

Катерина Заїка,

головний спеціаліст сектору контролю
та інформаційного забезпечення

Регіонального відділення Фонду державного
майна України по Сумській області

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ: ПОНЯТТЯ ТА ЗАСОБИ ЇХ МІНІМІЗАЦІЇ

Розглянуто поняття корупційних ризиків, засоби їх мінімізації та управління з урахуванням останніх досліджень у галузі антикорупційної діяльності. Подано визначення корупційним ризикам, з'ясовано передумови появи корупційних ризиків в Україні, окреслено причини виникнення корупційних ризиків. З'ясовано, що єдиний механізм управління корупційними ризиками в Україні відсутній, а процедура виявлення і оцінки корупційних ризиків носить формальний характер.

Ключові слова: корупція, корупціогенні фактори, корупційні ризики, управління корупційними ризиками.

Заїка Е.

Коррупционные риски: понятие и способы их минимизации

Рассмотрено понятие коррупционных рисков, способы их минимизации и управления с учетом последних исследований в области антикоррупционной деятельности. Дано определение коррупционным рискам, выяснено предпосылками появления коррупционных рисков в Украине, определены причины возникновения коррупционных рисков. Выяснено, что единственный механизм управления коррупционными рисками в Украине отсутствует, а процедура выявления и оценки коррупционных рисков носит формальный характер.

Ключевые слова: коррупция, коррупциогенные факторы, коррупционные риски, управление коррупционными рисками.

Zaika K.

Corruption risks: concept and means of their minimization

Taking into account recent researches in the field of anti-corruption activity, the article deals with the concept of corruption risks, the means of their minimization and management. The definition of corruption risks is determined by the prerequisites for the appearance of corruption risks in Ukraine, and the reasons for the occurrence of corruption risks are outlined. It is revealed that the only mechanism for managing corruption risks in Ukraine is not, and the procedure for identifying and assessing corruption risks is formal.

Keywords: corruption, corruption-related factors, corruption risks, corruption risk management.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні гостро стоїть проблема корупції. Сучасна корупція в Україні є особливим різновидом корупції – корупцією кризового типу. Така корупція є загрозою правам людини і громадянина, верховенству права і демократії, а головне – справляє найбільш руйнівний вплив на реформаційні процеси у сфері публічного адміністрування. За останніми даними, у всесвітньому рейтингу СРІ Україна посіла 131 місце зі 176 країн, розділивши цю сходинку з Казахстаном, Росією, Непалом та Іраном [7]. У Законі України «Про запобігання корупції» ключовими є поняття «корупція» і «корупційне правопорушення», передумовою виникнення яких є корупційні ризики. Разом з тим питання корупційних ризиків є не вивченим, а розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетних напрямків розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню корупції присвячена велика кількість досліджень і публікацій вітчизняних науковців, більшість із них, зокрема Т. В. Ковальова, В. В. Решота, Н. П. Підбережник, А. М. Михненко, зосереджували свою увагу на причинах корупції в державних органах. Інші дослідники Ю. В. Дмитрієв та І. Ю. Гришова ставили за мету узагальнити систему класифікації корупційних ризиків у сфері державного управління та уніфікувати основні елементи та принципи управління корупційними ризиками, запровадити зарубіжну методологію їх оцінювання у системі безпеки бізнесу.

Водночас внаслідок постійної зміни антикорупційного законодавства та наділення суб'єктів, уповноважених вживати заходи із запобігання і протидії корупції, дискреційними повноваженнями спеціальні комплексні дослідження щодо сутності корупційних ризиків в системі державного управління не проводилися.

Метою даної статті є дослідження та визначення поняття корупційного ризику, визначення основних засобів мінімізації корупційних ризиків у сфері публічного управління та адміністрування.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні відсутнє єдине визначення поняття «корупційний ризик». Більшість вітчизняних науковців вважають, що наявність корупційних ризиків найчастіше

зустрічається у таких сферах державного управління, як надання адміністративних послуг та здійснення контрольно-наглядової функції держави.

Так, на думку К. Л. Бугайчука, корупційний ризик – це відповідний факт (дія, стан), який створює умови для вчинення корупційних правопорушень особами, уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування [2]. Натомість відповідно до рекомендацій Національного агентства з питань запобігання корупції, корупційний ризик – ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань [1]. Слід погодитися з Ю. В. Дмитрієвим, що таке визначення звужує зміст корупційного ризику, а його доречність застосування обмежується лише сферами надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності держави [3].

