

УДК 352.075

DOI: 10.31891/2307-5740-2020-280-2-33

ЧЕХ Н. О., ШАПОВАЛ Г. М.

Харківський національний університет міського господарства ім. О.М. Бекетова

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОТГ ТА ШЛЯХИ ЇХ МІНІМІЗАЦІЇ

У роботі проаналізовано основні корупційні ризики та причини їх виникнення в діяльності ОТГ, визначено напрямки протидії корупційним ризикам з метою їх мінімізації та розроблено рекомендації щодо формування комплаєнс-програми та її впровадження в діяльності ОТГ для мінімізації впливу корупційних ризиків.

Ключові слова: корупційні ризики, загрози, , ОТГ, комплаєнс-програма.

СНЕКН Н., ШАПОВАЛ Г.

O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

CORRUPTION RISKS IN ACTIVITY OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES AND WAYS OF THEIR MINIMIZATION

The purpose of this paper is to study the causes of corruption risks in the activity of the paper analyzes the main corruption risks and the reasons for their occurrence in the activities of UTC, identifies areas for combating corruption risks in order to minimize them and developed recommendations for the formation of a compliance program and its implementation in UTC to minimize the impact of corruption risks.

At the level of UTC corruption risks are most common in the following areas of activity: architecture and urban planning; land relations; management of communal real estate; public procurement. As practice has shown, the most effective for communities are the use of the following tools to combat corruption: anti-corruption program; anti-corruption council; conflict of interest settlement policy; subthreshold e-procurement; public consultations; competitive selection for positions.

Given that local governments represent the interests of local communities, they are particularly interested in ensuring the economic security of utility consumers. It has been determined, that development of a municipal compliance program will allow local governments to raise their compliance, ensure ethical management decisions and increase public confidence. With its implementation, employees themselves will see the commitment of management to ethical standards, consistency between organizational policies and practices, fair treatment of them, will see that ethical behavior is rewarded.

Key words: corruption risks, threats, UTC, compliance program.

Вступ. У 2014 році Україна розпочала ряд суспільно важливих реформ. Антикорупційна реформа та децентралізація стали одними з ключових пріоритетів в українській програмі нових реформ та важливих на шляху європейської інтеграції нашої країни. Відповідно до дослідження, проведеного соціологічною групою «Рейтинг» на замовлення Міжнародного республіканського інституту у 2019 році, антикорупційна реформа, на думку 62 % населення, є першочерговою, навіть важливішою за медичну чи соціальну реформи. І особливо важливе значення антикорупційна реформа має для діяльності об'єднаних територіальних громад, створених в ході децентралізації. Новостворені громади отримали більше фінансових ресурсів, прямі відносини з Державним бюджетом та, одночасно, ширші повноваження й обов'язки. А разом із тим, зросли й потенційні корупційні ризики.

У рамках реформ з децентралізації на органи місцевого самоврядування покладено більше обов'язків. Органи місцевого самоврядування отримуватимуть кошти, включаючи податкові надходження, для забезпечення життєдіяльності відповідних територіальних громад шляхом надання послуг, фінансування громадських установ та інфраструктури, управління місцевими бюджетами (їх видатками, податками та зборами), створення можливостей для економічного розвитку та зміцнення соціального добробуту. Крім того, саме органи місцевого самоврядування ухвалюють більшість рішень щодо життєдіяльності територіальних громад. З огляду на розширення кола обов'язків і надання прямого доступу до фінансових ресурсів зростає й ризик корупції в органах місцевого самоврядування. Тим не менш, наближення урядування до населення сприяє зміцненню громадського контролю. Місцевим жителям легше з'ясувати, що відбувається у громадах, контролювати якість послуг, визначати, хто є постачальниками та надавачами громадських послуг, з'ясувати, як здійснюється їх відбір, стежити за витратами коштів місцевого бюджету, діяльністю та майном виборних посадових осіб, а також забезпечувати виділення громадських коштів на цільові проекти, які приносять користь усій громаді, а не просто збагачують тих, хто ухвалює рішення. Саме громадяни зобов'язані вимагати впровадження органами місцевого самоврядування систем і практик, покликаних забезпечувати прозорість, відкритість і підзвітність.

