

Вплив корупційних проявів на стан об'єктів критичної інфраструктури держави (на прикладі підприємств залізничного транспорту)

Чередниченко О. Ю.

*Інститут підготовки юридичних кадрів для Служби безпеки України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
вул. Мироносицька, 71, Харків, Україна
ch.a.u@ukr.net*

Ключові слова:

корупція, «Укрзалізниця», залізничні підприємства, критична інфраструктура, менеджмент, нецільове, неефективне використання коштів, розкрадання коштів.

У статті розглянуто окремі чинники, які негативно впливають на стан функціонування об'єктів критичної інфраструктури держави (на прикладі підприємств залізничного транспорту), виділені основні шляхи (напрями) мінімізації корупційних проявів на підприємствах транспортної галузі як базової складової частини сучасного транспортного комплексу України. У ході аналізу наукових джерел і статей провідних фахівців і науковців у галузі протидії правопорушенням на залізничному транспорті було з'ясовано, що науково-обґрунтованих досліджень у цьому напрямі здійснено недостатньо. Специфіка роботи залізничного транспорту, складний технологічний виробничий процес, наявність великої кількості матеріальних і нематеріальних активів, «непрозорість» діяльності залізниці, історичні та інші умови, на думку автора, ускладнюють проведення аналізу. Дослідження є важливим, оскільки об'єкти залізничної інфраструктури розглядаються як найважливіший сегмент критичної інфраструктури держави, а це реально впливає на стан національної безпеки країни. Автор намагався довести й обґрунтувати факт того, що саме корупція та неефективний менеджмент є одним із основних чинників, який негативно впливає на сучасний стан і функціонування залізничної інфраструктури. У ході дослідження доведено неефективність діючої моделі мінімізації корупційних проявів на об'єктах залізничного транспорту та необхідність її корегування або заміни на інший формат. Для цього запропоновано рекомендації щодо мінімізації корупційних проявів на залізничному транспорті шляхом впровадження антикорупційного менеджменту та прийняття дієвих управлінських, кадрових (адміністративних) заходів на рівні як менеджменту середньої керівної ланки, так і вищих посадовців галузі. Крім того, обґрунтовано необхідність і доцільність впровадження нових підходів у боротьбі з корупційними проявами саме на етапі реформування та модернізації галузі. Автор, спираючись на практичний досвід і рекомендації фахівців у галузі залізничного транспорту, акцентує увагу на пріоритетності превентивних заходів із мінімізації корупційних проявів на залізниці. На думку автора, нині до залізниці притягнуто увагу всього суспільства, а її безпечне, безперебійне функціонування безпосередньо впливає на економічний, соціальний та іміджевий потенціал суспільства і держави. Змін на краще у роботі залізниці очікують не тільки наші партнери, а і громадянське суспільство, національний бізнес, промисловці, військово-промисловий комплекс і звичайні споживачі транспортних послуг. Таким чином, необхідно реально мінімізувати корупційні ризики та покращити ситуацію, що склалася нині на залізничному транспорті. Отже, найбільш ефективний шлях запобігання корупції – це усунення причин і умов, які її породжують і сприяють її існуванню.

The influence of corruption manifestations on the condition of state critical infrastructure facilities (on the example of railway transport enterprises)

Cherednychenko O. Yu.

*Juridical Personnel Training Institute for the Security Service of Ukraine
of Yaroslav Mudryi National Law University,
Myronivska str., 71, Kharkiv, Ukraine
ch.a.u@ukr.net*

Key words:

*corruption, railway enterprises,
critical infrastructure,
management, inefficient use
of funds, theft of funds.*

