорість та контроль з боку спеціальних суб'єктів та громадськості);

– оптимізація системи прийняття рішень, яка повинна звести до мінімуму корупційні прояви в життєдіяльності організації.

При цьому антикорупційний менеджмент вирішує такі завдання:

– побудова суспільних відносин, яка базується на професіоналізмі і цілеспрямованості відповідних суб'єктів, які націлені на результат діяльності у відповідній сфері, а не на власному збагаченні;

– усунення з відносин корупційно ризикових факторів, тобто створення таких умов діяльності, які не спокушають учасників відповідних правовідносин і не провокують їх на пошук шляхів власного збагачення;

– запобігання і попередження корупційних правопорушень, створення атмосфери нестерпності та неприйнятності корупційних проявів у відповідній ділянці правовідносин або напряму діяльності [5, с.63-64].

За визначенням С. Яременка та О. Яременко, антикорупційний менеджмент – це вид організаційно-управлінської діяльності у сферах управління ресурсами організації (фінансові, матеріальні, інформаційні), планування та організації діяльності, управління персоналом, спрямований на створення в державній організації системи запобігання та протидії корупції, усунення причин її виникнення [6].

Б. Головін пропонує розглядати антикорупційний менеджмент як діяльність із розроблення та впровадження антикорупційних стратегій і процедур у публічній і приватній сферах, а також здійснення контролю за їхньою ефективністю [7].

М. А. Аніщенко, дослідивши правовий аспект антикорупційного менеджменту у закладах охорони здоров'я, визначає його як вид організаційно-розпорядчої діяльності керівників, засновників та уповноважених осіб (підрозділів) закладів охорони здоров'я всіх форм власності, що базується на правових нормах, спрямований на створення та функціонування ефективної системи за-

побігання, протидії корупції, а також контролю ефективності антикорупційних заходів.

При цьому основними обов'язковими складовими антикорупційного менеджменту на думку дослідника є: визначення особи (підрозділу), яка відповідальна за запобігання та виявлення корупції, створення необхідних умов для її (його) успішної роботи; розроблення та затвердження необхідних внутрішніх документів із питань антикорупційної діяльності, їхнє постійне своєчасне оновлення; імплементацію антикорупційних норм в інші внутрішні документи; оцінювання корупційних ризиків; забезпечення належного запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; забезпечення відкритості, прозорості діяльності закладу охорони здоров'я; провадження антикорупційної освіти працівників; здійснення належного управління інформацією про корупційні правопорушення; забезпечення постійного ведення необхідних реєстрів і баз даних; контроль і моніторинг за ефективністю антикорупційних заходів [8].

Ми у цілому поділяємо позицію М. А. Аніщенко щодо обов'язкових складових антикорупційного менеджменту, яка переважно ґрунтується на рекомендаціях та кращих практиках у цій сфері. Водночас не зрозуміло, чому автор не відносить до таких складових волю та лідерство вищого керівництва; політику органу, яка забороняє корупційні практики (антикорупційну програму); взаємодію з викривачами корупції, які на рівні стандартизованих підходів традиційно виділяються серед ключових елементів ефективних систем антикорупційного менеджменту.

Зауважимо, що у профільній літературі та рекомендаціях з питань розбудови систем управління заходами запобігання та протидії корупції також використовується поняття комплаєнс або антикорупційний комплаєнс.

Сутність комплаєнс (від англ. compliance – відповідність, виконання вимог, правил) полягає у позначення системи внутрішнього контролю всередині комерційних та некомерційних організацій за дотриманням загальних вимог законодавства, а також галузевих стандартів, правил, вимог до діяльності організації тощо. Часто поняття «комплаєнс» вживається у широкому значенні для позначення системи контролю підприємства за відповідністю його діяльності, а також діяльності його працівників, керівників та сторонніх представників вимогам регуляторних актів. Водночас у вузькому значенні «комплаєнс» або «антикорупційний комплаєнс» позначає систему заходів для дотримання організацією вимог антикорупційного законодавства [9].

З урахуванням того, що поняття «система управління заходами запобігання та протидії корупції», «антикорупційний менеджмент» та «антикорупційний комплаєнс» є максимально набли-

женими за значенням, вважаємо, що вони можуть бути використані як взаємозамінювані.

Міжнародні компанії, дбаючи про захист репутації та запобігання юридичній відповідальності, розвивали та наслідували передовий досвід запровадження та функціонування антикорупційного менеджменту (системи комплаєнс), що з часом привело до накопичення значного світового досвіду в цій сфері.

