

Ю. Дмитрієв

ОЦІНКА КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ

Досліджено основні підходи щодо визначення змісту та поняття процесу оцінки корупційних ризиків, надано власне визначення оцінки корупційних ризиків у системі державного управління. Розроблено та запропоновано поняття цілей, завдань та об'єктів оцінки корупційних ризиків у системі державного управління. Розкрито обов'язкові етапи процесу оцінки корупційних ризиків у системі державного управління, запропоновано власне бачення їх змісту. Обґрунтовано необхідність створення методології оцінки корупційних ризиків і їх ранжування, що сприятиме дієвій імplementації антикорупційних реформ в Україні.

Ключові слова: корупція, корупційні ризики, оцінка корупційних ризиків, корупційна поведінка, державне управління.

Корупція – це загроза, яка, незалежно від статусу та економічного розвитку країни, вражає всі світові держави.

За даними соціологічних досліджень, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 р. – на початку 2014 р. Так, згідно з результатами дослідження “Барометра Світової Корупції”, яке проводив Міжнародний дослідницький центр Gallup International Association, 36% українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. При цьому 74% опитаних були впевненими у корумпованості саме державного сектора, а також у відсутності практичної діяльності органів влади в подоланні корупційних зловживань [1].

Отже, корупція стала чинником, який реально загрожує національній безпеці, демократичному розвитку держави та суспільства, конституційному устрою України. Корупційні прояви дедалі більше підривають авторитет країни на міжнародному рівні, завдають шкоди функціонуванню державного апарату, обмежують конституційні права і свободи людини та громадянина, руйнують моральні та суспільні цінності.

Таким чином, одним із пріоритетних завдань державної антикорупційної політики в Україні, на сучасному етапі, повинно стати створення та впровадження якісної системи аналізу та оцінки корупційних ризиків у сфері державного управління, про що також неодноразово наголошувалося нашими західними партнерами.

Оцінка корупційних ризиків допоможе виявити прогалини та недоліки в системі державного управління, що загрожують виникненню корупції серед посадових осіб органів державної влади.

Розглядаючи наукові дослідження і публікації з питань оцінки корупційних ризиків у системі державного управління, можна констатувати, що цій темі окрема увага була приділена такими науковцями, як: А. Волошенко [2], О. Овчаренко [3], С. Красноусов і Н. Хлонова [4] та інші.

Завдяки працям цих вчених, частково були розглянуті теоретико-методологічні підходи до здійснення оцінки корупційних ризиків та рівнів корупції. Водночас спеціальні комплексні дослідження щодо визначення цілей, завдань та об'єктів оцінки корупційних

ризиків у системі державного управління, а також щодо розробки етапів здійснення такої оцінки не проведені.

На сьогодні в Україні, за підтримки міжнародних організацій, створюються всі необхідні передумови для вжиття належних антикорупційних заходів із організації дієвої протидії корупції, зокрема з вивчення причин та умов скоєння корупційних діянь, проведення моніторингу потенційних корупційних ризиків у системі державного управління, розробки та впровадження державної антикорупційної стратегії.

Саме процес управління корупційними ризиками є одним із пріоритетних завдань на порядку денному міжнародних організацій, таких як Організація Об'єднаних Націй (далі – ООН), Група країн по боротьбі з корупцією (далі – GRECO), Організація економічного співробітництва і розвитку (далі – ОЕСР), Всесвітній банк тощо.

За даними дослідженням Агентства США з міжнародного Розвитку (далі – USAID), оцінювання корупційних ризиків необхідне для забезпечення розуміння корупційної ситуації у країні, виявлення та визначення пріоритетних цілей і завдань антикорупційних програм, з метою отримання бажаних результатів від антикорупційної діяльності [5].

На цей час проблема оцінювання рівня корупції та корупційних ризиків у системі державного управління є однією із ключових в антикорупційній політиці України. Так, положення Законів України “Про запобігання корупції” [6], “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки” [7] містять норми щодо обов'язкової розробки механізмів із виявлення, оцінки та усунення корупційних ризиків. Однак протягом 2014 – 2015 р. жодного такого дослідження проведено не було, також на ці цілі не виділялися кошти і з Державного бюджету України.

Наявні в Україні недержавні дослідження щодо вивчення стану корупції мають однакові теоретико-методологічні проблеми, серед яких: неможливість порівняти та співвіднести різні показники у часі; відсутність аналізу непрямих показників корупції, таких як інституціональні можливості та стимули для корупції; застосування переважно кількісних методів, що не дозволяє дослідити корупційні механізми та виявити корупційні ризики у різних сферах; відсутність системи оцінки ефективності антикорупційних заходів із мінімізації конкретних корупційних ризиків тощо.

