

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

До захисту допустити:

Завідувач кафедри

Черних Є.М.

«__» _____ 2021 р.

**«МЕХАНІЗМИ МІНІМІЗАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ В
ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ»**

Кваліфікаційна робота
здобувача вищої освіти
другого (магістерського) рівня вищої
освіти освітньо-професійної
програми 281 Публічне управління та
адміністрування
Вермана Іллі Артуровича
Науковий керівник:
Філіпенко Тетяна Вячеславівна,
доктор наук з державного
управління, професор
Рецензент: Хайлова Тетяна
Володимирівна, кандидат наук з
державного управління, доцент,
доцент кафедри державно-правових
дисциплін та публічного управління
Донецького державного університету
внутрішніх справ

Кваліфікаційна робота захищена

з оцінкою _____

Секретар ЕК _____

«__» _____ 2021 р.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ МІНІМІЗАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	7
1.1. Поняття та характерні ознаки корупційних ризиків.....	7
1.2. Класифікація корупційних ризиків.....	17
1.3. Сутність процесу управління корупційними ризиками.....	26
Висновки до розділу 1.....	36
РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ КОРУПЦІЙНИМИ РИЗИКАМИ	40
2.1. Організація та планування роботи з ідентифікації й оцінки корупційних ризиків.....	40
2.2. Механізми виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків в діяльності державної служби.....	51
2.3. Порядок оцінки корупційних ризиків.....	61
Висновки до розділу 2.....	71
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ МІНІМІЗАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	74
3.1. Розробка заходів реагування на корупційні ризики та механізмів їх мінімізації.....	74
3.2. Удосконалення форм державного контролю в системі управління корупційними ризиками	83
Висновки до розділу 3.....	92
ВИСНОВКИ	94
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	99
ДОДАТКИ	108

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Корупція є однією з основних перешкод на шляху обмеження всіх демократичних досягнень незалежної України, а також фальсифікації результатів реформ, проведених у країні за останні роки. Тому важливим завданням подальшого розвитку виступає формування ефективної державної політики протидії корупції, складовою якої є управління корупційними ризиками.

У контексті соціально-економічних та політичних реформ, які проводяться у нашій країні, пріоритетними напрямками антикорупційної політики мають бути виявлення та усунення корупційних ризиків, які сприяють корупції, а також запобігання створенню нових ризиків в державному управлінні. Тому розуміння сутності ризиків корупції, їх належний аналіз та належне управління ними дозволить уникнути або значно зменшити корупційні збитки, які суттєво впливають на економічний розвиток та міжнародний імідж України.

Корупція створює реальну загрозу ефективному функціонуванню та розвитку будь-якої країни, порушує права і свободи громадян, підриває позиції країни на міжнародному рівні, уповільнює економічний розвиток, спотворює конкуренцію, підриває довіру громадян до політична система і публічної адміністрації

Означена проблема викликає необхідність створення ефективних механізмів запобігання корупції в суспільстві взагалі та в державних органах зокрема, що й визначає актуальність теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні питання мінімізації ризиків корупції в органах державної влади досліджувались у працях таких науковців, як: Г. Великоіваненко, В. Вітлінський, А. Волошенко, Ю. Дмитрієв, С. Ілляшенко, О. Кирилюк, І. Коліушко, В. Лисенко, В. Лопатовський, А. Михненко та інші. У той же час,

питання оцінки та мінімізації корупційних ризиків залишаються не до кінця розробленими.

Об'єктом дослідження є сукупність суспільних відносин в сфері виявлення, оцінки та мінімізації ризиків корупції в діяльності державних органів.

Предмет дослідження – механізми мінімізації корупційних ризиків в діяльності державних службовців.

Мета і завдання дослідження. Мета роботи полягає у виявленні сучасних тенденцій, причин та наслідків корупційних ризиків в діяльності державних органів, розробці підходів до удосконалення механізмів їх мінімізації.

Досягнення поставленої мети передбачає розв'язання таких **завдань**:

- визначити поняття та характерні ознаки корупційних ризиків;
- охарактеризувати види корупційних ризиків за різними класифікаційними ознаками;
- з'ясувати сутність процесу управління корупційними ризиками у системі державного управління;
- вивчити порядок організації та планування роботи з ідентифікації та оцінки корупційних ризиків;
- розглянути механізми виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків в діяльності державної служби;
- дослідити порядок оцінки корупційних ризиків;
- визначити заходи реагування на корупційні ризики та механізми їх мінімізації;
- обґрунтувати напрями удосконалення форм державного контролю в системі управління корупційними ризиками.

Методи наукового дослідження. Для вирішення поставлених завдань в процесі дослідження було застосовано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів. Так, логічний метод та метод порівнянь були використані в процесі вивчення теоретичних основ формування механізмів

мінімізації корупційних ризиків в діяльності державних службовців (розділ 1). Системний підхід, методи дедукції та індукції, статистичний метод використовувалися при дослідженні сучасних механізмів управління корупційними ризиками (розділ 2). При визначенні шляхів мінімізації корупційних ризиків в діяльності державних службовців використовувалися методи аналізу та синтезу (розділ 3).

Наукова новизна отриманих результатів полягає у виявленні нових тенденцій і закономірностей виникнення корупційних ризиків в діяльності державних органів, розробці підходів до удосконалення механізмів їх мінімізації. Виходячи з цього, у роботі:

удосконалено:

– поняття «корупційний ризик в діяльності державних службовців», під яким розуміється можливість настання корупційної поведінки особи, яка створює небезпеку негативних наслідків для життєво важливих інтересів населення, суспільства, держави;

– перелік причин виникнення корупційних ризиків;

– визначення видів та форм корупційних ризиків за різними класифікаційними ознаками;

дістало подальшого розвитку:

– підходи до формування механізмів управління корупційними ризиками;

– використання інтегрованого механізму державного управління для розробки та застосування заходів з мінімізації ризиків корупції, який складається з організаційно-кадрового, нормативно-правового, освітньо-виховного, інформаційно-технічного та методичного механізмів;

– шляхи удосконалення форм державного контролю в системі управління корупційними ризиками, засновані на керівній ролі у цьому процесі Національного агентства з питань запобігання корупції.

Практичне значення отриманих результатів. Основні положення та результати дослідження можуть бути використані у науково-дослідній сфері;

у практичній роботі державних органів шляхом реалізації запропонованих механізмів оцінки та мінімізації корупційних ризиків в діяльності державних службовців; у навчальному процесі в межах викладання таких навчальних дисциплін, як: «Правові засади та інституційні механізми запобігання та протидії корупції», «Концептуальні засади публічного управління та адміністрування».

Апробація дослідження. Основні положення, результати дослідження, висновки і рекомендації були представлені у вигляді тез доповіді: «Корупційні ризики в діяльності державної служби». *Проектування безпечного середовища громад*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Маріуполь, 2 липня 2021 р.). Донецький державний університет внутрішніх справ. Київ: ТОВ «Компанія ВАІТЕ», 2021. С. 64-66. Роздрукований текст указаної апробації додається до кваліфікаційної роботи.

Структура дослідження визначена метою і завданнями. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які включають 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (75 найменувань), додатків. Обсяг основної частини роботи становить 98 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ МІНІМІЗАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

1.1. Поняття та характерні ознаки корупційних ризиків

Корупція була і залишається однією з найбільш гострих проблем сучасного суспільства. Вона заважає соціально-економічному розвитку будь-якої країни й Україні у тому числі.

Міжнародна антикорупційна організація «Transparency International», вивчивши рівень корупції у 2020 році у 180 країнах світу за 100 бальною шкалою, визначила що Україна за рівнем корупції посідає 117 місце у світі і має за цим показником 33 бали. Поруч з Україною у рейтингу знаходяться такі країни світу, як Єгипет, Непал, Сьєрра-Леоне та Замбія. Сусідні до України країни посідають наступні місця: Молдова – 115 місце (34 бали), Білорусь – 63 місце (47 балів), Росія – 129 місце (30 балів) [1]. Отже, ситуація з корупцією в Україні є кращою аніж в Росії, але гіршою аніж в Молдові та Білорусі.

Основними критеріями за якими оцінюються країни у даному рейтингу є:

1. Механізм взаємодії бізнесу з владою держави.
2. Наявність антикорупційних законів та їх виконання в державі.
3. Прозорість державної служби та державних процедур.
4. Наявність контролю за перерахованими процедурами з боку громадськості.

Тому своєчасне виявлення корупційних ризиків є основною та найбільш ефективною умовою боротьби з корупцією. Виявлення та оцінка корупційних ризиків надає можливість визначити недоліки в системі

державного управління, що викликають корупцію в діяльності державних посадовців.

Отже, в рамках цього дослідження перш за все треба визначитися, що треба розуміти під ризиком взагалі та під корупційним ризиком зокрема.

Ризиком взагалі вважається вразливість або загроза того, що відбудеться конкретна подія, а її наслідки будуть негативні, і що хтось або щось може зазнати шкоди від неї. Отже, ризик – це міра ймовірності, при якій небезпечна подія може набути чинності в певному місці і завдати шкоди одній або кільком особам. Це означає, що ризик вимірює наскільки вразливе навколишнє середовище або особи в ньому, якщо вони зазнають впливу.

На початку ХХ століття загальну проблему ризику стали активно досліджувати в рамках таких дисциплін, як економіка, соціологія, політологія, психологія, державне управління тощо. Тому сформувались різні підходи до розуміння категорії «ризик».

В. В. Вітлінський та Г. І. Великоіваненко, досліджуючи ризик як економічну категорію, звертають увагу на те, що ризик відображає характерні особливості сприйняття зацікавленими суб'єктами економічних відносин об'єктивно існуючої невизначеності і конфліктності, властивих процесам встановлення цілей, управління, ухвалення рішень, оцінювання, які ускладнені можливими погрозами і невикористаними можливостями [2, с. 83].

А. П. Альгін, розглядаючи ризик з психологічної точки зору, стверджує, що ризик - це діяльність, пов'язана з подоланням невизначеності в ситуації неминучого вибору, у процесі якої є можливість кількісно та якісно оцінити ймовірність досягнення передбачуваного результату, невдачі або відхилення від мети [3].

Ю. Н. Тронін вважає, що ризик треба розглядати як характеристику рішення, що приймається суб'єктом за ситуації, коли можливі альтернативи, що реалізуються в багатьох результатах, але при цьому існує

невизначеність відносно конкретного результату, і, принаймні, один з результатів є небезпечним [4].

С. М. Ілляшенко, досліджуючи ризик у менеджменті, пропонує під ризиком розуміти можливість або загрозу відхилення результатів конкретних рішень або дій від очікуваних [5, с. 10] (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Найбільш поширені наукові визначення поняття «ризик»

Автор	Наука	Визначення
Альгін А.П.	Психологія	Діяльність, що пов'язана з подоланням невизначеності в ситуації неминучого вибору, у процесі якої є можливість кількісно та якісно оцінити ймовірність досягнення передбачуваного результату, невдачі або відхилення від мети
Вітлінський В.В. та Великоіваненко Г.І.	Економіка	Відображає характерні особливості сприйняття зацікавленими суб'єктами економічних відносин об'єктивно існуючої невизначеності і конфліктності, властивих процесам встановлення цілей, управління, ухвалення рішень, оцінювання, які ускладнені можливими погрозами і невикористаними можливостями
Ілляшенко С.М.	Державне управління	Можливість або загроза відхилення результатів конкретних рішень або дій від очікуваних
Тронін Ю.Н.	Менеджмент	Характеристика рішення, що приймається суб'єктом за ситуації, коли можливі альтернативи, що реалізуються в багатьох (більше одного) результатах, та при цьому існує невизначеність відносно конкретного результату, і, принаймні, один з результатів є небезпечним

Отже, ризик представляє собою ймовірнісну категорію і може виникати у різних сферах людської діяльності, у тому числі він може мати місце й у державному управлінні й також створювати небезпеку настання несприятливих наслідків.

Треба зазначити, що ризик може виникати на всіх стадіях державного управління. Тому своєчасне визначення ризиків у системі державного управління дозволяє знизити ступінь їх впливу на прийняття державно-управлінських рішень, надає можливість прогнозувати ймовірність появи нових ризиків, дозволяє вживати необхідні заходи для мінімізації їх негативних наслідків.

Серед різних ризиків в сфері державного управління особливої уваги заслуговують корупційні ризики, адже виконання функцій держави вимагає від державних службовців чесного та прозорого здійснення управлінської діяльності в інтересах держави та окремих громадян.

За визначенням Національного агентства з питань запобігання корупції під корупційним ризиком розуміється ймовірність корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, що матиме негативний вплив на діяльність органу влади [6].

Виходячи з наведеного визначення можна виділити дві характерні ознаки корупційного ризику:

- ймовірність настання корупційного правопорушення;
- негативні наслідки ймовірної події.

Ймовірність означає, що подія за певних умов може відбутися або не відбутися. Але за любых умов корупційна подія буде нести негативні наслідки.

Серед науковців існують різні підходи до визначення корупційних ризиків та їх характеристики.