Експериментальна частина. Аналіз останніх досліджень чи публікацій. Питання протидії корупції досліджуються в роботах українських та зарубіжних вчених, політиків, управлінців. Зокрема, велику увагу приділяють дослідженню корупційних відносин і процесів зарубіжні автори А. Вілсон, К. Рапоза, Е. Фрішман та ін. та вітчизняні вчені Л. Андрущенко, М. Білинська, Гвоздецький В. та ін., питання корупційних ризиків розкривають у своїх роботах І. Беззуб, Ю. Дмитрієв та ін., дослідженню питань протидії корупції на регіональному рівні та в органах місцевого самоврядування присвячені роботи Р. Веприцького, С. Задорожного, О. Захарчук та ін.

Однак, на даний момент відсутні комплексні дослідження, необхідні для побудови цілісної системи запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади. В зв'язку з цим виникає гостра потреба в науково-методичному забезпеченні зазначеної проблематики та пошуку шляхів мінімізації корупційних ризиків в діяльності ОТГ.

Постановка завдання. Метою даної статті є дослідження корупційних ризиків в діяльності ОТГ та їх систематизація, визначення напрямків протидії корупційним ризикам та розробка рекомендацій щодо їх мінімізації.

Основними задачами є:

- визначити причини виникнення корупційних ризиків в діяльності ОТГ;
- систематизувати корупційні ризики в діяльності ОТГ за різними класифікаційними ознаками;
- розробити рекомендації для мінімізації корупційних ризиків в діяльності ОТГ.

Виклад основного матеріалу. Реформа децентралізації відкриває для громад, які об'єднуються, перспективи в повній мірі використовувати можливості самостійно розпоряджатися своїми ресурсами та визначати напрямки розвитку задля підвищення добробуту своїх жителів. Втім, разом з можливостями реформа приносить і відповідальність за рішення та процеси управління. Одним з показників ефективності місцевого урядування є спроможність органів місцевої влади використовувати інструменти запобігання та протидії проявам корупції.

Найбільш очевидно перевагою громад, які мають антикорупційну інфраструктуру – систему контролю та запобіжників корупційним діям всередині самих органів місцевого самоврядування буде ефективність використання власних ресурсів та можливість економії коштів громади.

Обрання прозорості та підзвітності в якості цінностей в процесі управління громадами, активне залучення громадян до контролю за самоврядуванням та участі в прийнятті рішень здатне сприяти розбудові відносин довіри, а також зниженню конфліктності у взаємодії з жителями. А оскільки потреби місцевого розвитку далеко не завжди будуть пов'язані з простими та популярними рішеннями – довіра громадян є вкрай важливою передумовою для розбудови сильних громад.

Окрім того, впевнене використання органами місцевого самоврядування запобіжників проявам корупції та механізмів прозорості і підзвітності своєї роботи не в останню чергу може впливати і на рівень інвестиційної привабливості громад. Прозорість та зрозумілість правил гри має суттєвий вплив на рішення потенційних інвесторів.

Якщо громада може показати, як вона захищає активи і як робить прийняття рішень прозорим завдяки використанню антикорупційних інструментів, переконати інвестора прийти саме до неї буде значно легше. Стійке використання механізмів протидії корупції громадами здатне давати і більш прагматичні результати для управлінців громад. Хорошим ефектом від побудови системи запобіжників корупції може стати формування продуктивного штату кадрів виконавчих органів, в яких професійне виконання своїх обов'язків та робота на благо громади є більшим пріоритетом за особистий інтерес, коли останній буде розходитись з інтересом громади. Крім того, варіант запобігання корупції є більш дешевим підходом, ніж подолання наслідків корупції, як для всієї громади, так і для будь-якої особи, яка буде «спіймана на гарячому». Репутаційні та фінансові втрати громади від корупційних скандалів вимірюються як політичними посадами, так і не отриманими проектами. Тому необхідною є ідентифікація корупційних ризиків в діяльності ОТГ для їх мінімізації. Для цього необхідним є створення комісії з протидії корупції.

