

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.1.30>

**Чернишова В. Ю.,**

доктор філософії в галузі права,

доцент кафедри адміністративного, фінансового та банківського права Міжрегіональної Академії управління персоналом

ORCID ID: 0000-0002-6974-1021

## THE IMPACT OF COMPLIANCE CULTURE ON THE EFFECTIVENESS OF THE FUNCTIONING OF PUBLIC ADMINISTRATION

### ВПЛИВ КОМПЛАЄНС КУЛЬТУРИ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

*Дану роботу присвячено дослідженню поняття комплаєнсу в сучасному приватному та публічному вимірах з огляду на необхідність вдосконалення процесів функціонування системи публічного адміністрування в Україні. Було з'ясовано теоретичні передумови формування дефінітивного апарату комплаєнсу, наведено приклади історичних передумов появи даного явища. З'ясовано, що комплаєнс як набір процесів донедавна переважав у приватному, зокрема, корпоративному секторі економіки. На сьогодні ж варто вести мову про розширення кола відносин можливого застосування комплаєнсу, відповідно до можливого його застосування у системі публічного адміністрування.*

*Окремо було охарактеризовано сфери застосування комплаєнс процедур та комплаєнс вимог, зроблено висновок про переважне застосування комплаєнсу в частині забезпечення антикорупційних вимог функціонування приватних та публічних інститутів в межах системи відносин в організаціях. Встановлено, що наявні на сьогодні вимоги стосовно дотримання антикорупційного законодавства є своєрідною нормативною передумовою для подальшого розвитку прикладних та теоретичних вимог формування комплаєнс процедур.*

*У роботі було визначено автором і інші передумови можливого розвитку комплаєнсу в межах публічного адміністрування та з'ясовано, що перспективи подальшого розвитку можна визначити в двох можливих напрямках: як внутрішній комплаєнс суб'єктів публічного адміністрування шляхом застосування елементів досліджуваного комплексного явища (наприклад, розробка етичних правил та інших вимог як органічної частини реалізації внутрішньоорганізаційних завдань публічного адміністрування, врахування усіх комплаєнс функцій при внутрішній організації діяльності суб'єктів публічного адміністрування) та як зовнішній комплаєнс, суть якого полягає у покладенні на відповідні органи повноважень стосовно розробки та підготовки документації для вдосконалення та практичного впровадження комплаєнс процедур.*

**Ключові слова:** публічне адміністрування, публічна служба, публічний службовець, комплаєнс, комплаєнс процедури, комплаєнс вимоги, етичні правила поведінки державних службовців.

*This work is devoted to the study of the concept of compliance in modern private and public contexts, considering the need for processes to improve the functioning of the public administration system in Ukraine. The theoretical prerequisites for the formation of the definitive compliance apparatus were clarified, and examples of the historical prerequisites for the appearance of this phenomenon were given. It was found that compliance as a set of processes prevailed until recently in the private corporate sector of the economy. For today, it is worth talking about expanding the scope of relations for the possible application of compliance, in accordance with its possible application in the system of public administration.*

*The spheres of application of compliance procedures and compliance of requirements were separately characterized, a conclusion was drawn about the predominant application of compliance in terms of ensuring the anti-corruption requirements of the functioning of private and public institutions within the framework of the system of relations in organizations. It has been established that the existing requirements for compliance with anti-corruption legislation are a kind of normative prerequisite for the further development of applied and theoretical requirements for the formation of compliance procedures.*

*In the work, the author also defined other prerequisites for the possible development of compliance within the framework of public administration and found out that the prospects for further development can be determined in two possible directions: as internal compliance of subjects of public administration through the application of elements of the investigated complex phenomenon (for example, the development of ethical rules and other requirements as an organic part of the implementation of intra-organizational tasks of public administration, taking into account all compliance functions in the internal organization of the activities of public administration subjects) and as external compliance, the essence of which is to entrust the relevant bodies*

*with the authority to develop and prepare documentation for the improvement and practical implementation of compliance procedures.*

**Key words:** *public administration, public service, public servant, compliance, compliance procedures, compliance requirements, ethical rules of conduct of civil servants.*

**Актуальність обраної тематики.** Симбіоз публічного та приватного у процесі функціонування країни є новим вектором, що потребує постійного вивчення та вдосконалення. Поява нових форм реалізації публічного адміністрування викликана новими потребами та можливостями розвитку держав, роботою їх інституцій, розвитком відносин впливу громадянського суспільства на державний апарат. Саме тому поєднання традиційних теоретичних механізмів управління з приватно-правовими інструментами є вартим окремого дослідження можливостей подальшого розвитку даної сфери суспільних відносин.