The article considers some factors that negatively affect the functioning of critical infrastructure of the state (for example, railway transport enterprises), highlights the main ways (directions) to minimize corruption in transport enterprises as a basic component of modern transport complex of Ukraine. During the analysis of scientific sources and articles of leading specialists and scientists in the industry of counteraction to offenses on a railway transport, it was found out that scientifically-reasonable researches not enough. The specific of work of railway transport, difficult technological productive process, presence of plenty of material and non-material assets, "opacity" of activity of railway, historical and other terms, in opinion of author complicate realization of researches for scientists in this direction. The study is important from the point of view of the fact that the author considers the railway infrastructure as a more important segment of the critical infrastructure of the state, and this really affects the state of national security. The author tried to prove and substantiate the fact that corruption and inefficient management is one of the main factors that negatively affects the current state and functioning of railway infrastructure. The study proved the inefficiency of the current model to minimize corruption at the sites of railway transport and the need to adjust or change to a different format. To this end, the author offers real recommendations for minimizing corruption in rail transport through the introduction of anti-corruption management and the adoption of effective management, personnel (administrative) measures at the level of middle management and senior officials. In addition, the necessity and expediency of introducing new approaches in the fight against corruption at the stage of reforming and modernizing the industry are substantiated. The author, based on practical experience and practical recommendations of specialists in the field of railway transport, focuses on the priority of preventive measures to minimize corruption on the railway. According to the author, at present the railway is attracted the attention of the whole society, and its safe, uninterrupted functioning directly affects the economic, social and image potential of society and the state. Changes for the better in the work of the railway are expected not only by our partners, but also by civil society, national business, industrialists, the military-industrial complex and ordinary consumers of transport services. Thus, it is necessary to really minimize corruption risks and improve the situation in the railway transport in this period. Thus, the most effective way to prevent corruption is to eliminate the causes and conditions that give rise to it and contribute to its existence.

Вступ. Акціонерне товариство «Українська залізниця» – національний перевізник вантажів і пасажирів, фундаментальний елемент системи національної безпеки країни, яка повинна протистояти внутрішнім і зовнішнім загрозам, надійно підтримувати життєзабезпечення держави.

Дослідженням окремих аспектів корупційних проявів на залізничному транспорті при-

свячені праці таких вчених, як В. Дикань, В. Доценко, М. Данько, О. Чередниченко, О. Книженко, З. Кісіль та ін. Однак фундаментальному вивченню всього спектру причин виникнення та існування корупційних ризиків на залізницях та розробці рекомендацій щодо їх усунення, на нашу думку, приділялося недостатньо уваги, чому сприяли «закритість» залізничного транспорту,

складні технологічні та інші процеси функціонування залізниці, певна залежність відомчої науки від практиків-залізничників.

Метою роботи є виділення окремих чинників (насамперед економічних та управлінських), які негативно впливають на стан функціонування підприємств залізничного транспорту, пошук шляхів (напрямів) мінімізації корупційних проявів на підприємствах залізничного комплексу України; доведення до вищих посадових осіб виконавчої влади доцільності запровадження дієвого механізму антикорупційного менеджменту з метою подолання вищевказаного негативного явища; аргументація ефективності запровадження у боротьбі з корупцією адміністративних (управлінських) підходів; використання системи управління корупційними ризиками.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Свою господарську діяльність Акціонерне товариство «Українська залізниця» (АТ «Укрзалізниця») розпочало 1 грудня 2015 р. Сьогодні «Укрзалізниця» – це сучасне транспортне підприємство, що має розгалужену мережу залізничних шляхів, загальна експлуатаційна довжина яких складає понад 22 тис. кілометрів. Товариство є правонаступником усіх прав і обов'язків Державної адміністрації залізничного транспорту України, а також підвідомчих підприємств і закладів, що мали статус окремих юридичних осіб. У спадок «Укрзалізниці» залишилася велика кількість матеріальних активів, значний фінансовий і людський ресурс. Нині компанія забезпечує 82% вантажних і майже 50% пасажирських перевезень, які здійснюються усіма видами транспорту в країні (наприклад, вартість проїзду в приміському сполученні є найдешевшою). За обсягами вантажних перевезень українська залізниця займає четверте місце на Євразійському континенті, поступаючись лише залізницям Китаю, Росії та Індії [2].

Нині АТ «Укрзалізниця» працює за умов кризових явищ, які зумовлені як зовнішнім, так і внутрішнім негативним впливом, що вимагає ретельно виваженого підходу до прийняття управлінських рішень щодо функціонування товариства. У суспільстві з позитивом і надією сприймаються інфраструктурні проекти та намагання розбудови об'єктів критичної інфраструктури (маємо на увазі насамперед залізничний транспорт, послугами якого користуються переважна більшість фізичних і юридичних осіб). Запит громадян на покращення якості, доступності та надійності функціонування залізничного транспорту країни є дуже високим. Розуміючи це, урядовці та керівництво транспортної галузі протягом багатьох років розробляли та презентували значну кількість проектів із реформування та покращення стану галузі. Водночас, на жаль,

більшість новаторських проектів залишається саме проектами та не втілюються в життя, а окремі позитивні досягнення у сфері залізничної інфраструктури не можна вважати системними.