Так, наприклад, Г. О. Сатаров надає визначення корупційного ризику, яке обмежується сферою адміністративних послуг. Він розглядає ризик корупції, як шанс опинитися в корупційній ситуації, вступаючи в контакт з державними посадовими особами. Такий шанс пов'язується зі створенням дефіциту державних послуг та запровадженням бюрократичних бар'єрів для отримання хабарів [7, с. 38].

В. В. Астанін визначає корупційні ризики з точки зору причин їх виникнення та способів прояву. Він розглядає корупційні ризики як імовірність корупційної поведінки, яка може бути пов'язана з недотриманням обов'язків, заборон і обмежень, установлених для державних службовців у зв'язку із проходженням державної служби або реалізацією повноважень у професійній діяльності державних службовців [8, с.25]. Вбачається, що таке визначення корупційного ризику в недостатній мірі розкриває його зміст і структуру.

І. Каліушко пропонує під корупційними ризиками розуміти правові, організаційні й інші фактори та причини, які породжують, стимулюють корупцію в адміністративних службах, органах контролю та наглядової діяльності держави [9, с. 8].

Окремі науковці під ризиками корупції розуміють обставини, фактори та явища, що виникають у процесі функціонування публічної влади, виконання службової діяльності чиновниками та створюють ситуації можливої корупції [10, с. 39]. У даному випадку ризик корупції пов'язується з самим процесом управління й не залежить від поведінки чиновників.

А. В. Волошенко пов'язує ризик корупції з економічним розвитком, тінізацією економіки, фінансовими показниками, національними інтересами держави й відсутністю відповідальності [11, с.319]. З нашої точки зору, такий зв'язок наведених категорій є правильним, але не розкриває зміст поняття корупційний ризик.

Деякі науковці під корупційними ризиками розуміють сукупність причин та умов, які сприяють проявам корупції в органах державної влади [12, с. 120; 13]. Вони вважають, що ризик корупції впливає з економічних та соціальних умов, що надають можливість корупційної поведінки державних службовців.

Такі науковці, як П. Н. Баликов, Е. Л. Богданова, О. А. Дорошкова [14, с. 12], М. І. Мельник [15, с. 272-273], розглядають корупційний ризик з точки

зору обставин які породжують корупційні правопорушення, сприяють їх поширенню, надають можливість корупційної поведінки.

Проведений аналіз різних підходів до визначення терміну "корупційний ризик", свідчить, що всі вони мають схожість відносно ймовірнісної характеристики цього поняття, відмінності ж впливають з різного розуміння авторів сутності, причин та наслідків ризику (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Найбільш поширені наукові визначення поняття «корупційний ризик»

Автор	Визначення
Астанін В.В.	Імовірність виникнення корупційної поведінки, яка може бути викликана: недотриманням обов'язків, заборон і обмежень, встановлених для державних службовців у зв'язку із проходженням державної служби; реалізацією повноважень при здійсненні професійної діяльності державного службовця
Баликов П.Н., Богданова Є.Л. та інші	Явище або сукупність явищ, які породжують корупційні правопорушення або сприяють їх поширенню
Волошенко А.В.	Імовірне відхилення фінансових параметрів й економічного процесу від загальнодержавних інтересів
Казаченкова О.В.	Обставини, чинники та явища, що виникають у процесі функціонування органів державної влади, здійснення службової діяльності державними службовцями, і створюють ситуацію можливого скоєння корупційного правопорушення
Лисенко В.В.	Сукупність причин та умов, які сприяють проявам корупції в органах ДПС України
Лозинська Т.М.	Можливість прояву факту корупції
Мельник М.І.	Обставини (явища, процеси) у діяльності посадових і службових осіб державних органів, які створюють ситуацію для їх можливої корупційної поведінки, породжують корупційні правопорушення або сприяють їх розповсюдженню
Сатаров Г.А.	Шанс опинитися в корупційній ситуації, увійшовши в контакт з посадовими особами, що представляють нашу державу

Відмінною характеристикою корупційних ризиків є породжувані ними негативні наслідки, як в економічній, так і в соціальній сферах.

Також корупційний ризик характеризується наявністю обов'язкової альтернативи у поведінці державного службовця, яка дозволяє запобігти або мінімізувати наслідки наявного ризику.

Проведений аналіз визначень та характеристик корупційних ризиків дозволяє запропонувати під корупційним ризиком в діяльності державних службовців розуміти можливість настання корупційної поведінки особи, яка створює небезпеку негативних наслідків для життєво важливих інтересів населення, суспільства, держави.

Корупційні ризики можуть виникати з різноманітних причин, що виникають за різних обставин, серед них: організаційно-управлінські, правові, економічні, політичні, соціальні, історичні, культурні, інформаційні та інші обставини (рис. 1.1).

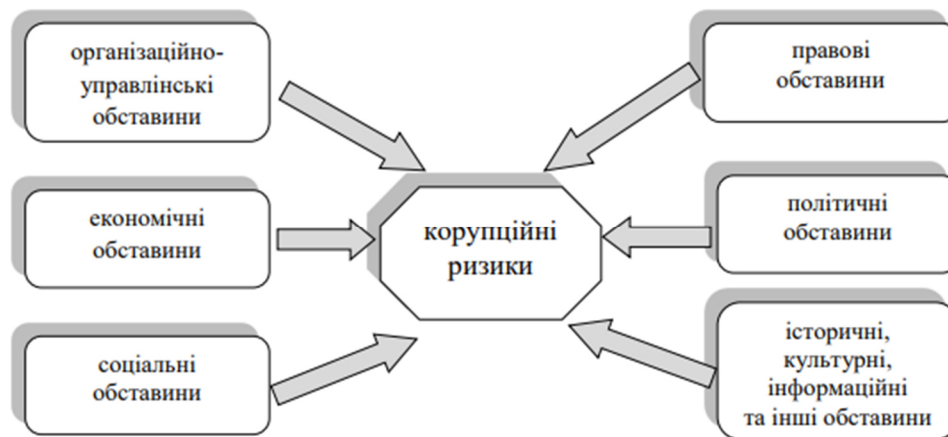


Рис. 1.1. Причини корупційних ризиків залежно від обставин

Розглянемо головні причини корупційних ризиків.

До причин економічної спрямованості можна віднести:

- монополізм та низький рівень конкуренції;
- наявність «тіньової економіки»;
- «сірі» управлінські та фінансові схеми;
- складні бюрократичні бар'єри;
- високі податки.

До групи причин політичної спрямованості можна включити:

- відсутність політичної конкуренції;
- нерозвиненість інститутів громадянського суспільства;
- кадрову політику, засновану на принципах «клановості», «кумівства»;
- підвищений імунітет осіб, що займають окремі державні посади.

До групи причин технічної спрямованості входять:

- складна система звітності органів державного управління;
- наявність норм, що стимулюють створення бар'єрів тощо.

До групи соціальних причин можна включити:

- закритість прийняття владних та управлінських рішень;
- надмірність державних функцій;
- низька ефективність внутрішнього та зовнішнього контролю діяльності органів державної влади та їх посадових осіб;
- слабка правова захищеність співробітників державних органів, а також осіб, які сприяють правоохоронним органам;
- недосконалість механізмів зворотного зв'язку між громадянами та контрольно-наглядовими органами тощо.

Корупційні ризики також можуть і проявлятися по-різному:

По-перше, корупційні ризики можуть бути пов'язані з недотриманням законодавчих заборон та обмежень, пов'язаних з державною службою.

По-друге, корупційні ризики можуть бути пов'язані із здійсненням влади в процесі публічного управління.

Доволі часто поняття «корупційний ризик» ототожнюється з поняттям «корупціогенний фактор». Тому необхідно розібратися у чому полягає єдність та відмінність цих понять.

В наказі Міністерства юстиції України від 24.04.2017 року корупціогенний фактор визначається як «здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самостійно чи у взаємодії з іншими нормами сприяти вчиненню чи збільшенню

корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією» [16].

Надане визначення свідчить, що наявність у нормативних документах, які регулюють діяльність державного органу чи державного службовця корупціогенних факторів сприяє корупційним ризикам при здійсненні ними покладених повноважень та прийнятті управлінських рішень. Отже, корупціогенні фактори є чинниками, що сприяють виникненню корупційного ризику, й тому ці два поняття не можна підмінити або ототожнювати.

Н. С. Краснокутська та В. М. Лачкова зазначають, що фактор ризику – це умови прояву причин (джерел) ризику або це чинники ризику, які впливають на ймовірність реалізації ризику та вагу його наслідків [17, с. 10-11].

У Методології оцінки корупційних ризиків у державних установах Південно-Східної Європи, зазначається: «фактор ризику означає будь-яку ознаку, характеристику або вплив окремої установи, або процесу, що збільшує імовірність корупційної поведінки, порушує цілісність, сприяє неетичній поведінці або іншій поведінці, яка може мати негативний вплив на цілі та завдання державної установи (її повноваження, обов'язки, процеси)». При цьому європейські експерти вказують: «Ризик та фактор ризику є двома сторонами однієї монети, тому їх неможливо чітко розрізняти, оскільки кожен ризик є наслідком або впливає з одного або більше факторів ризику, які можуть бути дуже різними за своєю природою та змістом. У літературі поняття корупційні ризики і фактори корупційних ризиків часто змішуються» [18].

Вищевикладене, дозволяє запропонувати під фактором корупційного ризику в діяльності державних службовців розуміти чинники та інші обставини, які породжують, стимулюють або іншим чином сприяють здійсненню (чи прояву) корупційної поведінки державними діячами.

Науковці серед корупціогенних факторів окремо виділяють фактори-загрози та фактори-можливості. У такому розумінні фактори-загрози

представляють собою чинники, які заважають ефективній роботі державної служби та окремих посадовців, а також інші чинники, що створюють умови для виникнення корупційної поведінки у публічної особи.

Фактори-можливості можуть породжуватися окремими не до кінця продуманими управлінськими рішеннями або діями ніби то спрямованими на усунення прояву корупційних ризиків в діяльності державної служби.

За таким розумінням факторів ризику діяльність керівництва державного органу спрямовується не тільки на захист від негативних наслідків корупційного ризику, а й на визначення можливих шляхів протидії виникненню такого ризику.

Треба відзначити, що державна служба є особливим владним інститутом, який реалізує державну політику. Державна служба здійснює функції державного управління пов'язані з підготовкою, прийняттям та виконанням управлінських рішень, що створює можливості для існування суперечливих інтересів – окремих громадян, соціальних груп, суспільства і держави в цілому. Зіткнення таких інтересів в управлінському процесі може сприяти виникненню різноманітних конфліктних ситуацій, а за сприятливих умов призводити до вчинення корупційних правопорушень.

Таким чином, діяльність державної служби, особливо пов'язаної з розпорядженням державними коштами або державним майном, наданням адміністративних послуг, пільг і преференцій, здійсненням контрольної та наглядової функції держави, схильна до корупційних ризиків, оскільки надає можливість отримання додаткових матеріальних благ, привілеїв і переваг в наслідок прийняття рішень в інтересах зацікавлених осіб і є результатом свідомого вибору державного службовця.

В структурі корупційних ризиків можна виділити об'єктивні та суб'єктивні складові. До об'єктивних складових корупційних ризиків належать як зовнішні (правові, політичні, соціальні тощо), так і внутрішні чинники (обіймана посада, зміст посадових обов'язків, ступінь і форми контролю тощо), що впливають на обрання можливої поведінки державним

службовцем. Суб'єктивні складові корупційних ризиків формуються за рахунок психологічного ставлення публічної особи до корупційних проявів, особистісних рис характеру, сімейних обставин, які можуть схилити цю особу до корупційної та недоброчесної поведінки.

Отже, корупційним ризиком в діяльності державних службовців є можливість настання корупційної поведінки особи, яка створює небезпеку негативних наслідків для життєво важливих інтересів населення, суспільства, держави. Чинниками корупційного ризику виступають відповідні умови та фактори, які заохочують (стимулюють), спричиняють або дозволяють скоєння посадовою особою при виконанні нею функцій держави або місцевого самоврядування діянь, що можуть призвести до вчинення нею корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією. Для України, на сучасному етапі її розвитку, одним із пріоритетних завдань у сфері запобігання корупції є саме виявлення корупційних ризиків в діяльності державних службовців, а також своєчасне усунення умов та причин виникнення цих ризиків.

1.2. Класифікація корупційних ризиків

Суттєве значення у формуванні механізмів мінімізації корупційних ризиків має з'ясування підходів до їх класифікації та визначення існуючих видів корупційних ризиків в діяльності державних посадових осіб.

Найбільш розповсюдженою класифікацією є поділ корупційних ризиків на загальносистемні та інституційні.

Загальносистемними (або зовнішніми) корупційними ризиками вважаються ризики, що пов'язані з загальними недоліками створення і функціонування органів державного управління. Їх аналіз здійснюється лише в частині рівня корупції у ході підготовки, прийняття та виконання управлінських рішень.

Інституційні (або внутрішні) корупційні ризики – це фактори, що негативно впливають на поведінку державного службовця, перетворюючи її в корупційну, й усуненням яких займається адміністративний орган, в якому працює такий посадовець [19].

У Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затвердженої рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 2.12.2016 № 126, корупційні ризики поділяються за двома ознаками, а саме: за категоріями та за видами (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Класифікація корупційних ризиків за методологією НАЗК

Класифікаційна ознака	Види корупційних ризиків	Характеристика
За категоріями	зовнішні	ймовірність виникнення корупційних ризиків не пов'язана з виконанням органом влади відповідних функцій та завдань
	внутрішні	ймовірність виникнення корупційних ризиків безпосередньо пов'язана з організаційно-управлінською діяльністю в органі влади відповідно до покладених на нього функцій і завдань
За видами	нормативно-правові	відсутність, суперечність або нечітка регламентація у законодавстві положень щодо виконання органом влади функцій та завдань
	організаційні	невизначення або нечітке визначення процедур виконання органом влади функцій та завдань
	кадрові	нечітке визначення процедур призначення на посади державної служби
	фінансово-господарські	неефективне використання коштів при здійсненні адміністративних видатків
	адміністративні	недостатня регламентованість адміністративних процедур
	контрольно-наглядові	необґрунтовано широкі втручальні повноваження багатьох адміністративних органів щодо заборони/припинення діяльності

У Методології зазначається, що не треба розглядати наведений перелік видів корупційних ризиків як вичерпний, адже кожен орган державної влади повинен визначати перелік видів корупційних ризиків з урахуванням специфіки покладених на нього завдань і функцій [6].

Експерти Центру політико-правових реформ і Фонду «Демократичні ініціативи» до основних корупційних ризиків інституційно-функціонального характеру, що властиві всій системі публічного управління України, відносять наступні ризики корупції:

- поєднання функцій розробки політики та правил в одному й тому самому виконавчому органі з існуючими адміністративними функціями;
- поєднання в одній установі функцій надання адміністративних послуг та функцій контролю і нагляду;
- системна плутанина в системі державного управління та відсутність чіткого розподілу влади між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- неефективність внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю органів публічного управління;
- низька дієвість законодавства, особливо адміністративно-процедурного законодавства тощо [9, с. 12-35].

Експерти та аналітики Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) виділяють два типи корупційних ризиків, які вимагають запобіжних заходів у сфері запобігання корупції:

- корупційні ризики у законодавстві, які вимагають усунення норм і практики застосування, що створюють сприятливі умови для виникнення корупції або перешкоджають прийняттю відповідних правил;
- корупційні ризики в державних установах і секторах, схильних до прояву ризику, які вимагають перегляду практики публічної діяльності з метою виявлення найбільш вразливих аспектів корупційної поведінки [20].

У міжнародній практиці широко використовується класифікація корупційних ризиків залежно від сфери державного управління, у якій

проявляється корупція, а також причин її виникнення [21]. Міжнародні експерти виділяють корупційні ризики у сферах: бюджету, прийняття рішень у державному управлінні, управлінні людськими ресурсами та застосуванні дисциплінарних процедур, доступу до інформації, прозорості та підзвітності державних установ, механізмів оскарження рішень та дій, тощо.

Міністерство юстиції України у своїх роз'ясненнях пропонує розподіляти ризики залежно від передумов виникнення корупції та за їх поширеністю й виділяє наступні ризики: недоброчесність державних службовців; виникнення конфлікту інтересів; безконтрольність з боку керівництва; наявність дискреційних повноважень [22].

А. В. Аксьоновою запропонована класифікація корупційних ризиків за їх негативними наслідками у соціальній, економічній, політичній та психологічній сферах [23].

До соціально негативних наслідків віднесено: якісну зміну персоналу; звільнення кваліфікованих працівників; підрив довіри населення до державної служби; значне зростання корумпованої організаційної злочинності; надмірне витрачання ресурсів на боротьбу з корупцією тощо.

До економічних негативних наслідків віднесено: зниження ефективності використання бюджетних коштів; збільшення собівартості та ціни вироблених товарів, наданих послуг, їх не конкурентоспроможність; загальний економічний спад в країні.

Неефективність державної політики, недоліки законодавства, за думкою А. В. Аксьонової, є негативними політичними наслідками корупційних ризиків.

Низька психологічна стійкість та відсутність бажання протистояти впливу корумпованих працівників характеризує негативні психологічні наслідки корупційних ризиків.

І. В. Левакіним пропонується класифікувати корупційні ризики на:

- законодавчі ризики, тобто закладені в нормах законодавства;
- відомчі ризики, тобто ті що містяться у відомчих правових актах;

- організаційно-технічні, тобто такі що виникають у процесі правозастосовної практики.

Крім того, І. В. Левакін пропонує класифікувати корупційні ризики залежно від джерела корупційної загрози на: техніко-юридичні, організаційні, кадрові, інфраструктурні, інформаційні корупційні ризики.

До групи техніко-юридичних корупційних ризиків належать:

- наявність бланкетних та відсильних норм;
- наявність прогалин в положеннях-дефініціях;
- наявність норм, які визначають компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування за допомогою формулювання «мають право»;
- наявність прогалин у процедурних положеннях;
- відсутність регламентованих адміністративних процедур, у тому числі процедур які визначають порядок взаємодії органу з громадянином або організацією, порядок виконання державної або муніципальної послуги, порядок доступу громадян до інформації про діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування;
- наявність дискреційних повноважень державних органів, що містяться в бюджетному законодавстві, які визначають повноваження на стадії складання проєкту бюджету, пов'язані з порядком роботи з державним цільовими програмами тощо, а також повноваження на стадії виконання проєкту бюджету, які стосуються процедури підтвердження платіжних зобов'язань бюджету тощо;
- наявність дискреційних повноважень в адміністративному праві;
- відсутність у нормативних правових актах конкретних умов для прийняття органами влади рішень;
- відсутність повних переліків документів, необхідних для подання заяв громадян про надання державних послуг тощо.

До групи організаційних корупційних ризиків входять:

- відсутність транспарентності при формуванні планів роботи державного органу та його бюджету;

- відсутність дієвого контролю при наданні державних послуг тощо.

До групи кадрових корупційних ризиків можуть входити:

- келійність (непрозорість) процедури призначення на державні посади, розмитість процедур організації ротації та формування кадрового резерву;

- наявність родинних зв'язків серед осіб, які займають державні посади або посади в органах місцевого самоврядування [24, с. 239-241].

Л. М. Прокументов, М. Є. Добрусіна, Н. Г. Набеєва, розглядаючи корупцію в організації взагалі, пропонують класифікацію корупційних ризиків за п'ятьма ознаками:

1. За об'єктом: сфера соціально-трудова відносин; господарська діяльність з урахуванням галузевих особливостей; управлінська діяльність; фінансова діяльність.

2. За видами: отримання або передача майна в оренду; розпорядження виключними правами на результати інтелектуальної діяльності; зловживання своїм службовим положенням; незаконна управлінська діяльність керівника; здійснення фінансових операцій; заключення договорів страхування; сфера закупівель нерухомого майна, техніки; машин та обладнання, нематеріальних активів, сировини та матеріалів, послуг; різновид консалтингу; проведення науково-дослідних, будівельно-монтажних робіт; надання освітніх послуг.

3. За причинами виникнення: моральні принципи конкретної особи; обсяг посадових повноважень; порушення бюджетної дисципліни; професійне коло спілкування; наявність «хабародавців»; діюча система контролю якості документообігу; недоліки в науково-виробничій сфері.

4. За масштабом охоплення: міжнародний (міждержавний); національний, у тому числі, регіону, організації тощо.

5. За розміром фінансового розкрадання відповідно з нормами права: крупний; середній, дрібний [25, с. 212].

Ю. В Дмитрієв пропонує класифікувати ризики корупції в системі державного управління за видами корупції та можливими сферами виникнення (або реалізації) від початку реальних корупційних відносин до негативного результату корупції [26, с. 43].

Отже, розглянуті класифікації корупційних ризиків побудовані за різними ознаками й не містять системних та узагальнених підходів. Вони вказують на певні сфери та наслідки корупційних ризиків в системі державного управління. Наведені класифікації не в повній мірі розкривають зміст та суть корупційних ризиків, що приводить до неоднозначності в ідентифікації їх з певною групою ризиків.

Крім того, корупційні ризики недостатньо систематизовані за певними характеристиками та критеріями, які б дозволяли поєднати підгрупи ризиків у більш загальні групи, для подальшого їх використання у розробці механізмів та засобів усунення або мінімізації їх впливу.

Тому пропонується застосовувати систему класифікаційних ознак корупційних ризиків (рис. 1.2).



Рис. 1.2. Класифікаційні ознаки корупційних ризиків у системі державного управління

За факторами виникнення корупційні ризики можна поділити на зовнішні та внутрішні ризики. Зовнішні ризики тісно пов'язані із загальними слабкими місцями в адмініструванні державного управління і можуть бути зумовлені дією різних зовнішніх факторів: правових; економічних; політичних; соціальних тощо.

Внутрішні ризики безпосередньо пов'язані з діяльністю в структурі органу публічного управління:

- неформальний характер відносин працівників;
- відсутність контролю за підлеглими з боку керівництва;
- незаконне використання широкого кола повноважень посадовими особами при прийнятті рішень та здійсненні управлінських дій тощо.

За походженням факторів ризику корупції їх можна розділити наступним чином:

- ризики, що виникають внаслідок організаційних факторів;
- ризики, що виникають внаслідок правових факторів;
- ризики, що виникають внаслідок економічних факторів;
- ризики, що виникають внаслідок соціальних факторів;
- ризики, що виникають внаслідок політичних факторів тощо.

За колом суб'єктів корупційних відносин ризики можна розділити на такі групи:

- ризики в найвищих органах державного управління;
- ризики в нижчих органах державного управління.

Перша група ризиків включає високий та середній рівні управління, які безпосередньо пов'язані з прийняттям відповідальних, економічних ефективних управлінських рішень (розподіл бюджетних коштів і спонсорської допомоги, розміщення державних замовлень, розпорядження державним майном тощо).

До другої групи належать посади середнього та нижчого рівня влади, які пов'язані з постійною взаємодією чиновників з бізнесом, організаціями та громадянами.

Слід мати на увазі, що обидві сторони зацікавлені в корупційній угоді можуть належати одному органу державного управління, що також є різновидом корупції, яку називають «вертикальною». Як правило, вона діє як місток між корупцією верхнього та нижнього рівня.

За характером взаємодії між суб'єктами корупційних відносин ризики бувають: децентралізовані; централізовані «знизу вверх»; централізовані «зверху вниз».

При децентралізованій корупційній поведінці кожен суб'єкт діє на власний розсуд та за власною ініціативою, і ці стосунки часто хаотичні. При централізованій корупції взаємодія суб'єктів корупційних відносин безпосередньо підпорядковується "знизу вгору" або навпаки.

За сферами державного управління корупційні ризики можна поділити на:

- ризики у сфері фінансового управління та бюджету;
- ризики у сфері управління майном;
- ризики у сфері освіти, охорони здоров'я;
- ризики у сфері соціального захисту тощо.

За характером державних повноважень, які є основою ризику корупції, класифікацію можна представити як:

- ризики, пов'язані з правом видавати (анулювати, призупиняти) дозволи;
- ризики пов'язані з повноваженнями державного нагляду та контролю;
- ризики, пов'язані з повноваженнями розпоряджатися бюджетними ресурсами, тендерними процедурами та іншими фінансовими повноваженнями;
- ризики, пов'язані з повноваженнями щодо управління майном та надання адміністративних послуг;
- ризики, пов'язані із використанням процесуальних повноважень та розпорядженням інформацією з обмеженим доступом тощо.

Можна розділити ризики відповідно до форми прояву корупції, зокрема ризики, пов'язані з:

- хабарництвом (одержанням неправомірної вигоди);
- зловживанням службовим становищем;
- легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом;
- незаконним збагаченням;
- нецільовим використанням та шахрайством з державними коштами та майном;
- незаконною участю у підприємницькій діяльності;
- незаконним лобізмом, протекціонізмом тощо.

За характером прояву у часі ризики корупції можуть бути: постійними чи тимчасовими. Постійний ризик корупції характерний для всього періоду державного управління та пов'язаний з дією постійних факторів та причин (постійних у часі). Ризик тимчасової корупції є непостійним і виникає лише на певних етапах або протягом певного періоду державного управління.

Таким чином, запропонована класифікація корупційних ризиків надає чітке та повне уявлення про природу та структуру корупційних ризиків. У той же час вона не є вичерпною, оскільки з розвитком механізмів державного управління та інформаційних технологій з'являються нові форми і методи корупційної поведінки, а тому різноманітність корупційних ризиків в Україні зростає. Отже, органи державного управління повинні самостійно здійснювати ідентифікацію, класифікацію та оцінку корупційних ризиків, виходячи з особливостей своєї діяльності.

1.3. Сутність процесу управління корупційними ризиками

Серед науковців існують різні підходи щодо визначення поняття «управління ризиками». У широкому розумінні, управління ризиками представляє собою наукову дисципліну, що вивчає вплив випадкових подій,

які завдають фізичну та матеріальну шкоду в різних сферах людської діяльності.

