



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ



РОЛЬ ЛІДЕРА У ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ:

АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД
ВПРОВАДЖЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ
«TONE AT THE TOP»



2022

Аналітичне дослідження «Роль лідера у протидії корупції: аналітичний огляд впровадження концепції «Tone At The Top»» підготовлено у межах спільного проєкту Національного агентства з питань запобігання корупції та Програми розвитку ООН в межах Програми ООН із відновлення та розбудови миру за фінансової підтримки Європейського Союзу.

Програму ООН із відновлення та розбудови миру реалізують чотири агентства ООН: Програма розвитку ООН (ПРООН), Структура ООН з питань гендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок (ООН Жінки), Фонд ООН у галузі народонаселення (UNFPA) і Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО).

Програму підтримують дванадцять міжнародних партнерів: Європейський Союз (ЄС), Європейський інвестиційний банк (ЄІБ), Посольство США в Україні, а також уряди Данії, Канади, Нідерландів, Німеччини, Норвегії, Польщі, Швейцарії, Швеції та Японії.

За зміст цієї публікації відповідають виключно її автори, і її жодним чином не можна вважати такою, що відбиває погляди ООН та/або Європейського Союзу.

Автори:

Юлія Ломжець, індивідуальна національна консультантка Програми ООН із відновлення та розбудови миру, кандидатка політичних наук, доцентка

Андрій Галай, доктор юридичних наук, професор

Сергій Деркач, керівник Департаменту запобігання та виявлення корупції Національного агентства з питань запобігання корупції

Катерина Дацко, керівниця відділу професійного розвитку уповноважених підрозділів Департаменту запобігання та виявлення корупції Національного агентства з питань запобігання корупції

У цьому дослідженні узагальнено норми міжнародних актів та стандартів, положення українського законодавства, якими впроваджується концепція «Tone at the Top».

Особливим акцентом представленого дослідження став опис позитивних і негативних практик лідерства в питаннях протидії корупції закордоном і в Україні.

Проведений аналіз дозволив зробити висновки, визначити тенденції у розвитку концепції «Tone at the Top», а також окреслити ключові етапи розробки та запровадження ефективної антикорупційної системи організації.

Зміст

4	Вступ
6	1. Міжнародні стандарти лідерської ролі керівника у питаннях запобігання та виявлення корупції
17	2. Міжнародна практика впровадження концепції «Tone at the Top»
27	3. Законодавчі основи лідерської ролі керівника/-ці у питаннях запобігання та виявлення корупції
41	4. Стан впливу керівників на запобігання корупції в Україні
45	5. Українська практика впровадження концепції «Tone at the Top»
53	Висновки

Вступ

Корупція є однією з найгостріших глобальних проблем сучасності, від розв'язання яких залежить подальший розвиток світової спільноти загалом. Толерування корупції послаблює демократію та державне управління, що призводить до порушень прав людини, спотворює ринкові механізми, погіршує якість життя людей, сприяє збільшенню злочинності та інших загроз. Це найнебезпечніше явище є у всіх країнах — великих і малих, багатих і бідних.

Відповідно до опитування, яке проводилося серед людей з різних країн світу у 2018 році, 73 особи зі 100 вважають, що між корупцією та керівництвом існує прямий зв'язок. Населення впевнене, що корупція походить від людей при владі, і це переважно лідери, які вирішили вчинити незаконну діяльність для власної вигоди¹.

За останні десятиліття міжнародною спільнотою було впроваджено ряд глобальних міжнародних актів з протидії та запобігання корупції, аналіз яких наголошує на важливості політичної волі урядів країн. Висока відповідальність та усвідомлення влади забезпечує розробку ефективних національних стандартів протидії корупції. Але цього не достатньо, оскільки така боротьба повинна відбуватися на всіх рівнях у всіх державних і недержавних організаціях. За таких умов вирішальною стає роль керівника-лідера організації.

Концепція «Tone at the Top» (переклад з англ. «тон згори») або «Leader's Voice» (переклад з англ. «голос лідера») походить від американських аудиторських кампаній, які у своїх звітах вказували на важливість ролі керівника у забезпеченні ефективності внутрішніх процесів контролю та етики.

Затвердження цієї концепції в США на законодавчому рівні відбулося після ряду корупційних скандалів та численних випадків фінансового шахрайства, у таких компаніях як Enron, WorldCom та ін. Саме це сприяло прийняттю у США Закону Сарбейнса Окслі (SOX) 2002², який популяризував концепцію «Tone at the Top».

Відповідно до норм цього закону, звіти компанії повинні:

1) визначати відповідальність керівництва за встановлення та підтримку відповідної структури внутрішнього контролю та процедур складання фінансової звітності;

1 Goma Yasser. Leadership and Corruption. 2018. URL: https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/16563/1/master_yasser_gomma.pdf

2 Sarbanes-Oxley Act. 2002. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1883/pdf/COMPS-1883.pdf>

2) містити оцінку станом на кінець останнього фінансового року, ефективності внутрішньої структури контролю та процедур кампанії для складання фінансової звітності.

Цей закон закріпив в США ключову роль керівника у процесі запровадження та реалізації політик контролю та етики. Сьогодні всі компанії, які бажають співпрацювати з бізнесом або вести власний бізнес у США, зобов'язані дотримуватись вимог цього закону.

Позитивний американський досвід сприяв поширенню концепції «Tone at the Top». У міжнародні стандарти та національне законодавство різних країн було впроваджено норми, які покладають відповідальність за успішність внутрішніх антикорупційних політик саме на керівника.

Аналіз цих норм, а також практики їхньої реалізації, є важливим і для України, де протягом останніх років відбуваються процеси впровадження нових антикорупційних політик і реформування антикорупційної інфраструктури. Усвідомлення цінності антикорупційної роботи та власної відповідальності за запобігання та виявлення корупції керівниками державних організацій та приватних компаній є визначальними чинниками успіху цих змін.

При цьому керівники як державних організацій, так і бізнесу потребують конкретних інструментів для менеджменту, які забезпечать ефективність їхніх дій з розбудови та забезпечення ефективної системи запобігання та виявлення корупції на рівні окремої інституції. У пропонованому аналітичному огляді ми провели аналіз норм міжнародних актів та стандартів, українського законодавства, навели конкретні приклади позитивних і негативних практик їхньої реалізації за кордоном і в Україні. Цей аналіз дозволив зробити висновки, визначити тенденції у розвитку концепції «Tone at the Top», а також визначити ключові етапи розробки та запровадження ефективної антикорупційної системи організації.

1. Міжнародні стандарти лідерської ролі керівника у питаннях запобігання та виявлення корупції

Необхідність протидії корупції на світовому рівні визнана у низці міжнародних документів, розроблених Організацією Об'єднаних Націй, Радою Європи, Організацією економічного співробітництва та розвитку, Європейським Союзом та Організацією американських держав.

Серед них:

- Конвенція з боротьби з підкупом посадових осіб іноземних держав у разі проведення міжнародних ділових операцій від 21 листопада 1997 року;
- Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 27.01.1999 №ETS173 (ратифікована Україною 27 січня 1999 року);
- Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією Ради Європи від 04.11.1999 (ратифікована Україною 4 листопада 1999 року);
- Конвенція ООН проти корупції 31 жовтня 2003 року (ратифікована Україною 18 жовтня 2006 року).

Усі ці документи спрямовані на об'єднання зусиль урядів держав з метою встановлення юридичної відповідальності за різні прояви корупції та розробку інструментів запобігання корупції як на національному, так і на локальному рівнях.

Наприклад, Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції³ заохочує держави до запобігання корупції не лише у публічному, а й у приватному секторі: «Кожна Держава-учасниця вживає заходів згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, спрямованих на запобігання корупції в приватному секторі, посилення стандартів бухгалтерського обліку та аудиту та, у належних випадках, установлення ефективних, відповідних і стримувальних цивільно-правових, адміністративних або кримінальних санкцій за невиконання таких заходів» (ч. 1. ст. 12).

Цією нормою Конвенція визнає, що держава самотійно не зможе протидіяти корупції, доки кожна інституція не буде відігравати свою роль у цьому процесі та не стане партнером держави на шляху до змін.

3 United Nations Convention Against Corruption. 2004. URL: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

Посилює роль доброчесності керівництва держави Резолюція Генеральної Асамблеї ООН, якою прийнято Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб. Цей документ визначає значення та інструменти запобігання корупції у діяльності найвищих ланок керівництва державою.⁴

*Міжнародні нормативні документи прямо не визначають інструменти втілення провідної ролі керівників у побудові системи протидії корупції, їхні норми акцентують **значення політичної волі та визнають відповідальність керівництва держави за ефективність запровадження таких інструментів на рівні країни та сприяння аналогічним зусиллям на рівні організацій.***

Разом з тим, світовий економічний простір, зокрема і публічна сфера, потребують стандартизації підходів до організації та функціонування антикорупційних систем на локальному рівні. Адже, як і кожен управлінський процес, сфера антикорупції вимагає системного підходу. Міжнародні глобальні нормативно-правові акти не містять конкретних настанов для керівників щодо того як побудувати ефективну антикорупційну систему в організації.

Саме тому кращі світові практики антикорупції ґрунтуються на правилах, у яких закладено досвід та професіоналізм експертів окремих інституцій або галузей в цілому. Такими правилами є **міжнародні стандарти ISO**. Роль Міжнародної організації зі стандартизації (International Organization for Standardization/ISO) полягає у сприянні міжнародній координації та стандартизації міжнародних стандартів у різних сферах.

У напрямку антикорупції таким стандартом як для публічної, так і приватної сфери є **ISO 37001:2016 Anti-bribery management systems**⁵ (переклад з англ. «Менеджмент у сфері протидії корупції») — міжнародний стандарт, який найповніше визначає принципи та інструменти для ефективного запобігання, виявлення та протидії корупції, що повинні бути запроваджені у внутрішні політики організації. Антикорупційні політики можуть бути прийняті незалежно від наявної загальної системи управління організацією або ж інтегровані в неї.

Стандарт також визначає зобов'язання керівництва щодо запровадження ефективних антикорупційних політик, проведення їх регулярного моніторингу, перегляду та удосконалення.

Цінність ISO 37001 полягає в тому, що він не просто визначає зобов'язання керівництва щодо антикорупційної діяльності, але й надає реальні інструменти, які може використати керівник в процесі запровадження антикорупційної політики. Структура Стандарту побудована з двох частин: перша — норми стандарту, друга — настанови з використання цих норм (інформаційне керівництво).

Важливою складовою антикорупційної політики організації є управління корупційними ризиками, що визначено в ISO 37001. Однак норм цього стандарту не достатньо для забезпечення ефективності процесу.

4 Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб. 1997. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/762/75/PDF/N9776275.pdf?OpenElement>.

5 ISO 37001:2016 Anti-bribery management systems. 2016. URL: <https://www.sist.org.cn/xwzx/tzgg/201804/P020190301519827489288.pdf>

Саме тому міжнародні стандарти додатково визначають комплекс норм з управління ризиками. Таким керівництвом є стандарт **ISO 31000:2018 Risk management**⁶ — (переклад з англ. «Управління ризиками»). Цей стандарт є настановою для управлінської роботи з ризиками організації, зокрема і корупційними.

Стандарти ISO не є обов'язковими до виконання на рівні закону, але вони мають велике значення для розвитку організації. Разом з тим, ті компанії, які пройшли сертифікацію і впроваджують антикорупційну політику та практикують антикорупційну культуру у своєму робочому просторі, користуються більшою довірою та визнанням з боку іноземних інвесторів і партнерів.

Не лише стандарти ISO вимагають лідерства від керівника у процесах запобігання корупції в організації. Від компаній, які ведуть зовнішньоекономічну діяльність, зазвичай вимагають окрім дотримання стандартів ISO ще й відповідності антикорупційним політикам та настановам тих міжнародних організацій, з якими вони мають намір співпрацювати або отримати фінансову підтримку.

Серед таких організацій: Організація Об'єднаних Націй (ООН), Світовий Банк, Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Настанови цих глобальних міжнародних організацій мають вплив на рівні вищезгаданих міжнародних стандартів та ґрунтуються на їх нормах. Серед зазначених актів варто виокремити наступні:

- Настанова ООН з антикорупційної етики та дотримання вимог для бізнесу 2013 року⁷ визначає тон зверху ключовим фактором для впровадження ефективної антикорупційної політики організації. Керівництво повинно задавати тон і демонструвати прихильність до антикорупційних політик організації;
- Рекомендації OECD з подальшої боротьби з корупцією іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях для бізнесу 2021 року⁸ Рекомендації визначають, що керівництво зобов'язане робити публічні заяви у своїх річних звітах та оприлюднювати політики з етики, доброчесності та антикорупції. Цими рекомендаціями також визначено значення зовнішнього моніторингу за доброчесністю діяльності організації засобами створення наглядових рад, аудиторських комітетів тощо;
- Настанова Французького антикорупційного агентства для бізнесу та приватного сектору⁹ містить цілий розділ, який присвячений ролі керівника у питанні запобігання корупції. Цей документ визначає, що керівництво повинне: зробити запобігання та виявлення корупції пріоритетом для організації; переконатися, що ресурси, виділені на запобігання та виявлення корупції, є пропорційні ризикам; повинне жорстко ставитися до будь-яких випадків корупції та підтвердити свою відданість антикорупційним політикам, повідомляючи про свою рішучість боротися з корупцією всередині країни та за її межами.

6 ISO 31000:2018 (Risk management). 2018. URL: [https://pqm-online.com/assets/files/pubs/translations/std/iso-31000-2018-\(rus\).pdf](https://pqm-online.com/assets/files/pubs/translations/std/iso-31000-2018-(rus).pdf)

7 Настанова ООН з антикорупційної етики та дотримання вимог для бізнесу. 2013. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498_Ebook.pdf

8 Рекомендації OECD з подальшої боротьби з корупцією іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях для бізнесу. 2021. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378>

9 Настанова Французького антикорупційного агентства для бізнесу та приватного сектору. 2020. URL: <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/French%20AC%20Agency%20Guidelines%20.pdf>

Ці документи доповнюють та уточнюють для керівництва організацій інструментарій для забезпечення ефективного функціонування внутрішніх антикорупційних політик, але найповніше ці інструменти визначені у ISO 37001 та 31000. Норми ISO покладені у численні рекомендації та настанови з етики, доброчесності та антикорупції міжнародних організацій, фінансових установ та інших інституцій, що ведуть свою діяльність по всьому світу.

Саме тому міжнародні стандарти ISO визнаються найбільш системним документом для використання в процесі розробки антикорупційних політик організацій, які складаються в антикорупційну систему організації, що слугує досягненню її стратегічних цілей.

