

Запобігання та протидія корупції. Практичний досвід Берліна

д-р Торстен Шаубе

Результативні й ефективні запобігання та протидія корупції особливо важливі на публічних підприємствах і в адміністративних органах. Вони дають змогу не лише запобігати економічним збиткам, але й уникати репутаційної шкоди. У контексті корупції головну увагу приділяють публічній сфері, оскільки, з одного боку, матеріальних збитків зазнають платники податків, а з іншого, функційна спроможність і вірогідність адміністративних органів — наріжні камені спільного існування. Тому необхідно вживати заходів, спрямованих на зниження корупційних ризиків.



Запобігання та протидія корупції

Оскільки закон чітко не визначає поняття «корупція», тут використано визначення Transparency International: «Корупція — зловживання довіреною владою для отримання особистої користі або вигоди». Ідеться про нехтування нормами поведінки в широкому розумінні — законами, посадовими інструкціями, моральними стандартами, — унаслідок якого учасники оборудки одержують зиск (винагороду), а підприємство чи адміністративний орган зазнає збитків.

Ефективний захист від корупції потребує як профілактики, так і протидії. У цій сфері можна виділити три «стовпи»: запобігання, виявлення та реагування. Досвід показує, що успішними є заходи, спрямовані на можливості чинити злочин. Мотивація та самовиправдання потенційних злочинців зазвичай багаторівневі, частково ірраціональні, тому націлювати заходи на них не варто.

Заходи із запобігання корупції

Щоб розробити запобіжні антикорупційні заходи, потрібно розглянути наявні корупційні ризики на підприємстві (в установі). Ризики можна розділити на загальні (організаційні) та конкретні. До істотних ризиків, що їх треба враховувати в контексті запобігання корупції, належать

- a) недостатній рівень свідомості персоналу підприємства (установи);
- b) відсутність контактної особи або системи інформування про порушення;
- c) відсутність аналізу ризиків (zareєстрованих даних про конкретні ризики);
- d) недостатній контроль у рамках бізнес-процесів;

- e) недопустиме поводження з посадовцями (або в ролі посадовця);
- f) брак прозорості за наявних конфліктів інтересів;
- g) не врегульованість або недостатня врегульованість приймання й надавання пожертв і спонсорської допомоги;
- h) не врегульованість або недостатня врегульованість приймання й надавання подарунків і винагород.

Нижче розглянуто перевірені практикою заходи зі зниження цих ризиків.

Створення належного рівня свідомості

Беручи до уваги те, що до корупції раніше ставилися (а деінде й досі ставляться) не надто критично, є потреба в ґрунтовних заходах, які допоможуть персоналу підприємства (установи) гостріше усвідомити проблему. Вирішальною для вірогідності, а отже, і для успіху є чітка настроєність керівництва підприємства (установи) проти будь-якої форми порушення правил. Керівники задають тон, однозначно демонструючи підлеглим, що сподіваються від них додержування наявних законів, норм, внутрішніх правил і робочих інструкцій (зокрема антикорупційних). Помічним тут буде викласти сподіванки письмово в кодексі поведінки, де їх завжди можна прочитати.

Такий кодекс містить загальні засади сподіваної нормослужняної поведінки, а от для запобігання та протидії корупції потрібно скласти окрему антикорупційну директиву з відповідними вимогами. На деяких підприємствах чи в установах уже є окремі правила, що стосуються аспектів запобігання та протидії корупції. Практика показує, що варто узагальнювати всі дотичні правила організації в одній директиві, яка за потреби посилається на вже наявні документи.

Щоб усі працівники підприємства (установи) в належній мірі усвідомили проблему, потрібно, по-перше, знайти юридично точні й усеосяжні словесні формули, а по-друге, припасувати їх так, щоб зрозуміти могли й співробітники без юридичної освіти. У цьому можуть придатися, наприклад, звіти у внутрішній мережі або корпоративній газеті. Необхідні також антикорупційні навчальні заходи для працівників у сферах із підвищеним ризиком прояву корупції, а також усіх керівників, які мають давати приклад для наслідування.

Контактна особа й система інформування про порушення

Досвід показує, що навіть за ретельно сформульованих директив час від часу виникають запитання щодо правильної поведінки в контексті корупційних ризиків. Першою контактною особою (а також і поширювачем інформації) для цього є безпосередній начальник. Крім того, необхідно призначити центральну контактну особу, яка б за одним мірилом оцінювала конкретні випадки всіх працівників.

Ця ж контактна особа має також приймати інформацію про підозри в корупції. Щоб додатково спростити звертання для потенційних інформаторів, приймання інформації зазвичай доручають зовнішній контактній особі, яка триматиме персональні дані інформаторів у таємниці від їхньої організації. Потрібно вибрати підходящий варіант: зовнішній омбудсмен або електронна система.

Аналіз конкретних корупційних ризиків

Потрібно регулярно аналізувати можливі корупційні ризики у всій організації. Для цього в усіх підрозділах мають відповісти на такі запитання:

- Якій сфері в тому чи тому підрозділі загрожує корупція?
- Як тут оцінюють ризик корупції?
- Які контрзаходи для зниження ризику корупції впроваджено чи заплановано?