При цьому вже понад п'ять років не знаходять практичної реалізації та державного впровадження “Засади методології оцінювання рівня корупції в Україні”, підготовлені ще у 2010 р. Інститутом прикладних гуманітарних досліджень, які б могли стати відправною точкою для розробки державної системи оцінки корупційних ризиків у сфері державного управління [8].

Все це дає підстави для висновку, що на сьогодні в Україні відсутня система реального моніторингу та оцінювання рівня корупції та корупційних ризиків, що могла би бути використана при формуванні та реалізації державної антикорупційної політики. Причинами відсутності методології оцінки корупційних ризиків в Україні можна вважати новизну та короткочасність проведених досліджень у цій сфері, а також практично відсутність наукових робіт із питань державного управління, в яких би були дослідженні питання управління корупційними ризиками.

Метою статті є дослідження та визначення основних понять та змісту процесу оцінки корупційних ризиків у системі державного управління в Україні, розробка та постановка цілей і завдань такої оцінки, документування її результатів.

На сучасному етапі розвитку механізмів державного управління, вважаємо, що Україні необхідно ґрунтуватися на передовому світовому досвіді щодо управління корупційними ризиками, який допоможе виявити недоліки в системі державного управління, що породжують корупцію на публічній службі. При цьому розробляти та запроваджувати методології оцінки рівня корупції та корупційних ризиків необхідно з урахуванням специфіки корупційних проявів саме української системи державного управління.

Процес управління корупційними ризиками в системі державного управління, на думку міжнародних експертів, повинен включати декілька обов'язкових складових: 1) виявлення (ідентифікація) корупційного ризику; 2) оцінка корупційного ризику; 3) зниження (або мінімізація) корупційного ризику шляхом вжиття спеціально розроблених заходів [9]. На нашу думку, такий підхід може бути використаний Україною для впровадження у практичну діяльність при дослідженні корупційних ризиків.

Іноді у процесі управління корупційними ризиками в системі державного управління розглядають ще дві обов'язкові складові – аналіз корупційного ризику та оцінка вжитих заходів щодо мінімізації корупційного ризику [10]. Вважаємо, що зазначені дії повинні бути елементами процесів оцінки та мінімізації корупційних ризиків відповідно, а отже не потребують самостійного виокремлення.

Предметом дослідження у статті є лише один з елементів цілісного процесу управління корупційними ризиками, а саме оцінка корупційних ризиків у системі державного управління. При цьому ми не намагаємося розробити єдину методологію проведення оцінки корупційних ризиків, а лише спробуємо розкрити зміст та визначити основні елементи цього процесу.

Корупційним ризиком у системі державного управління пропонуємо вважати сукупність умов та факторів, що закладені у системі державного управління та визначають можливість виникнення корупційної поведінки і створюють небезпеку настання негативних наслідків для життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави [11].

У посібнику з методології оцінки корупційних ризиків, підготовленому керівником проекту РАСА Ради Європи К. Рідом, оцінка корупційних ризиків – це робота з виявлення факторів, пов'язаних із корупцією, або тих, що сприяють їй, у певних організаціях [12]. Водночас, на нашу думку, таке визначення не у повному обсязі відображає зміст цього процесу. Оскільки механізм оцінки корупційних ризиків, крім виявлення безпосередніх факторів корупції, також повинен включати їх аналіз, визначення ступеня впливу та ранжування.

Можна погодитися з А. Волошенко, яка вважає, що оцінка корупційного ризику полягає у винесенні судження щодо загроз, вразливостей і наслідків від корупційних проявів, а сам підхід до оцінки корупційних ризиків спрямований на розмежування ступеня від їх впливу [13]. Але, на нашу думку, такий підхід буде обмежений лише винесенням оцінювачем судження щодо загроз, що не дозволить у подальшому розробити дієві заходи з мінімізації корупційних ризиків.

Досить слушною, у контексті приватного сектора, є думка російських вчених С. Красноусова та Н. Хлонової, які зазначають: “Целью оценки коррупционных рисков является определение конкретных бизнес-процессов и деловых операций в деятельности организации, при реализации которых наиболее высока вероятность совершения работниками организации коррупционных правонарушений как в целях получения

личной выгоды, так и в целях получения выгоды организацией” [14]. Водночас цей підхід може бути застосований у приватному секторі економіки та має свої відмінності у системі державного управління.