Ідентифікація корупційних ризиків проводиться шляхом дослідження (аналізу) зовнішнього та внутрішнього середовища органу влади на предмет виявлення чинників корупційних ризиків у нормативно-правових актах і організаційно-управлінській діяльності органу влади.

Комісія під час проведення оцінки ризиків визначає внутрішні (керівники або інші працівники, які виконують функції органу влади, мають вплив на процеси, у тому числі прийняття рішень) та зовнішні (юридичні особи, які є об'єктами регулювання, інші органи влади, громадські організації, засоби масової інформації, споживачі адміністративних послуг тощо) по відношенню до органу влади зацікавлені сторони, їхні інтереси та взаємозв'язки, які можуть впливати на появу корупційних ризиків та корупційних вчинків, або можуть сприяти зменшенню ризиків та запобіганню корупційних вчинків.

Необхідність визначення зацікавлених сторін зумовлена тим, що можливість вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень найчастіше виникає саме під час їх взаємодії.

Оскільки корупція найчастіше пов'язана з прийняттям рішень і виникає через уразливість до корупції процесів та обставин, які оточують процес прийняття рішень, варто детально проаналізувати процеси, через які орган влади реалізує свої основні та спеціальні функції, з метою виявлення їхньої уразливості до корупції.

Для визначення чинників та загроз корупційних ризиків можна використовувати моделювання шляхом здійснення аналізу нормативно-правових актів та організаційно-розпорядчих документів, які регламентують відповідні функції та процеси. Розроблені на основі аналізу цих документів моделі процесів та їх описи перевіряються шляхом обговорення їх з виконавцями та учасниками процесів, наприклад, через інтерв'ю з працівниками органу влади, які задіяні в даному процесі, а також з тими, хто звертався до органу влади для отримання послуг. Таке моделювання дозволило визначити наступні корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення:

1) привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 Кримінального кодексу України);

2) нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням (ст. 210 Кримінального кодексу України);

3) зловживання владою або службовим становищем, використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої особи (ст. 364 Кримінального кодексу України);

4) прийняття пропозиції, обіцянки або одержання службовою особою неправомірної вигоди, прохання надати таку вигоду для себе чи третьої особи за вчинення чи невчинення такою службовою особою в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища (ст. 368 Кримінального кодексу України);

5) порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 1727 Кодексу України про адміністративні правопорушення);

6) порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків, сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, вимог фінансового контролю (ст. 1724–1726 Кодексу України про адміністративні правопорушення);

7) незаконне одержання від фізичних, юридичних осіб грошових коштів або іншого майна, нематеріальних активів, майнових переваг, пільг чи послуг (ст. 54 Закону);

8) незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 1728 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Такі види корупційних правопорушень є типовими в тому числі і для ОТГ, однак на рівні ОТГ корупційні ризики найчастіше зустрічаються за наступними напрямками діяльності: архітектура та містобудування; земельні відносини; управління нерухомим комунальним майном; публічні закупівлі.

Як показала практика, найбільш дієвими для громад є застосування наступних інструментів боротьби з корупцією: антикорупційна програма; антикорупційна рада; політика врегулювання конфлікту інтересів; допорогові електронні закупівлі; консультації з громадськістю; конкурсний відбір на посади.

Першим та найбільш типовим інструментом у боротьбі з корупційними ризиками та їх мінімізацією є антикорупційні програми. Тому далі розглянемо можливість впровадження комплаєнс-програми для мінімізації корупційних ризиків в діяльності ОТГ.

Органи місцевого самоврядування як представники інтересів своєї громади повинні робити все можливе для забезпечення економічної безпеки споживачів комунальних послуг. Необхідна наявність системи, яка допоможе споживачам доносити свої потреби владі, а владі – чути споживачів та вчасно реагувати на тенденції, що змінюються.