На нашу думку, однією з основних причин, що негативно впливають на стан функціонування об'єктів залізничної інфраструктури, є корупція та проблеми управлінського характеру. Корупція – одне з найнебезпечніших для суспільства та держави явищ, яке підриває авторитет державного апарату, дискредитує його діяльність, руйнує основні принципи, на котрі спирається будь-яка сучасна демократична держава. Корупція призводить до того, що посадовці перестають виконувати своє основне завдання – служити народові, суспільству, забезпечувати реалізацію конституційних прав громадян. Проблема подолання корупції в Україні втратила суто юридичний аспект і перетворилася на найсерйознішу проблему, яка суттєво погіршує економічне становище нашої держави та її політичний імідж у світі. Немає сумніву, що корупція в Україні загрожує національній безпеці, існуванню України як держави взагалі.

За оцінками фахівців із протидії корупції, це негативне явище проникло до всіх ланок залізничної інфраструктури, але саме в середовищі управління компанії, де приймаються стратегічні рішення фінансового, кадрового, адміністративного характеру, корупційні явища досягли критичного рівня. Корумповані відносини дедалі активніше витісняють правові, етичні взаємини між співробітниками, з аномалії поступово перетворюються на норму поведінки. Щороку втрати від корупційних дій в АТ «Українська залізниця» становлять від 10 до 15 млрд грн. В «Укрзалізниці» сьогодні немає помітних зрушень у боротьбі з корупцією, а прийнята антикорупційна програма фактично не виконується. Про це заявив екс-міністр інфраструктури України Володимир Омелян ще під час своєї каденції [1].

Водночас, незважаючи на офіційні заяви, наміри менеджменту управлінської ланки щодо зниження рівня корупційних ризиків на об'єктах транспортної інфраструктури так і залишаються нереалізованими або реалізуються безсистемно та вибірково. Автор вбачає пряму залежність рівня корупції на об'єктах залізниці та рівня їх захищеності від негативного впливу вищезгаданих внутрішніх і зовнішніх факторів (ризиків). Тобто на безпечність функціонування залізничних підприємств (установ) безпосередньо впливають корупційні дії її керівників і менеджменту.

На нашу думку, під корупційними ризиками розуміються нормативно-правові, адміністративні, організаційні, а також інші фактори (чинники, умови) у діяльності посадових осіб під-

приємства, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних із корупцією. Робота з корупційними ризиками на підприємстві (установі) має бути побудована в такій послідовності:

- ідентифікація корупційних ризиків;
- оцінка корупційних ризиків;
- управління корупційними ризиками;
- розробка антикорупційних програм і планів, а також контроль за їх реалізацією.

Корупційні прояви на об'єктах залізничної інфраструктури виражаються через:

- нецільове та неефективне використання коштів, у т. ч. бюджетних, передбачених на потреби об'єктів критичної інфраструктури (наприклад, закупівля недоброякісних паливно-мастильних матеріалів, харчів, обмундирування, обладнання, використання для ремонтно-відновлювальних і регламентних робіт контрафактних запчастин, вузлів і механізмів, створення різних «надбудов» у вигляді додаткових керівних ланок із завищеним бюджетом їх фінансування і т. ін.);

- сумнівні дії посадових осіб об'єктів залізничної інфраструктури у процесі здійснення господарської, фінансово-економічної, управлінської та адміністративної діяльності (наприклад, закупівля відновленої та модернізованої, вживаної техніки й обладнання з подальшою передачею користувачам під виглядом нової чи новоствореної);

- маніпуляції з вибором пріоритетних напрямів розвитку чи розбудови, об'єктів залізничної інфраструктури (наприклад, закупівля непотрібної техніки замість дійсно необхідних типів локомотивів чи рухомого складу);

- розробка та виробництво недосконалої техніки за застарілими технологіями, втілення другорядних проектів як пріоритетних;

- призначення на керівні, управлінські ланки некомпетентних осіб, викликане впливом таких факторів, як «кумівство», «політична доцільність», «квотний принцип» і т. ін.;

- ігнорування висновків і думки профільних вчених-залізничників із питань подальшого розвитку галузі, окремих стратегічних питань;

- прийняття рішень під впливом та в інтересах представників окремих фінансово-промислових груп, у т. ч. іноземних, котрі негативно впливають на розбудову та функціонування об'єктів критичної інфраструктури;

- популізм, прийняття програм, стратегій, концепцій, які неможливо реалізувати на практиці та складники яких не впливають позитивно на діяльність транспортного комплексу;

- поспішне, без наукового обґрунтування реформування галузі, насамперед шляхом скорочення активів (і не тільки непрофільних), «роз-

дріблення» підприємств, їх ліквідації та централізації цілих напрямів (служб), внаслідок чого втрачається керованість і контроль за галуззю.