Кожна організація унікальна і, відповідно, вимагає індивідуальних підходів до антикорупційної системи. Аналіз міжнародних стандартів дозволив визначити ключові етапи розробки та запровадження ефективної антикорупційної системи організації. Наведемо тлумачення норм вищезгаданих Стандартів з позиції ролі лідера (керівника) на всіх етапах розвитку антикорупційної системи організації.

Етап 1. Розподіл відповідальності за антикорупційні політики організації

Стандарт **ISO 37001** розмежовує два рівні керівництва організації та відповідно і відповідальності за антикорупційні політики, а саме:

Перший рівень відповідальності

«Керівний орган» — правління організації (наглядова рада, рада директорів), яке несе найвищу відповідальність за діяльність компанії та визначення стратегії її розвитку (п. 3.7).

Керівний орган відповідає за **визначення та забезпечення гарантій стратегічного напрямку** антикорупційної діяльності організації.

За Стандартом, керівний орган повинен продемонструвати лідерство та відданість антикорупційним політикам організації шляхом:

- затвердження антикорупційної політики компанії;
- забезпечення узгодженості стратегії організації та антикорупційної політики;
- перевірки та отримання у звітні періоди інформації про ефективність антикорупційних політик;
- забезпечення процесу реалізації антикорупційної політики достатніми ресурсами (фінансовими, матеріально-технічними, експертними, комунікаційними) (п. 5.1.1).

Другий рівень відповідальності

«Вище керівництво» — найняті менеджери, які працюють на найвищих керівних посадах в організації (залежно від розмірів організації – це може бути одна особа або група осіб, наприклад, виконавчий директор, генеральний директор, операційний директор та їх заступники). Цей рівень керівників несе відповідальність за **досягнення стратегічних цілей організації** та є підзвітним керівному органу (п. 3.6).

Вище керівництво несе відповідальність за впровадження та ефективне функціонування антикорупційних політик організації. Роль вищого керівництва як операційних менеджерів визначена більш широко та розкривається у наступних етапах розбудови антикорупційної політики організації. (п. 5.1.2)

Стандарт додатково визначає, що за відсутності керівного органу організації стратегічні заходи повинні виконуватися вищим керівництвом. Саме тому норми міжнародних стандартів актуальні для всіх організацій, незалежно від обсягів бізнесу та форми його власності.

Етап 2. Створення та забезпечення діяльності антикорупційного підрозділу

Обов'язок керівника створити антикорупційний підрозділ (або запровадити штатну посаду — уповноважені з питань запобігання та виявлення корупції, комплаєнс-офіцери, антикорупційний професіонал), який буде відповідальний за антикорупційний напрям організації, що визначено в **ISO 37001** (п. 5.3.2.)

Частина А6.1 інформаційних роз'яснень Стандарту визначає, що керівник зобов'язаний створювати штат антикорупційної служби, враховуючи такі особливості своєї організації:

- розміри організації, її структуру;
- масштаби ризиків;
- обсяги завдань, визначені стратегією організації у напрямі антикорупції.

Статус антикорупційного підрозділу.

Стандарт визначає, що саме від керівника/-ці залежить **статус антикорупційної служби**, і що він/вона зобов'язаний популяризувати антикорупційний напрям та політики в цілому на своєму лідерському рівні.

Формування статусу антикорупційного професіонала або підрозділу досягається шляхом забезпечення керівником таких гарантій антикорупційного підрозділу:

- **незалежність** у прийнятті рішень. Антикорупційний підрозділ повинен бути підпорядкований безпосередньо керівнику/-ці організації та мати доступ як до вищого керівництва, так і до керівного органу, що гарантуватиме вчасну передачу інформації, у випадку виявлення порушень антикорупційної політики організації;
- **інтегрованість** антикорупційного підрозділу в усі напрями діяльності організації. Керівник/-ця повинен представити антикорупційних працівників керівному складу організації та всьому персоналу, залучити представників антикорупційного підрозділу до колегіальних органів організації. Інтеграції також сприяє регулярне заслуховування інформації від власників процесів щодо стану виконання антикорупційних заходів у кожному підрозділі;
- **ресурсне забезпечення** — стандарт визначає, що керівник/-я зобов'язаний забезпечити достатніми для роботи ресурсами антикорупційний підрозділ організації, а саме: робочим простором та обладнанням, якісними інформаційними та аналітичними ресурсами (аналітичні бази даних, професійні видання), які досить часто є платними, комунікаційними ресурсами для поширення антикорупційних політик. Це не є вичерпним переліком, його може бути розширено залежно від потреб антикорупційного підрозділу;
- **компетентність** — антикорупційна робота вимагає спеціалізованих знань та вмінь

працівників антикорупційного підрозділу, тож керівник повинен сприяти та забезпечувати додаткове навчання персоналу антикорупційного підрозділу (підвищення кваліфікації, спеціалізоване навчання, експертні консультації, зокрема від представників експертної громадськості та бізнес-відповідність, якісні професійні інформаційні ресурси).

Лідерство у процесі формування статусу та надання гарантій антикорупційному підрозділу виражається у розумінні керівником того факту, що антикорупційна робота не приносить прибутку, але вона є запобіжником репутаційних та фінансових втрат, які можуть настати в результаті порушення працівниками організації норм антикорупційного законодавства.

Етап 3. Антикорупційний аналіз контексту організації та оцінювання корупційних ризиків

Стандарт **ISO 37001** встановлює відповідальність керівника за створення та запровадження антикорупційних політик організації.

Щоб антикорупційні політики були ефективними, керівнику необхідно провести підготовчу роботу, здійснивши такі заходи:

- дослідити контекст організації та зрозуміти всі її бізнес-процеси;
- оцінити корупційні ризики організації у кожному з цих процесів.

Вимога до керівництва дослідити контекст організації також визначена у **Настанові ООН для бізнесу з антикорупційної етики та дотримання вимог (Розділ C1)**⁶

Для дослідження контексту організації керівнику необхідно проводити інтерв'ю з кожним власником процесу, в першу чергу, для розуміння цього процесу і разом з тим, показуючи свою прихильність до антикорупційних політик організації.

Процес оцінки ризиків організації, зокрема і корупційних, повніше визначає **ISO 31000:2018 «Risk management»**.

У таблиці наведемо норми, де визначена лідерська роль керівника у процесі дослідження контексту організації та оцінки ризиків.

Зазначення статті	Цитата з нормативного акту	Тлумачення в частині ролі керівника/-ці
5.2. Лідерство та відповідальність	<i>Вищому керівництву та наглядовим органам слід забезпечувати інтеграцію ризик-менеджменту у всі види діяльності організації та демонструвати лідерство.</i>	Пряма вказівка на те, що саме з керівника/-ці починається процес управління ризиками, і що від його лідерства та доброчесності залежить успішність цього процесу. Керівник/-ця повинен визнати, що всі процеси організації потребують оцінки ризиків, навіть там, де з першого погляду процес здається достатньо прозорим.

Зазначення статті	Цитата з нормативного акту	Тлумачення в частині ролі керівника/-ці
5.3 Інтеграція	<i>Інтеграція ризик-менеджменту заснована на розумінні організаційних структур та контексту. Управління ризиками здійснюється у кожній частині структури організації. Кожна людина в організації відповідає за управління ризиками.</i>	Норма визначає, що керівник/-ця повинен дослідити контекст організації, розуміти всі бізнес-процеси та оцінити ризики в цих процесах, розробити систему ризик-менеджменту організації. Керівник/-ця власним прикладом повинен забезпечити розуміння кожним працівником організації системи ризик-менеджменту, інтегруючи таким чином її у всі бізнес-процеси організації.
5.4.2 Демонстрація прихильності до управління ризиками	<i>Вищому керівництву та наглядовим органам слід демонструвати постійну відданість управлінню ризиками. Це може бути реалізовано за допомогою політики, програмної заяви або іншим способом, що чітко відбиває цілі та відданість організації ризик-менеджменту.</i>	Визначає, що керівництво всіх рівнів повинен забезпечити поширення та комунікацію (шляхом публічних заяв, прийняття політик управління ризиками, включення вимог до тримання таких політик діловими партнерами організації) політик з управління ризиками серед персоналу організації та ділових партнерів, що забезпечує необхідний статус цих політик та толерування їх всіма працівниками організації.
5.4.3 Визначення організаційних функцій, повноважень, відповідальності та підзвітності	<i>Вищому керівництву та наглядовим органам слід забезпечувати, щоб повноваження, відповідальність та підзвітність для відповідних ролей щодо управління ризиками визначалися та доводилися до відома відповідних осіб на всіх рівнях організації.</i>	Підсилення вимоги ISO 37001 щодо розподілу та делегування функцій керівника в управлінні ризиками, яка також вказує на те, що керівник повинен забезпечити незалежність та інтегрованість відповідального підрозділу (зокрема антикорупційного) та сприяти доведенню політик управління ризиками на всіх рівнях організації.
5.4.4 Розподіл ресурсів	<i>Вищому керівництву та наглядовим органам (у застосовних випадках) слід розподіляти відповідні ресурси для управління ризиками.</i>	Підсилення вимоги ISO 37001 щодо того, що підрозділ, який здійснює оцінювання та аналіз ризиків повинен мати достатні ресурси та повноваження для ефективної роботи.

Етап 4. Розробка антикорупційних політик

Антикорупційні політики спроможні не лише дати чітке розуміння партнерам, міжнародним організаціям та інвесторам, що в організації неприпустима неетична та недоброческа поведінка, але й сприяють інтеграції антикорупційних принципів на всіх рівнях — від керівництва до кожного працівника.

Міжнародні стандарти визначають, що розробка антикорупційних політик є завданням антикорупційного підрозділу. Разом з тим, норми стандартів визнають, що керівництво

повинно бути залучене й до процесів розробки антикорупційних політик, що також підсилено нормами **Настанови ООН для бізнесу з антикорупційної етики та дотримання вимог (розділ C1)**¹⁰, а саме:

- керівництво повинно бути залученим до процесів розробки антикорупційних політик, навіть якщо делегувало цю функцію антикорупційному підрозділу або консалтинговій компанії. Це зумовлено тим, що лише керівник може оцінити ефективність політики відносно бізнес-процесів компанії та особливостей її організаційної структури;
- керівник/-ця повинен поширювати свою лідерську позицію щодо необхідності дотримання антикорупційної політики організації серед її працівників, керівного складу та зовнішніх стейкхолдерів (публічне визнання під час офіційних заяв, укладання угод, налагодження партнерства, спілкування з громадськістю), а також демонструвати на власному прикладі неприпустимість порушення антикорупційних обмежень (отримання подарунків, прийняття рішень в умовах конфлікту інтересів, суміщення посад та інших видів діяльності).

Настанова додатково визначає, що вище керівництво повинно визначити сферу та масштаби деяких елементів програми, таких як:

- рівень публічної звітності за результатами виконання антикорупційної політики;
- чи буде програма проходити якусь незалежну (експертну) оцінку;
- чи буде компанія брати участь у добровільних ініціативах (наприклад, Глобальний договір ООН) чи брати участь в ініціативах колективних дій.

Оновлені **Рекомендації з подальшої боротьби з корупцією іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях для бізнесу Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD) 2021 року**¹¹ розширюють цю норму рекомендацією керівництву компаній робити заяви у своїх річних звітах або іншим чином публічно оприлюднювати свої програми або заходи щодо внутрішнього контролю, етики та відповідності, включно з тими, які сприяють запобіганню та виявленню корупції. (*п. iii Розділ C*)

Керівник/-ця повинен враховувати, що антикорупційні політики необхідно переглядати. *п. 5.1.2. ISO 37001* ставить вимогу постійного вдосконалення антикорупційних політик у такі способи:

- 1) Керівний орган повинен формувати практику постійного вдосконалення антикорупційних політик організації.
- 2) Вище керівництво повинно регулярно звітувати перед керівним органом про ефективність роботи антикорупційних політик, а також про підозри щодо серйозних або систематичних випадків корупції (у випадку, якщо в організації два рівні керівництва).

10 Настанова ООН з антикорупційної етики та дотримання вимог для бізнесу. 2013. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498_Ebook.pdf

11 Рекомендації OECD з подальшої боротьби з корупцією іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях для бізнесу. 2021. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378>

Етап 5. Формування обізнаності щодо антикорупційних політик організації

Формування обізнаності та інформування про антикорупційні політики є завданнями антикорупційного підрозділу. Разом з тим, саме керівник є взірцем для більшості працівників та обличчям організації під час взаємодії з зовнішніми стейкхолдерами. Відповідно і принципи доброчесності поширюються саме від керівника на всі ланки діяльності організації.

Можна визначити два рівні впливу керівника/-ці на формування обізнаності щодо антикорупційних політик організації:

1) *Керівна ланка* — рівень топменеджменту організації, ділові наявні та потенційні партнери, органи влади, інвестори, громадськість. На цьому рівні керівник публічними заявами, власними конкретними діями інформує про толерування ним принципів доброчесності та антикорупційні політики організації. Це можуть бути публічні заяви керівника на форумах, конференціях, ділових переговорах, інших офіційних регламентних заходах організації.

2) *Рівень антикорупційного підрозділу* — весь персонал організації, контрагенти. З метою належної комунікації антикорупційних політик як в середині організації, так і на рівні зовнішніх зв'язків, згідно з міжнародними стандартами, керівник/-ця повинен сприяти, щоб антикорупційний підрозділ мав:

- ресурси для якісного інформування персоналу кампанії про антикорупційні політики організації через корпоративні канали комунікації, якісні методичні роз'яснення, друковані інфографічні матеріали;
- право здійснювати перевірку контрагентів організації (партнери, підрядники, клієнти) на предмет дотримання ними антикорупційного законодавства, відповідність їх антикорупційних політик політикам організації та ознайомлювати всіх стейкхолдерів організації з чинними антикорупційними політиками.

Етап 6. Виховання культури викривання корупції в організації

Міжнародні стандарти **ISO** додатково визначають обов'язок керівника поширювати культуру викривання корупції та захисту персоналу від переслідування, дискримінації, або дисциплінарних покарань за повідомлення про достеменний факт корупції. Це також підсилено **Рекомендаціями OECD з подальшої боротьби з корупцією іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях для бізнесу**.

Тож для виховання культури викривання корупції в організації керівник/-ця повинен:

- поширювати шляхом публічних заяв, що в організації кожен та кожна має право повідомити про достеменно відомі випадки корупції, і що такі працівники отримають захист на рівні керівництва організації;
- забезпечувати, зокрема фінансово, роботу надійних та легких для використання анонімних каналів повідомлень про корупцію;
- сприяти підвищенню обізнаності працівників щодо механізмів повідомлень про корупцію.