Навіть якщо рівень корупційного ризику дуже різниться між окремими напрямками роботи, проходити це опитування все одно мають всі без винятку підрозділи. Мета аналізу ризиків — не лише зібрати факти про наявну небезпеку корупції, але й також регулярно спонукати персонал у підрозділах замислюватися над цією темою.

Форма аналізу ризиків має бути якомога зручнішою, але не такою, щоб персонал підрозділів міг би відповідати на запитання «машинально». Узагальнює результати, перевіряє їх на достовірність і несуперечливість центральний підрозділ.

Контроль у рамках бізнес-процесів

Хоча робоче повсякдення передбачає довіру до персоналу, правильність поведінки співробітників не лише доцільно, але й потрібно перевіряти багатьма способами. Мета контролю — зіставляти отримані за допомогою бізнес-процесів результати з поставленими цілями.

Можливі формати контролю:

- множинний контроль;
- поділ функцій;
- розмежування прав затверджувати;
- прозорість і документування інцидентів;
- ротація кадрів.

Запроваджуючи нові (і продовжуючи старі) види контролю, потрібно зіставляти сподівану користь із витратами, а також роз'яснювати охопленим співробітникам мету контролю.

Стосунки з посадовцями або поведінка на посаді

Історично склалося так, що в Німеччині від посадовців сподіваються дуже сумлінного виконання службових обов'язків. Тому важливо привертати увагу персоналу до такого особливого статусу. Залежно від правової форми публічної організації та покладених на неї завдань самі її працівники теж можуть бути посадовцями. У будь-якому випадку спілкування з посадовими особами має бути дуже тактовне, щоб унеможливити конфліктні ситуації для будь-якої зі сторін.

Конфлікти інтересів

У робочому повсякденні не завжди можна уникнути конфліктів інтересів, тобто ситуацій, у яких власні інтереси працівника суперечать інтересам організації. Життєві реалії часто зумовлюють особисте знайомство з діловими партнерами, наприклад, на сімейному підґрунті. Це ще не означає автоматично, що службове рішення ухвалили, керуючись не стосовними справи міркуваннями. Практика показує, що для захисту як організації, так і працівників варто зобов'язувати персонал декларувати конфлікти інтересів. Завчасне створення прозорості до

ухвалення рішення дає змогу уникнути проблем у майбутньому. Крім того, слід подбати про обов'язкове декларування побічної діяльності або її узгоджування з керівництвом.

Правила щодо пожертв і спонсорської допомоги

В епоху обмежених бюджетів існує небезпека пошуку альтернативних форм фінансування. Як приймання, так і надавання пожертв і спонсорської допомоги мають бути врегульовані, в ідеалі — заборонені. Суворі обмеження доцільні, щоб зберегти власну незалежність. У цьому випадку вирішальний чинник — зазвичай не матеріальний зміст пожертви чи спонсорської допомоги, а репутаційні втрати, можливі, якщо про такі платежі дізнається широкий загал.

Правила щодо подарунків і винагород

«Основною дисципліною» запобігання та протидії корупції слід уважати правила щодо приймання й надавання подарунків і винагород.

На практиці добре себе зарекомендували такі підходи:

- повна заборона приймати й надавати подарунки з чітко окресленими винятками, які потребують спеціального дозволу;
- якомога повніший перелік цінностей, на які поширюється заборона;
- поширення заборони, окрім самих працівників, на їхніх близьких;
- дозвіл на так звані жести ввічливості, наприклад, пригощання напоями під час переговорів.

Мета правил щодо подарунків і винагород — уникнути будь-яких ознак корумпованості або перебування під чужим впливом. Але для того, щоб персонал схвальніше сприймав ці правила, корисно передбачити допустимі винятки й відповідну процедуру надавання дозволів. В іншому разі бажана прозорість буде під загрозою в межах випадках, що їх не уникнути.

Заходи з протидії корупції

Якщо попри комплексні запобіжні заходи й навчання персоналу виникає підозра в корупції, необхідно бути готовим до цього й діяти за наперед складеним планом. У плані потрібно зазначити, які саме підрозділи (відділ кадрів, юридичний відділ тощо) та які керівні органи слід залучати в таких випадках.

Якщо виникла конкретна підозра, треба брати до уваги такі пункти:

- Повідомлену інформацію слід перевіряти на основі принципу презумпції невинуватості.
- Слід додержуватися наперед визначеної процедури, зокрема й своєчасно залучати відповідні профільні підрозділи або керівні та, за потреби, правоохоронні органи.
- Інформацію про особи фігурантів (інформатора та підозрюваного) слід тримати в таємниці.
- Слід подбати про належне зберігання доказів і, за потреби, обмежити доступ до паперів і даних на комп'ютерах.
- Процедуру необхідно вчасно документувати.

Автор

д-р Торстен Шаубе (Thorsten Schaube) — керівник корпоративної ревізійної служби та контактна особа із запобігання та протидії корупції публічно-правового концерну берлінських транспортних підприємств (BVG).

© Європейська Академія Берліна, 2018
У статті відображено точку зору автора.

Контакт

ЄВРОПЕЙСЬКА АКАДЕМІЯ БЕРЛІНА
Bismarckallee 46/48
D-14193 Berlin-Grunewald (Берлін)
Т.: +49 30 8959510
eab@eab-berlin.eu
www.eab-berlin.eu