Такою системою повинна стати муніципальна комплаєнс-програма, суть якої полягає в побудові функціональних та комунікативних стратегій для позиціонування інтересів споживачів комунальних послуг в органах місцевого самоврядування, а також налагодження процесу захисту їх інтересів. Створення та запровадження такої муніципальної комплаєнс-програми спрямоване на більш довгострокові та якісні відносини між споживачами та органами місцевої влади, а в майбутньому – на позитивні законодавчі зміни для всіх учасників сфери житлово-комунальних послуг.

В цілому термін «комплаєнс» використовується для короткого вираження однією з функцій органів управління організації по забезпеченню дотримання нормативних правових актів, стандартів, установчих та внутрішніх документів організації; виключення залучення організації та участі її службовців у здійсненні протиправної діяльності, в тому числі корупційних правопорушень, а також своєчасного подання відповідно до законодавства України звітних форм.

Основним завданням такої муніципальної комплаєнс-програми є забезпечення відповідності діяльності органів міського самоврядування законодавчим вимогам. Основним принципом доброго державного управління є те, що державні службовці дотримуються як букви, так і духу закону.

В процесі реалізації комплаєнс-програми орган місцевого самоврядування повинен використовувати обрані ним практики виявлення, оцінки та управління ризиками, в тому числі корупційними, для забезпечення дотримання правил. Вимоги щодо відповідності повинні бути інтегровані у щоденні оперативні процедури органу міського самоврядування. Важливим є підтримання ефективної системи дослідження та управління скаргами, включаючи викриття недоліків щодо виконання вимог.

До факторів, що впливають на можливість недотримання законодавства та корупції в муніципальному контексті, відносимо наступне:

– децентралізація примножує можливості для корупції через збільшення спектру функцій та обов'язків;

– обсяг транзакцій та розгалужений контроль над фінансами збільшують потенціал зловживань, включаючи бюджетні шахрайства;

– високий рівень бюрократії та значні дискреційні повноваження та монополія на державні послуги;

- складність та кратність транзакцій збільшують потенціал для зловживань;
- близькість до клієнтів надання послуг збільшує можливості корупції;
- фаворитизм та непотизм на місцевому рівні можуть впливати на рішення щодо людських ресурсів;
- близькість до місцевих зацікавлених сторін призводить до посилення взаємодії між місцевими чиновниками та бізнесом, що може порушити справедливі процедури закупівель;
- потенційний дефіцит компетентного персоналу для виконання вузькоспеціалізованих завдань;
- нагляд з боку зовнішніх зацікавлених сторін може виявитися слабким через обмеження можливостей та наявність локальних меценатських мереж.

Для забезпечення ефективності муніципальної комплаєнс-програми, враховуючи мінливість вітчизняного законодавства, її варто щорічно переглядати.

Виділення в структурі органу людини, що буде виконувати функції комплаєнс-спеціаліста дозволить оперативно виявляти факти зміни законодавства (через моніторинг видань центральних органів та урядового порталу) та надавати працівникам відповідних консультацій щодо процедур дотримання.

Враховуючи все вищесказане, муніципальна комплаєнс-програма повинна включати комплексну стратегію забезпечення прозорості, дотримання законів та правил у процесі торгів, укладання договорів, оплати послуг і т.д., і складаються з таких елементів: комплаєнс-офіцер / комітет з питань комплаєнсу; політика та процедури / кодекс поведінки (етичний кодекс); ознайомлення та навчання; анонімне повідомлення; дисциплінарний вплив; аудит та моніторинг; Усунення проблем.

Службовець з питань дотримання зобов'язань керує роботою та моніторингом комплаєнс-програми. Він є керівником зусиль щодо дотримання норм, який обізнаний з питаннями відповідності та координує діяльність щодо комплаєнсу. Доцільним може бути створення Комітету з питань комплаєнсу, який буде підтримувати комплаєнс-офіцера і представляти різні відділи та сфери експертизи.