Поняття «комплаєнс» походить від англійського слова *«to comply»*, що фактично означає відповідність. Для вітчизняного державотворення процес відповідності вимогам ЄС можна порівняти із специфікою запровадження комплаєнс культури в приватному секторі, зокрема корпоративному. Оскільки на етапі активізації процесу входження України до складу Європейського Союзу особливої уваги заслуговують критичні моменти, які перешкоджають досягненню Україною рівня учасника Співтовариства, враховуючи тісний зв'язок публічного та приватного, дослідження природи та особливостей комплаєнс культури та її впливу на ефективність публічного адміністрування є актуальним для вітчизняної правової думки та процесу становлення державотворення незалежної унітарної України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зважаючи на комплексний міжгалузевий предмет дослідження, що пропонується у даній роботі, варто приділити увагу вченим-правникам, зокрема і адміністративістам, які досліджували питання вдосконалення функціонування публічного адміністрування, та іншим науковцям, які досліджували питання комплаєнс процедур. Так, варто виділити таких вчених, як В. Авер'янов, В. Д. Бакуменко, А. П. Баранов, Н. Батанова, В. В. Баштанник, Н. А. Берляч, В. Р. Біла, К. Л. Бугайчук, А. О. Даниленко, О. І. Дума, О. М. Замрій, О. С. Коврига, Ю. С. Коллер, Л. І. Кормич, Р. С. Мельник, Н. Пацурія, В. Л. Тодосійчук, А. Є. Шевченко та інші. Питанням та проблематиці впровадження комплаєнс процедур роботи присвячували такі учені, як Л. А. Ключко, І. В. Коляда, О. Ковальчук, Т. В. Момот, В.Ф. Оболонцев, О. М. Сарахман, Д. Сидоренко, М. Е. Хуторна.

Незважаючи на наявність низки досліджень, належної уваги не приділялося вивченню взаємовпливу комплаєнсу, як елементу приватних механізмів та інструментів, на публічно-правовий вимір сучасної держави.

**Мета статті** полягає у з'ясуванні особливостей впливу та наслідків впровадження комплаєнс культури на функціонування публічного адміністрування у процесі розвитку Української держави.

**Наукова новизна публікації** полягає у дослідженні особливостей впливу впровадження комплаєнс процедур та комплаєнс культури на процеси публічного адміністрування у контексті поєднання публічного та приватного та їх природного симбіозу.

**Методи дослідження.** Під час підготовки даної роботи було використано наступні загальнонаукові та спеціальнонаукові методи пізнання: системного аналізу, синтезу, узагальнення, порівняння, формально-юридичний метод. Використання даних методів дозволило провести комплексне дослідження з подальшим формуванням практично-значимих висновків.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття «комплаєнс» виникло на початку ХХ сторіччя в США, коли було створено Bureau of Chemistry (з 1931 року – Food and Drug Administration) як суб'єкт регуляторної політики фармацевтичної та харчової галузі, в сферу основних повноважень якого входив контроль за діяльністю учаснику ринків.

Подальшого розвитку комплаєнс набув з прийняттям в 1977 році закону США «Про корупцію за кордоном» (Foreign Corrupt Practices Act/FCPA) та на початку 90-х років – Federal Sentencing Guidelines – роз'яснень, що містили інструкції зі створення ефективної програми в сфері комплаєнс, зокрема, і правил етичного регулювання управління компаніями. Додатковими передумовами у сфері розвитку комплаєнсу було виявлення низки корупційних скандалів, таких як Уотергейський скандал (1972), виявлення корупційних закупівель зброї для армії (1980-ті), банкрутство найбільшої в країні енергетичної компанії ENRON (2001) [1].