Позитивне (схвальне) ставлення керівника/-ці до викривання корупції, забезпечення анонімності каналів для повідомлень про корупцію є проявом лідерства у вихованні культури викривання корупції в організації та, відповідно, позитивно впливає на запровадження антикорупційних політик.

Етап 7. Аналіз ефективності системи запобігання корупції

Інформаційне керівництво **ISO 37001** зазначає, що керівний орган повинен бути «обізнаним про зміст та функціонування антикорупційних політик» і «здійснювати розумний нагляд щодо актуальності, ефективності та стану впровадження антикорупційних політик». Крім того, керівний орган повинен регулярно отримувати інформацію безпосередньо від антикорупційного підрозділу про ефективність антикорупційної політики.

ISO 37001 від керівника/-ці вимагає переглядати антикорупційні політики через визначені проміжки часу — звітні періоди. (п. 9.3)

Цього можна досягти, якщо:

- керівник/-ця визначає, артикулює стратегічні пріоритети та принципи діяльності організації;
- координує та контролює формування антикорупційних політик відповідальним підрозділом/особою;
- в кінці звітного періоду оцінює діяльність антикорупційного підрозділу/особи з моніторингу ефективності антикорупційних політик та визначення напрямків, які повинні бути переглянуті;
- після кожного звіту уповноваженого спільно з ним розробляє рішення щодо вдосконалення чинних антикорупційних політик.

Аналіз міжнародних антикорупційних стандартів та тлумачення ролі лідера в процесі запобігання та виявлення корупції на рівні організації, забезпечив формування таких висновків:

- **Міжнародні стандарти лідерства в антикорупції можна умовно розділити на три рівні:**
 - міжнародні стандарти глобального рівня (Конвенції, Міжнародні угоди), що визначають зобов'язання урядів держав у сфері антикорупції, які ратифікували ці міжнародні документи;
 - міжнародні стандарти ISO у сфері антикорупції та управління ризиками як уніфіковані підходи до управління антикорупційною діяльністю, що повинні використовувати організації публічного та приватного сектору, які ведуть зовнішньоекономічну діяльність;
 - настанови міжнародних організацій з антикорупції для організацій публічного та приватного сектору, які отримують фінансування від цих організацій для досягнення своїх стратегічних завдань.

- **Роль керівника/-ці в антикорупційній роботі є наскрізною і має ключове значення на всіх етапах реалізації стратегічних завдань організації у сфері антикорупції. Такими етапами є:**

- розподіл відповідальності за антикорупційні політики організації;
- створення та діяльність антикорупційного підрозділу;
- дослідження контексту організації та оцінювання корупційних ризиків;
- розробка антикорупційних політик;
- формування обізнаності щодо антикорупційних політик організації;
- виховання культури викривання корупції в організації;
- аналіз ефективності системи запобігання корупції.

- **Ефективність антикорупційних політик організації залежить від рівня взаємодії та довіри між керівником/-цею та антикорупційним уповноваженим (підрозділом), адже саме йому згідно з міжнародними стандартами керівник/-ця повинен делегувати значну частину управлінських повноважень у сфері антикорупції.**

Міжнародні стандарти визначають гарантії, які керівник/-ця повинен забезпечити антикорупційному спеціалісту або підрозділу:

- 1. Незалежність** — шляхом прямого доступу до керівника/-ці організації, щоб мати можливість оперативно розв'язувати питання.
- 2. Інтегрованість** у всі процеси організації та підтримка статусу антикорупційної роботи.
- 3. Достатнє ресурсне забезпечення** (окреме службове приміщення, матеріально-технічні засоби, навчальні матеріали, комунікаційні ресурси та достатній бюджет).
- 4. Компетентність антикорупційного підрозділу** внаслідок проходження антикорупційним спеціалістом спеціалізованого навчання, а також періодична актуалізація цих знань.

Таким чином, дослідження міжнародних норм та стандартів вказало, що стандарти ISO є найбільш повним та системним документом, який надає розуміння того як побудувати ефективну антикорупційну систему в організації. Проте для повнішого розуміння того, чи достатньо цих норм для формування реального інструментарію керівника/-ці організації, який відіграє лідерську роль у запобіганні корупції, варто проаналізувати приклади їх реалізації у практичній діяльності організацій закордонних країн.

2. Міжнародна практика впровадження концепції «Tone at the Top»

Концепцією «Tone at the Top» визначаються рамки відкритості, доброчесності у поведінці керівництва, лідерів компаній у випадку необхідності реагування на різні прояви корупції.

Це означає можливість керівництва іноземних компаній та державних установ визначитися з бажаною (зокрема в рамках міжнародного антикорупційного стандарту ISO 37001 та інших стандартів) поведінкою, яка дозволить приймати зважені рішення при виявленні корупційних ризиків у діяльності компанії та при взаємодії з «anti-corruption specialists» чи іншими відповідальними за напрям розбудови доброчесності працівниками.

За результатами дослідження практики країн США, Європи, Африки, Азії в рамках реалізації концепції «Tone at the Top», було сформовано основні тенденції ролі вищого керівництва іноземних компаній та державних установ:

1. Відповідальність керівництва за втілення положень етичних кодексів у реальну практику

Протягом останніх десятиліть провідні міжнародні компанії інтегрували оновлені та досить креативні етичні кодекси в їхню організаційну культуру. Так, Royal Dutch Shell¹² має одну з найскладніших систем контролю дотримання етики компанії у світі. Етичні кодекси вимагають, щоб директори представництв компанії в кожній країні (наразі Shell мають представництва в 140 країнах) щорічно звітували у письмовій формі перед правлінням щодо етичних проблем та позитивних етичних проявів у власній компанії та країні. В кожному представництві працює офіцер з питань етики, який напряму підпорядковується директору, і відповідальність якого полягає в підтримці етичної культури в організації.

12 Shell — одна з найбільших транснаціональних корпорацій світу, що спеціалізується на розвідці, видобуванні, переробці, транспортуванні та збуті енергоносіїв

Відома шведська компанія «Husqvarna Group» (Стокгольм, Швеція)¹³, заснована ще у 1689 р., є однією з провідних промислових компаній у світі, у тому числі завдяки ініційованому керівництвом компанії Кодексу норм поведінки, в якому прослідковується основне правило — діяти з доброчесністю та формувати культуру прозорості й доброчесності діяльності. Відповідно до кодексу, всі менеджери відповідальні за комунікацію та дотримання етичних норм всередині підпорядкованого підрозділу, повинні служити взірцем чесності, своїми діями демонструючи етичні цінності компанії.

За Кодексом поведінки державної служби Нової Зеландії¹⁴, державним службовцям у разі виникнення труднощів або сумнівів при використанні положень кодексу, належить у першу чергу звертатися за роз'ясненням до вищого керівництва та керівництва середньої ланки відносно правил бажаної поведінки. Тим самим підкреслюється взірцевість і лідерство керівників у впровадженні системи доброчесної діяльності.

Дотримання принципів ті правил етичних кодексів також допомагає компаніям долати корупційні кризи. Так, власники американського аерокосмічного гіганта Lockheed Martin Corporation, який опинився на порозі краху після низки корупційних скандалів наприкінці 70-х років XX століття¹⁵, вирішили оновити організаційну структуру та принципи діяльності корпорації шляхом впровадження нових етичних підходів. Генеральний директор Lockheed заявив про прихильність цінностям етичних кодексів і етичних систем компанії. Він не тільки створив підрозділ з етики, який підпорядковувався безпосередньо генеральному директору, але зобов'язався організовувати та фінансово підтримувати щорічні навчання етиці для всіх співробітників компанії. Крім того, кожні десять років етичний офіс Lockheed проводить дослідження дотримання етичних норм всередині компанії та системи реагування на випадки недоброчесної поведінки¹⁶.

При цьому прийняття етичних кодексів повинно відбуватися паралельно з їхнім реальним втіленням і демонстрацією того, як насправді здійснюються процедури та відбувається контроль. Розбіжність між нормами етичних кодексів і практикою їхньої реалізації керівництвом організації може призводити до негативних наслідків.

Відомим прикладом «штучності» проголошених політик етики та доброчесності є історія американської компанії «Enron» у впровадженні етичних основ та демонструванні власного прикладу керівництвом організації є відома історія американської компанії «Enron». Ця бізнес-структура була сьомою за величиною компанією у США, проте збанкрутувала. В «Enron» діяв кодекс поведінки, але керівництвом він сприймався легковажно. Рада директорів ігнорувала принципи, проголошені в ньому, і системно голосувала за рішення, що призвели до банкрутства компанії.

13 Acting With Integrity. Code of Conduct. Husqvarna Group. 19 p. URL: https://www.husqvarnagroup.com/sites/default/files/codeofconduct_english.pdf

14 New Zealand Public Service Code of Conduct. Published pursuant to section 57 of the State Sector Act 1988. State Services Commission. Reprint 2005. 32 p. URL: <https://www.oecd.org/mena/governance/35527297.pdf>

15 У 1976 році комітет Сенату США дійшов висновку, що члени правління Lockheed платили членам дружніх урядів за гарантію контрактів на військові літаки. За даними слідства, Lockheed заплатила 22 мільйони доларів хабаря іноземним чиновникам у процесі переговорів про продаж літаків

16 Gilman Stuart C. Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons. Prepared for the PREM, the World Bank 2005. P. 36.

Основним звинуваченням, що висувалося проти «Enron» — фальсифікація звітності, яка вводила в оману інвесторів. У результаті було розкрито ряд шахрайських фінансових схем, серед яких укриття від податків, виведення доходів на офшорні компанії, викривлення показників фінансової звітності. Топменеджерів компанії звинуватили у шахрайстві, адже паралельно з веденням основної діяльності компанія провела безліч недоброчесних угод, доходи від яких йшли в тінь, а збитки та борги корпорації оформлювалися на офшорні компанії. У звітності ж прибутки систематично завищувалися в інтересах керівництва, яке отримувало бонуси та відсотки від зафіксованих бухгалтерських прибутків¹⁷. При цьому аудиторська компанія Arthur Andersen & Co, яка перевіряла звітність та контролювала діяльність «Enron», «закривала очі» на махінації та допомагала приховувати збитки, маючи в цьому приватний інтерес. Аудиторська компанія через свою недоброчесність також стала відповідачем по цій справі, зазнавши збитків та репутаційних втрат. Така поведінка та корпоративна культура вищого керівництва компанії «Enron» сприяла формуванню атмосфери неетичної та шахрайської поведінки, що завершилося однією з найбільших справ про корупцію у світі¹⁸.

Висновок: *відданість та лідерство вищого керівництва значною мірою визначають, чи стане етичний кодекс ефективним інструментом підтримки організації. Якщо керівництво ігнорує внутрішні політики з етики та доброчесності або ж намагається їх обійти, тоді ці політики стають штучними та недієвими. Саме тому під час втілення етичного кодексу роль керівника-/ці пов'язана з необхідністю приймати не лише рішення щодо затвердження його положень, контролювати виконання усіма працівниками організації, але й особистим прикладом показувати втілення етичної поведінки, тобто слідувати його положенням.*

2. Безпосереднє впровадження керівництвом антикорупційних процедур

Французьке агентство по боротьбі з корупцією рекомендує вищому керівництву організацій формувати політики запобігання та виявлення корупції на чотирьох принципах: впровадження політики нульової толерантності до корупційних ризиків, включення антикорупційних заходів у всі політики та процедури, управління програмою запобігання та ви-

17 Найбільший фінансовий провал у історії. URL: <https://pravo.ua/articles/krupnejshij-finansovyy-proval-v-istorii/>

18 Mari-Liis Soot. The role of management in tackling corruption. Faculty of Social Sciences and Education, University of Tartu, Tartu, Estonia. Emerald Group Publishing Limited. 2012. P.287-301. URL: www.emeraldinsight.com/1746-5265.htm

явлення корупції, постійна комунікація антикорупційних політик¹⁹.

Наприклад, у провідній світовій компанії у сфері модної індустрії Ralph Lauren впроваджена практика перевірки топменеджментом корпорації звітів комплаєнс-офіцерів щодо виконання антикорупційних політик. Завдяки цьому у 2010 році Ralph Lauren Corporation виявила докази того, що її аргентинська дочірня компанія давала хабарі чиновникам в уряді Аргентини. Компанія негайно розкрила цю інформацію Міністерству юстиції США і Комісії з цінних паперів і бірж. Після проведення розслідування, материнська компанія сплатила 1,6 мільйона доларів США сумарних штрафів. Цей штраф був відносно невеликим через те, що Ralph Lauren Corporation пішла на саморозкриття, співпрацю зі слідством та вдосконалення власних антикорупційних політик²⁰.

Практичний приклад впровадження в життя антикорупційних процедур наведено у гайдлайні OECD та Worldbank. Наприклад, при виявленні у однієї європейської компанії факту змови посередників та керівників компанії з отриманням хабаря під час тендерних процедур, власники компанії безпосередньо взяли участь у розслідуванні та пішли на такі кроки з метою запобігання корупції у подібних ситуаціях надалі: відсторонили від участі в діяльності компанії керівників, призначили через збори правління нового виконавчого директора та нову раду директорів, відокремили питання власності від керівництва, прийняли в межах нової організаційної моделі компанії модифікований етичний кодекс, створили незалежний наглядовий орган з повноваженнями забезпечити дотримання політики та процедур згідно з етичним кодексом, розмістили оновлений кодекс етики, політики в інтернет-мережі для їх доступності всім працівникам²¹.

Цікавим є досвід протидії корупції компанією Coca-Cola у М'янмі. Через скарги водіїв вантажівок Coca-Cola на вимагання хабарів з боку працівників місцевої поліції, керівництво компанії не тільки звернулося до місцевої влади, але й запровадило антикорупційні картки водіїв, в яких бірманською та англійською мовами зазначається, що водіям заборонено давати будь-які хабарі поліції чи місцевим органам автомобільного транспорту. У картці уточнюється, що водії будуть зобов'язані інформувати керівництво компанії Coca-Cola, оскільки будь-які подібні виплати за сприяння є порушенням антикорупційного законодавства, і про них буде повідомлено уряд М'янми²².

Висновок: роль вищого керівництва у впровадженні антикорупційних процедур — це у першу чергу, наявність у останнього нульової толерантності до корупції, спроможність до рішучих кроків у протидії та запобіганні корупційним проявам в організації.