З урахуванням приведених визначень та зауважень пропонується власне поняття процесу оцінки корупційних ризиків у системі державного управління, згідно з яким **оцінкою корупційних ризиків** можна вважати процес визначення ступеня ймовірності виникнення (або реалізації) умов та факторів, що дають змогу суб’єкту державного управління, всупереч законним інтересам суспільства і держави, обрати корупційну поведінку з метою подальшої розробки механізмів із мінімізації впливу корупційного ризику.

При цьому ціллю оцінки корупційних ризиків у системі державного управління є визначення потенційного ступеня впливу прийнятого управлінського рішення на можливість виникнення корупції, з метою забезпечення у подальшому “прив’язки” антикорупційних механізмів та виділених ресурсів до конкретних корупційних складових, обумовлених специфікою функцій об’єкта оцінки. У цьому випадку треба розуміти, що оцінка корупційних ризиків не дає відповіді на питання: в якому обсязі існує корупція, у яких видах вона проявляється, які є наслідки і вплив корупції. Замість цього оцінка корупційних ризиків дає змогу отримати відповіді на питання, що стосуються: ймовірності виникнення окремих видів корупційної поведінки; можливості настання корупційних наслідків; визначення та ранжування зон виникнення корупційних ризиків. Саме у цьому, на нашу думку, також є відмінність між цілями у дослідженнях із питань визначення рівня корупції та дослідженнях щодо оцінки корупційних ризиків.

Завданнями оцінки корупційних ризиків у системі державного управління, на нашу думку, можуть бути: встановлення відносин (або причетності) об’єкта оцінки до сфери виникнення корупційних ризиків; визначення умов та факторів, що можуть сприяти проявам корупційних ризиків на об’єктах оцінки; розгляд потенційних можливостей у об’єкта оцінки до обрання корупційної поведінки; ранжування ступеня схильності об’єкта оцінки до корупційних відносин тощо.

Своєю чергою, як об’єкт оцінки корупційних ризиків у системі державного управління, вважаємо за можливе розглядати органи державної влади та місцевого самоврядування, державні підприємства та установи, а також інші організації, одержувачі коштів державного та місцевого бюджетів.

Безпосереднім предметом оцінки корупційних ризиків у системі державного управління, на нашу думку, є функціональна діяльність об’єкта оцінки з прийняття рішень адміністративного та управлінського спрямування, розпорядження майном та коштами державного і місцевого бюджетів, використання наданих повноважень чи пов’язаних із ними можливостей, підготовки та прийняття нормативно-правових актів тощо. При цьому при проведенні оцінки корупційних ризиків повинні вивчатися документи та інші матеріали, що містять дані про предмет контрольного заходу.

На сьогодні експерти вказують на можливість використання внутрішнього або зовнішнього механізмів оцінки корупційних ризиків [15].

При цьому *внутрішній механізм оцінки корупційних ризиків* (іноді в літературі його називають спрощеним порядком) є основним та розрахований на застосування працівниками органів і організацій, у яких проводиться оцінка корупційних ризиків. Він дає змогу отримати майже достовірний результат при мінімальних організаційних та

часових витратах, унаслідок застосування базових значень корупційних ризиків для функцій і посадових обов'язків.

Зовнішній механізм оцінки корупційних ризиків (або загальний порядок) передбачає зовнішню формалізовану процедуру, детальний аналіз та оцінку здійснюваних органом повноважень та посадових обов'язків службовців, а так само призначений для використання при вирішенні виникаючих суперечок. Його основою є оцінка корупційного ризику, виходячи із функціональних повноважень органу, ступеня відкритості (прозорості) його діяльності, а також аналізу прийнятих управлінських рішень тощо.

У контексті вищевикладеного, можна зробити висновок, що розглядаючи процес проведення оцінки корупційних ризиків у системі державного управління на цей час ми можемо виділити обов'язкові п'ять етапів його здійснення (рис. 1).



Рис. 1. Етапи порядку проведення оцінки корупційних ризиків у системі державного управління

Перший етап. Здійснити аналіз та визначити функції (підфункції) і повноваження конкретного об'єкта оцінки, при реалізації яких існує ймовірність виникнення корупційної поведінки, що створить небезпеку настання негативних наслідків для життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави. Виконання цього етапу можливе шляхом розгляду та співставлення предмета оцінки, а також статистичних даних і змісту скоєних корупційних правопорушень; аналізу причинних зв'язків між повноваженнями об'єкта оцінки та настанням негативних наслідків тощо.

Другий етап. Здійснити аналіз нормативно-правових актів, регламентів, посадових інструкцій тощо, що регулюють механізми державного управління на конкретному об'єкті оцінки, на предмет наявності у них корупціогенних факторів та умов, що можуть сприяти скоєнню корупційного правопорушення. На сьогодні цей процес детально описаний та регламентований Міністерством юстиції України [16].