Широке розповсюдження комплаєнсу в світі та розвиток цієї практики управління в Україні пов'язані з процесами глобалізації та інтеграцією фінансових систем та економічних ринків.

В Україні першими впроваджувати комплаєнс-програми стали саме міжнародні корпорації.

Відповідно до нормативного визначення, що наводиться у стандарті ISO 19600:2014 Compliance management systems, «комплаєнс - це виконання всіх зобов'язань організації у цій сфері, що є офіційно встановленими, такими, що повинні виконуватися відповідно до усталеного звичаю або практики, або витікають із чітко встановленої потреби або очікування». В контексті вивчення даної тематики термін «комплаєнс» пропонується вживати у широкому розумінні – як прозорість, законність, доброчесність бізнес-діяльності та дотримання при веденні бізнесу етичних стандартів та загально-суспільних моральних норм [2].

Впровадження комплаєнс процедур в корпоративній культурі набули особливого поширення у 21 столітті. Пов'язано це з високою зацікавленістю акціонерних учасників товариств у процесі розвитку компаній, посилення контролю за їх діяльністю та появою жорстких правил управління бізнес-процесами. Дотримання вимог комплаєнсу є на сьогодні однією з умов існування та високого рівня позиціонування компанії на міжнародній арені: фактично, можна стверджувати, що наявність елементів комплаєнсу в корпоративній культурі стало невід'ємною частиною корпоративного управління.

Говорячи про публічне адміністрування як явище, наявні усі підстави для порівняння його методики та процесу впровадження у державі на всіх рівнях розвитку суспільних відносин з тими процесами, що існували та існують в корпоративному управлінні. Особливо це помітно, досліджуючи вимоги відповідності держави міжнародним стандартам, що можна назвати свого роду «публічним комплаєнсом».

Комплаєнсом можна назвати комплекс заходів, які спрямовані на попередження незаконних дій співробітників компанії. Якщо проводити аналогію з публічним адмініструванням, комплаєнсом можна назвати усі вимоги, викладені в нормативних актах як внутрішньодержавних, так і міжнародних (в тому числі і європейських), які містять вимоги до організації публічного адміністрування у країні та формують ідеологію та етику даного правового явища.

В управлінні компаній комплаєнс складається із низки елементів, сукупне дотримання яких реалізує його мету. Так, класичними підходами до структуризації комплаєнсу визначено такі його складові:

– протидія корупції;

- дотримання норм ділової етики;
- захист персональних даних;
- забезпечення конфіденційності інформації;
- антимонопольний комплаєнс;
- торгові санкції;
- протидія відмивання грошей і фінансування тероризму;
- промислова безпека та охорона праці;
- дотримання прав людини на робочому місці;
- недопущення торгівлі інсайдерською інформацією і маніпулювання ринком;
- маркетинг і реклама;
- інше.

Комплаєнс-контроль покликаний на попередження негативних наслідків у таких сферах корпоративного управління, як:

- виконання законодавчих та стандартних галузевих норм
- гарантії відсутності фінансових маніпуляцій
- гарантії відсутності корупційної складової та службових зловживань
- гарантії компетентності та професійності співробітників
- відстеження зовнішніх протиправних дій, таких як розкрадання продукції та рейдерське захоплення компанії, а також наклепницька загроза репутації компанії.

Тобто робота комплаєнс-контролю допомагає уникнути компанії багатьох втрат – матеріальних, тимчасових, інтелектуальних та інформаційних. А також уникнути ризиків у плані збитків для здоров'я людей та екології [3].

Інституційні регулятори і правоохоронні органи різних країн постійно вдосконалюють комплаєнс функції та вимоги. З останніх документів у міжнародній спільноті варто відзначити «Керівництво з оцінки корпоративних комплаєнс-програм», що було випущене Міністерством юстиції США (DOJ) в квітні 2019 року, «Основні комплаєнс-вимоги управління з контролю іноземними активами казначейства США (OFAC)», датоване травнем 2019 року, «Керівництво щодо оцінки комплаєнс-програми» від Бюро по боротьбі з шахрайством в особливо великих розмірах Великої Британії (SFO), видане у січні 2020 року.