19 Guidelines to help private and public sector entities prevent and detect corruption, influence peddling, extortion by public officials, unlawful taking of interest, misappropriation of public funds and favouritism. 2017, P. 6-7

20 Venkatesan Ravi, Benton Leslie. How Companies Can Take a Stand Against Bribery. Harvard Business Publishing. URL: <https://hbr.org/2018/09/how-companies-can-take-a-stand-against-bribery>

21 Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business. OECD – UNODC – World Bank, 2013. 128 p. URL: <https://www.oecd.org/corruption/anti-corruption-ethics-and-compliance-handbook-for-business.htm>

22 Coca-Cola's fight against corruption in Myanmar. URL: <https://www.unglobalcompact.org/take-action/action/case-example/113>

3. Заохочення працівників до повідомлення про порушення антикорупційних вимог

За даними американської Асоціації сертифікованих експертів з питань шахрайства (ACFE), 2010 року серед можливих джерел інформації про шахрайство близько 40% повідомлень про антикорупційні порушення отримано саме від працівників компаній, які дотримувалися корпоративної етики²³. При цьому відповідно до глобального дослідження міжнародної консалтингової мережі PricewaterhouseCoopers (PwC), професійні аудитори виявляють лише 19% шахрайських дій у приватних корпораціях, тоді як викривачі — 43%²⁴.

Усі державні органи Австралії повинні мати та впроваджувати процедури внутрішньої звітності та захисту, а також забезпечувати практику конфіденційного повідомлення про результати безпосередньо вищому керівництву, обходячи стандартну ієрархію, у випадках виявлення корупційних порушень²⁵. Такі правила були запроваджені після того, як у 2009 році австралійська викривачка Моніка Беннетт-Райан виявила корупцію в Управлінні військової розвідки та безпеки Австралії. У 2011 році вона та двоє її колег, не маючи письмових доказів, публічно заявили, що їм було наказано фальсифікувати інформацію про допуск до секретних даних. Прем'єр-міністерка наказала провести розслідування, і у 2013 році генеральний слідчий розвідки та безпеки визнав їх показання правдивими²⁶.

У 2014 році шведський телекомунікаційний оператор Telia розробив власну внутрішню систему повідомлень для викривачів — гарячу лінію Speak-Up. Протягом року система отримала 92 повідомлення про «підозри щодо корупції, конфлікту інтересів, шахрайства у сфері закупівель та кадрових питань». Заохочення корпоративної культури, зосередженої на етиці та чесності, дало результати для Telia, адже вже протягом перших дванадцяти місяців виявили зловживання повноваженнями та корупційну діяльність старшого менеджера у відносинах з третіми сторонами під час проведення закупівель²⁷.

Знецінення керівництвом культури викривання корупції демонструє випадок у японському технологічному гіганті Olympus. У 2011 році колишній генеральний директор Olympus Майкл Вудфорд повідомив в правоохоронні органи про приховування компанією величезних втрат інвестицій протягом 13 років. Вудфорд був звільнений того ж року, перш ніж компанія визнала, що понад 20 років приховувала неефективні фінансові операції та збитки з метою підтримки високої вартості акцій. В результаті позасудового врегулювання, Вудфорд отримав \$15,4 млн компенсації за своє звільнення. Згодом топменеджери, звинувачені в махінаціях, подали у відставку. За іронію долі, два керівники Olympus, які активно брали

23 Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons. The United Nations Convention against Corruption. United Nations New York, 2015. 112 p.

24 Economic crime: people, culture and controls. The 4th biennial Global Economic Crime Survey. PricewaterhouseCoopers, 2007 URL: https://www.whistleblowers.org/wp-content/uploads/2018/11/pwc_survey.pdf

25 Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons. The United Nations Convention against Corruption. United Nations New York, 2015. 112 p. URL: <https://icclr.org/publications/resource-guide-on-good-practices-in-the-protection-of-reporting-persons/>

26 What she wasn't supposed to know about. MONICA BENNETT-RYAN. URL: <https://view.genial.ly/608aa2e557c8b10d2f5ad4b8/presentation-whistleblower-article-ag>

27 Interesting Examples Of Whistleblowing In The Workplace. COMPLYLOG. JUNE 10, 2021. URL: <https://blog.complylog.com/whistleblowing/examples-of-whistleblowing-in-the-workplace/>

участь у фальсифікації звітності, відповідали за гарячу лінію для викривачів у компанії²⁸.

Висновок: роль керівника/-ці полягає у створенні умов для звернення працівників з повідомленнями про корупційні порушення та наголошенні на можливості останніх звертатися безпосередньо до відповідальних осіб (вищого керівництва та антикорупційних спеціалістів), оминаючи нижчі керівні ланки, з метою об'єктивного інформування про стан дотримання антикорупційної політики організації. Саме так підтверджується ефективність прийнятої політики щодо викривання корупції.

4. Підвищення антикорупційної обізнаності вищого керівництва шляхом залучення до антикорупційних навчань

Прикладом може послужити досвід американської промислової компанії «Martin Marietta Corporation», яка задля уникнення серйозних проблем з толерантністю до корупції впровадила програму з навчання етиці вищих керівників для урівноваження обсягу відповідальності та оперативного реагування на скарги. Ця програма в результаті послужила системою раннього попередження про неналежне управління, недоліки якості та безпеки²⁹.

В іншому прикладі, наведеному у гайдлайні OECD та Worldbank, описано досвід італійської компанії, яка була звинувачена у недоброчесній поведінці у міжнародних бізнес-операціях. Натомість за результатами удосконалення управлінських процесів суттєво зросла роль правління та виконавчого директора компанії: вони особисто брали участь в оцінці корупційних ризиків, розробці та обговоренні з іншими працівниками антикорупційних процедур, що мало додатковий навчальний ефект³⁰.

Висновок: вище керівництво організації повинно не тільки організовувати антикорупційні навчання для співробітників, але й також виступати однією з цільових аудиторій підвищення обізнаності в антикорупційному законодавстві. Під час спеціалізованих антикорупційних навчань для топменеджменту варто демонструвати новітні інструменти протидії корупції та визначальну роль керівництва у їх впровадженні.

28 Corporate Scandal In Japan And The Case Study Of Olympus. Igor Prusa. The University of Tokyo. Volume 16, Issue 3, 2016. URL: <https://hbr.org/1994/03/managing-for-organizational-integrity>

29 Managing for Organizational Integrity. Lynn S. Paine. Harvard Business Review. 1994. URL: <https://hbr.org/1994/03/managing-for-organizational-integrity>

30 Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business. OECD – UNODC – World Bank, 2013. 128 p. URL: <https://www.oecd.org/corruption/anti-corruption-ethics-and-compliance-handbook-for-business.htm>

5. Обов'язок топ керівників — нести підвищену відповідальність за дотримання антикорупційної політики

Більшість настанов зі встановлення ефективних антикорупційних політик компаній, підготовлених в рамках Світового Банку, Управління ООН з наркотиків і злочинності (UNODC), Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), наголошують, що вище керівництво несе безпосередню відповідальність за встановлення, просування та реалізації антикорупційних політик компаній³¹.

Свою підвищену відповідальність фіксують та демонструють також і керівники великих закордонних компаній. Так, відповідно до Етичного кодексу фінської оборонної компанії Patria, вище керівництво (президент, виконавчий директор, рада директорів) несуть персональну відповідальність за впровадження антикорупційних політик³².

Головний виконавчий директор американської компанії «WAI», яка є світовим лідером з виробництва генераторів запчастин для сільськогосподарської техніки, публічно заявив: «Я бачу свою основну функцію у тому, щоби скеровувати компанію на шлях до правильних антикорупційних заходів». У цій компанії виконавчий директор виконує всі функції комп'ютерно-офісера і несе персональну відповідальність за дотримання вимог протидії корупції серед співробітників³³.

Те, що уникнення відповідальності вищого керівництва за свої дії у питаннях приховування корупційних правопорушень руйнує робочі відносини в компаніях, продемонстровано американською організацією «Salomon Brothers». Наслідком того, що правління компанії не вжило ніяких заходів в результаті виявлення корупційних правопорушень під час проведення державних закупівель, призвело до кризи довіри серед працівників, кредиторів, акціонерів та клієнтів і, як наслідок — відставки самого керівництва, яке втратило довіру та моральне право керувати компанією³⁴.

Висновок: ситуація, коли керівники не показують активну підтримку антикорупційної політики компанії та не несуть відповідальність за її невиконання, стає причиною систематичних порушень з боку працівників та недовіри партнерів до організації. У такому випадку необхідно проводити додаткові роз'яснення для керівництва щодо їх ролі у цій системі, а також необхідності їх комунікації з іншими працівниками задля створення етичного простору та підтримання його власним прикладом.

31 An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide. United Nations Office on Drugs and Crime, 2013. URL: <http://www.researchjournali.com/pdf/1434.pdf> ANTI-CORRUPTION ETHICS AND COMPLIANCE HANDBOOK FOR BUSINESS.OECD, UNODC, World Bank, 2013. URL: <https://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf>

32 Responsibility. Active in anti-corruption.URL: <https://www.patriagroup.com/responsibility/active-in-anti-corruption>

33 Managing for Organizational Integrity. Lynn S. Paine. Harvard Business Review. 1994. URL: <https://hbr.org/1994/03/managing-for-organizational-integrity>

34 Managing for Organizational Integrity. Lynn S. Paine. Harvard Business Review. 1994. URL: <https://hbr.org/1994/03/managing-for-organizational-integrity>

6. Управління корупційними ризиками за активної участі керівництва

У практиці низки компаній зі скандинавських країн у реалізації програм мінімізації корупційних ризиків, оцінки поведінки співробітників обов'язково зазначається роль вищого керівництва у потенційно вразливих до корупції процесах.

Основні зміни до законодавства та локальні акти компаній країн Скандинавії було внесено після низки корупційних скандалів, які сколихнули регіон у 2010-х роках:

- хабар, виплачений керівництвом шведського телекомунікаційного гіганта Telia Company доньці президента Узбекистану за вихід на місцевий ринок послуг компанії;
- відмивання грошей у структурах Danske Bank в Данії, Nordea у Фінляндії and Swedbank у Швеції;
- хабар уряду Кенії за будівництво електростанції від фінської енергетичної компанії Wärtsilä³⁵.

Одним із результатів вдосконалення політик діяльності низки скандинавських компаній стало запровадження програми Total Compliance. Програма побудована відповідно до вимог міжнародних стандартів, зокрема Міжнародного Стандарту організації зі стандартизації (ISO) щодо систем управління протидією корупції. Ця програма визначає ключовим елементом успішності антикорупційних політик роль та сприяння вищого керівництва в оцінці ризиків компанії³⁶.

Висновок: роль керівництва у цьому випадку полягає у повному сприянні та узгодженні положень програми, урахуванні та визначенні пріоритетів компанії на основі таких ризиків, а також можливість керівництва розглянути оцінку адекватності та ефективності їх власної доброчесності та здатності будувати етичну культуру компанії.

7. Взаємодія з представниками низової ланки для побудови системи доброчесності

В естонській правоохоронній системі (прокуратура, поліція, податкова адміністрація та адміністрація прикордонної служби) спостерігалось системне порушення антикорупційної

35 The compliance hypocrites? Some reflections on Nordic banks, money laundering and corruption enforcement. Acuris Risk Intelligence, 2019. URL: <https://www.acuriskintelligence.com/compliance-hypocrites-some-reflections-nordic-banks-money-laundering-and-corruption-enforcement>; Empirical Study of Anti-Corruption Policies and Practices in Nordic Countries. Delna, Latvia, 2016. URL: https://delna.lv/wp-content/uploads/2016/11/delna_corruption-1.pdf

36 Promoting integrity and preventing corruption in state-owned enterprises: What works and what does not ? (Chapter 2). State-owned enterprises and corruption. 2018. P.45-94. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/state-owned-enterprises-and-corruption/promoting-integrity-and-preventing-corruption-in-state-owned-enterprises-what-works-and-what-does-not_9789264303058-6-en

політики організацій з огляду на відсутність злагодженої взаємодії між вищим керівництвом та посадовими особами нижчих ланок. Як наслідок, менеджери нижчих керівних ланок таких організацій вважали себе та свої організації пасивними одержувачами зовнішніх ініціатив, а завдання з протидії корупції в їх відомствах сприймалося як нав'язане їм ззовні. Тому їхня внутрішня мотивація до активної реалізації антикорупційних заходів була низькою. Це стало підставою для розробки заходів покращення взаємодії між різними управлінськими ланками задля спільного виконання антикорупційної програми цих організацій. Зокрема системний підхід щодо викорінення корупції у наведеному естонському досвіді був заснований на таких підходах: 1) робота керівників зі звичайними працівниками низової ланки для розуміння і викорінення корупційних практик; 2) розвиток антикорупційної обізнаності персоналу для персонального недопущення недоброчесної поведінки; 3) антикорупційний підхід до використання контрольних процедур у діяльності організацій. Успіхи цих напрямів засновувались на ролі керівників організацій, що активно працювали у кожному з них³⁷.

Висновок: налагодженість співпраці між вищим керівництвом та працівниками й керівниками нижчих управлінських ланок є надважливою, і прямо пропорційна результатам реалізації антикорупційної політики в компанії чи організації. Це пов'язано з необхідністю дотримання положень міжнародного антикорупційного стандарту ISO 37001 та інших стандартів, якими передбачено ключову напрямну роль вищого менеджменту у запобіганні та протидії корупції.

Отже, міжнародна практика впровадження концепції «Tone at the Top» передбачає конкретні шляхи впровадження ролі топменеджменту в антикорупційну політику приватних компаній та державних установ.

Реакція вищого керівництва на дотримання антикорупційних правил ведення бізнесу чи державної антикорупційної політики може бути різною, але в усіх випадках вона відбивається на поведінці більшості співробітників, оскільки вони реагують на тактику дотримання антикорупційної політики на прикладі керівництва. Тому керівники повинні в першу чергу враховувати важливість превалювання міжнародних антикорупційних стандартів при прийнятті управлінських рішень щодо попередження та протидії корупції над іншими факторами, а також важливість особистого прикладу, відношення до проявів всередині колективу на усіх рівнях управління.

37 Mari-Liis Soot. The role of management in tackling corruption. Faculty of Social Sciences and Education, University of Tartu, Tartu, Estonia. Emerald Group Publishing Limited. 2012. P.287-301. URL: www.emeraldinsight.com/1746-5265.htm

Серед основних тенденцій в рамках реалізації концепції «Tone at the Top» країн США, Європи, Африки, Азії можна назвати:

- відповідальність керівництва за втілення положень етичних кодексів у реальну практику;
- безпосереднє впровадження керівництвом антикорупційних процедур;
- заохочення працівників до повідомлення про порушення антикорупційних вимог;
- підвищення антикорупційної обізнаності вищого керівництва шляхом залучення до антикорупційних навчань;
- обов'язок топ-керівників нести підвищену відповідальність за дотримання антикорупційної політики;
- управління корупційними ризиками за активної участі керівництва;
- взаємодія з представниками низової ланки для побудови системи доброчесності.