А. М. Михненко зазначає, що корупційні ризики – це умови, що сприяють виникненню, розвитку, реалізації та поширенню корупційних практик у службовій та професійній діяльності суб'єктів корупційних правопорушень, які склалися унаслідок застосування процедур, визначених відповідним процесуальним законодавством та іншими регулятивними нормами, включаючи підзаконні нормативно-правові акти, відомчі накази уповноважених державних органів, внутрішні регулятивні документи юридичних осіб; унаслідок неналежного виконання або ігнорування окремих положень процесуального законодавства та регулятивних норм за умови відсутності контролю або неефективного контролю за діяльністю суб'єктів корупційних правопорушень [5, с. 214–233]. Дане визначення більше вказує саме на передумови виникнення корупційних ризиків та недостатньо розкриває його зміст і структуру.

Узагальнюючи підходи, висловлені в юридичній літературі, під корупційним ризиком слід розуміти систему явищ і обставин, які виникають у процесі діяльності суб'єктів публічної адміністрації та створюють небезпеку вчинення *корупційного* або пов'язаного із корупцією правопорушення.

Більшість науковців схиляються до думки, що корупція властива тоталітарним режимам та авторитарним державам, водночас як розвиток демократичних відносин сприяє зниженню її рівня [5, с. 35]; інші, зокрема С. М. Клімова та Т. В. Ковальова, вважають, що корумпованість державного апарату – доля бідних країн із слаборозвиненими ринковими відносинами, а зі зростанням ВВП і зміцненням конкурентних начал у національній економіці слабшає залежність бізнесу й громадян від чиновників; одні країни схильні до хабарництва й тому в них воно існувало споконвіків, а в інших – ніколи не було, оскільки від нього захищала суспільна мораль [6, с. 44]. В основі кожної з цих теорій лежать політичні, економічні, правові, організаційно-управлінські, соціально-психологічні явища та обставини.

На нашу думку, передумовами появи корупційних ризиків в Україні завжди були: низька правова культура і свідомість населення, відсутність методики оцінки якості реагування на корупційні правопорушення, низький рівень якості життя суспільства, відсутність реальної відповідальності за правопорушення, колізії законодавчої техніки, постійне делегування повноважень у сфері протидії корупції від одного контролюючого органу до іншого, недостатність контролю та адміністративних процедур, протекціонізм щодо певних осіб, просування інтересів близьких осіб, слабкий фінансовий контроль за суб'єктами публічної адміністрації.

Останнім часом експерти різних країн з питань антикорупційної політики пропонують дієві механізми усунення корупційних ризиків та схеми боротьби з корупцією на національному, регіональному, місцевому та локальному рівнях.

Драго Кос виділяє три етапи реалізації управління корупційними ризиками, а саме: підготовку, реалізацію, моніторинг [4]. Такий підхід автора є досить доречним, бо включає в себе процедуру обрання уповноваженого суб'єкта, розроблення плану заходів (аналог антикорупційної стратегії суб'єкта господарювання), визначення сфери діяльності суб'єкта перевірки та заходів зі зниження корупційних ризиків, виявлення джерел ризику.

Натомість відповідно до Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади процес управління корупційними ризиками в системі державного управління включає в себе кілька складових: ідентифікацію корупційного ризику; аналіз корупційного ризику; оцінювання корупційного ризику; розроблення та запровадження заходів зі зниження (або мінімізація) корупційного ризику; оцінювання вжитих заходів щодо мінімізації корупційного ризику [1].

Ідентифікація корупційного ризику – важлива складова у процесі оцінювання ризиків, адже саме на цій стадії здійснюється аналіз зовнішнього і внутрішнього середовища органу влади на предмет виявлення чинників корупційних ризиків у нормативно-правових актах і організаційно-управлінській діяльності органу влади. Фактично здійснюється перевірка дотримання принципу недискримінаційності при правовому регулюванні дозвільних процедур, конкурсних процедур та обтяжень, покладених на

фізичних та юридичних осіб. Оцінка корупційного ризику включає в себе аналіз імовірності настання наслідків, частоту вчинення корупційного правопорушення, пріоритетність корупційних ризиків за 9-ти бальною шкалою.

Стадія розроблення та запровадження заходів зі зниження (або мінімізація) корупційного ризику напряму пов'язана з ідентифікацією корупційного ризику, адже саме від причин виникнення корупційного ризику залежатиме антикорупційна стратегія, план дій, адміністративні заходи впливу.

Так, наприклад, найчастіше корупційні ризики при виконанні функцій та процедур структурними підрозділами митної служби виникають через такі причини: наявність правових колізій норм нормативних та регуляторних актів, неоднозначність податкового та митного законодавства, неефективність взаємодії уповноважених органів державної влади, відсутність необхідного рівня автоматизації внутрішніх організаційних процесів, дублювання функцій, проблеми технічного та методологічного характеру, низький рівень профілактичної роботи серед працівників митної служби, відсутність дієвого контролю з боку керівництва, неналежне реагування на скарги громадян щодо неправомірної поведінки працівників.