Метою Кодексу поведінки є керівництво загальними робочими процесами та залучення працівників, виборних посадових осіб тощо, відповідальних за дотримання набору стандартів (описаних у програмі відповідності) та застосовних законів та правил. Він не призначений для заміни конкретної політики та процедур, пов'язаних з діловими операціями чи дотриманням норм. Політика та процедури сприяють виконанню зобов'язань щодо дотримання норм, які стосуються конкретних вимог дотримання та конкретних сфер потенційного шахрайства. Ознайомлення та навчання інформує про структуру та суть програми відповідності працівникам, клієнтам та іншим зацікавленим сторонам та визначає відповідальність цих осіб у рамках програми відповідності.

Анонімне повідомлення надає працівникам та громадськості шлях повідомлення про занепокоєння, не відчуваючи, що їхня робота чи ситуація можуть постраждати, тим більше, що від них очікують та зобов'язують у рамках комплаєнс-програми повідомляти про підозри у порушенні відповідності.

Дисциплінарний вплив необхідний для реагування на звинувачення у неналежній / незаконній діяльності та для застосування відповідних дисциплінарних заходів щодо працівників, які порушують внутрішню політику відповідності, чинне законодавство, статuti, положення чи вимоги державних, регуляторних, контролюючих органів та місцевих органів влади.

Аудит та моніторинг включає проактивний огляд конкретних процесів та документів на відповідність та допомогу у зменшенні чисельності проблемних зон. Усунення проблем дає можливість дослідити та вирішити проблеми, які виявляються за допомогою аудиту, моніторингу чи звітності.

Висновки. Розроблення муніципальної комплаєнс-програми дозволить органам місцевих самоврядування підняти рівень своєї відповідності нормам, забезпечити прийняття етичних управлінських рішень та підвищити довіру з боку громадськості. З її впровадженням самі службовці побачать прихильність керівництва до дотримання етичних норм, узгодженість між політикою організації та практикою, справедливе ставлення до них, побачать, що етична поведінка винагороджується.

Відтак внутрішні документи щодо опису процесів діяльності повинні містити детальний опис процесів та управлінських процедур та визначати: послідовність здійснення описуваних процесів діяльності підприємства, зв'язок між окремими процесами та процедурами; строки поетапного здійснення процесів; кінцеві результати процесів діяльності (документи, операції, отримана інформація тощо); основні критерії щодо визначення переліку процесів відповідно до напрямків діяльності; розподіл обов'язків та повноважень між підрозділами та працівниками організації.

Тим не менш, комплаєнс в муніципальному контексті стикається з певними проблемами, такими як: ресурси; визначення ролей та обов'язків; координація між відділами та підрозділами та філіями; взаємодія та залучення зацікавлених сторін; зовнішнє спілкування. Враховуючи, що органи місцевого самоврядування представляють інтереси територіальних громад, вони особливо зацікавлені в забезпеченні економічної безпеки споживачів комунальних послуг.

Література

1. Андрущенко Л. В. Сутність явища "корупція" та причини її існування в Україні / Л. В. Андрущенко // Право і суспільство. – 2016. – № 3(1). – С. 148–153.
2. Беззуб І. Антикорупційна політика в Україні / І. Беззуб // "Громадська думка" – № 10 (92). Електронний ресурс. Режим доступу: http://nbuvip.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1260:antikoruptionsijna-politika-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350 (дата звернення: 18.03.2020).