Таким чином, міжнародні антикорупційні стандарти та практика впровадження концепції «Tone at the Top» надає керівникам організацій різного рівня та форм власності широкий інструментарій для протидії корупції та запобігання її проявам, а також для створення етичного та доброчесного середовища. Як впроваджуються розглянуті міжнародні стандарти та практики в українських реаліях, розглянемо в наступних розділах.

3. Законодавчі основи лідерської ролі керівника/-ці у питаннях запобігання та виявлення корупції

Для формування методологічних основ ролі та завдань керівника/-ці державної інституції у запобіганні корупції, важливо розглянути законодавчі основи. Так, законодавство України дозволяє побачити положення, що вказують на поєднання словосполучень «роль/відповідальність/завдання керівника/-ці» та «запобігання корупції». Їх ретельне відпрацювання визначило робочу гіпотезу та структуру цього дослідження.

Ключова національна збірка інформації щодо положень налагодження системи запобігання корупції міститься у спеціалізованому **Законі України «Про запобігання корупції»**³⁸. Проте аналіз його норм не дає однозначного комплексного бачення щодо змісту лідерської ролі керівника/-ці державного органу або організації із запобігання корупції за зразком того, як цим оперують міжнародні стандарти ISO.

Проте певні положення щодо завдань керівництва організації публічного сектору у формуванні та забезпеченні системи запобігання корупції дозволяє виявити контекстний аналіз норм Закону у їх взаємозв'язку.

Системне тлумачення норм Закону «Про запобігання корупції» дозволяє дійти висновку, що законотворець вживає словосполучення «керівник органу», «керівник організації» тощо у кількох різних значеннях:

- як особа організації, що повинна відповідати та урегульовувати усі процеси в організації, у т.ч. за результатами питань запобігання корупції;
- як посадова особа, від можливого неправомірного рішення якої у частині запобігання корупції потрібно захистити учасників відносин із запобігання корупції (викривачів, антикорупційних уповноважених тощо);
- як посадова особа, що відповідальна за певне рішення, процес щодо запобігання корупції;
- як посадова особа, що відповідно до своїх завдань, є відповідальною за стан системи запобігання корупції у своєму органі/зації.

38 Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII. Офіційний вебпортал парламенту України «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#top>

Перші дві позиції щодо управлінської ролі керівника/-ці органу/ізації публічного сектору адресовані налагодженню роботи у підпорядкованій йому організаційній структурі або її конкретних напрямках та не визначають особливої ролі керівника/-ці у запобіганні корупції. Останні дві правові конструкції свідчать саме про роль керівника/-ці у запобіганні корупції та стосуються нашого дослідження.

Наведімо у табличній формі непрямі цитати Закону України «Про запобігання корупції», які витлумачені нами як елементи ролі керівника/-ці державного органу або організації у запобіганні корупції.

Зазначення статті	Цитата з нормативного акту	Тлумачення в частині ролі керівника/-ці
Ст. 1 Визначення термінів	<i>внутрішні канали повідомлення ... - ... способи повідомлення інформації ... викривачем керівнику/-ці або уповноваженому...</i>	Де-факто канали працюють для повідомлення керівника/-ці (навіть антикорупційний уповноважений у цій конструкції норми перебуває на другому місці після керівника/-ці), тобто саме керівник/-ця повинен бути зацікавлений у побудові й отриманні інформації про корупцію з перших вуст
Ст. 12 ч. 6. Права НАЗК	<i>У випадках виявлення порушення вимог цього Закону щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, захисту викривачів або іншого порушення цього Закону Національне агентство вносить керівнику/-ці відповідного органу, підприємства, установи, організації припис щодо усунення порушень законодавства, проведення службового розслідування, притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності.</i>	Припис вноситься відповідальній особі. Особі, що спроможна за своїми повноваженнями усвідомлено і відповідально виправити ситуацію. Ця норма – чи не головна у системі положень, що свідчать про відповідальну роль керівника/-ці у запобіганні корупції, свідчить, що саме він повинен бачити своїм завданням і відповідальністю налагодження ефективної системи запобігання корупції, встановлення внутрішніх та імплементацію державних політик у цій сфері, координацію уповноваженого підрозділу як безпосереднього виконавця політики запобігання корупції в організації

Зазначення статті	Цитата з нормативного акту	Тлумачення в частині ролі керівника/-ці
Ст. 13-1 ч. 3. Уповноважені з питань запобігання та виявлення корупції	<i>Керівник/-ця уповноваженого підрозділу (уповноважена особа) підзвітний і підконтрольний керівнику/-ці відповідного державного органу або органу місцевого самоврядування.</i> <i>Керівник/-ця відповідного державного органу або органу місцевого самоврядування забезпечує гарантії незалежності уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) від впливу чи втручання у його роботу.</i>	Ця норма не лише демонструє особливе пряме (без посередників у вигляді заступників, керівників департаментів, керівника/-ці державної служби в органі тощо) підпорядкування уповноваженого з питань запобігання та виявлення корупції саме першому керівнику/-ці організації публічного сектору. Наявна в законі правова конструкція передбачає можливості діяльності антикорупційного уповноваженого як у статусі самостійного підрозділу, так і як посадовця у складі та, відповідно, підпорядкуванні відділу, управління тощо, тобто підрозділу, що підпорядковується іншим посадовцям, чия робота не передбачає налагодження системи запобігання корупції. Навіть уповноважені підрозділи, згідно з чинним українським законодавством, можуть організаційно входити до напряму відповідальності одного з заступників керівника/-ці. Дослідження НАЗК 2021 року свідчить, що лише 11% органів державної влади та інших організацій публічного сектору мають самостійні уповноважені підрозділи, відповідно 89% – уповноважених осіб у складі певних наявних організаційних структур. Проте зазначена норма забороняє іншу конфігурацію, ніж підпорядкування уповноваженого щодо питань запобігання корупції саме першому керівнику/-ці, як особі, що зацікавлена і несе відповідальність за цей статус. Питання розв'язується таким чином, що у частині забезпечення і виконання інших завдань уповноважений може взаємодіяти з іншими, меншими за рівнем керівниками, проте саме перший керівник/-ця організації встановлює та оцінює виконання завдань із запобігання корупції, а також забезпечує гарантії незалежності цього напряму від сторонніх завдань.

Зазначення статті	Цитата з нормативного акту	Тлумачення в частині ролі керівника/-ці
Ст. 13-1 ч. 6. Уповноважені з питань запобігання та виявлення корупції	<i>Основними завданнями уповноважених підрозділів (уповноваженої особи) є:</i> <i>2) внесення керівнику/-ці такого органу...пропозицій щодо оцінки корупційних ризиків у діяльності органу, підготовки заходів щодо їх усунення;</i> <i>4) інформування керівника /-ці відповідного органу про виявлення конфлікту інтересів, сприяння його врегулюванню</i> <i>8) інформування керівника/-ці органу про факти порушення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції.</i>	Системне тлумачення цієї норми свідчить про те, що саме керівник/-ця органу повинен бути первинно зацікавлений в ефективній системі роботи з корупційними ризиками, конфліктом інтересів, а також загалом системи запобігання корупції. Адже за Законом антикорупційний професіонал (уповноважений) саме його повинен сприймати ключовим отримувачем важливої інформації та провайдером управлінських рішень щодо системи запобігання корупції в організації
Ст. 18 ч. 4 абз. 2 Антикорупційна політика	<i>Керівники державних органів несуть персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії.</i>	Норма прямо встановлює відповідальність керівника/-ці за стан реалізації державної програми запобігання корупції (як плану заходів з виконання Антикорупційної стратегії). Важливо розуміти, що визначення державного органу у даному формулюванні охоплює де-факто і державні установи та організації, як загальнодержавного, так і регіонального рівня, як зі статусом юридичної особи, так і без такого статусу.
Ст. 24. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними	<i>Низка обов'язків отримувати інформацію і врегульовувати ситуацію з порушенням обмежень щодо подарунків і неправомірної вигоди (якщо безпосередній керівник/-ця не забезпечив ефективне урегулювання)</i>	Зазначене передбачає управлінський контроль керівника/-ці за дотриманням цього обмеження у його організації, передбачає обов'язок вступити у справу як безпосередньо при отриманні такої інформації, або ж якщо безпосередній керівник її не урегулював
Ст. 28. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (також ст. 29-34)	<i>Низка обов'язків отримувати інформацію і врегульовувати ситуацію з порушенням обмежень щодо конфлікту інтересів (якщо безпосередній керівник не забезпечив ефективне урегулювання).</i>	Обов'язок аналогічний попередньому — керівник/-ця може як самостійно урегульовувати питання з порушенням обмежень конфлікту інтересів, так і вступати у справу у випадку, якщо безпосередній керівник/-ця особи, у чиїх діях є конфлікт інтересів, не забезпечив ефективне його урегулювання

Зазначення статті	Цитата з нормативного акту	Тлумачення в частині ролі керівника/-ці
Ст. 35-1 Особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування	<i>Особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів.</i>	Законодавство урегульовує специфічні риси виявлення і врегулювання конфлікту інтересів низки категорій осіб, що належать до керівництва організацій публічного сектору: членів Кабінету Міністрів України (ст. 45-1 Закону України «Про Кабінет міністрів»); керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»); голови обласних та районних рад; міські, сільські, селищні голови, секретарі міських, сільських, селищних рад.
Ст. 53-1 ч. 3 абз. 4 Забезпечення умов для повідомлення інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону	<i>Доступ до Єдиного порталу повідомлень викривачів мають ..., керівники та уповноважені особи відповідних суб'єктів ...</i>	Питання роботи з повідомленнями викривачів є важливим інструментом антикорупційної діяльності. Те, що керівникам органів/ізацій поряд з їхніми антикорупційними уповноваженнями надано таке право, свідчить про їхню активну роль саме як зацікавлених і відповідальних осіб за систему запобігання корупції, а не лише як номінальних керівників державних інституцій
Ст. 53-9 ч. 2 абз. 2 Повноваження уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції у сфері захисту викривачів	<i>Відповідальні посадові особи, до повноважень яких належить організація роботи внутрішніх каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, отримання та організація розгляду повідомленої через них інформації, співпраця з викривачами, підзвітні та відповідальні у своїй діяльності лише перед керівником відповідного органу чи юридичної особи.</i>	Попри акцентування норм цієї статті на питаннях роботи з викривачами та повідомленнями про корупцію, зазначене ще раз підтверджує дві тенденції: - безпосередня і єдина підпорядкованість антикорупційних уповноважених керівнику органу/ізації - обов'язок керівника/-ці брати участь у постановці завдань антикорупційним уповноваженим та аналіз якості цієї роботи під час звітування

Зазначення статті	Цитата з нормативного акту	Тлумачення в частині ролі керівника/-ці
С.56 ч.2 Спеціальна перевірка	<i>Організація проведення спеціальної перевірки покладається на керівника /-ці (заступника керівника/-ці) державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування або їх апарату, на зайняття посади в якому претендує особа, крім випадків, установлених законом.</i>	Ця норма одночасно встановлює черговий елемент відповідальності за стан запобігання корупції в органі влади на керівника органу і демонструє його вторинність у порівнянні з іншими елементами діяльності: адже припускає покладання цих обов'язків на заступника або інший підрозділ. Вважаємо це положення щодо можливості організації роботи зі спецперевірок кандидатів (що є очевидною частиною Due Diligence за міжнародними стандартами з запобігання корупції) заступником законотворчою помилкою, яка повинна бути скоригована. Наразі методологічно коректно цю норму читати як сфера персональної відповідальності керівника/-ці.
Ст. 61 ч. 1 Загальні засади запобігання корупції у діяльності юридичної особи	<i>Юридичні особи забезпечують розробку та вжиття заходів, які є необхідними та обґрунтованими для запобігання і протидії корупції у діяльності юридичної особи.</i>	Зазначена норма хоча прямо й не згадує керівника/-ці організації, є однією з ключових у його антикорупційній діяльності. Адже вона встановлює обов'язок займатись побудовою і функціонуванням системи запобігання корупції у юридичних особах. Якщо цю норму тлумачити у зв'язку з іншими нормами антикорупційного Закону, зокрема ст. 13-1 та 18, а також положеннями про персональну відповідальність керівника/-ці за стан діяльності державного органу/ізації – первинна роль керівника/-ці у запобіганні корупції є очевидною. Попри це, норма містить колізію. Оскільки вона (увесь розділ) не акцентується на тому, що стосується юридичних осіб приватного права – положення того, що обсяг завдань із запобігання корупції визначається юридичною особою самостійно суперечить нормам антикорупційного законодавства, що визначають завдання системи запобігання корупції як обов'язок для впровадження у кожній юридичній особі публічного сектору.

Зазначення статті	Цитата з нормативного акту	Тлумачення в частині ролі керівника/-ці
Ст. 61 ч. 2 Загальні засади запобігання корупції у діяльності юридичної особи	<i>Керівник/-ця, засновники (учасники) юридичної особи забезпечують регулярну оцінку корупційних ризиків у її діяльності та здійснюють відповідні антикорупційні заходи.</i>	Зазначене передбачає активну роль і безпосередню участь керівника/-ці у роботі з корупційними ризиками та антикорупційними заходами як ключового елементу запобігання корупції в організації. Це означає не лише формальну вказівку розпочати оцінку корупційних ризиків та підписання акту за результатами оцінки, а й постановку керівником завдань з управління корупційними ризиками, заслуховування звітів за результатами такої роботи. Також хоча словосполучення «антикорупційні заходи» є у цій конструкції продовженням терміну «оцінювання корупційних ризиків» і, відповідно, не може базуватись на інших передумовах, ніж проведений аналіз корупційних ризиків, проте може розглядатись ширше – як система запобігання корупції у розумінні антикорупційного стандарту ISO 37001.
Ст. 61 ч. 3 п.п. 3-5 Загальні засади запобігання корупції у діяльності юридичної особи	<i>Антикорупційні обов'язки посадових осіб юридичних осіб: 3, 4, 5) невідкладно інформувати ... керівника /-цю юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про випадки підбурення до вчинення корупційного правопорушення, пов'язаного з діяльністю юридичної особи; про випадки вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень іншими працівниками юридичної особи або іншими особами; про виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів.</i>	Хоча ця норма стосується посадових осіб, їх обов'язок інформувати керівника/-цю про випадки корупції свідчить про його обов'язок розглядати такі повідомлення та ефективно розслідувати їх

Важливим нормативним джерелом щодо системи запобігання корупції у державному органі/зації є **Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції** (наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 27 травня 2021 року № 277/21)³⁹.