Таким чином, поява у жовтні 2016 року антикорупційного стандарту ISO 37001:2016 (Anti-bribery management systems – Requirements with guidance for use), розробленого Міжнародною організацією зі стандартизації (International Organization for Standardization) [10], який розроблявся з урахуванням вимог британського стандарту BS 10500:2011 (Specification for an antibribery management system (ABMS)) та багато у чому наслідує його, стала очікуваним кроком.

В Україні стандарт ISO 37001:2016 прийнято як національний стандарт методом підтвердження за позначенням «Системи управління щодо протидії корупції». Вимоги та настанови щодо застосування: ДСТУ ISO 37001:2018 (ISO 37001:2016, IDT) [11].

Зауважимо, що український переклад назви стандарту не є коректним, оскільки автентичний термін «anti-bribery», який дослівно перекладається «протидія хабарництву» замінено терміном «протидія корупції», які не є однорідними, адже юридичні терміни «хабар» та «хабарництво» були вилучені з нормативного обігу внаслідок реформи антикорупційного законодавства. В самому стандарті термін «хабарництво» визначається як пропозиція, обіцянка, передача, отримання або сприяння в отриманні неправомірної вигоди будь-якої вартості (як фінансової так і нефінансової), прямо чи опосередковано, незалежно від місця (місць) порушення вимог закону, у якості мотивації або винагороди на користь особи за певні скоєні дії або бездіяльність стосовно виконання такою особою її обов'язків.

У НАБУ для позначення системи антикорупційного менеджменту використано поняття «система управління заходами протидії корупції», що наближує цю назву до назви стандарту, але, на наш погляд, не повною мірою відповідає сутності такої системи, яка становить собою органічне поєднання заходів запобігання та протидії корупції.

Перевагою стандарту 37001 є повна відповідність вимогам ISO до стандартів системи управління. Такі вимоги включають у себе структуру високого рівня, ідентичний основний текст та загальні терміни базових визначень, які розроблено для зручності користувачів із реалізацією численних стандартів систем управління ISO. Завдяки цьому стандартом 37001 можна користуватися в поєднанні з іншими стандартами систем

управління (наприклад, ISO 9001, ISO 14001, ISO/IEC 27001 і ISO 19600) та стандартами управління (наприклад, ISO 26000 та ISO 31000).

Варто зауважити, що ще у 2004 р. Головним управлінням державної служби України (далі – Голодержслужба) розпочалась робота щодо втілення системи управління якістю у межах проекту «Запровадження системи управління якістю за міжнародним стандартом ISO 9001-2000 в діяльність органів виконавчої влади (на прикладі Голодержслужби)». За результатами проведення у 2005 році сертифікаційного аудиту системи управління якістю Голодержслужба стала першим серед центральних органів виконавчої влади, яка запровадила систему управління якістю ДСТУ ISO 9001-2001, що у свою чергу, стало поштовхом для розгортання цієї діяльності в інших органах виконавчої влади України. У 2006 році, за ініціативи Голодержслужби, постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 № 614 було затверджено Програму запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади (далі – Програма), метою якої було підвищення результативності та ефективності діяльності органів виконавчої влади. Необхідність розроблення Програми обумовлювалася: відсутністю єдиних для всіх органів виконавчої влади стандартів і процедур діяльності; недостатньою орієнтованістю діяльності органів виконавчої влади на задоволення потреб споживачів, зокрема у сфері надання послуг; низькою якістю значної кількості послуг, що надаються органами виконавчої влади; потребою у здійсненні заходів щодо запобігання проявам корупції серед посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

Дія стандарту поширюється на державний, приватний та некомерційний сектор і стосується як безпосередньо, так і опосередковано, наступних явищ:

- а) корупція у державних, приватних та неприбуткових секторах;
- б) корупція з боку організації;
- в) корупція з боку персоналу організації, який виступає від імені такої організації та в її інтересах;
- г) корупція із боку ділових партнерів організації, які від імені такої організації та в її інтересах;
- ґ) корупція в організації;
- д) підкуп працівників організації, пов'язаний із діяльністю організації;
- е) підкуп ділових партнерів організації, пов'язаний із діяльністю організації;
- є) безпосередній та опосередкований підкуп (наприклад, неправомірна вигода, що пропонується або приймається через третю сторону або самою третьою стороною).

Перевагами побудови Системи управління щодо протидії корупції відповідно до стандарту є:

ефективне запобігання, виявлення та усунення корупційних ризиків в організації;

уникнення витрат, пов'язаних з корупцією;

уникнення негативного впливу на репутацію організації внаслідок вчинення корупційних дій;

підвищення довіри до організації та її керівництва як з боку працівників, так і з боку третіх осіб, які з нею взаємодіють.

Структура стандарту ISO 37001:2016 складається з наступних елементів:

1. Сфера застосування
2. Нормативні посилання
3. Термінологія і визначення
4. Контекст організації
5. Керівництво
6. Планування
7. Підтримка
8. Функціонування
9. Оцінка виконання
10. Удосконалення.