Існує і більш вузьке визначення цього поняття, яке ототожнює його з процесом прийняття управлінських рішень. Так, наприклад, В. Г. Лопатовський під управлінням ризиками пропонує розуміти прийняття рішень у процесі управління підприємством з урахуванням ризиків, які впливають на його діяльність [27, с. 106].

Більш вдалим, на наш погляд, є визначення надане В. О. Шпандаруком, який розглядає управління ризиком, як процес виявлення й оцінювання ризиків, а також вибір методів та інструментів управління для оптимізації ризику [28, с. 243].

Слід зазначити, що наука управління ризиком сформувалась у другій половині ХХ століття й отримала назву ризик-менеджмент. Виникнення цієї науки пов'язане з великими промисловими та екологічними катастрофами, які сколихнули світ.

Ризик-менеджмент досліджується в різних наукових галузях. Перш за все, ризик-менеджмент розглядається як спосіб управління підприємством, з урахуванням впливу ризиків шляхом їх ідентифікації, оцінки та аналізу, а також вибору та використання методів нейтралізації їх наслідків, з метою досягнення прийняттого співвідношення між рівнем ризику та стратегічними можливостями об'єкта управління.

Треба погодитися з думкою А. О. Єпіфанова та Т. А. Васильєвої, які звертають увагу на те, що не можна ототожнювати поняття ризик-менеджменту з управлінням ризиком. Адже, управління ризиками означає управління некерованими подіями чи обставинами, а ризик-менеджмент – управління організацією з урахуванням ризику. Отже, ризик-менеджмент не є безпосереднім управлінням ризиками [29, с. 39].

Більшість науковців розглядає ризик-менеджмент у якості системи управління ризиком і фінансовими відносинами під час управління підприємством. Крім того, ризик-менеджмент передбачає застосування

спеціальних економічних заходів щодо регулювання збитків і доходів підприємства. Отже, ризик-менеджмент спрямований на пошук можливих шляхів зменшення, а не запобігання ризику [30].

У той же час, управління корупційними ризиками в діяльності органів державної служби можливе лише шляхом застосування ефективних організаційних та управлінських заходів, наслідки ж від прояву таких ризиків не завжди можна обчислити математично й виразити у чіткій грошовій формі. Отже, ризик-менеджмент передбачає допустимий (прийнятний) ризик у діяльності підприємства й тому не в повній мірі спрямований на розроблення превентивних заходів щодо його уникнення. Управління ж корупційними ризиками в системі державного управління, за своєю сутністю, не може навіть допустити наявності прийняттого ризику корупції. Тому в процесі управління повинні бути застосовані всі можливі превентивні заходи щодо усунення будь-якої ймовірності існування або появи корупційних ризиків.

О. Г. Кирилюк визначає поняття «управління корупційними ризиками в системі державного управління» як процес вироблення і втілення рішень, які мінімізують широкий спектр впливу випадкових або закономірних подій, чинників або сукупності явищ, що породжують корупційні транзакції та призводять до корупційних правопорушень або сприяють їх поширенню [31].

Треба відмітити, що таке визначення, звужує поняття «управління корупційними ризиками» до вжиття розроблених антикорупційних заходів, залишаючи поза увагою такі складові цього процесу, як ідентифікацію, аналіз та оцінку корупційних ризиків.

В. А. Ільяшенко та М. П. Соболев під терміном «управління ризиками в державному управлінні» розуміють «діяльність, яка забезпечує своєчасне та ефективне реагування на ризик, що призводить до не відхилення (або мінімального допустимого ступеню відхилення) від державно-управлінської мети» [32].

Виходячи з розглянутих визначень вважаємо, що під управлінням корупційними ризиками в системі державного управління треба розуміти процес використання форм і методів державного управління, спрямований на виявлення та оцінку корупційних ризиків, розробку та реалізацію заходів з мінімізації (зниження) впливу ризиків під час здійснення публічної діяльності.

В системі державного управління повинні бути створені сучасні та ефективні механізми, що здатні забезпечити належне адміністрування ризиків корупції, їх своєчасну оцінку та застосування заходів з мінімізації їх негативного впливу на поведінку державних службовців.

Система управління корупційними ризиками, як і будь-яка інша система управління, включає об'єкт і суб'єкт управління. Об'єктом управління виступає безпосередньо корупційний ризик, який існує в сфері державно-управлінської діяльності і пов'язаний з виконанням функцій держави. Суб'єктами управління є відповідні державні органи або посадові особи, які здійснюють цілеспрямований вплив на об'єкт управління.

Управління корупційними ризиками в системі державного управління представляє собою процес, який складається з послідовних етапів або стадій його здійснення. Зазначений процес повинен мати чітку процедуру, тобто послідовність вчинення дій, а також логічне завершення, тобто прийняття рішень.

Треба зазначити, що навіть серед міжнародних експертів не існує одностайної думки щодо змісту процесу управління корупційними ризиками.

Наприклад, експерти європейських країн серед обов'язкових етапів процесу управління корупційними ризиками в системі державного управління виділяють такі п'ять етапів:

- 1) ідентифікація корупційного ризику;
- 2) аналіз корупційного ризику;
- 3) оцінка корупційного ризику;

4) розробка та запровадження заходів зі зниження (або мінімізація) корупційного ризику;

5) оцінка вжитих заходів щодо мінімізації корупційного ризику [33].

Експерти ж управління ООН з наркотиків і злочинності процес управління корупційними ризиками ототожнюють з процесом оцінки корупційних ризиків і виділяють три можливі етапи:

1) виявлення (ідентифікація) корупційного ризику;

2) оцінка корупційного ризику;

3) зниження (або мінімізація) корупційного ризику шляхом вжиття спеціально розроблених заходів [34].

Визначаючи поняття «управління ризиками», Європейський парламент та Європейська Комісія, передбачає у цьому процесі необхідність систематичного виявлення ризику шляхом проведення вибіркового перевірок, а також реалізації всіх необхідних заходів для обмеження впливу ризику. Процес управління ризиками, на їх думку, має містити такі види діяльності, як: збір даних та інформації, аналіз та оцінка ризику, вжиття заходів, регулярний моніторинг, контроль цих процесів та їх результатів [35].

Не існує єдиного підходу до процесу управління ризиками й у працях вітчизняних науковців. Так, А. О. Єпіфанов та Т. А. Васильєва [29, с. 46-49] виділяють такі обов'язкові етапи (складові) системи управління ризиком в процесі управління банком:

1) ідентифікація ризику (визначення його специфіки, прогноз можливостей та особливостей реалізації, часові зміни ризику, встановлення ступеня зв'язку з іншими ризиками, фіксація чинників, що визначають ризик);

2) оцінка наслідків виникнення ризику;

3) формування, обґрунтування та вибір методів управління ризиком;

4) контроль (моніторинг, облік, звітність, відповідальність).

Сучасна наука ризик-менеджменту виділяє наступні етапи в процесі управління ризиками, кожен з яких має свої методи та інструменти:

- 1) визначення ризиків і причин їх виникнення;
- 2) оцінка величини ризику;
- 3) мінімізація або обмеження ризиків шляхом застосування відповідних методів управління;
- 4) здійснення контролю за рівнем ризиків з використанням механізму зворотного зв'язку [30].

У чинному українському законодавстві також використовується термін «управління ризиками» у різних сферах державного управління. Так, у статті 361 Митного кодексу України передбачається, що процес управління ризиками в митній сфері включає аналіз ризиків, їх виявлення та оцінку, розроблення та практичну реалізацію заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків, оцінку ефективності та контроль застосування цих заходів [36].

За законом, у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, управління ризиками розглядається як система, що містить заходи з визначення (виявлення), оцінки (вимірювання), моніторингу, контролю ризиків з метою їх зменшення [37]. Управління ризиками у цій сфері передбачає проведення ідентифікації, верифікації та вивчення клієнта та послуг, які йому надаються, аналізу проведених ним операцій та їх відповідності фінансовому стану і змісту діяльності такого клієнта.

До етапів управління ризиками під час надання державних гарантій, відповідним законом відносяться заходи, що спрямовані на ідентифікацію та проведення оцінки ризиків, їх мінімізацію, здійснення моніторингу рівня зазначених ризиків з метою зменшення витрат державного бюджету на виконання гарантійних державних зобов'язань [38].

Національним банком України розроблені Методичні рекомендації в яких визначено порядок організації та функціонування систем управління ризиками в банках України. У цих рекомендаціях управління ризиками розглядається як процес, який дозволяє банку виявляти (ідентифікувати) ризики, проводити оцінку їх величини, здійснювати їх моніторинг і

контролювати свої ризикові позиції. Крім того цей процес передбачає врахування взаємозв'язків між різними категоріями (видами) ризиків [39].

Наведені приклади етапів процесу управління ризиками в різних сферах державного управління дозволяють стверджувати, що у більшості випадків виділяється чотири обов'язкові етапи процесу управління ризиками, а саме: ідентифікація ризику, безпосередня його оцінка, вжиття заходів з мінімізації та контроль за виконанням вжитих заходів (рис. 1.3).



Рис. 1.3. Процес управління корупційними ризиками в системі державного управління України

Треба звернути увагу на відмінність процесу управління корупційними ризиками в системі державного управління від банківської та економічної сфери. Адже процес управління корупційними ризиками в органах державного управління, на наш погляд, повинен бути спрямований не тільки на ідентифікацію, оцінку наслідків настання ризику та обрання найменш негативних наслідків для ризикових операцій, а взагалі повинен забезпечити недопущення виникнення або прояву корупційної поведінки на публічній службі.

Тому, на відміну від інших сфер управління, в сфері державного управління організація процесу управління й обрання механізмів мінімізації

корупційних ризиків, має на меті усунення ймовірних причин і факторів виникнення ризиків корупції, а не зменшення їх негативного впливу.

Процес управління корупційними ризиками, на наш погляд, повинен бути безперервним, з поетапними циклами, а механізми його впливу мають включати поточне регулювання ризику й методи його мінімізації. Кожен з етапів процесу управління корупційними ризиками є відносно самостійним процесом, який включає аналітичну та управлінську діяльність, має власні цілі, завдання й методи дослідження, визначене коло об'єктів і суб'єктів управління, що в комплексному та послідовному застосуванні сприяє ефективному попередженню проявів корупції у системі державного управління.

Останнє десятиріччя поряд з поняттям «управління корупційним ризиком» на рівні організацій почали використовувати поняття «антикорупційний комплаєнс».

Термін «комплаєнс» є похідним від англійського *compliance*, що означає «відповідність». Тобто «комплаєнс» означає дотримання правил, законів, політик і стандартів.

Антикорупційний комплаєнс – це міжнародно визнана внутрішня система відповідності, спрямована на введення елементів корпоративної культури, організаційної структури, правил і процедур, регламентованих внутрішніми нормативними документами, що забезпечують недопущення корупційних правопорушень та втрату репутації.

Початком розвитку антикорупційного комплаєнсу вважається прийняття Закону США про протидію зарубіжній корупційній практиці (U.S. Foreign Corrupt Practices Act, FCPA) та прийняття Великою Британією закону про протидію корупції.

Існує три критерії, які пояснюють необхідність комплаєнсу компаній – формальний, змістовний та внутрішньо корпоративний.

Формальний критерій включає три групи правових актів, які вимагають, щоб компанії мали комплаєнс:

- Розділ X Закону України «Про запобігання корупції» встановлює механізми запобігання корупції в діяльності юридичних осіб;
- Закон США «Про протидію корупції за кордоном» (Foreign Corrupt Practices Act, FCPA, 1977), має екстериторіальний характер;
- Закон Великої Британії про хабарі (UK Bribery Act), має екстериторіальний характер.

Змістовний критерій полягає в тому, що комплаєнс допомагає уникнути порушень законів, що застосовуються до організації, як наслідок:

- знижуються ризики корупційних правопорушень співробітниками організації та відносно співробітників організації;
- знижуються ризики заподіяння шкоди та втрати ділової репутації;
- зменшується контроль з боку держави;
- забезпечується довіра клієнтів, держави, інвесторів та партнерів;
- наявність програми комплаєнсу є страховкою від настання юридичної відповідальності.

Внутрішньо корпоративний критерій:

- співробітники компанії впевнені, що компанія діє у відповідності з етичними нормами працюють більш ефективно;
- компанії, що дотримуються етичних норм у перспективі більш успішні, ніж компанії, які не мають корпоративної культури;
- комплаєнс викликає почуття довіри та породжує лояльність до бренду;
- корпоративна культура побудована на етичних та антикорупційних принципах може стати основою успіху компанії.

I. Соболевський пропонує під антикорупційним комплаєнсом розуміти здатність дотримання встановлених антикорупційних вимог, обмежень та заборон [40]. В структурі антикорупційного комплаєнсу він виділяє три рівні.

До першого рівня відноситься міжнародна система нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції. З приєднанням держав до цих актів відбувається їх імплементація у

національне законодавство. Таким чином держави створюють національний антикорупційний комплаєнс. Рівень антикорупційного комплаєнсу залежить від якості та повноти імплементації міжнародних норм у національне законодавство, тобто ступеню відповідності держави міжнародним антикорупційним вимогам.