³⁹ Наказ від 27.05.2021 № 277/21 «Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції» Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 14 липня 2021 р. за N 914/36536. Офіційний вебпортал парламенту України «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0914-21#Text>

Хоча це джерело адресоване антикорупційним уповноваженим і стосується лише публічного сектору, проте за відсутності інших системних положень про роль керівника/-ці у запобіганні корупції, його положення можуть бути без втрати змісту перетворені на систему вимог до керівника/-ці щодо забезпечення діяльності професіоналів із запобігання корупції – уповноважених.

Наведімо ці положення у табличній формі.

Зазначення статті	Цитата з нормативного акту	Тлумачення в частині ролі керівника
П. 4 розділу I.	<i>Керівник/-ця відповідного органу забезпечує гарантії незалежності уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) від впливу чи втручання у його (її) роботу.</i> <i>Уповноважений підрозділ (уповноважена особа) забезпечується окремим службовим приміщенням, матеріально-технічними засобами, необхідними для виконання покладених на нього (неї) завдань.</i>	Саме керівник/-ця організації має завдання забезпечити уповноваженого інструментальними гарантіями незалежності. Перелічений перелік матеріально-технічного забезпечення для уповноваженого насправді є звуженим тлумаченням, що лише частково розкриває один із компонентів категорії «незалежність уповноваженого». Системне бачення цієї категорії у міжнародних стандартах охоплюється такими категоріями, як безпосереднє підпорядкування керівнику організації з гарантією захисту від незаконного звільнення, інтегрованість (доступ) у всі робочі процеси організації, достатнє ресурсне забезпечення.
П. 4 розділу I.	<i>Втручання у діяльність уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) під час здійснення ним (нею) своїх повноважень, а також покладення на уповноважений підрозділ (уповноважену особу) обов'язків, що не належать або виходять за межі його (її) повноважень чи обмежують виконання покладених на нього (неї) завдань, забороняються.</i>	Зазначене насправді встановлює додаткову межу незалежності уповноваженого від свавільних чи необґрунтованих рішень керівників різних рівнів. У системному тлумаченні з попереднім положенням – керівник/-ця організації повинен визначити неприпустимість втручання у роботу уповноваженого та покладання на нього додаткових функцій, що не витікають з його завдань як уповноваженого.
П.1 пп. 2) розділу II	<i>Внесення керівнику /-ці пропозицій щодо заходів усунення корупційних ризиків;</i>	Вимагає від керівника/-ці втілювати своїми рішеннями обґрунтовані пропозиції уповноваженого щодо усунення корупційних ризиків

Зазначення статті	Цитата з нормативного акту	Тлумачення в частині ролі керівника
П.1 пп. 4) розділу II, п. 2 пп. 13) розділу III	<i>Інформування/-ці органу про виявлення конфлікту інтересів та заходи, вжиті для його врегулювання;</i>	Передбачає загальну координацію керівником організації питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів
П.1 пп. 9) розділу II, п. 2 пп. 20, 22) розділу III	<i>Інформування керівника/-ці органу про факти порушення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції</i>	Ця норма дублює аналогічне завдання з Закону України «Про запобігання корупції». Свідчить про обов'язок керівника/-ці розглядати такі повідомлення про можливу корупцію та ефективно розслідувати їх, відсторонювати осіб від виконання повноважень до закінчення розгляду справи, притягати до дисциплінарної відповідальності осіб, які визнані винними у вчиненні корупційного, або пов'язаного з корупцією правопорушення без накладення санкції позбавлення права працювати на посадах у публічному секторі
П. 1 пп. 11) розділу III, п. 3 абз. 2-6 розділу IV	<i>Ініціювання перед керівником органу питання проведення перевірки стану організації роботи з запобігання і виявлення корупції у територіальних (міжрегіональних) органах та юридичних особах, що належать до сфери управління органу</i>	Це положення зумовлює обов'язок керівників інституцій публічного сектору (передусім органів виконавчої влади), які здійснюють управління або координацію інших органів, підприємств, установ та організацій, опікуватись станом запобігання корупції у цих структурах. Така діяльність може здійснюватися шляхом визначення внутрішніх політик запобігання корупції, перевірок стану антикорупційної діяльності, виконання інших повноважень на підставі адміністративного законодавства
П. 1 пп. 12) розділу III	<i>Надання інформації керівникові органу про потенційних та наявних контрагентів</i>	Норма встановлює завдання керівника/-ці органу піклуватися про доброчесність контрагентів у його організації, реагувати на повідомлення антикорупційного уповноваженого щодо корупційних ризиків укладання договірних відносин із тими з них, щодо кого є сумніви у доброчесності, виходячи із наявної інформації щодо їхньої попередньої діяльності, складу засновників або керівників тощо
П. 1 пп. 15) розділу III	<i>Розгляд керівником органу пропозицій щодо удосконалення роботи уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи).</i>	Ця норма зумовлює інтерес керівника органу/ізації публічного сектору щодо налагодження антикорупційної діяльності: оптимізації завдань або структури, запровадження інноваційних підходів до роботи або оцінки роботи антикорупційного уповноваженого

Зазначення статті	Цитата з нормативного акту	Тлумачення в частині ролі керівника
П. 2 розділу IV	<i>Керівник/-ця уповноваженого підрозділу (уповноважена особа) підзвітний і підконтрольний керівникові відповідного органу.</i>	Зазначена норма розвиває положення Закону України «Про запобігання корупції» щодо незалежності антикорупційного уповноваженого, зумовлюючи його підпорядкування (підзвітність і підконтрольність) саме керівникові органу, а також зумовлює обов'язок такого керівника відповідально ставитись до цих контрольних повноважень, забезпечувати гарантії ефективної роботи уповноваженого, координувати на регулярній основі планування та оцінювати виконання завдань уповноваженим

Дещо інший, системно сформований перелік норм щодо завдань саме керівника/-ці у питаннях запобігання корупції містить **Типова антикорупційна програма юридичної особи** (наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 10 грудня 2021 року № 794/21)⁴⁰.

Хоча це джерело адресоване лише обмеженому переліку підприємств приватного та публічного секторів та є лише модельною (взірцевою) основою для реальної практики діяльності, проте зазначені у ньому норми можуть бути використані як певного рівня настанова із запровадження комплексного бачення про роль та спектр завдань керівництва топрівня у питаннях запобігання корупції.

Норми Типової антикорупційної програми щодо завдань керівника/-ці у запобіганні корупції в організації згруповані у такі блоки:

1. Декларація про визнання важливості доброчесної діяльності організації, що викладена у пункті 3 розділу I програми та адресована керівнику/-ці, органам управління та усім посадовим особам організації. Вона передбачає зобов'язання особистим прикладом етичної поведінки формувати у працівників нульову толерантність до корупції як основи ділової культури, повсякденної ділової практики та ділової репутації.

2. Додаткові зобов'язання дотримуватись антикорупційної політики в організації попри свій високий управлінський статус та підтримувати функціонування локальної системи запобігання корупції.

Обсяг визначеної Типовою вимоги нульової толерантності до корупції застосовано до позиції керівництва топрівня полягає у такому переліку:

- демонструвати лідерство та відповідальність стосовно дотримання вимог антикорупційного законодавства;
- забезпечити належне впровадження, ефективне функціонування, періодичний аналіз, своєчасний перегляд та удосконалення системи запобігання та протидії корупції;
- поширювати культуру нульової толерантності до корупції;
- призначити та забезпечити діяльність антикорупційного уповноваженого у організації;

40 Наказ від 10.12.2021 № 794/21 "Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи" Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 31 грудня 2021 р. за N 1702/37324 <https://ips.ligazakon.net/document/RE37324?an=1>

- заохочувати усіх посадовців до демонстрації лідерства в запобіганні та протидії корупції, спрямовувати працівників на особистий внесок в результативність системи запобігання корупції;
- інформувати про політику запобігання корупції в усій діловій практиці організації;
- сприяти механізмам викривання корупції та викривачам, дотриманню їхніх прав та гарантій захисту;
- ефективно реагувати на факти корупції в організації.

Окремі положення про роль керівника/-ці у запобіганні корупції можна виокремити із аналізу іншого законодавства, яке визначає статус керівників органів/зацій публічної влади.

Закон України «Про державну службу»⁴¹ адресований усім державним службовцям. Він містить нормативний опис принципів доброчесності та загальної відповідальності керівника/-ці державної служби за управлінські процеси.

Зокрема у главі 2 закону встановлено обов'язок формування керівником державної служби у підпорядкованих державних службовців сумлінного ставлення до служби, дбайливого ставлення до державного майна, додержання ними правил етичної поведінки; вживання профілактичних заходів та заходів реагування щодо дисциплінарних проступків.

Тому зазначимо, що попри відсутність прямої вказівки цієї норми на доброчесність, у її системному тлумаченні можна відзначити загальну відповідальність керівника/-ці за діяльність органу/ізації публічного сектору та його працівників. Засади сумлінності та поваги корелюють з елементами принципу доброчесності на державній службі (абз. 5 ч.1 ст. 4 Закону України «Про державну службу», а недопущення дисциплінарних порушень передбачає також питання порушень антикорупційного законодавства.

Системні положення щодо ролі керівника/-ці органу виконавчої влади містить Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»⁴². Проте в частині запобігання корупції цей закон не має чітких формулювань щодо ролі керівника/-ці і їх можна прослідкувати лише на основі непрямих формулювань.

Зокрема системне тлумачення ч.2 ст. 8 та ч.4 ст. 19 закону, хоч прямо не зачіпає питань запобігання корупції, але чітко сигналізує про відповідальність міністра і керівника/-ці центрального органу виконавчої влади за усі управлінські процеси в органі влади від формування завдань і пріоритетів роботи, виконання законодавства та взаємовідносин з іншими інституціями, зокрема антикорупційними, призначення ключових посадовців та координації їх діяльності та ін.

Своєю чергою, повноваження міністра щодо призначення керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління, погодження кандидатур керівників підпорядкованих ЦОВВ та іншого керівного персоналу, територіальних органів тощо (ст. 18, ст. 8 ч. 2) також є важливим антикорупційним інструментом, оскільки доброчесність і проактивність цих посадовців у запобіганні корупції у їхніх органах/заціях є критично важливими у розбудові доброчесності публічного сектору.

41 Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII. Офіційний вебпортал парламенту України «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

42 Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI. Офіційний вебпортал парламенту України «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

Нормативно-правові акти про діяльність місцевих органів влади не урегульовують на достатньому рівні не лише завдань із формування і підтримки їх керівництвом системи запобігання корупції, а й функціонування такої системи загалом.

Так, **Закони України «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації»** не містять спеціальних норм щодо побудови доброчесної діяльності та ролі керівництва у цьому завданні. **Закон України «Про військово-цивільні адміністрації»** у статті 4, встановлюючи повноваження адміністрації, передбачив лише співпрацю зі спеціалізованими органами, причому до їхнього переліку навіть не включено Національного агентства з питань запобігання корупції.

Показовою є відсутність принципу доброчесності у пантеоні принципів будь-якої з систем місцевих органів влади, відсутність цього напряму серед контрольних повноважень місцевих державних адміністрацій. Проте з позицій законності, формування і підтримка моделі запобігання корупції є завданням керівників місцевих органів влади на підставі прямої дії норм Закону України «Про запобігання корупції».

Нормативні основи діяльності державних підприємств, установ та організацій встановлюються господарським законодавством. Так, ст. 65 та 73 **Господарського кодексу України**⁴³ встановлено відповідальність керівника/-ці за результати роботи підприємства, а ч. 11 ст. 22 та ч. 6 ст. 24 встановлюють обов'язок державних і комунальних підприємств за певних умов ухвалювати антикорупційну програму, що також може містити зобов'язання керівника/-ці підприємства.

Безпосередні положення щодо завдань і функціонала керівників державних суб'єктів господарювання визначаються їхніми контрактами. При цьому контракти керівників конкретних державних інституцій встановлені нормативно.

З-поміж типових форм контрактів керівників державних установ нами опрацьовано затверджену у 1995 році (постанова Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1995 р. № 597) та з останніми змінами у 2021 році **типову форму контракту з керівником підприємства, що є у державній власності** та оновлену у 2020 році (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 13 травня 2020 р. № 360) **типову форму контракту з керівником державного закладу вищої освіти**.

У типовому контракті керівника державного підприємства відсутні прямі норми, що вказують на питання запобігання корупції. Проте обов'язки дотримуватись законодавчих основ та положень внутрішніх актів (п.п. 6, 12), управляти на засадах єдиначальності (п. 4) створюють передумови усвідомлення антикорупційних обов'язків підприємства і його керівника.

Позиція щодо конкретизації зобов'язань керівників та взагалі державних підприємств щодо запобігання корупції підтверджується за результатами проведеного нами аналізу окремо взятого статуту, затвердженого Кабміном у 2021 році: **Статуту державного підприємства «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом»** (постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2021 р. № 302)⁴⁴. Зокрема на підставі п. 20 суб'єкт управлін-

43 Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. Офіційний вебпортал парламенту України «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

44 Про затвердження Статуту державного підприємства «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом», постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2021 р. № 302. Офіційний вебпортал парламенту України «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/302-2021-%D0%BF#Text>

ня (міністерство енергетики та вугільної промисловості) погоджує призначення та звільнення, а також обсяг повноважень керівника/-ці уповноваженого підрозділу (особи) з питань запобігання та виявлення корупції. Спеціальний пункт щодо антикорупційної відповідальності президента підприємства також наявний: у п. 23 встановлено його відповідальність за організацію дотримання підприємством вимог Закону України «Про запобігання корупції» та реалізацію Антикорупційної програми. Останнє також встановлює дисонанс антикорупційних завдань, адже де-факто адресований керівництву і з позиції наявності уповноваженого з виконання антикорупційної програми та уповноваженого з питань запобігання та виявлення корупції.

У змісті типового контракту ректора наявний єдиний пункт 24 щодо питань запобігання корупції: вжиття у межах своїх повноважень заходів до запобігання проявам корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, у закладі вищої освіти; затвердження антикорупційної програми закладу вищої освіти відповідно до закону та дотримання вимог антикорупційного законодавства. Ця широка рамка антикорупційних зобов'язань виглядає нечіткою. Критики заслуговує і те, що вимога затвердження антикорупційної програми у закладі вищої освіти не встановлена законом.