Зауважимо, що в основу стандарту закладено ризик-орієнтований підхід, який будується на ключових положеннях ризик-менеджменту. На сьогодні ризик-менеджмент – це одна з наук, що найдинамічніше розвиваються серед усього спектру напрямків менеджменту. При цьому ризик-менеджмент досліджується різними галузями наук і, насамперед, розглядається як управління підприємством (або процесом, явищем) у цілому, з урахуванням впливу ризиків на основі їх ідентифікації, оцінки та аналізу, а також вибору і використання методів нейтралізації їх наслідків, з метою досягнення прийняттого співвідношення між рівнем ризику та стратегічними можливостями об'єкта управління.

У світовій практиці активно розвиваються процеси стандартизації в галузі управління ризиком, у тому числі на національному та міжнародному рівнях. Використані в стандартах з ризик-менеджменту підходи до організації процесу управління ризиками носять загальний характер, відрізняються ступенем деталізації. Їх безсумнівною цінністю з позиції розвитку ризик менеджменту в Україні є визначення загального напрямку процесів побудови корпоративних систем управління ризиком на практиці.

Більш детально міжнародні стандарти управління ризиками будуть розглянуті у наступних розділах роботи.

У квітні 2019 року за результатами успішного проходження сертифікаційного аудиту відповідності системи управління заходами протидії корупції вимогам міжнародного стандарту ISO 37001:2016 НАБУ отримало міжнародний сертифікат, який засвідчив, що підрозділи та процеси у НАБУ функціонують у повній відповідності до вимог міжнародного стандарту ISO 37001:2016 та згідно із Законами України «Про запобігання ко-

рупції» та «Про Національне антикорупційне бюро України». За результатами конкурсного відбору, проведеного світовим лідером в галузі сертифікації систем корпоративного управління – компанією PECB Group Inc (Professional Evaluation and Certification Board, Монреаль, Канада) НАБУ було визнано кращим серед європейських організацій. Відповідну відзнаку вручено на заході у м. Брюссель (Бельгія) 3 жовтня 2019 року.

Таким чином, НАБУ стало першим в Україні та одним із перших у Європі та світі правоохоронним органом, який підтвердив повну відповідність розбудованої системи антикорупційного менеджменту стандарту ISO 37001:2016, започаткувавши кращі світові практики у цій сфері.

Варто наголосити, що визнані та рекомендовані міжнародною спільнотою ключові елементи системи антикорупційного комплаєнс переважно були імplementовані у національне законодавство під час антикорупційної реформи 2014 року. Так, Закон України «Про запобігання корупції» містив принципово нові або суттєво оновлені положення щодо: антикорупційних програм державних інституцій та юридичних осіб (ст. 19, розділ X Закону); заходів запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням (розділ IV Закону); запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (розділ V Закону); захисту викривачів корупції (розділ VIII Закону); оцінки корупційних ризиків (ст. ст. 11, 12, 17, 19, 50, 52, 56, 61, 63 Закону) тощо.

Література

1. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Українська енциклопедія, 1998. – Т. 5. – 733 с.
2. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія / автор. кол. ; В. В. Василевич, Т. Е. Василевська, В. Ф. Нестерович, Е. В. Расюк, А. В. Савченко, В. Л. Федоренко (кер.) та ін. ; за ред. проф. Ю. В. Ковбасюка і проф. В. Л. Федоренка. – К. : Видавництво Ліра-К, 2016. – 524 с.
3. 2016 рік був рекордним з точки зору правозастосування FCPA за всю історію його існування – 27 компаній заплатили близько 2,48 млрд. доларів США у зв'язку з порушенням вимог FCPA. Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD_%D0%BF%D1%80%D0%BE_%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D1%96%D1%8E_%D0%B7%D0%B0_%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC.
4. Антикорупційний комплаєнс. Посібник для програми з підготовки осіб, відповідальних за реалізацію антикорупційної програми. Режим доступу: <https://cgpa.com.ua/wp-content/uploads/2018/07/Compliance.pdf>.
5. Романов М. В. Основні засади запобігання корупції / М. В. Романов; ГО «Харківська правозахисна група». – Харків: ТОВ «Видавництво «Права людини», 2017. – 176 с.

6. Яременко С., Яременко О. Антикорупційна програма як інструмент антикорупційного менеджменту державної організації. Держслужбовець. 2016. №1. URL.: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2016/january/issue-1/article-14777.html>.