3. Билинская М. Современная коррупция: отечественная специфика и зарубежный опыт противодействия: монография / М. Н. Билинская, В. В. Моисеев, В. Ф. Ницевич. – Берлин : DirectMEDIA, 2014. – 438 с.
4. Веприцький Р. С. Протидія корупції на регіональному рівні / Р. С. Веприцький // Форум права. – 2015. – № 4. – С. 31–37.
5. Гвоздецький В. Д. Організаційно-правові засади запобігання і протидії корупції в Україні / В. Д. Гвоздецький; М-во фінансів України, Укр. держ. ун-т фінансів та міжнар. торгівлі. – К. : МП Леся, 2011. – 591 с.
6. Дмитрієв Ю. В. Оцінка корупційних ризиків у системі державного управління: поняття та зміст / Ю. В. Дмитрієв // Ефективність державного управління. – 2016. – Вип. 1–2(1). – С. 141–149.
7. Задорожний С. А. Місцева влада у боротьбі з корупцією / С. А. Задорожний // Ефективність державного управління. – ЛРІДУ НАДУ. – 2014. – Вип. 41. – С. 234–243.
8. Захарчук О. З. Запобігання корупції в органах місцевого самоврядування / О. З. Захарчук // Актуальні проблеми політики. – 2015. – Вип. 55. – С. 253–259.
9. Wilson, A. (2016) Corruption is stalling Ukraine's optimistic revolution, Newsweek, URL: <http://europe.newsweek.com/corruption-stalling-ukraine-optimistic-revolution-425477> (дата звернення: 12.03.2020).
10. Rapoza, K. (2016) Corruption Is Killing Ukraine's Economy, Forbs, URL: <http://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2016/10/14/how-corruption-corrodesukraines-economy/#7dc6a67667cf> (дата звернення: 15.03.2020).
11. Frischmann, E. (2010) *Decentralization and Corruption*, GRIN Verlag, 28 p.

References

1. Andrushchenko L. V. Sutnist yavlyshcha "koruptsiia" ta prychny yii isnuvannia v Ukraini / L. V. Andrushchenko // Pravo i suspilstvo. – 2016. – № 3(1). – P. 148–153.
2. Bezzub I. Antykoruptsiina polityka v Ukraini / I. Bezzub // " Hromadska dumka " – № 10 (92). Available at: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1260:antikoruptsiina-politika-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350 (accessed: 18.03.2020).
3. Bilinskaya M. Sovremennaya korruptsiya: otechestvennaya spetsifika i zarubezhnyy opyt protivodeystviya: monografiya / M. N. Bilinskaya, V. V. Moiseyev, V. F. Nitsevich. – Berlin : DirectMEDIA, 2014. – 438 p.
4. Vepriytskyi R. S. Protydiia koruptsii na rehionalnomu rivni / R. S. Vepriytskyi // Forum prava. – 2015. – № 4. – P. 31–37.
5. Hvozdetzkyi V. D. Orhanizatsiino-pravovi zasady zapobihannia i protydii koruptsii v Ukraini / V. D. Hvozdetzkyi; M-vo finansiv Ukrainy, Ukr. derzh. un-t finansiv ta mizhnar. torhivli. – K. : MP Lesia, 2011. – 591 p.
6. Dmytriiev Yu. V. Otsinka koruptsiinykh ryzykiv u systemi derzhavnoho upravlinnia: poniattia ta zmist / Yu. V. Dmytriiev // Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia. – 2016. – Vyp. 1–2(1). – P. 141–149.
7. Zadorozhnyi S. A. Mistseva vlada u borotbi z koruptsiieiu / S. A. Zadorozhnyi // Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia. – LRIDU NADU. – 2014. – Vyp. 41. – P. 234–243.
8. Zakharchuk O. Z. Zapobihannia koruptsii v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia / O. Z. Zakharchuk // Aktualni problemy polityky. – 2015. – Vyp. 55. – P. 253–259.
9. Wilson, A. (2016) *Corruption is stalling Ukraine's optimistic revolution*, Newsweek. Available at: <http://europe.newsweek.com/corruption-stalling-ukraine-optimistic-revolution-425477> (accessed: 12.03.2020).
10. Rapoza, K. (2016) *Corruption Is Killing Ukraine's Economy*, Forbs. Available at: <http://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2016/10/14/how-corruption-corrodesukraines-economy/#7dc6a67667cf> (accessed: 15.03.2020).
11. Frischmann, E. (2010) *Decentralization and Corruption*, GRIN Verlag, 28 p.

Надійшла / Paper received: 18.03.2020
Надрукована / Paper Printed : 04.05.2020