Доказами існування комплаєнс процедур та вимог в Україні є антикорупційне законодавство, яке, як вдалося з'ясувати, становить переважну частину комплаєнс системи як в приватному, так і в публічному секторі. Так, враховуючи сучасні тенденції розвитку відносин у векторі євроінтеграційних процесів України, однією із критичних та болючих точок розвитку країни є дотримання антикорупційних вимог ЄС.

Одним із прикладів застосування комплаєнс функцій в публічному адмініструванні є затвердження антикорупційних загальнодержавних програм, як наприклад, Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки (далі – ДАП), допрацьований проект якої 25 січня 2023 року Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) направило на повторний розгляд Урядовим комітетом з питань нацбезпеки, оборони та правоохоронної діяльності.

За результатами ухвалення ДАП буде планується розробка оновленої Антикорупційної стратегії, що є однією із вимог Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі [4].

Ще одним прикладом комплаєнсу в публічному секторі є наявність комплексу етичних правил поведінки публічних службовців, які є своєрідним додатковим маркером їх правомірної поведінки. Так, на виконання абзацу першого частини другої статті 37 Закону України «Про запобігання корупції», було розроблено Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені Наказом Національного агентства України з питань державної служби №158 від 05.08.2016 року [5].

Якщо детально та системно оцінювати зміст вищезазначеного Наказу, можна дійти до висновку, що його зміст в переважній більшості висвітлює ті складові комплаєнс культури та вимог, що широко застосовуються в корпоративній діяльності:

– загальні обов’язки державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування: повною мірою відображає загальні вимоги стосовно відповідності особи займаній посаді та особливому статусу;

– добросовісність: державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов’язані виконувати свої посадові обов’язки якнайкраще, чесно і неупереджено, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських, політичних, релігійних організацій, а також не допускати ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої дії (бездіяльність) та рішення;

– використання службового становища, ресурсів та інформації: вимоги стосовно невикористання уповноваженими особами свого службового становища у політичних цілях, особливості роботи з інформацією, вимоги стосовно вико-

ристання свого службового становища, ресурси держави та територіальної громади (рухоме та нерухоме майно, кошти, службову інформацію, технології, інтелектуальну власність, робочий час, репутацію тощо) виключно для виконання своїх посадових обов’язків і доручень керівників, наданих на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України тощо.

Так само як і корпоративний комплаєнс полягає у дотриманні певних стандартів і практик, коли компанії усвідомлюють, що приділяючи роль дотриманню корпоративних стандартів (шляхом дотримання і виконання таких локальних актів, як Кодекс етики, Кодекс корпоративної поведінки тощо) вони тим самим знижують імовірність вчинення правопорушень з боку посадових осіб та працівників компанії [6, ст. 71], так і публічний комплаєнс у державі гарантує повноцінну реалізацію завдань та функцій публічних службовців, які в свою чергу реалізують завдання публічного адміністрування.

Додатковим інструментом реалізації комплаєнс функцій публічного адміністрування є введення обов’язкового фінансового контролю для публічних службовців. Уперше норма стосовно декларування доходів та витрат державних службовців була закріплена в Законі України «Про державну службу», прийнятому 16 грудня 1993 року. На сьогодні Розділом 7 Закону України «Про запобігання корупції» передбачена наявність фінансового контролю для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Більше того, відомості, які зазначаються уповноваженим суб’єктом у декларації повинні містити інформацію не лише стосовно конкретного службовця, а й про членів його сім’ї, наприклад, частиною 1 пунктом 2 статті 46 «Інформація, що зазначається в декларації» передбачено, що у декларації зазначаються відомості про, в тому числі, об’єкти нерухомості, що належать суб’єкту декларування та членам його сім’ї на праві приватної власності, включаючи спільну власність, або знаходяться у них в оренді чи на іншому праві користування, незалежно від форми укладення правочину, внаслідок якого набуто таке право [7].

Додатково слід відзначити позитивний момент такого імперативного підходу до здійснення фінансового контролю в частині подання інформації стосовно членів сім’ї декларанта. Так, Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32,

частин другої, третьої статті 34 Конституції України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 наголошується на тому, що перебування особи на посаді, пов'язаний зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, передбачає не тільки гарантії захисту прав цієї особи, а й додаткові правові обтяження. Публічний характер як самих органів – суб'єктів владних повноважень, так і їх посадових осіб вимагає оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету в суспільстві, що унеможлиблює оскарження уповноваженими особами неправомірності вимог закону стосовно подання додаткової інформації стосовно майна та доходів членів їх сімей [8].