До другого рівня належать міжнародні норми імplementовані у національне законодавство та суверенні державні норми, що у сукупності створюють антикорупційний комплаєнс в державі. Цей рівень включає вимоги, заборони та обмеження, встановлені державою на своїй території та яких зобов'язані дотримуватись юридичні та фізичні особи. Ступінь відповідності фізичних та юридичних осіб встановленим державою вимогам складає сутність особистого (локального) антикорупційного комплаєнсу.

Третій рівень включає галузеві, професійні або особисті антикорупційні порядки та заходи юридичних чи фізичних осіб, які доповнюють встановлені чинним законодавством вимоги. Цей рівень можна вважати розширеним особистим антикорупційним комплаєнсом, оскільки дотримання цих вимог здійснюється здебільшого на добровільній основі. На цьому рівні формується так звана антикорупційна екосистема, яка характеризує існуючі у держави проблеми при імплементації міжнародних норм у національну правову систему, а також проблеми юридичних та фізичних осіб при розробці та застосуванні заходів, передбачених чинним законодавством.

Однакове розуміння, сприйняття та застосування відповідних норм та положень державою та юридичними й фізичними особами є основою побудови ефективного антикорупційного комплаєнсу. Якщо ж означені суб'єкти по різному розуміють одні й ті самі вимоги, то кожен з них може застосовувати різні заходи, що можуть бути навіть протилежними. Однакове розуміння норм антикорупційного законодавства забезпечується на державному рівні шляхом своєчасного та якісного нормопроекування, роз'яснення положень законодавства та порядку його застосування.

Виходячи з вище розглянутого, вбачається, що під антикорупційним комплаєнсом треба розуміти систему менеджменту та контролю, що забезпечує дотримання організаціями вимог законодавства, міжнародних стандартів і національних рекомендацій в сфері запобігання корупції найбільш ефективним чином. З нашої точки зору, антикорупційний комплаєнс є комплексною системою управління корупційними ризиками в конкретній організації.

Таким чином, для досягнення практичних результатів в сфері запобігання корупції, необхідне комплексне й детальне дослідження процесу управління корупційними ризиками, визначення конкретних цілей та завдань, осіб, відповідальних за їх проведення, обрання ефективних методів та інструментів для їх реалізації, як на державному рівні, так і на рівні окремих організацій. Тому управління корупційними ризиками в діяльності органів державного управління треба розглядати як цілісний процес, спрямований на виявлення та оцінку корупційних ризиків, а також розробку та реалізацію ефективних заходів з мінімізації рівня впливу таких ризиків.

Висновки до розділу 1

Вивчення теоретичних основ формування механізмів мінімізації корупційних ризиків в діяльності державних службовців дозволяє зробити наступні висновки:

1. Визначено, що ризик представляє собою ймовірнісну категорію і може виникати у різних сферах людської діяльності, у тому числі він може мати місце на всіх стадіях державного управління. Серед різних ризиків в сфері державного управління особливої уваги заслуговують корупційні ризики, адже виконання функцій держави вимагає від державних службовців чесного та прозорого здійснення управлінської діяльності в інтересах держави та окремих громадян.

Характерними ознаками корупційного ризику є ймовірність настання корупційного правопорушення та негативні наслідки ймовірної події. При цьому ймовірність означає, що подія за певних умов може відбутися або не відбутися. Але за любых умов корупційна подія несе негативні наслідки.

На основі проведеного аналізу визначень та характеристик корупційних ризиків запропоновано під корупційним ризиком в діяльності державних службовців розуміти можливість настання корупційної поведінки особи, яка створює небезпеку негативних наслідків для життєво важливих інтересів населення, суспільства, держави. Серед причин виникнення корупційних ризиків виділено: організаційно-управлінські, правові, економічні, політичні, соціальні, історичні, культурні, інформаційні та інші обставини.

Розглянуто поняття «корупціогенний фактор» під яким пропонується розуміти чинники та інші обставини, які породжують, стимулюють або іншим чином сприяють здійсненню (чи прояву) корупційної поведінки державними діячами. Окремо розглянуто фактори-загрози та фактори-можливості. Фактори-загрози представляють собою чинники, які заважають ефективній роботі державної служби та окремих посадовців, створюють умови для виникнення корупційної поведінки у публічної особи. Фактори-можливості можуть породжуватися окремими не продуманими управлінськими рішеннями або діями ніби то спрямованими на усунення прояву корупційних ризиків в діяльності державної служби.

В структурі корупційних ризиків виділено об'єктивні та суб'єктивні складові. До об'єктивних складових корупційних ризиків належать як зовнішні (правові, політичні, соціальні тощо), так і внутрішні чинники (обіймана посада, зміст посадових обов'язків, ступінь і форми контролю тощо), що впливають на обрання можливої поведінки державним службовцем. Суб'єктивні складові корупційних ризиків формуються за рахунок психологічного ставлення публічної особи до корупційних проявів,

особистісних рис характеру, сімейних обставин, які можуть схилити цю особу до корупційної та недоброчесної поведінки.

2. Розглянуто різні підходи до класифікації корупційних ризиків і на їх основі запропоновано систему класифікаційних ознак корупційних ризиків:

- за факторами виникнення: зовнішні та внутрішні ризики;
- за походженням факторів: ризики, що виникають внаслідок організаційних, правових, економічних, соціальних, політичних факторів тощо;

- за колом суб'єктів корупційних відносин: ризики в найвищих органах державного управління та ризики в нижчих органах державного управління;

- за характером взаємодії між суб'єктами корупційних відносин: децентралізовані ризики, ризики централізовані «знизу вгору», ризики централізовані «зверху вниз»;

- за сферами державного управління: ризики у сфері фінансового управління та бюджету, ризики у сфері управління майном, ризики у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту тощо;

- за характером державних повноважень: ризики, пов'язані з правом видавати (анулювати, призупиняти) дозволи, з повноваженнями державного нагляду та контролю, розпорядження бюджетними ресурсами, тендерними процедурами, управління майном та надання адміністративних послуг тощо;

- за формами прояву корупції: ризики, пов'язані з одержанням неправомірної вигоди, зловживанням службовим становищем, легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом, незаконним збагаченням, нецільовим використанням та шахрайством з державними коштами та майном, незаконною участю у підприємницькій діяльності, незаконним лобізмом, протекціонізмом тощо;

- за характером прояву у часі: постійні та тимчасові ризики

3. Доведено, що під управлінням корупційними ризиками в системі державного управління треба розуміти процес використання форм і методів державного управління, спрямований на виявлення та оцінку корупційних

ризиків, розробку та реалізацію заходів з мінімізації (зниження) впливу ризиків під час здійснення публічної діяльності. Розглянуто його основні складові та відмінності від процесу «ризик-менеджмент».

Визначено, що система управління корупційними ризиками включає об'єкт і суб'єкт управління. Об'єктом управління виступає безпосередньо корупційний ризик. Суб'єктами управління є відповідні державні органи або посадові особи, які здійснюють цілеспрямований вплив на об'єкт управління.

Управління корупційними ризиками розглянуто як процес, який складається з послідовних етапів його здійснення. Виділено чотири обов'язкові етапи процесу управління ризиками, а саме: ідентифікація ризику, безпосередня його оцінка, вжиття заходів з мінімізації та контроль за виконанням вжитих заходів.

Поряд з поняттям «управління корупційним ризиком» розглянуто поняття «антикорупційний комплаєнс» – це міжнародно визнана внутрішня система відповідності, спрямована на введення елементів корпоративної культури, організаційної структури, правил і процедур, регламентованих внутрішніми нормативними документами, що забезпечують недопущення корупційних правопорушень та втрату репутації.

Запропоновано під антикорупційним комплаєнсом розуміти систему менеджменту та контролю, що забезпечує дотримання організаціями вимог законодавства, міжнародних стандартів і національних рекомендацій в сфері запобігання корупції найбільш ефективним чином. З нашої точки зору, антикорупційний комплаєнс є комплексною системою управління корупційними ризиками в конкретній організації.

Доведено, що для досягнення практичних результатів в сфері запобігання корупції, необхідне комплексне й детальне дослідження процесу управління корупційними ризиками, визначення конкретних цілей та завдань, осіб, відповідальних за їх проведення, обрання ефективних методів та інструментів для їх реалізації, як на державному рівні, так і на рівні окремих організацій.

РОЗДІЛ 2

ХАРАКТЕРИСТИКА МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ КОРУПЦІЙНИМИ РИЗИКАМИ

2.1. Організація та планування роботи з ідентифікації й оцінки корупційних ризиків

Ідентифікація та оцінка корупційних ризиків в державних установах вимагає проведення попередніх організаційних й планових заходів, які можна поділити на три етапи [41, с. 11]:

1. Підготовка до проведення ідентифікації та оцінки корупційних ризиків.
2. Розуміння установи та середовища її функціонування.
3. Планування процесу ідентифікації та оцінки корупційних ризиків.

Перший етап – підготовка до проведення оцінки корупційних ризиків передбачає:

- прийняття рішення керівництвом установи про проведення оцінки ризиків;
- визначення формату або форми проведення оцінки;
- формування робочої групи;
- навчання робочої групи;
- розробку плану проведення оцінки ризиків.

За Законом України «Про запобігання корупції» керівник державної установи має забезпечувати регулярну оцінку корупційних ризиків та запровадження антикорупційних заходів у діяльність відповідної установи. Належне виконання цього положення вимагає від керівництва установи всебічної підтримки та безпосереднього лідерства в питаннях запобігання корупції.

Керівник установи та Уповноважений з питань запобігання корупції повинні обрати формат або форму проведення оцінки корупційних ризиків. Оцінка може бути здійснена:

- 1) шляхом самооцінки, тобто самостійно установою без залучення сторонніх експертів;
- 2) шляхом залучення незалежних експертів, обізнаних з методикою оцінки корупційних ризиків;
- 3) повним аутсорсингом незалежним експертам, тобто повною передачею їм функцій по оцінці корупційних ризиків.

Другий та третій формати проведення оцінки корупційних ризиків мають суттєві переваги над першим, адже вони забезпечують більшу довіру до результатів серед населення та зацікавлених сторін через дотримання принципу об'єктивності та незалежності при проведенні оцінки. Водночас, перевагою другого формату також є безпосередня причетність установи до процесу оцінки та її результатів, що підвищує зацікавленість установи в виконанні взятих зобов'язань з усунення ризиків корупції.

Загалом процес ідентифікації та оцінки корупційних ризиків вимагає відповідного проміжку часу й може зайняти до 2 місяців, це у значному ступені залежить від обраного формату проведення оцінки.

Рішення керівника установи щодо проведення процесу оцінки корупційних ризиків повідомляється персоналу установи. В даному рішенні вказується:

- роль та відповідальність керівника за процес оцінки корупційних ризиків в установі;
- цілі та завдання оцінки корупційних ризиків;
- формат проведення оцінки корупційних ризиків;
- склад Робочої групи та її повноваження;
- строки проведення оцінки корупційних ризиків.

Залежно обраного формату керівником установи визначається склад Робочої групи, яка відповідає за виконання оцінки корупційних ризиків. До

складу Робочої групи може входити від 3 до 10 членів, залежно від установи та кількості працівників. Наприклад, для установ в яких працює до 50 працівників Робоча група може налічувати 3 члени.

Робоча група відповідає за виконання всіх робіт з проведення оцінки корупційних ризиків. Тому доцільно до Робочої групи залучати керівний персонал загальних функцій установи, таких як: управління персоналом, управління фінансами, управління документацією, внутрішній контроль тощо. Якщо ж в установі проводиться оцінка ризиків певних функцій, тоді треба залучати відповідальних за ці функції керівників, наприклад: контрольно-ревізійний підрозділ, підрозділ ліцензування, тощо.

Роботу Робочої групи може очолювати Уповноважений з питань запобігання корупції, або інша уповноважена керівником установи особа з керівного складу.

Керівник установи наділяє Робочу групу відповідними повноваженнями та ресурсами. Крім того, члени Робочої групи мають бути обізнані з методикою проведення оцінки ризиків. За необхідності, вони повинні пройти відповідне навчання перед початком робіт. Навчання може бути проведено Уповноваженим з питань запобігання корупції або залученими зовнішніми експертами.

До проведення оцінки корупційних ризиків можуть залучатися й інші співробітники, які не є членами Робочої групи, але можуть надати корисну інформацію або практичну допомогу для більш об'єктивної та якісної оцінки ризиків.

Засідання Робочої групи оформлюються протоколами, в яких ретельно документуються висновки та рішення, які приймаються при проведенні оцінки ризиків. Ці документи повинні бути офіційно архівовані, а найважливіші – можуть бути включені до плану заходів з мінімізації корупційних ризиків.

Робочою групою розробляється План проведення оцінки корупційних ризиків, в якому наводяться заходи та завдання, які мають бути виконані на

кожному етапі, відповідальні за здійснення завдань особи та визначені строки (Додаток А).

Цей план, на різних етапах виконання робіт, може переглядатися та поновлюватися.

Другий етап, розуміння установи та середовища її функціонування (контекст), спрямований на виявлення факторів або осіб які можуть впливати на корупційні ризики установи. З цією метою визначаються та аналізуються зовнішні та внутрішні зацікавлені сторони, а також внутрішнє та зовнішнє середовище установи.