7. Головкін Б. Антикорупційний менеджмент у митній справі. Фіскальна політика в Україні в кримінально-правовому вимірі : зб. тез доп. Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції, 26 квітня 2016. Вінниця : Нілан-ЛТД, 2016. С. 60–65. URL.: http://dSPACE.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11166/1/Golovkin_60-65.pdf.

8. Аніщенко М.А. Актуальні питання фармацевтичної і медичної науки та практики. – 2019. – Т. 12, № 2(30). – С. 209–214 URL.: <http://pharmed.zsmu.edu.ua/article/viewFile/171228/172676>.

9. Антикорупційний комплаєнс. Посібник для програми з підготовки осіб, відповідальних за реалізацію антикорупційної програми. Режим доступу: <https://cgpa.com.ua/wp-content/uploads/2018/07/Compliance.pdf>.

10. Anti-bribery management systems – Requirements with guidance for use: ISO 37001:2016. – Женева: ISO, 2016. – 54 с.

11. Системи управління щодо протидії корупції. Вимоги та настанови щодо застосування: ДСТУ ISO 37001:2016 (ISO 37001:2016, IDT). – [Чинний від 2020-01-01]. – К.: ДП «УкрНДНЦ», 2019. – 54 с.

Анотація

Осіпчук Р. С. Загальна характеристика системи антикорупційного менеджменту Національного антикорупційного бюро України. – Стаття.

У статті розглянута загальна характеристика системи антикорупційного менеджменту Національного антикорупційного бюро України. Вказано, що зазначені міжнародні стандарти дійсно відіграють важливу роль у розбудові антикорупційної політики на державному рівні, оскільки містяться у джерелах міжнародного права та адресовані Україні як суб'єкту міжнародно-правових відносин. Характеризуючись універсальністю, вони як правило не враховують інституційний аспект, який у межах правових систем окремих країн може мати суттєві відмінності, а тому визначається на рівні національного законодавства.

Водночас наголошено, що у світовій практиці останні десятиріччя активно розвиваються процеси стандартизації саме в галузі антикорупційного менеджменту, обумовлені прийняттям низки нормативних актів, які встановлюють корпоративну відповідальність суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності як за вчинення корупційних діянь, так і за нездатність запобігти хабарництву, що вчиняється від імені юридичної особи.

Констатовано, що НАБУ стало першим в Україні та одним із перших у Європі та світі правоохоронним органом, який підтвердив повну відповідність розбудованої системи антикорупційного менеджменту стандарту ISO 37001:2016, започаткувавши кращі світові практики у цій сфері. Наголошено, що визнані та рекомендовані міжнародною спільнотою ключові елементи

системи антикорупційного комплаєнс переважно були імплементовані у національне законодавство під час антикорупційної реформи 2014 року. Так, Закон України «Про запобігання корупції» містив принципово нові або суттєво оновлені положення щодо: антикорупційних програм державних інституцій та юридичних осіб (ст. 19, розділ X Закону); заходів запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням (розділ IV Закону); запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (розділ V Закону); захисту викривачів корупції (розділ VIII Закону); оцінки корупційних ризиків (ст.ст. 11,12,17,19,50,52,56,61,63 Закону) тощо.

Ключові слова: антикорупційний менеджмент, Національне антикорупційне бюро України, антикорупційна політика.

Summary

Osipchuk R. S. General characteristics of the anti-corruption management system of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. – Article.

The general characteristics of the anti-corruption management system of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine are considered in the article. It is stated that these international standards really play an important role in the development of anti-corruption policy at the state level, as they are contained in the sources of international law and addressed to Ukraine as a subject of international legal relations. Characterized by universality, they usually do not take into account the institutional aspect, which within the legal systems of individual countries may have significant differences, and therefore is determined at the level of national legislation.

At the same time, it is emphasized that in recent decades the standardization processes in the field of anti-corruption management have been actively developing in the world, due to the adoption of a number of regulations establishing corporate responsibility of foreign economic entities for corruption name of the legal entity.

It was stated that NABU became the first law enforcement agency in Ukraine and one of the first in Europe and the world to confirm full compliance of the developed anti-corruption management system with the ISO 37001:2016 standard, initiating the best world practices in this field. It was emphasized that the key elements of the anti-corruption compliance system recognized and recommended by the international community were mainly implemented in the national legislation during the 2014 anti-corruption reform. Thus, the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” contained fundamentally new or significantly updated provisions on: anti-corruption programs of state institutions and legal entities (Article 19, Section X of the Law); measures to prevent corruption and corruption-related offenses (Section IV of the Law); prevention and settlement of conflicts of interest (Section V of the Law); protection of whistleblowers (section VIII of the Law); assessment of corruption risks (Articles 11, 12, 17, 19, 50, 52, 56, 61, 63 of the Law), etc.

Key words: anti-corruption management, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, anti-corruption policy.