У дослідженні автор не ставить за мету розгляд традиційних заходів (способів) протидії корупції. Він звертає увагу на пріоритетність запровадження економічних та управлінських механізмів для мінімізації корупції на залізниці, а саме доцільності впровадження системи антикорупційного менеджменту. Антикорупційний менеджмент – це такий вид організаційно-управлінської діяльності, який передбачає управління ресурсами (фінансовими, матеріальними та ін.) підприємства чи організації, управління персоналом, спрямоване на створення в державній структурі системи запобігання і протидії корупції та усунення причин їх виникнення.

Окремі першочергові дії в цьому напрямі в «Укрзалізниці» дійсно було розпочато ще в 2016 р. Так, у структурі ПАТ «Укрзалізниця» рішенням правління було створено виокремлений підрозділ – Комплаєнс офіс, підпорядкований безпосередньо правлінню. Цим рішенням було передбачено, що саме цей департамент відповідає за ідентифікацію, управління та контроль ризиків відповідності ділової практики. За допомогою вказаного підрозділу «Укрзалізниця» має боротися з усіма можливими проявами корупції та шахрайства серед своїх співробітників і підрядників. Зрозуміло, що, не маючи законодавчо закріплених правових повноважень, ця робота повинна базуватися на принципах профілактики корупційних проявів, роботи на упередження насамперед за допомогою інструментарію антикорупційного менеджменту та впровадження міжнародних стандартів внутрішнього контролю. Для роботи над створенням Комплаєнс офісу було запрошено міжнародного експерта Карстена Манке (Carsten Mahnke), який був радником міністра інфраструктури. Пан Монк має більш ніж 20-річний досвід роботи як юрист-міжнародник, 14 років міжнародного досвіду у сфері консультування державних органів і установ із правових питань і створення інституцій, зокрема щодо запобігання та боротьби з корупцією на високому рівні. З огляду на важливість залізниці для всієї економіки країни заявлена мета Комплаєнс офісу – перетворити «Укрзалізницю» на флагман прозорості та відповідності кращим антикорупційним практикам. Але практика довела, що залучення іноземних фахівців до процесу керування галуззю чи окремими підприємствами не є запорукою успіху. Навпаки, інколи це призводить до протилежного результату.

До речі, одним із заходів із попередження корупційних проявів вважається підвищення зарплати керівникам, членам наглядової ради та членам правління (більшість із яких є іно-

земцями), але реальних результатів у боротьбі з корупцією таким чином також не досягнуто. На нашу думку, економічно необґрунтовані зарплати вищенаведених категорій слід вважати «легалізованою корупцією».

Ще одне питання, на яке необхідно звернути увагу в контексті спроб із боку вищого менеджменту товариства уникнути корупційних проявів, є ігнорування виконання власних нормативних актів і програм дій з цієї тематики. Так, наглядова рада і АТ «Укрзалізниця» розробили та наказом товариства № 577 від 10 вересня 2019 р. затвердили Політику запобігання та протидії корупції та інших заходів, стандартів і процедур, передбачених Антикорупційною програмою «Укрзалізниця» [2]. Основна мета Політики – нормативно визначити й закріпити принципи та стандарти щодо запобігання та протидії корупції в діяльності товариства. Але і це не допомогло суттєво подолати корупцію на залізниці. Підтвердженням вищенаведеного є те, що в 2018 р. Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) внесло припис в.о. голови правління публічного акціонерного товариства «Українська залізниця» Євгену Кравцову за результатами проведеної позапланової перевірки дотримання вимог закону «Про запобігання корупції» [3]. Згідно з нормами вказаного закону керівник, засновники (учасники) юридичної особи забезпечують регулярну оцінку корупційних ризиків у її діяльності та здійснюють відповідні антикорупційні заходи. Подібне положення прописане в антикорупційній програмі ПАТ «Укрзалізниця», але не виконувалося. Та взагалі, серед іншого, не введення тривалий час окремої посади відповідно до вимог ч. 5 ст. 62 Закону особи, відповідальної за реалізацію антикорупційної програми (згідно із законом – Уповноважений), не призначення на цю посаду особи, яка б могла займатися виключно питаннями запобігання корупції в ПАТ «Укрзалізниця» теж свідчить про «гальмування» заходів із боротьби з корупцією в «Укрзалізниці».