Перед Робочою групою стоїть задача визначити внутрішні та зовнішні по відношенню до установи зацікавлені сторони (третя сторона), їх можливі інтереси та взаємозв'язки, що можуть вплинути на появу корупційних ризиків та корупційних проявів, або навпаки можуть зменшити ризики та допомогти запобігти корупційним вчинкам.

Внутрішніми зацікавленими сторонами виступають керівники або інші працівники установи, що безпосередньо виконують функції та здійснюють процеси установи, впливають на події та приймають відповідні рішення. Внутрішніми зацікавленими сторонами, перш за все, є: керівництво установи, власники бізнес процесів установи та працюючі в установі працівники.

Зовнішніми зацікавленими сторонами виступають юридичні особи та громадяни, задля яких функціонує установа, та які у тій чи іншій ступені залежать від її діяльності. Також виділяють юридичних осіб вертикального підпорядкування та горизонтальних взаємовідносин. Наприклад, до зовнішніх зацікавлених сторін відносяться: об'єкти регулювання, споживачі адміністративних послуг, постачальники, органи державної та місцевої влади, громадські організації, засоби масової інформації тощо.

Виходячи з того, що корупційні вчинки виникають найчастіше у точках взаємодії внутрішніх та зовнішніх зацікавлених сторін, важливо визначити існуючі взаємозв'язки між ними.

Встановлення взаємозв'язків між сторонами дозволяє зрозуміти існуючі ризики корупції, а також розробити заходи реагування на такі ризики. Так, наприклад, якщо установа не має повноважень щодо запровадження конкретних заходів необхідних для усунення або зменшення певного ризику, а такі повноваження має установа вищого рівня, то це треба враховувати при плануванні впровадження цих заходів з залученням відповідних установ вищого рівня або через них.

Визначення та аналіз зовнішніх та внутрішніх зацікавлених сторін проводиться Робочою групою за допомогою мозкового штурму. За результатами цього етапу формується перелік зовнішніх та внутрішніх зацікавлених сторін, їх вплив та взаємозв'язки (Додаток Б).

Крім того, для подальшої ідентифікації та оцінки корупційних ризиків необхідно проаналізувати внутрішній та зовнішній контекст установи. Зовнішній контекст представляє собою зовнішнє середовище установи та фактори, що можуть впливати на корупційну поведінку та на рівень корупційних ризиків. Прикладом зовнішнього контексту є: фінансова залежність установи від державного бюджету та порядку його розподілу, необхідність погодження кадрових питань, внутрішніх положень та порядків з установами вищого рівня, тощо. Розуміння зовнішнього середовища установи формується шляхом визначення та аналізу таких питань:

- призначення установи;
- порядок та достатність фінансування установи;
- підзвітність установи;
- механізм призначення та звільнення керівництва установи;
- порядок зовнішнього контролю діяльності установи;
- громадський контроль установи;
- за необхідності інші питання.

Внутрішній контекст установи уявляє собою її внутрішнє середовище та фактори, які можуть впливати на корупційну поведінку та рівень

корупційних ризиків. Розуміння внутрішнього середовища установи досягається за рахунок визначення та аналізу таких питань:

- організаційна структура установи;
- склад керівництва та його обов'язки;
- порядок прийняття рішень та повноваження;
- система внутрішнього контролю та аудиту;
- основні інформаційні потоки та системи;
- кількість та склад працівників установи;
- дисциплінарний процес;
- інші питання за необхідності.

Робоча група готує перелік документів та інформації, які необхідні для розуміння середовища та подальшої оцінки ризиків, визначає джерела одержання інформації та безпосередньо збирає ці документи та інформацію. До таких документів та інформації відносяться:

- нормативно-правові акти та розпорядчі документи, що регулюють діяльність установи, підрозділів та окремих процедур;
- внутрішні інструкції, рекомендації, що регулюють різні аспекти діяльності установи, у тому числі управління персоналом, фінансове управління, кодекс етики, урегулювання конфлікту інтересів тощо;
- посадові інструкції керівного складу та задіяних в процесах посадових осіб;
- результати зовнішніх та внутрішніх перевірок;
- результати внутрішніх службових розслідувань правопорушень;
- листи, звернення, скарги щодо установи та її працівників, які містять інформацію про сфери діяльності, в яких можливе вчинення корупційних правопорушень;
- інформація в засобах масової інформації та соціальних мережах стосовно установи та її працівників;
- результати соціологічних досліджень тощо.

Шаблон опису зовнішнього та внутрішнього середовища установи наведено у додатку (Додаток В).

Після цього Робоча група переходить до наступного етапу, який передбачає планування ідентифікації та оцінки корупційних ризиків. Процес планування включає:

- визначення функцій (процесів, галузей) для яких треба провести оцінку ризиків;
- визначення підходів, методів інструментів оцінки корупційних ризиків;
- інформування працівників установи та зацікавлених сторін щодо запланованих заходів.

Перше проведення оцінки корупційних ризиків в установі краще проводити за всіма виконуваними функціями. Якщо ж в установі оцінка ризиків проводиться не вперше, можна обмежитися функціями, які визначені Робочою групою за певними критеріями, наприклад:

- функції найбільш вразливі до корупційних проявів;
- функції, корупційні вчинки в яких можуть мати найбільш негативні наслідки (для зацікавлених сторін, для репутації установи, значні фінансові втрати тощо);
- функції, в яких можна швидко досягти мінімізації корупції;
- функції, щодо яких раніше не проводилась оцінка корупційних ризиків;
- функції, в яких зниження та попередження корупції надасть найбільший результат для зацікавлених сторін.

Об'єктами оцінки можуть бути як загальні так і спеціалізовані функції установи. Загальні функції характерні для будь-якої державної установи, вони пов'язані з процесами управління: установою, фінансами, документообігом, матеріальними ресурсами, інформацією, персоналом, внутрішнім контролем та аудитом тощо.

Спеціалізовані функції державної служби відображають повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій органу державної влади, або особливості об'єкта управління. Перелік спеціалізованих функцій державної служби визначити досить важко, оскільки орган державної влади має різноманітні напрями діяльності, які забезпечують виконання основних завдань цього органу [42, с. 28].

До спеціалізованих функцій державної служби можна віднести:

- розробку та введення нормативів чисельності, матеріальних, фінансових і трудових витрат органів державної влади;
- підготовку законодавчих та нормативно-правових актів;
- надання адміністративних послуг;
- проведення інспектування, ревізій та інших наглядових заходів;
- реєстрація та ліцензування окремих видів діяльності тощо.

Робоча група здійснює вибір функцій для подальшого аналізу та оцінки шляхом їх обговорення на засіданнях та шляхом проведення консультацій з представниками третьої сторони або опитування. Вибір функцій письмово документується та оформлюється офіційним рішенням, яке приймається за згодою всіх або більшості членів Робочої групи.

Треба зазначити, що у процесі аналізу функцій та процесів в установі, в обов'язковому порядку оцінюється ефективність політики етики, врегулювання конфлікту інтересів, функції внутрішньої безпеки, роботи з викривачами корупції.

Після вибору функцій для оцінки корупційних ризиків, необхідно визначити джерела інформації, вибрати методи та інструменти, які будуть використані на етапі ідентифікації та аналізу ризиків. Успіх ідентифікації ризиків корупції набагато залежить від використаної інформації про систему управління в державному органі, його власні та делеговані функції й повноваження. Використана при цьому інформація може мати абсолютно різні джерела походження.

Європейськими експертами запропоновано використовувати документальні та вербальні джерела інформації щодо виявлення корупційних ризиків. Документальні джерела включають: звіти, дослідження, законодавчі норми, регламенти, внутрішні правила та інструкції, дані про істотні процедури й процеси тощо. Вербальні джерела передбачають інтерв'ювання відповідних посадових осіб досліджуваного та інших органів, наприклад, зовнішніх аудиторів, користувачів послуг/клієнтів, громадських організацій, що мають відношення до діяльності досліджуваної інституції) [21].

Експерти Управління ООН з наркотиків і злочинності (UNODC) вважають, що для виявлення корупційних ризиків треба використовуватися всі доступні внутрішні та зовнішні джерела інформації. Головним джерелом інформації, на їх думку, є законодавчі вимоги та інші нормативні документи країни. Крім того, експерти ООН звертають увагу на те, що інформація про корупційні ризики може бути отримана під час консультацій зі співробітниками інституції, профспілковими організаціями та партнерами, з власних і зовнішніх статистичних даних про випадки корупції в минулому, з відкритих джерел з питань корупції, зокрема з повідомлень уряду й судових рішень, а також з публікацій у засобах масової інформації [34].

У Службі державних доходів Латвійської республіки джерелами інформації для ідентифікації ризиків корупції розглядаються: звіти внутрішнього аудиту; звернення громадян; доповіді працівників і керівників структурних підрозділів органу про корупцію; результати ревізій державного контролю; службові перевірки; дисциплінарні справи; отримана в кримінальному процесі інформація, у зв'язку зі скоєнням злочинів працівниками органу [33].

Отже, всі перераховані джерела інформації, на нашу думку, повинні використовуватися під час ідентифікації та оцінки ризиків. Для зручності використання пропонуємо їх поділяти:

- залежно від походження інформації – на зовнішні та внутрішні джерела;

- залежно від носія інформації – на документальні та вербальні джерела (рис. 2.1).

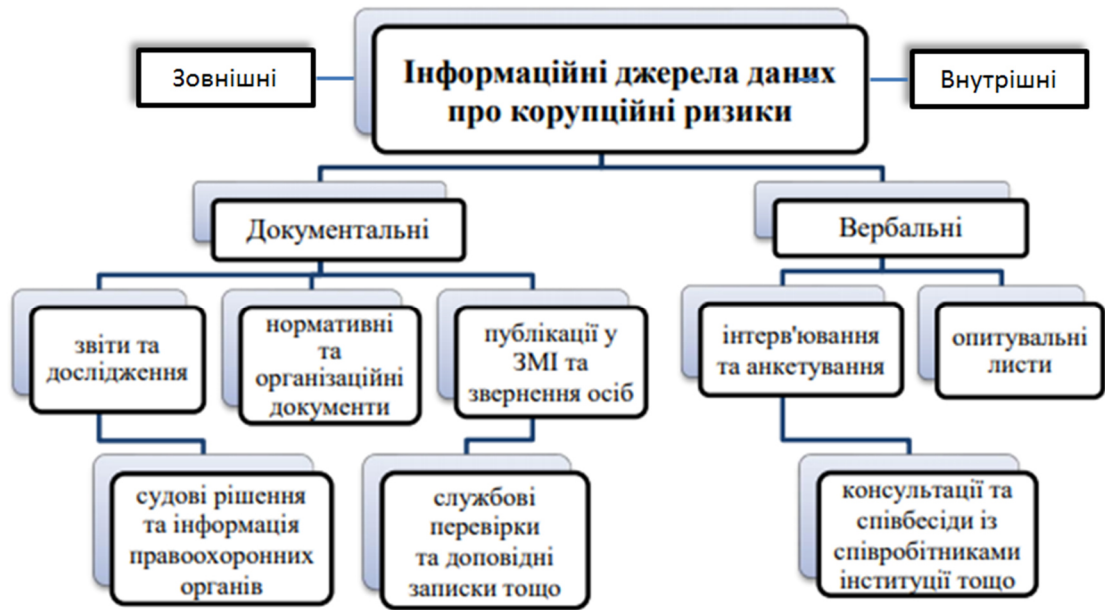


Рис. 2.1. Види інформаційних джерел даних про корупційні ризики

Доступні методи отримання інформації від внутрішніх та зовнішніх джерел, можуть дещо відрізнятися. Методами та інструментами збору інформації з внутрішніх джерел можуть бути:

- аналіз документів, які регламентують окремі функції та процеси або діяльність установи в цілому, для визначення прогалин, колізій, та інших недоліків, які можуть спричинити корупційну поведінку;

- анонімні опитування (анкетування) співробітників окремого структурного підрозділу або всієї установи, шляхом використання опитувальних анкет задля визначення сфер ризику, внутрішніх недоліків конкретних процедур чи діяльності системи в цілому;

- індивідуальне структуроване або напівструктуроване спілкування (інтерв'ю) з окремими працівниками, здатними більш детально висвітлити проблемні (потенційно ризиковані) сфери тієї чи іншої діяльності;

- групові обговорення питань, пов'язаних з корупційними ризиками, а також виробленням шляхів їх усунення та мінімізації;

- спостереження за діяльністю на конкретному робочому місці, яке передбачає здійснення постійного фізичного (візуального) та/або технічного (шляхом аналізу окремих документів та через доступ до файлів і електронних ресурсів) контролю за діяльністю працівників.