Виходячи з вищевикладеного, ефективними засобом мінімізації корупційних ризиків є удосконалення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, залучення громадськості до обговорення нормативно-правових актів, субсидіарне застосування норм права, інформаційна відкритість органів влади, систематичний внутрішній контроль, розширення процедурних форм взаємодії осіб та суб'єктів владних повноважень тощо.

Висновки. Таким чином, під корупційним ризиком варто розуміти систему явищ і обставин, які виникають у процесі діяльності суб'єктів публічної адміністрації та створюють небезпеку вчинення корупційного або пов'язаного із корупцією правопорушення.

Передумовами появи корупційних ризиків в Україні є сукупність політичних, економічних, правових, організаційно-управлінських, соціально-психологічних явищ та обставин (зокрема, низька правова культура і правосвідомість населення, відсутність методики оцінки якості реагування на корупційні правопорушення, низький рівень якості життя суспільства, відсутність реальної відповідальності за правопорушення, колізії законодавчої техніки, постійне делегування повноважень у сфері протидії корупції від одного контролюючого органу до іншого, недостатність контролю та адміністративних процедур, протекціонізм щодо певних осіб, просування інтересів близьких осіб, слабкий фінансовий контроль за суб'єктами публічної адміністрації).

Єдиний механізм управління корупційними ризиками відсутній, а процедура виявлення і оцінки корупційних ризиків носить формальний характер.

Усунення формалізму вимагає розширення процедурних форм взаємодії осіб та суб'єктів владних повноважень, надання фізичним та юридичним особам додаткових процесуальних гарантій впливу на хід розвитку процедури, уточнення обсягу компетенції конкретних суб'єктів управління.

Список використаної джерел

1. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : рішення Нац. агентства з питань запобігання корупції № 126 від 02.12.2016 р. // БД «Законодавство України» / ВР України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z171816>.
2. Бугайчук К. Л. Корупційні ризики: поняття, класифікація, методологія оцінки, заходи усунення [Електронний ресурс] / К. Л. Бугайчук. – Режим доступу : http://www.univd.edu.ua/general/publishing/konf/31_03_2017/pdf/15.pdf.
3. Дмитрієв Ю. В. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави / Ю. В. Дмитрієв // Вісник. Право знати все про податки і збори – 2015. – №14. – С. 80–85.
4. Кос Драго. Управління корупційними ризиками в державній службі України (Процедури оцінки корупційних ризиків в діяльності посадових осіб) : техн. посіб. [Електронний ресурс] / Драго Кос. – Режим доступу : vksu.gov.ua/userfiles/technical_book.pdf.
5. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / А. М. Михненко, О. В. Руснак, А. М. Мудрак, С. О. Кравченко [та ін.]; за ред. проф. А. М. Михненка – [3-є вид., доп. і перероб.]. – К. : НАДУ, – 2013. – 625 с.
6. Організація запобігання та протидії корупції в Україні : навч. посіб. / С. М. Клімова, Т. В. Ковальова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. – 200 с.
7. Corruption Perceptions Index 2017: Global Scores [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://files.transparency.org/content/download/2172/13704/file/CPI2017_FullDataSet.xlsx.

References

1. *On Approval of the Methodology for Assessing Corruption Risks in the Activities of Authorities: Decision of the National Assembly. Agency for the Prevention of Corruption from 02.12.2016 № 126 / DB «Legislation of Ukraine» / The Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z171816> (application date: 05/01/2017).*
2. *Bugaychuk K.L. Corruption risks: concept, classification, methodology of evaluation, elimination measures [Electronic resource] - Access mode: http://www.univd.edu.ua/general/publishing/konf/31_03_2017/pdf/15.pdf.*
3. *Dmitriev Yu.V. Corruption risks in the activities of persons authorized to perform state functions / Yu.V. Dmitriev // Bulletin. The right to know everything about taxes and fees is 2015. – No. 14. – P. 80–85.*
4. *Kos, Drago. Management of Corruption Risks in the Civil Service of Ukraine (Procedures for Assessing Corruption Risks in the Activities of Officials): Techn. manual [Electronic resource]. – Access mode: vkksu.gov.ua/userfiles/technical_book.pdf.*
5. *Prevention and Counteraction of Corruption: A Textbook / [AMMhinnenko, O.V. Rusnak, AMMudrak, S.O. Kravchenko et al., Ed. prof. Mikhnenko AM // 3rd form., Additional. and processing. – K.: NAPA, – 2013. – 625 p.*
6. *Organization for the Prevention and Counteraction of Corruption in Ukraine: Teacher. manual / S. M. Klimova, T. V. Kovalev. – Kh. : View of KRI NAPA «Magister», 2012. – 200 p.*
7. *Corruption Perceptions Index 2017: Global Scores - Access Mode: https://files.transparency.org/content/download/2172/13704/file/CPI2017_FullDataSet.xlsx.*

Стаття надійшла до редакції 14.03.2018.