Третій етап. Визначити конкретні посади на об'єкті оцінки, які є найбільш вразливими щодо обрання корупційної поведінки або участь яких є необхідною для того, щоб вчинення корупційного правопорушення стало можливим. Аналіз цих посад повинен проводитися з урахуванням критеріїв, що характеризують участь посадової особи у реалізації корупційно-небезпечних функцій та повноважень.

Четвертий етап. З урахуванням попередньо проведених етапів, здійснити безпосередню оцінку ймовірності виникнення (або реалізації) корупційних ризиків під час виконання розглянутих функцій або повноважень у діяльності конкретних посадових осіб, задіяних у механізмах державного управління. Оцінка, на нашу думку, повинна бути проведена шляхом визначення та розподілення "критичних зон", таких, наприклад, як встановлення рівня можливого впливу події (настання негативних наслідків або понесення додаткових витрат), а також визначення строку можливості настання події (темпоральні межі).

Отже, поєднання ймовірності настання ризику та оцінки впливу кожної корупційної поведінки і буде оцінкою невід'ємних корупційних ризиків. Невід'ємний ризик – це загальний рівень ризику виникнення корупції без урахування існуючих механізмів контролю. При цьому рівень впливу та поширеності корупційного ризику, наприклад, може бути представлений за п'ятибальною шкалою, де: 1 – дуже високий, 2 – високий, 3 – середній, 4 – низький, 5 – дуже низький.

П'ятий етап. Після проведення аналізу та оцінки корупційних ризиків необхідно здійснити документування результатів оцінки ризиків, це може бути зафіксовано у вигляді "звіту з оцінки корупційних ризиків" або у вигляді "реєстру ризиків", із складанням докладних таблиць або шаблонів баз даних. У будь-якому випадку складений документ має містити інформацію про функцію та процес, індивідуальні фактори та загрози ризику корупційної поведінки, існуючі засоби контролю, рівень ймовірності та наслідків від ризику, а також загальний рейтинг рівнів корупційних ризиків.

Іноді, з метою візуалізації, міжнародні експерти пропонують результати оцінки корупційних ризиків представляти у вигляді рисунків та діаграм. Так, Довідник по кодексу ділової етики по боротьбі з корупцією та дотриманню вимог для комерційних підприємств за редакцією ОЕСР, УНП ООН та Всесвітнього банку

рекомендує для реєстрації результатів оцінки корупційних ризиків використовувати “Теплову карту” [17]. На тепловій карті корупційних ризиків показуються виявлені ризики, розміщені відповідно до їх ймовірності та потенційного впливу на тлі різних кольорів, де кожен колір представляє різний рівень ризику. Прості теплові карти зазвичай мають розділи червоного, жовтого або зеленого кольору, що означають високий, середній і низький ступінь ризику відповідно.

На сьогодні у науковців та експертів немає єдиного підходу щодо визначення методології здійснення оцінки корупційних ризиків. Деякі вчені вважають, що оцінка корупційних ризиків повинна проводитися з використанням економічних методів, таких як “ризик-менеджмент” [18], а інші навпаки розглядають лише методи соціологічних досліджень або державних вибіркового обстежень [19].

Водночас дедалі більше науковці схильні вважати, що неадекватні (або неточні) методики та методології оцінювання рівня корупції сприяють розбалансуванню економічних процесів у державі, зростанню ризиків та шоків. Безпідставна негативна оцінка рівня корупції може вплинути з економічної точки зору на інвестиційну привабливість країни і зруйнувати економічні зв'язки через репутаційні ризики країни. Саме тому нині назріла необхідність усвідомити, наскільки важливими є не лише заходи щодо запобігання та подолання явищ, які негативно впливають на соціально-економічний розвиток або дестабілізують його, а й запровадження механізмів точного оцінювання корупції [20]. А отже, питання методології здійснення оцінки корупційних ризиків у системі державного управління повинні стати пріоритетними та потребують детального й окремого дослідження у науці.

Висновки

Підсумовуючи дослідження, необхідно зазначити, що оцінка корупційних ризиків у системі державного управління є важливою складовою для розробки дієвої антикорупційної стратегії держави і, як наслідок, буде сприяти попередженню корупційних проявів на публічній службі.

Розгляд оцінки корупційних ризиків у системі державного управління як процесу визначення ступеня ймовірності виникнення (або можливої реалізації) корупційних умов та факторів, з метою подальшої розробки механізмів з мінімізації впливу корупційного ризику, може стати необхідною передмовою для розробки вченими та законодавцями єдиної методології оцінки корупційних ризиків.