Методами та інструментами для збору інформації з зовнішніх джерел можуть бути:

- опитування (анкетування) представників громадськості й суб'єктів господарювання, що мають безпосередній досвід взаємодії з установою, на предмет визначення їх думки та досвіду стикання з корупцією в діяльності установи;

- індивідуальне структуроване або напівструктуроване спілкування (інтерв'ю) з громадянами задля одержання детальної інформації про досвід роботи з установою;

- обговорення в колі фокусних груп або у вигляді мозкового штурму з метою обговорення корупційних ризиків, а також вироблення шляхів їх усунення та мінімізації;

- аналіз результатів незалежних соціологічних, наукових, експертних та інших досліджень стосовно роботи установи;

- аналіз повідомлень у засобах масової інформації та соціальних мережах про діяльність установи.

Додатково можуть бути використані інші спеціальні методи та інструменти, такі як:

- Метод Дельфі, який дозволяє експертам висловлювати свою думку індивідуально й анонімно, при цьому вони мають можливість дізнатися думки інших експертів. Цей метод дозволяє провести незалежний аналіз і голосування експертів.

- Аналіз сценаріїв, за яким конструюються та аналізуються можливі корупційні сценарії для вивчення потенційної корупційної поведінки.

- Аналіз інформаційних систем, за допомогою яких аналізуються журнали реєстрації подій в інформаційних системах та контрольних списках

доступу до інформації з метою виявлення можливих корупційних вчинків посадової особи.

За результатами виконання цих етапів складається План виявлення чинників та загроз корупційних вчинків, в якому зазначаються функції та процеси, в яких буде проведено оцінку ризиків, джерела, які треба задіяти, методи та інструменти, а також строки виконання та відповідальні особи з членів Робочої групи (Додаток Г).

Працівники установи мають бути поінформовані про проведення оцінки корупційних ризиків, а також про їхню участь в цьому процесі. Інформування проводиться на загальних зборах персоналу установи або окремих підрозділів, шляхом розміщення повідомлення на внутрішньому інформаційному Інтернет-ресурсі, розсилкою внутрішньою електронною поштою або іншими каналами інформування.

Загальною метою інформування персоналу є усвідомлення ними важливості участі в процесі, сприяння досягненню мети виявлення (ідентифікації) та оцінки ризиків й розробки плану протидії корупції.

Таким чином, проведення ідентифікації та оцінки корупційних ризиків в державних установах повинно здійснюватися за умови ретельної попередньої організаційної роботи, розуміння установи та середовища її функціонування, а також на основі складеного плану виявлення чинників та загроз корупції.

2.2. Механізми виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків в діяльності державної служби

Важливим етапом в механізмі управління корупційними ризиками є їх виявлення або ідентифікація. Цей етап уявляє собою безперервний процес визначення та документування різновидів, причин і факторів ризику, що існують в системі державного управління, та які створюють можливість виникнення корупційної поведінки публічних осіб.

Слід погодитися з науковцями, які зазначають, що виявлення (ідентифікація) ризиків повинна бути постійним (регулярним) процесом, який здійснюється з урахуванням зовнішніх і внутрішніх змін в організації діяльності суб'єкта управління, а результати цього процесу підлягають обов'язковому документуванню [43; 44; 45].

Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) розглядає ідентифікацію як етап системи управління корупційними ризиками, що передуює оцінці корупційних ризиків [6]. Крім того, НАЗК звертає увагу на те, що ідентифікацію треба проводити шляхом вивчення та аналізу зовнішнього й внутрішнього середовища органу влади, у процесі чого необхідно визначати його вразливі до ризиків сфери діяльності, окремі функції та завдання, конкретні напрями діяльності структурних підрозділів під час виконання ними функцій і завдань.

Однак у Методології НАЗК не розкривається зміст механізмів ідентифікації корупційних ризиків, не наводиться алгоритм і методи їх здійснення, не визначаються форми та способи документування виявлених ризиків тощо. Тому, вбачається, що Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, розроблена НАЗК вимагає додаткового уточнення щодо механізмів ідентифікації корупційних ризиків як самостійного етапу системи управління ризиками корупції.

Наразі існує низка механізмів виявлення корупційних ризиків, застосування яких дозволяє зібрати інформацію щодо характеру та рівня впливу таких ризиків, що є характерними для конкретного виду управлінської діяльності.

Як вважає І. М. Дементьєва, механізми виявлення корупційних ризиків в органах державного управління повинні містити такі елементи: визначення корупціогенних сфер діяльності органу; виділення повноважень державного службовця, при виконанні яких існує загроза виникнення корупційних проявів; закріплення корупціогенних посад в органі державного управління;

виявлення прихованих потенційних можливостей державної служби, що можуть сприяти корупційним проявам з боку посадових осіб [46].

А. В. Понеделков серед механізмів ідентифікації корупційних ризиків виділяє: вивчення правового регулювання у сфері протидії корупції; прогнозування та аналіз корупційних ризиків; виділення окремих повноважень, при виконанні яких існує певна ймовірність виникнення корупційних проявів; складання реєстру корупціогенних посад; виявлення прихованих потенційних можливостей, що сприяють корупційним проявам з боку посадових осіб тощо [47].

Серед європейських експертів існує думка, що виявлення корупційних ризиків треба проводити за допомогою детального аналізу, розгляду характеристик, аспектів діяльності конкретної організації, шляхом використання загального опитувальника для оцінки інституційних корупційних ризиків конкретної організації [21].

А. М. Хлус зазначає, що найбільш ефективними методами виявлення корупційних ризиків є криміналістичний аналіз і матрицювання. Криміналістичний аналіз передбачає розробку та здійснення пізнавальних процедур, спрямованих на більш повне вивчення суспільних відносин, що складаються в процесі діяльності органу. Матрицювання складається з використання розроблених матриць за різними напрямками діяльності установи з метою своєчасного виявлення протиправної поведінки, а також – ознак правопорушень [48].

І. П. Петрова розглядає ідентифікацію ризиків через низку послідовних процедур: виявлення чинників ризиків, групування їх за видами і значущістю для проєкту, визначення можливих для проєкту видів ризику, вибір методів, критеріїв і параметрів для оцінки кожного виду ризику та їх порівняльний аналіз, визначення можливої послідовності виникнення різних видів ризиків і їх прив'язка до відповідного етапу механізму реалізації проєкту [49, с.131].

Таким чином, проаналізувавши різні точки зору можна визначити наступні складові елементи механізму виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків у діяльності державної служби (рис. 2.2):



Рис. 2.2. Основні складові механізму виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків у діяльності державної служби

Треба зазначити, що задля визначення корупційно-небезпечних функцій і повноважень державної установи загалом та службової особи зокрема, необхідно дослідити структуру державного органу, його функції та повноваження, а також виявити серед них умови й фактори, що можуть призвести до виникнення корупційної поведінки. Для цього можуть бути використані методи екстраполяції, експертного прогнозування, моделювання та інші методи. Застосування цих методів дозволяє описати закономірності конкретних процесів і можливість поширення виявлених закономірностей на події в майбутньому. Крім того, можна прогнозувати та моделювати майбутній розвиток корупційних процесів, визначати можливі негативні наслідки від цих процесів. Прогнозування буде якісним у випадку, коли виявлені закономірності минулого розвитку процесу будуть мати місце в

майбутньому. Зміна ж розвитку процесів у майбутньому може значно знизити якість прогнозу.

Під час застосування механізму визначення корупційно-небезпечних функцій і повноважень державної служби та посадових осіб можуть бути ідентифіковані наступні ризики:

- недосконала структура органу державної служби або організація його роботи, що може викликати корупційну поведінку;
- існування широкого кола дискреційних повноважень або норм, що можуть спричиняти корупційну поведінку;
- неналежний відомчий та громадський контроль з боку керівництва або суспільства, у т.ч. непрозора система звітності державного органу;
- ймовірність виникнення та не врегулювання конфлікту інтересів на державній службі;
- можливість ухилення від дотримання положень антикорупційного законодавства стосовно отримання подарунків і неправомірної вигоди, сумісництва та суміщення державної служби з підприємницькою діяльністю, спільної роботи близьких осіб тощо;
- можливість невиконання правил етичної поведінки на державній службі або недотримання вимог фінансового контролю тощо;
- недосконала система управління персоналом, яка допускає необ'єктивність і непрозорість процедур прийняття, звільнення та просування по службі, накладання стягнень, вжиття заходів заохочення тощо.

Якісне застосування цього механізму передбачає проведення семінарів, навчальних тренінгів та нарад задля вивчення державними службовцями антикорупційних норм та розуміння заходів з ідентифікації ризиків. Це надає змогу суб'єкту ідентифікації свідомо визначати потенційно можливі функції, повноваження та процеси державної служби, які можуть бути пов'язані з корупційними ризиками, і які необхідно аналізувати, оцінювати та мінімізувати.

Наступним елементом механізму виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків в діяльності державної служби є визначення та складення переліку посад, які можуть бути пов'язані з корупційними ризиками. Особи, які обіймають зазначені посади, потребують особливої уваги та більш активного залучення до реалізації антикорупційних заходів. Така увага до означених осіб пов'язана зі специфікою державної служби, яка створює можливості для виникнення суперечливих інтересів між індивідами, соціальними групами, суспільством та самою державою, яке може викликати різні конфліктні ситуації й призвести до скоєння корупційних правопорушень.

У практичній діяльності державної служби зіткнення таких інтересів і наявність корупційних ризиків найчастіше зустрічається у таких сферах, як надання адміністративних послуг, проведення конкурсних процедур і здійснення контрольної та наглядової функцій держави. Тому до категорії посад, які можуть бути пов'язані з корупційними ризиками, треба відносити посади, характер повноважень яких створює більш високу у порівнянні з іншими загрозу виникнення корупційної поведінки та вчинення корупційних правопорушень. Перш за все це стосується посад, пов'язаних з виконанням організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських функцій, а також посад, наділених надмірними дискреційними повноваженнями та правом прийняття державно-управлінських рішень.

Треба звернути увагу на те, що під поняттям «дискреційні повноваження» треба розуміти можливість суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд, самостійно обирати з декількох варіантів дій той, що є більш доцільним і правомірним. На наявність дискреції в окремій ситуації в нормі закону вказують такі звороти, як «може», «має право», а не «повинен», «зобов'язаний» [50].

Наразі рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції затверджено Перелік посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків, до яких віднесені основні в країні керівні посади

державної служби й посади в органах місцевого самоврядування, а також посади керівників державних підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів господарювання державної форми власності [51]. У той же час НАЗК у своїх роз'ясненнях звертає увагу на те, що вказаний перелік посад може змінюватися, не наводячи при цьому ніяких критеріїв для віднесення посад до даної категорії [52].

Тому вважаємо, що серед критеріїв для віднесення тих чи інших посад до категорії посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків, треба віднести:

- законодавче або експертне визначення сфер діяльності державних органів найбільш схильних до корупційних проявів;
- статистичні та аналітичні дані щодо виявлених фактів корупційних правопорушень, скоєних конкретними посадовими особами;
- матеріали службових перевірок, звернення юридичних і фізичних осіб, повідомлення у ЗМІ щодо ймовірності вчинення корупційних правопорушень певною категорією посадовців;
- дані раніше проведеної ідентифікації та оцінки корупційних ризиків конкретного органу державної служби та визначені в ньому корупціогенні посади;
- наявність у посадової особи широких дискреційних повноважень або виконання нею адміністративно-господарських та організаційно-розпорядчих функцій;
- у залежності від функцій і сфери діяльності посадової особи можуть бути застосовані й інші критерії для визначення таких посад.

Важливим елементом механізму виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків у діяльності державних службовців є аналіз причин і факторів їх виникнення. Перш за все треба відзначити, що аналіз корупційних ризиків уявляє собою процес кінцевого виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків, метою якого є визначення ступеню можливого впливу ризиків на систему державного управління, їх наслідків та ймовірності виникнення.

Аналіз корупційних ризиків дозволяє узагальнити інформацію про їх сутність і структуру й тим самим завершити процес ідентифікації ризику.

Серед складових аналізу корупційного ризику можна виділити:

- аналіз причин ризику;
- аналіз факторів ризику та визначення їх пріоритетності;
- дослідження структура та природи самого ризику;
- дослідження закономірності ризику.

Формами аналізу корупційних ризиків у системі державного управління може бути внутрішній аналіз, зовнішній аналіз та їх змішана форма. Внутрішній аналіз корупційних ризиків повинен здійснюватися безпосередньо працівниками державних органів, у яких проводиться ідентифікація ризиків. Зовнішній аналіз передбачає залучення громадськості й залежить від ступеня відкритості (прозорості) діяльності державного органу.

Отже, складові елементи аналізу корупційних ризиків у діяльності органів державної служби повинні забезпечити виявлення причин і факторів ризику, визначення пріоритетності цих ризиків для подальшої їх оцінки та мінімізації.

Серед інших механізмів виявлення (ідентифікація) корупційних ризиків треба відзначити документування результатів проведеного дослідження. Г. Дмитренко пропонує у якості документування застосовувати загальний огляд або матрицю ключових ризиків, які можуть виникнути в діяльності державного органу, що включає рівень впливу (наприклад, високий, середній, низький), а також можливість або ймовірність настання несприятливих подій [44, с.133].