Отже, аналітичний погляд на безпосередні нормативні основи зобов'язань керівник/-ці а щодо антикорупційної діяльності дозволяє дійти таких висновків:

- чіткої систематизованої рамки завдань керівництва, а також органів управління (координації) державних органів та організацій у нормах українського законодавства не міститься. Це зумовлює ставлення керівників до цих завдань як до другорядних та майже необов'язкових у порівнянні з іншими, що визначають виконання напрямів основної діяльності, а також адміністративно-господарських завдань;
- сформульовані у Законі України «Про запобігання корупції» положення дозволяють при ретельному опрацюванні зрозуміти завдання керівництва топрівня у налагодженні та функціонуванні системи запобігання корупції. Проте внаслідок розпорошеності норм у різних статтях, а також непрофільності цього закону з позиції функціонала державних інституцій, а також слабкої якості юридичної техніки таких зобов'язань у порівнянні з антикорупційними стандартами ISO вони не є якісними та не сприймаються як зобов'язання на рівні емоційного інтелекту керівників;
- найбільш системно нормативні положення концепції відповідального антикорупційного лідерства визначені у Типовій антикорупційній програмі юридичної особи, яка адресована господарчим суб'єктам, переліченим у ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції»;

- спеціалізовані закони та підзаконні акти або не вказують антикорупційних зобов'язань керівників, або зазначають лише найбільш загальний припис додержуватись антикорупційного законодавства, причому у низці випадків допускають колізії з чинним антикорупційним законом.

Це зумовлює потребу в єдиному документі узагальнити антикорупційні завдання та прямо адресувати їх керівникам та органам управління державних (і недержавних інституцій), а також більш чітко зазначити про персональну відповідальність керівника/-ці організації за стан запобігання корупції та основи його взаємодії з антикорупційним уповноваженням, що працює у його організації.

Робоча версія цього документу повинна базуватися на нормах стандарту ISO 37001 з урахуванням уже усталених положень передусім Закону України «Про запобігання корупції».

4. Стан впливу керівників на запобігання корупції в Україні

У дослідженні, яке Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) провело у 2020 році серед державних службовців і антикорупційних уповноважених, низка питань стосувалася реальних взаємовідносин уповноважених та керівників державних органів.

В опитуванні взяли участь близько 2 тисяч уповноважених, з них більш як 600 уповноважених на ДП та більш як 39 тисяч державних службовців, які не є уповноваженими⁴⁵.

Аналіз цих питань дозволив відзначити тенденції щодо ролі та місця керівників українського державного сектору в налагодженні системи запобігання корупції, а також їхньої взаємодії у реалізації цих завдань з антикорупційними уповноваженими.

Хто повинен забезпечити доброчесність у публічному секторі?

Переважає більшість респондентів (90%) назвала головними відповідальними за рівень доброчесності у конкретних державних органах та підприємствах саме себе як їх працівників та керівництво.

Врахування цієї тенденції щодо побудови ефективного лідерства у запобіганні корупції.

Зазначене актуалізує потребу впроваджувати систему запобігання корупції у кожній організації для забезпечення доброчесності та прозорості її діяльності й налагодження співпраці з централізованою системою спеціалізованих антикорупційних органів.

45 Антикорупційна доброчесність 2020: аналітичний огляд за результатами соціологічного дослідження. — К., Національне агентство з питань запобігання корупції, 2021. — 68 с. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/Doslidzhennya-Antykoruptsiyna-dobrochesnist-2020.pdf>

Який вплив мають керівники організацій публічного сектору на запобігання корупції?

Респонденти зазначили, що керівники державних органів (підприємств) постійно наголошують на необхідності протидії корупції та підкріплюють свою політику активними діями (78–81% залежно від категорії опитаних). Водночас близько 20% антикорупційних професіоналів державного сектору відзначили низьку зацікавленість керівництва, або навіть їхнє ігнорування напряду запобігання корупції.

Врахування цієї тенденції щодо побудови ефективного лідерства у запобіганні корупції.

Відповіді респондентів є взаємозаперечними та свідчать про існування суперечностей у позиції керівництва щодо системи запобігання корупції, що потребує додаткового аналізу. Впевнено можна стверджувати лише про те, що значна частина керівників (принаймні кожний п'ятий) не висловлює підтримки завданням запобігання корупції. Це зумовлює потребу додатково працювати з керівниками державних структур щодо формування їхнього розуміння системи запобігання корупції та своєї ролі у цьому, вірного комунікування та дієвої підтримки цього завдання.

Якою є роль антикорупційних уповноважених у організаціях публічного сектору?

Свого антикорупційного уповноваженого знають лише близько 50% опитаних державних службовців, а 20% взагалі стверджують, що посадовця, який відповідає за запобігання корупції у публічному секторі немає. Чотири з п'яти державних службовців перетинаються з антикорупційним уповноваженим лише з питань заповнення декларацій, взагалі не розуміючи його результатів діяльності в інших напрямках.

Довідково: функція забезпечення декларування є лише однією з багатьох трудових функцій антикорупційного уповноваженого за розробленим НАЗК професійним стандартом уповноваженого⁴⁶. Опитування самих уповноважених показує, що кожний десятий з них не розуміє своєї ролі та вважає свою роботу марнуванням часу.

Врахування цієї тенденції щодо побудови ефективного лідерства у запобіганні корупції.

Це зумовлює потребу керівництва суттєво підвищувати вимоги до підбору кадрів на посади антикорупційних уповноважених, надавати їм організаційну підтримку у формуванні системи запобігання корупції, а також контролювати ефективність їхньої діяльності в організації.

Найдоступнішим інструментом контролю ефективності уповноважених є аналіз результатів Індексу ефективності антикорупційних уповноважених, який проводить НАЗК і широко опри-

46 Професійний стандарт «Уповноважений з антикорупційної діяльності». URL: <https://register.nqa.gov.ua/profstandart/upovnovazhenij-z-antikorupcijnoi-dialnosti>

люднює на власному Антикорупційному порталі⁴⁷. Кожна організація може знайти на порталі оцінку ефективності антикорупційної роботи у ній за назвою або кодом ЄДРПОУ. Проте інструментарій аналізу роботи уповноважених керівниками повинен бути розширений за рахунок локальних інструментів, наприклад, під час регулярного планування завдань та звітування результатів.

Як налагоджена робота з повідомленнями про корупцію та повідомленнями викривачів?

За даними опитування, у 80% досліджених органів влади вживаються заходи з ознайомлення працівників з можливістю повідомлення про корупцію, у 50% органів влади ухвалені локальні процедури розгляду повідомлень про можливі факти корупції та лише у 16% органів влади впроваджено механізми заохочення та формування культури викривання корупції.

Врахування цієї тенденції щодо побудови ефективного лідерства у запобіганні корупції.

Це зумовлює потребу керівництва відігравати лідерську роль у створенні якісних локальних підходів до прийняття і розгляду повідомлень про корупцію та формування культури викривання в організації. Керівники повинні спрямовувати й підтримувати роботу уповноважених у напрямі виховання культури викривання, стимулювання викривачів та інших осіб, які повідомляють про корупцію.

Наскільки якісно взаємодіють антикорупційні уповноважені з керівниками організацій публічного сектору?

Основним рушієм діяльності з запобігання корупції та формування доброчесності в організаціях виступають ініціативи від антикорупційних уповноважених. Загалом, за твердженнями респондентів опитування, керівництво підтримує такі ініціативи у 59% випадків, що є невисоким результатом: менше ніж чотири з десяти пропозицій отримують підтримку і мають шанси бути впровадженими. Проте такі ініціативи уповноважені надають вкрай мало: більше однієї пропозиції протягом року надавали керівникам щодо здійснення антикорупційних заходів лише 39% уповноважених державних підприємств та 44,5% уповноважених інших організацій публічного сектору.

Важливо зазначити, що активна взаємодія з керівництвом (надання пропозицій) прямо залежить від рівня професійної компетентності та організаційної форми уповноважених. Зокрема більш активно пропонували керівникам антикорупційні ініціативи 72% уповноважених з освітнім рівнем магістра та вище, 75% осіб, які проходили більш як 3 професійні курси підвищення кваліфікації, 95% осіб, які мають спеціальну антикорупційну освіту. І протилежна тенденція негативного впливу на активність уповноважених: лише 16% упов-

47 Індекс ефективності антикорупційних уповноважених. Антикорупційний портал НАЗК. URL: <https://antycorportal.nazk.gov.ua/efektyvnist-upovnovazhenyh/>

новажених-сумісників на державних підприємствах пропонували ініціативи з запобігання корупції керівникам.

*Врахування цієї
тенденції щодо
побудови ефективного
лідерства у запобіганні
корупції.*

Керівники організацій повинні виступати двигуном системи запобігання корупції у своїх організаціях, спонукаючи своїх антикорупційних уповноважених бути відповідальними та ініціативними у реалізації їхніх завдань. Керівник/-ця повинен сприяти в отриманні антикорупційним уповноваженим спеціалізованої освіти, а також враховувати такий критерій при підборі персоналу, усвідомлювати критичну важливість для якості роботи уповноваженого призначення його на штатну посаду на противагу покладання антикорупційних функцій як додаткових.

5. Українська практика впровадження концепції «Tone at the Top»

Формування методичних основ концепції лідерської ролі керівників організацій у запобіганні корупції буде неповноцінним без вивчення українського досвіду. Хоча культура антикорупції українських організацій ще формується, у низці організацій публічного та приватного секторів вже накопичено певні практики побудови системи запобігання корупції.

За результатами дослідження вітчизняної практики публічного та приватного секторів, було сформовано основні тенденції ролі керівництва в рамках реалізації концепції «Tone at the Top» в антикорупційному напрямі/політиці компаній та установ.

1. Нові можливості доброчесної діяльності внаслідок корпоратизації державних підприємств

Неефективне управління українським державним сектором економіки є визнаним фактом. За даними Кабміну, в Україні чи не найбільший у світі відсоток державного сектору економіки, при цьому кожне третє підприємство є збитковим. Через недостатню якість механізмів контролю та незадовільний рівень прозорості, діяльність державних підприємств є джерелом корупційних ризиків та збитків держави⁴⁸.

Нова редакція Закону України «Про управління об'єктами державної власності» передбачає оновлення підходів до корпоративного управління державними підприємствами, запровадження бізнес-взаємин між наглядовими радами та директорами підприємств, побудову діяльності на основі контролю ефективності.

Сьогодні реформа корпоратизації управління впроваджується поступово і залежить від позиції наявного менеджменту, що не поспішає відмовлятися від одноосібної та непрозорої моделі діяльності.

Низка державних підприємств («Укроборонпром», «Укренерго», «Аеропорт Бориспіль», «Укрпошта»), що внаслідок виявленої керівниками особистої наполегливості форсували перехід на нову модель прозорого ефективного управління, уже демонструють якісні резуль-

48 Ефективні державні підприємства / Урядовий портал / Реформи. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/ekonomichne-zrostannya/efektyvni-derzhavni-pidpryemstva>

тати⁴⁹. За свідченнями експертів, це відбувається значною мірою через інструменти прозорості та антикорупції, які ефективні саме у «здоровій» моделі корпоративного управління. Водночас при запровадженні нової моделі управління важливо оберігати якісні підходи до корпоративного управління, що продемонстрували у 2021 році управлінські кризи з наглядовими радами Укрзалізниці⁵⁰ та Нафтогазу⁵¹.

Висновок: роль керівника/-ці у запровадженні подібних можливостей проявляється у демонстрації активної позиції з запровадження українського законодавства з розмежування повноважень одноосібного керівництва і наглядових рад, запровадження незалежних аудиторських перевірок та інших бізнес-рішень, що спроможні посилити ефективність і прозорість діяльності державних підприємств.

2. Впровадження внутрішніх антикорупційних політик

Ефективне управління неможливе без прозорої системи запобігання корупції, що базується на системі внутрішніх джерел доброчесності, прозорості та контролю. Наприклад, з метою мінімізації корупційних ризиків, керівництвом ДП «Нафтогаз України» ініційовано ухвалення низки корпоративних політик, прийнято Кодекс етичної поведінки та Антикорупційну програму підприємства⁵².

Також розгалужену систему антикорупційних політик ухвалила компанія «Агроіндустріальний холдинг «МХП». Серед них Декларація доброчесності, Дорожня карта впровадження комплаєнс-функції, Кодекс етики компанії та її бізнес-партнерів, Програма ділової етики та комплаєнсу «Зобов'язання задля довгострокового успіху», Політика управління конфліктами інтересів⁵³.

Висновок: системне впровадження спеціалізованих антикорупційних політик демонструє прозорість і доброчесність організацій публічного чи приватного сек-

49 Див. напр. Основні події в історії Укрпошти. URL: <https://www.ukrposhta.ua/ua/pro-ukrposhtu>; Яких змін зазнають головні повітряні ворота України? URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3280154-akih-zmin-zaznaut-golovni-povitrani-vorota-ukraini.html>

50 Кубраков розповів, як УЗ вдалося стати прибутковою цього року. 2021. URL: <https://railexpoua.com/novyiny/kubrakov-rozpoviv-ia-k-uz-vdalosia-staty-prybutkovoju-tsoho-roku/>

51 Повернення наглядової ради Нафтогазу, криза в Укрзалізниці: підсумки тижня для держпідприємств. 2021. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2021/05/22/674160/>

52 Нафтогаз. Політики і кодекси. 2021. URL: <https://www.naftogaz.com/policies>

53 МХП. Ділова етика та комплаєнс. 2021. URL: <https://mhp.com.ua/uk/Corporate-Ethics-and-Compliance-ua>

тору перед партнерами та отримувачами послуг. Українське законодавство досить гнучке у цьому питанні, а кінцевий результат – утворення кола внутрішнього регулювання доброчесної діяльності – є прямим наслідком висловленої лідерської позиції керівництва організації. Напоширенішими внутрішніми антикорупційними політиками є етичні кодекси, антикорупційні програми, політики із розгляду повідомлень про корупцію та заохочення викривачів, проте кожна організація може впроваджувати й інші політики, затверджуючи їх внутрішніми актами.

3. Публічна демонстрація нульової толерантності до корупції

Особливо актуальним прикладом одночасно корупційної вразливості та публічно висловленої культури доброчесності стало викладення у публічну площину трьох за короткий час спроб надати хабарі директору Фонду державного майна України. Після чергового затримання осіб, які намагалися корупційно «вирішити питання» щодо розпорядження державним майном про доброчесність його керівництва згадали значна кількість медійних ресурсів⁵⁴.

Генеральний директор державного підприємства «Укрпошта» у своєму інтерв'ю зазначив, що після призначення на посаду, однією з перших його заяв було, що «красти не можна». Через деякий час служба безпеки підприємства зробила додатковий аналіз, за результатами якого орієнтовно кількість хабарів зменшилася у десять разів, але все ж вони залишилися. Тому довелося додатково наголошувати, що «красти зовсім не можна» і було вжито додаткові заходи з очищення команди та перебудови робочих процесів⁵⁵.