Враховуючи наявність, окрім зазначено, інших інструментів управління комплаєнс ризиками, комплаєнс в публічному адмініструванні може бути реалізовано та вдосконалено (при наявності вже існуючого врегулювання) наступним чином:

– управління конфліктами інтересів шляхом прийняття відповідних актів внутрішньоорганізаційного характеру, що визначатимуть критерії виникнення конфліктів інтересів, порядок дій при їх виникненні, процедуру звітного декларування конфлікту інтересів;

– вдосконалення санкцій за порушення встановлених правових норм, шляхом внесення відповідних змін до вітчизняного законодавства у процесі його адаптації до вимог ЄС;

– детальною розробкою деонтологічних методик та основ управління в межах організаційних структур окремих суб'єктів публічного адміністрування та встановлення жорсткого контролю за їх виконанням.

**Висновки.** Таким чином, комплаєнс в публічному адмініструванні спрямований на побудову нового мислення та нової модулі його реалізації, при якій гарантується неухильне дотримання всіх

вимог до організації публічного адміністрування, питання бездоганної репутації кожного публічного службовця та етичні норми.

Комплаєнс в публічному адмініструванні можна розглядати з двох позицій:

Комплаєнс як органічна частина реалізації публічного адміністрування, тобто, фактичне застосування комплаєнс вимог при організації і вдосконаленні публічного адміністрування, врахування усіх комплаєнс функцій при організації діяльності суб'єктів публічного адміністрування, впровадження комплаєнс вимог у внутрішньоорганізаційну роботу державних органів та структур шляхом запровадження політик і правил дотримання антикорупційного законодавства, охорони прав публічних службовців, дотримання положень ділової етики тощо. Звичайно, незважаючи на наявність подібних документів сьогодні в інституційній системі публічного адміністрування, їх приведення у відповідність до актуальних сучасних положень є ключовим моментом визначення рівня їх ефективності та дієвості.

Власне реалізація функцій і мети публічного адміністрування для вдосконалення внутрішньої системи комплаєнсу країни, шляхом покладення на відповідні органи повноваження стосовно розробки та підготовки документації для вдосконалення та практичного впровадження комплаєнс процедур. Так, відповідні повноваження можуть бути покладені та делеговані як єдиному законодавчому органу країни, так і Національній агенції з питань державної служби і відповідним міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, що реалізують політику держави у відповідних сферах життя країни.

Обидва погляди можливо розглядати як етапи вдосконалення комплаєнсу окремо, так і комплексне рішення для подальшого повноцінного функціонування публічного адміністрування.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Правове регулювання питань відповідності (комплаєнсу) в енергетичному праві України (Regulatory Compliance). URL: <https://unba.org.ua/publications/print/6220-pravove-regulyuvannya-pitan-vidpovidnosti-komplaensu-v-energetichnomu-pravi-ukraini-regulatory-compliance.html>
2. Compliance management systems – Guidelines. URL: <https://www.iso.org/standard/62342.html>
3. Що таке комплаєнс і як він впливає на роботу зернового ринку? URL: <https://elevatorist.com/blog/read/751-ctho-takoe-komplaens-i-kak-on-vliyaet-na-rabotu-zernovogo-ryinka>
4. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL. Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. Brussels, 17.6.2022 COM(2022) 407 final. URL: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf>
5. Наказ Національного агентства України з питань державної служби №158 від 05.08.2016 року «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>

6. О. Р. Ковалишин. Корпоративний комплаєнс: правове запозичення через практики суб'єктів господарювання. Актуальні проблеми держави і права. С. 69-76. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/13105/O.%20P.%20Ковалишин%20Корпоративний%20комплаєнс....pdf?sequence=1&isAllowed=y>

7. Про запобігання корупції. Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст.2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України № № 2-рп/2012 від 20 січня 2012 року. Справа № 1-9/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12#Text>