При цьому треба пам'ятати, що процес оцінки корупційних ризиків є лише одним із елементів загальної системи управління корупційними ризиками, а отже, вірне визначення та документування ступеня впливу ризику, його ранжування дасть змогу здійснювати подальші дослідження щодо розробки механізмів їх мінімізації у системі державного управління.

Список використаної літератури

1. Кожен третій українець готовий вийти на вулицю проти корупції [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/news/2815.html>.
2. Волошенко А. В. Шляхи до своєчасного виявлення і нейтралізації корупційних ризиків / А. В. Волошенко // Актуальні проблеми економіки [Текст]. — 2015. — № 12 (174) — С. 312—321.

3. Овчаренко О. М. Методики оцінювання рівнів корупції: національний та міжнародний досвід / О. М. Овчаренко, Т. Є. Дунаєва // Питання боротьби зі злочинністю [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 22. — Х. : Право, 2011. — С. 108—119.

4. Красноусов С. Д. Оценка коррупционных рисков в образовательной организации : на примере г. Красноярска / С. Д. Красноусов, Н. В. Хлонова // Актуальные проблемы экономики и права [Текст]. — 2015. — № 1 (33). — С. 254—261.

5. USAID Anticorruption Strategy [Electronic resource]. — Access mode : http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdaca557.pdf.

6. Про запобігання корупції : Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2014. — 5 груд. — № 49. — Ст. 2056.

7. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки : Закон України № 1699-VII від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2014. — № 46. — Ст. 2047.

8. Засади методології оцінювання рівня корупції в Україні [Електронний ресурс] / Інститут прикладних гуманітарних досліджень. — Режим доступу : http://www.iahr.com.ua/files/works_docs/16.pdf.

9. Программа антикоррупционных этических норм и обеспечения соблюдения антикоррупционных требований для деловых предприятий [Электронный ресурс] : практ. руковод. / Управление ООН по наркотикам и преступности. — Режим доступа : https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-86791_Ebook.pdf.

10. Мероприятия по предотвращению коррупции в Службе государственных доходов ЛР [Электронный ресурс] : Служба государственных доходов Латвийской республики. — Режим доступа : http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/INSESE-RITA_Russian.pdf.

11. Дмитрієв Ю. В. Корупційні ризики у системі державного управління: поняття та види / Ю. В. Дмитрієв // Менеджер [Текст] : Вісник Донецького державного університету управління. — 2015. — № 1 (69) — С. 126—132.

12. Руководство по методологии оценки коррупционных рисков [Электронный ресурс] / К. Рид. — Режим доступа : <http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaP-CoE%20Facility/WS-Sxb-19.06.12/1917-PACA-TP02-11-RA%20METHODOLOGY-final-for%20Sxb%20workshop%20ru.pdf>.

13. Волошенко А. В. Оцінка ризиків у протидії корупції [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://conference.nuos.edu.ua/catalog//lectureDetail;jsessionid=675b65dc2eb6a7b7bfd1b_c05526?lectureId=35248&conferenceId=33954&isProjectorView=false.

14. Красноусов С. Д. Оценка коррупционных рисков в образовательной организации: на примере г. Красноярска... — С. 254—261.

15. Руководство по методологии оценки коррупционных рисков...

16. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства юстиції України № 1380/5 від 23.06.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10/conv>.

17. Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business [Електронний ресурс] / OECD, UNODC, and World Bank. — Режим доступу : <http://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf>.

18. Волошенко А. В. Оцінка ризиків у протидії корупції...

19. Засади методології оцінювання рівня корупції в Україні...

20. Дмитров С. Розбіжності в оцінюванні корупції / С. Дмитров, Т. Медвідь // Вісник Національного банку України [Текст]. — 2012. — № 7 (197). — С. 30—34.

Стаття надійшла до редакції 23.03.2016

Схвалена до друку редколегією 28.04.2016

Yu. Dmytriiev

CORRUPTION RISK ASSESSMENT IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM: CONCEPT AND CONTENT

In the article, the main approaches to defining the content and concept of corruption risk assessment are investigated and the definition of corruption risk assessment in the public administration system is provided. The concept of goals, objectives and corruption risk assessment in public administration system are developed and proposed. The mandatory steps in the assessment process of corruption risks in public administration system are revealed and the author's own vision of their content is proposed. The necessity of creating a methodology for assessing corruption risks and their ranking that will contribute to effective implementation of anti-corruption reforms in Ukraine is substantiated.

Key words: corruption; corruption risks; assessment of corruption risks; corrupt behavior; public administration.