Тобто розробка програм, концепцій, стратегій, видання наказів, залучення іноземних фахівців не дало очікуваного результату, а механізми стримування різних порушень і відхилень від норм, що використовувалися раніше, було відкинуто взагалі або було заявлено про їх невідповідність сучасним процесам чи стандартам із мінімізації корупційних ризиків.

Так, слід зазначити, що на залізниці ефективно працювала система кадрового підбору як співробітників, так і керівників. Активно використовувалася практика заохочень працівників, не тільки керівної ланки, а й узагалі працівників всіх категорій залізничників, і це також дозволяло певним чином знизити корупційні ризики.

Нині це нівельовано. Кадри є основним ресурсом підприємства, що визначає насамперед успіх його діяльності. А тому відбір кадрів – це одна з найважливіших управлінських функцій, яка визначає подальшу долю підприємства, без якої неможливо реалізувати інші функції управління. Відбір кадрів – це процедура виділення кандидатів із загальної кількості претендентів на вакантну посаду, диференціації кандидатів за ступенем їх відповідності майбутній діяльності та прийняття рішення про придатність або відвід кандидатів. Варто відзначити, що система відбору керівного складу, а також працівників товариства повинна бути відкритою. Обов'язковим критерієм відбору кадрів повинна бути наявність у претендентів на посаду спеціальних знань, умінь, здібностей, досвіду роботи у відповідній сфері, високі морально-етичні якості. У минуле повинно відійти практика формування кадрової політики за принципом формування керівної ланки «членами нової команди односторонців» з повною заміною попередників. На нашу думку, також доцільно відмовитися від втручання в кадрову політику зовнішніх суб'єктів і не користуватися «політичною доцільністю».

Висновки з дослідження. Запропонована модель протидії (попередження) чи виявлення корупції на залізниці є неефективною та не захищає за сучасних умов соціально-економічних перетворень від негативного впливу зовнішніх і внутрішніх факторів.

Для виправлення ситуації, її «оздоровлення» необхідно втілити такі першочергові дії:

- потрібна політична воля вищого керівництва державних інституцій щодо реального перетворення та позбавлення зовнішнього впливу на керівників галузі та менеджмент (здоровий протекціонізм);

- професійний, неупереджувальний підхід до підбору кадрів (насамперед менеджменту та керівників), їх «здорово» мотивація, розуміння важливості за доручену справу, почуття корпоративності;

- прозорість у роботі та керуванні (управлінні) об'єктами залізничної інфраструктури, організована система відбору на посади, які перебувають у зонах корупційного ризику.

Автор, спираючись на думку практиків (залізничників, правоохоронців, науковців), вважає, що основним інструментом боротьби з корупцією є не правоохоронні органи, які лише усувають наслідки корупції, а саме дії з попередження корупційних проявів (ризиків). Це можливо здійснювати лише шляхом прийняття конкретних управлінських рішень, впровадження в дію системи антикорупційного менеджменту, який передбачає управління корупційними

ризиками – визначення та відбір найбільш ефективних заходів протидії та запобігання корупційним правопорушенням на підприємстві. Держава повинна заохочувати позитивну поведінку посадовців так, щоб їм було вигідно працювати чесно й ефективно. Конкурси на заміщення вакантних посад повинні бути не

формальною фінальною частиною призначення посадової особи чи керівника, а інструментом ефективного пошуку висококласних спеціалістів, мотивованих на реальні зміни та покращення діяльності товариства, здатних на прийняття виважених рішень і нетерпимих до корупційних проявів.

Література

1. Омелян: Втрати від корупції на Укрзалізниці. URL: www.ukrinform.ua.
2. Про нас. URL: www.uz.gov.ua.
3. НАЗК внесло припис керівникові Укрзалізниці. *Ukrinform*. URL: www.ukrinform.ua

References

1. Omelyan: Verluste durch Korruption in Ukrzaliznytsya. URL: www.ukrinform.ua.
2. About Us. URL: www.uz.gov.ua.
3. NACP has made with director of Ukrzaliznytsia. *Ukrinform*. URL: www.ukrinform.ua.