Показовим прикладом нульової толерантності керівництва компанії «Агроіндустріальний холдинг «МХП» до корупції став публічний розголос щодо звільнення головного агронома у 2019 році за фінансові махінації у сфері планування закупівель та вибору постачальників. Керівництво вдалося у цьому випадку до таких кроків як службове розслідування з використанням поліграфа, випуск пресрелізу та розсилка фото звільненого співробітника ЗМІ та великим кадровим агентством. Такі показові публічні заходи демонструють підприємство доброчесним і зацікавленим у прозорій діяльності⁵⁶.

54 Хороший, поганий, злий. Чому Сенніченко йде з Фонду держмайна і хто його може замінити. 2021. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2021/11/18/679906/>

55 «Побороться с коррупцией — было самое простое». Гендиректор Укрпошты Игорь Смелянский — KRYM. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=-oEv91Xl2kQ>

56 Скандал чи кейс? П'ять думок про резонансне звільнення в МХП. URL: <https://biz.nv.ua/ukr/publications/hr-skandal-nedeli-sor-iz-izby-ili-borba-s-korruptciy-50013642.html>

Висновок: *неодмінним проявом лідерської позиції щодо запровадження доброчесної діяльності є показове та публічне висловлення керівництвом топрівня щодо неприпустимості проявів корупції, не покривання тих керівників та працівників, що були впіймані на проявах недоброчесної поведінки. Така позиція може бути висловлена як безпосередньо, так і закріплена на рівні розповсюджених у організації внутрішніх актів та візуальних продуктів. Разом з тим, важливо усвідомлювати, що найбільше шкодитиме очікуванням і репутації висловлення позиції, що не підкріплена реальними діями: коли попри існування політик та запевнень про нульову толерантність корупції, в організації неофіційними каналами поширюється зворотний меседж: нічого не змінилось, ми не будемо реагувати й захищатимемо «своїх» корупціонерів.*

4. Добровільна сертифікація організацій публічного сектору за антикорупційним стандартом ISO

Попри те, що сертифікація за вимогами спеціального стандарту ISO 37001 «Менеджмент системи протидії корупції» є більш поширеною практикою у приватному секторі, окремі інституції публічного сектору України успішно проходять таку процедуру, підтверджуючи високий рівень запобігання корупції. Це також ознака активної позиції їхніх керівників, що демонструють підвищені стандарти доброчесності. Зокрема такі успіхи мають Національне антикорупційне бюро України⁵⁷ та Державний науково-технічний центр з ядерної та радіаційної безпеки⁵⁸.

Висновок: *оскільки саме стандарти ISO зі впровадження якості діяльності та запобігання корупції є взірцевими інструментами, побудова діяльності на їх основі є виваженим рішенням керівництва, що розуміє непотрібність вигадування особливого «національного велосипеда» ефективності та доброчесності.*

57 Система протидії корупції у НАБУ відповідає вимогам стандарту ISO 37001:2016. URL: <https://nabu.gov.ua/novyny/systema-protydiyi-korupcii-u-nabu-vidpovidaye-vymogam-standartu-iso-370012016>

58 Державний науково-технічний центр з ядерної та радіаційної безпеки. Система менеджменту. 2021. URL: <https://www.sstc.ua/about-us?fbclid=IwAR3oe98tKXNnBcKBDqHj1gbQbRtWQljbVJQudegts49UI0Jad-0PBiYoCqw#anti-corruption>

5. Посилена увага до прозорості публічних закупівель

Одним зі способів антикорупційного «оздоровлення» ДП «Укрпошта» було визначено максимальне використання можливостей доброчесності та прозорості публічних закупівель. Для цього у 2017 році було підписано спеціальний меморандум про співпрацю з системою «ProZorro.Продажі»⁵⁹. Трансформації у процедурі закупівель Укрпошти принесли свої результати. Наприклад, станом на 2020 рік Укрпошта комп'ютеризувалася на 43 мільйони гривень, зекономивши чверть від планової суми⁶⁰, близько 2 тис. нових авто для поштових перевезень були закуплені на 21% дешевше ринкової ціни⁶¹. Це дозволило збільшити інвестиційну програму компанії на 400 млн грн⁶².

Висновок: *внаслідок корупційної вразливості витрачання державних коштів і наявного визнаного у світі інструменту державних закупівель ProZorro українські організації публічного сектору, що його оминають різними способами, чітко демонструють свою незацікавленість у прозорості й економії коштів, ігноруванні засади доброчесності діяльності.*

6. Антикорупційні просвітницькі кампанії

Для демонстрації доброчесної бізнес-політики державного підприємства «Нафтогаз» було прийнято рішення про планування особистої участі керівництва компанії у пресконференціях та публічних заходах з питань доброчесності та нових правил роботи на ринку енергоресурсів⁶³.

Показовим іміджевим заходом, що демонструє доброчесність діяльності стала підтримка ДП «Укрпошта» соціальної ініціативи з нагоди Міжнародного дня боротьби з корупцією. Підприємство виготовило спеціальний поштовий конверт «Не для хабарів!», який розповсюдило в усіх поштових відділеннях України⁶⁴.

59 Укрпошта підписала меморандум про співпрацю з PROZORRO.Продажі. URL: <http://svb.ua/news/2017-04-14-ukrposhta>

60 Як вдалося трансформувати закупівлі Укрпошти: інтерв'ю з Олександром Находом (ч.1). Prozorro. Інфобокс. 2021. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/yak-vdalosya-transformuvati-zakupivli-ukrposhti-interv-yu-z-oleksandrom-nahodom>

61 Укрпошта здійснила найбільшу на ринку України закупівлю автомобілів. 2021. URL: <https://www.ukrposhta.ua/ua/news/57314-ukrposhta-zdiysnila-najbilshu-na-rinku-ukraini-zakupivlju-avtomobiliv>

62 «Побороться с коррупцией — было самое простое». Гендиректор Укрпошти Игорь Смелянский — KRYM. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=-oEv91Xl2kQ>

63 Звіт «Антикорупційні реформи в Україні: запобігання та боротьба з корупцією на державних підприємствах». 4-й раунд моніторингу Стамбульського плану дій щодо боротьби з корупцією ОЕСР. Боротьба з корупцією у Східній Європі та Центральній Азії URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Ukraine-4th-Round-Bis-Report-SOE-Sector-2018-ENG.pdf>

64 Transparency International Україна: Хабарництво в системі освіти очолює ТОП-10 найболючіших корупційних проблем українців. URL: <http://www.euroosvita.net/prog/print.php/prog/print.php?id=4471>

Висновок: проактивний і креативний підхід до пропагування доброчесності під час просвітницьких кампаній є ознакою нового стилю управління, що заснований на доброчесності та прозорості діяльності. Залежно від цільової аудиторії просвітницькі заходи можуть бути різними, але важливо при цьому працювати системно на різне коло стейкхолдерів.

7. Нестандартні рішення щодо роботи з повідомленнями про корупцію

У одному з додатків до наказу Національної служби здоров'я України від 09.08.2019 № 301 «Про затвердження методичних рекомендацій щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами, в НСЗУ», закріплено заходи заохочення викривачів, що убезпечує їх від розголошення такого статусу. Зокрема у разі якщо інформація викривача дала змогу запобігти вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, завдання економічних збитків, зазначена особа може бути заохочена керівництвом НСЗУ без розкриття дійсних підстав заохочення⁶⁵.

Демонстрацією прозорості керівництва є передача роботи з повідомленнями про порушення доброчесності або корпоративної етики незалежному провайдеру. Таке рішення ухвалила компанія «Агроіндустріальний холдинг «МХП» і залучило до роботи з повідомленнями підприємство цифрових антикорупційних рішень «Ethicontrol» зі сталою репутацією на ринку розбудови доброчесності бізнесу⁶⁶.

Висновок: налагодження системи викривання корупції є чіткою ознакою доброчесності діяльності керівництва та важливим елементом впровадження системи запобігання корупції в організації. Тому додаткові заходи прозорості та стимулювання повідомляти про корупцію є зламом негативних традицій «кругової поруки» та можуть бути впроваджені винятково за лідерської ролі керівництва топрівня. Проте важливо усвідомлювати, що відсутність реальної практики розгляду таких повідомлень і заохочення викривачів надасть обернений меседж працівникам організації та звучатиме як ознака прихованої недоброчесності.

65 Національна служба здоров'я України. Щодо каналів та порядку подання повідомлень про корупцію. 2021. URL: <https://cutt.ly/XUmD0li>

66 Лінія Довіри МХП. 2021. URL: <https://mhp.ethicontrol.com/web/uk>

8. Прозорість декларацій керівництва органу влади

Попри оприлюднення щорічних декларацій державних посадовців на порталі НАЗК, прикладом додаткової прозорості керівництва органу влади чи інших організацій публічного сектору є висвітлення декларацій топменеджменту безпосередньо на сайті органу влади. Адже в цьому випадку кожний може проаналізувати доходи та власність керівників і дійти власної думки щодо їхньої доброчесності без додаткового пошуку. Такий підхід запровадили у Національному антикорупційному бюро України⁶⁷.

Висновок: *в традиційно закритій системі публічного управління будь-які прояви прозорості, що залежать від рішень керівництва, сприймаються як ознака доброчесності та підвищують довіру до цього органу влади чи публічної інституції.*

Таким чином, в українських реаліях, коли йдеться про діяльність у межах та у спосіб, визначений законом, поширена обережність та подекуди пасивність керівництва у впровадженні засад якості, доброчесності та прозорості діяльності. Проте антикорупційне законодавство передбачає низку додаткових можливостей побудови діяльності організації, що залежать від позиції керівництва та їхніх внутрішніх рішень. Такі способи не суперечать законодавству і демонструють сучасність і ефективність керівників організації.

Чимало з оригінальних антикорупційних рішень можуть бути запозичені публічним сектором на основі практик, що вже тривалий час впроваджуються у бізнес-структурах і продемонстрували свою ефективність.

У підрозділі системно вивчено та наведено особливості впровадження таких національних практик побудови доброчесної діяльності як:

- нові можливості доброчесної діяльності внаслідок корпоратизації державних підприємств;
- впровадження внутрішніх антикорупційних політик;
- публічна демонстрація нульової толерантності до корупції ;
- добровільна сертифікація організацій публічного сектору за антикорупційним стандартом ISO;

67 Національне антикорупційне бюро України. Декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. 2021. URL: <https://nabu.gov.ua/declarations>

- посилена увага до прозорості публічних закупівель;
- антикорупційні просвітницькі кампанії;
- нестандартні рішення щодо роботи з повідомленнями про корупцію;
- прозорість декларацій керівництва органу влади.

Важливо додати, що креативні та проактивні підходи демонстрації лідерської позиції керівництва до доброчесної та відкритої діяльності накладають додаткові зобов'язання діяти саме так, як публічно заявлено і ухвалено їхніми рішеннями. Кожний випадок відсутності реагування на прояви недоброчесності може виступати чинником перестороги та недовіри до організації та її топкерівників. Тому ключовим рішенням доброчесного керівництва топрівня повинна бути підтримка антикорупційних спеціалістів організації та вимагання від них побудови ефективної системи запобігання корупції.

Висновки

Представлене дослідження підтвердило актуальність та необхідність повсюдного впровадження концепції «Tone at the Top», оскільки для протидії корупції потрібні сильні лідери в кожній інституції з політичною волею в управлінні справами, твердою прихильністю до етики та доброчесності, а також високим рівнем сприйняття антикорупційних інструментів, прийнятих на рівні держави. Лише тоді міжнародні та національні стандарти будуть ефективно імplementовані у внутрішні політики організації.

На міжнародному рівні розроблено низку міжнародних норм і стандартів, в тому числі й стандартів ISO, які надають розуміння того як побудувати ефективну антикорупційну систему в організації. Проте дослідження показало, що попри впровадження цих норм, наразі їх недостатньо для формування лідерської ролі керівника та надання йому реального інструментарію у запобіганні корупції. Аналіз низки антикорупційних настанов міжнародних організацій показав, що вони змістовно ґрунтуються на інструментальній моделі «Tone at the Top», яка ґрунтується на позиціях стандарту ISO 37001 і коментують їхній зміст лише у частині специфіки роботи цих організацій.

Українське законодавство не містить чіткої систематизованої рамки завдань керівництва, а також органів управління державних органів та організацій. Найбільш детально ці положення сформульовані у Законі України «Про запобігання корупції». Проте внаслідок розпорошеності норм у різних статтях, а також непрофільності цього закону, вони не сприймаються керівниками як зобов'язання. Спеціалізовані закони та підзаконні акти або не вказують антикорупційних зобов'язань керівників, або зазначають лише найбільш загальний припис дотримуватись антикорупційного законодавства.

Така ситуація зумовлює ставлення керівників до завдань запобігання корупції як до другорядних та майже необов'язкових у порівнянні з іншими. Відповідно, спостерігається обережність та подекуди пасивність керівництва у впровадженні засад якісного управління, доброчесності та прозорості діяльності. Проте антикорупційне законодавство передбачає низку додаткових можливостей побудови діяльності організації, що залежать від позиції керівництва та їхніх внутрішніх рішень. Такі способи не суперечать законодавству і демонструють сучасність і ефективність керівників організації. Тому ключовим рішенням доброчесного керівництва топрівня повинна бути підтримка антикорупційних спеціалістів орга-

нізації та вимагання від них побудови ефективної системи запобігання корупції.

Відповідно дослідження показало, що існує потреба в єдиному документі, що узагальнює антикорупційні завдання та прямо адресує їх керівникам та органам управління державних (і недержавних інституцій), а також більш чітко визначає персональну відповідальність керівника організації за стан запобігання корупції та основи його взаємодії з антикорупційним уповноваженим, що працює у його організації.

Також важливо усунути прогалини та колізії щодо формування систем запобігання корупції у публічному секторі шляхом системних доповнень ключових актів законодавства положеннями щодо побудови доброчесної діяльності, виконання антикорупційного законодавства та ролі керівників у цьому завданні.

При цьому варто пам'ятати, що кожна організація унікальна, і тому єдиних управлінських рецептів не існує. У кожного керівника/-ці є свій інструментарій рішень і дій з протидії корупції. Досліджені вдалі українські та закордонні практики показали, що лідерство може проявлятися по-різному, хоча і з використанням підходів міжнародних стандартів.

На основі цих практик та інструментарію стандартів ми склали Настанову про роль керівника/-ці організації у побудові системи запобігання корупції з урахуванням сучасних українських реалій.