На думку О. В. Шишкіної треба застосовувати картографування або карту ризику, яка дозволяє графічним та текстовим описом зобразити градацію ризиків за силою впливу (рівнем значущості) і частотою виникнення (імовірністю), тим самим визначати суттєві, граничні, критичні та катастрофічні ризики [53].

На нашу думку, документування результатів виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків у діяльності державної служби може здійснюватися у будь-якій формі, на вибір суб'єкта, що її проводив. Це може бути матриця, карта ризиків, звіт щодо виявлених ризиків, таблиці або шаблони баз даних (Додаток Д). Слід зауважити, що від якості фіксації результатів виявлення та аналізу корупційних ризиків буде залежати ефективність проведення їх оцінки та розробки антикорупційних заходів щодо їх усунення або мінімізації.

Протягом 2020 року до НАЗК на погодження надійшло 39 антикорупційних програм, з яких: 32 програми прийнято в органах державної влади; 7 програм прийнято в органах місцевого самоврядування (обласних радах). За результатами аналізу було встановлено, що лише у 8 програмах органів державної влади було ідентифіковано корупційні ризики, що належать до категорії зовнішніх. А саме у таких органах, як: Вища рада правосуддя; Державна авіаційна служба України; Державна казначейська служба України; Державна міграційна служба України; Державна служба експортного контролю України; Конституційний Суд України; Міністерство молоді та спорту України. Національна гвардія України [54].

Загальна кількість ідентифікованих корупційних ризиків у проаналізованих антикорупційних програмах становила 142, з яких до категорії зовнішніх корупційних ризиків віднесено 28, що складає 19,7 % від загальної кількості.

Ідентифіковані органами влади зовнішні корупційні ризики полягають у недосконалості нормативно-правових актів, у залежності від виду яких, виділена корупційна вразливість нормативного врегулювання:

- на законодавчому рівні;
- у постановах Кабінету Міністрів України;
- в інших підзаконних нормативно-правових актах (укази Президента України, накази та інструкції міністерств та інших центральних органів виконавчої влади) (рис.2.3).

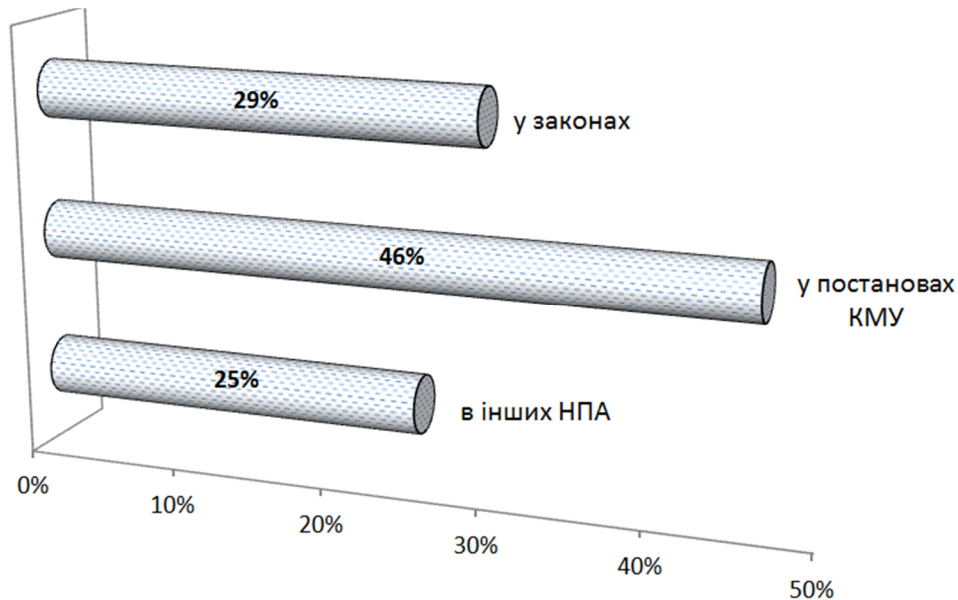


Рис. 2.3. Корупційні вразливості законодавства України

Так, наприклад, Державною казначейською службою України за результатами оцінки було ідентифіковано такі зовнішні корупційні ризики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів:

- можливість попередніх домовленостей між працівниками Казначейства та третіми особами під час повернення коштів з бюджетів (невиконання подань контролюючих органів у порядку черговості їх знаходження);

- порушення порядку розгляду матеріалів для здійснення безспірного списання коштів за судовими рішеннями (відшкодування сум ПДВ або пені, стягнення стягнутих до державного бюджету митних платежів).

З метою мінімізації ідентифікованих ризиків Казначейством запропоновано:

- внесення змін до Порядку повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного або місцевого бюджетів;

- підготовка пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів (у тому числі у сфері бюджетного відшкодування ПДВ) у частині

вдосконалення механізму безспірного списання коштів за судовими рішеннями.

Таким чином, ідентифікація та аналіз корупційних ризиків у діяльності державної служби дозволяє виявляти та фіксувати найсуттєвіші корупційні проблеми в організації роботи конкретного державного органу. А саме виявляти дискреційні норми та повноваження, наявність конфлікту інтересів, суперечності й прогалини у внутрішніх організаційно-управлінських документах, факти недотримання вимог чинного антикорупційного законодавства тощо. Вжиті за результатами ідентифікації корупційних ризиків заходи дозволяють мінімізувати ці ризики в діяльності державного органу. Водночас процедура виявлення та аналізу корупційних ризиків не повинна носити формальний характер, тому у ній повинні приймати участь як керівництво та посадові особи державної установи, так і громадські організації та окремі громадяни.

2.3. Порядок оцінки корупційних ризиків

Оцінка корупційних ризиків уявляє собою процес, протягом якого проводиться ґрунтовний аналіз отриманої інформації від проведеної ідентифікації корупційних ризиків. За якісної оцінки корупційних ризиків можна виявити прогалини та недоліки в системі державного управління, що створюють можливість виникнення корупційних відносин серед державних посадових осіб.

Виявлення та оцінка корупційних ризиків залишається одним з пріоритетних завдань таких міжнародних організацій, як: Організація Об'єднаних Націй (United Nations), Група держав по боротьбі з корупцією (GRECO), Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD), Всесвітній банк (World Bank) та інших. За даними досліджень Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), оцінювання корупційних ризиків необхідне для розуміння корупційної ситуації в країні, виявлення та

визначення пріоритетних цілей і завдань антикорупційних програм з метою отримання бажаних результатів від антикорупційної діяльності [55].

Питання оцінки рівня корупційного ризику є одним із ключових питань антикорупційної політики України.

Оцінювання ризиків корупції в діяльності державної служби передбачає застосування механізмів визначення ступеня ймовірності появи умов, причин і факторів ризику, що можуть викликати корупційну поведінку, а також визначення рівня потенційного впливу корупційного ризику. У результаті оцінки корупційних ризиків встановлюється, як саме і якою мірою кожен ідентифікований ризик може впливати на результати діяльності конкретної державної установи.

Завданнями оцінки ризиків корупції в діяльності державної служби є:

- визначення характеру відносин органу державної служби до зони виникнення корупційних ризиків;
- встановлення ступеня впливу умов, причин і факторів, які можуть сприяти проявам корупційних ризиків в органі державної служби;
- розгляд рівня потенційних можливостей у органа державної служби до обрання корупційної поведінки та її попередження;
- ранжування (розподіл) ступеня схильності органу державної служби до корупційних проявів і рівня впливу їх наслідків тощо.

Безпосереднім предметом оцінки корупційних ризиків у системі державної служби виступає:

- функціональна діяльність органа державної служби з прийняття рішень адміністративного та державно-управлінського характеру;
- спосіб і порядок розпорядження майном і коштами державного та місцевого бюджетів, міжнародною фінансовою допомогою;
- порядок використання наданих повноважень чи пов'язаних з ними можливостей;
- стан дотримання вимог антикорупційного законодавства;
- підготовка та прийняття нормативно-правових актів тощо.

Методичні основи оцінювання ризиків корупції у системі державного управління можна представити у вигляді рисунку 2.4.

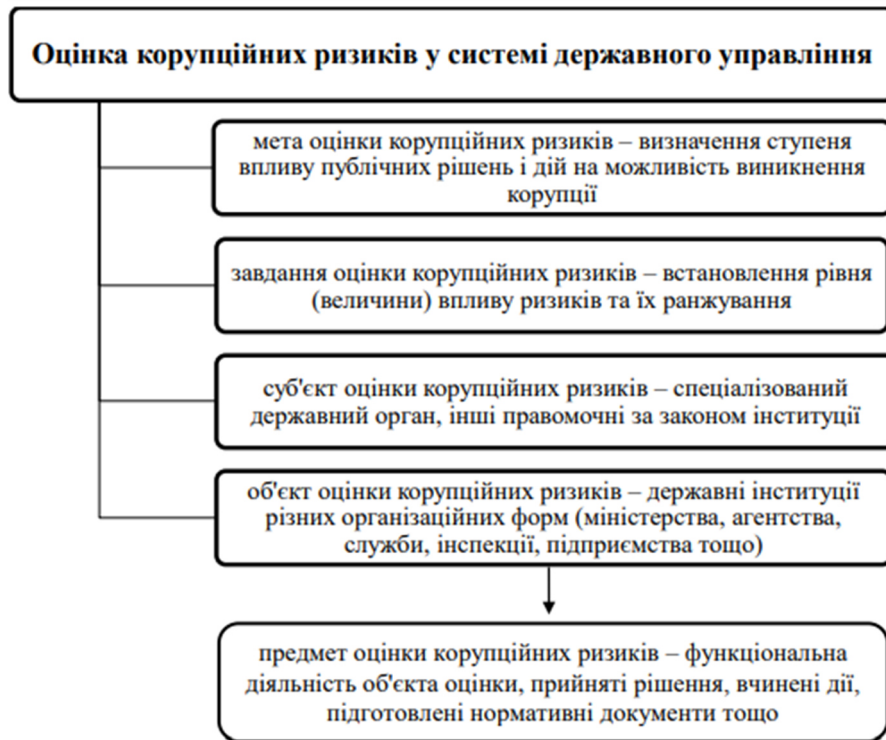


Рис. 2.4. Методичні основи оцінювання корупційних ризиків у системі державного управління

Оцінка ризиків корупції повинна здійснюватися на основі вивчення документів та інших матеріалів, що містять необхідну інформацію. При цьому можуть використовуватися усі наявні інформаційні джерела. Експерти з питань оцінки корупційних ризиків відзначають можливість використання внутрішнього або зовнішнього механізмів для здійснення цієї роботи [20]. Вважаємо, що треба застосовувати обидва ці підходи у поєднанні, шляхом їх одночасного використання.

Науковцями та практиками пропонується ціла низка методів для проведення оцінки ризиків у різних сферах суспільних відносин. Всі ці методи можна поділити на дві групи: якісні та кількісні методи оцінки ризиків [56].

Використання кількісних методів засновується на даних, які отримані у ході якісної оцінки, отже оцінюються тільки ризики, які мають місце у

конкретні діяльності. Вважається, що кількісні методи оцінки ризику є універсальними, але вони не дозволяють оцінити всі категорії ризиків.

Цікавою, з цього приводу є думка Н. І. Машиної, яка звертає увагу на те, що існують такі види ризиків, до яких треба застосовувати особливий підхід у ході оцінки, це може бути пов'язано з браком часу, інформації про ризик і кваліфікації суб'єкта оцінювання [57, с. 99]. У цьому випадку автором пропонується використовувати метод експертних оцінок ризику, заснований на опитуванні кваліфікованих спеціалістів, з подальшою статистично-математичною обробкою та аналізом результатів такого опитування.

Метод експертних оцінок полягає у проведенні експертами інтуїтивно-логічного аналізу проблеми з кількісною оцінкою суджень і формальною обробкою результатів. Така оцінка корупційних ризиків експертами найбільш часто використовується в органах державної служби України. Це пов'язано з тим, що форми корупції постійно змінюються, тому корупційні ризики мають значні відмінності і їх не можливо вимірювати однаково.

Треба також зауважити, що наслідки від прояву корупційного ризику не завжди можливо точно обчислити математично й визначити їх фінансовий результат. Тому застосування методу експертних оцінок для оцінки корупційних ризиків дозволяє здійснити дослідження характеристик та впливу ризику, за отриманими результатами розробити заходи протидії корупційним проявам й прийняти відповідні управлінські рішення.

Безпосередня оцінка ризиків корупції розпочинається з оцінки ймовірності та наслідків загроз корупційного вчинку з урахуванням можливості застосування ефективних заходів контролю та запобігання корупції. Таке зіставлення дає можливість визначити рівень і пріоритетність ризиків.

Отже, для виявлених загроз корупційного вчинку необхідно визначити ймовірність таких загроз, яка представляє собою потенційну можливість скористатися чинником корупції для здійснення корупційного вчинку.

Серед науковців існують пропозиції оцінювати ймовірність скоєння корупційного вчинку за чотирьох та п'яти бальною шкалою від рідко до майже напевно.

Водночас, у методології НАЗК оцінка ймовірності виникнення корупційного ризику визначається з урахуванням частоти випадків вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією. Частота випадків оцінюється у часових межах здійснення корупційного вчинку. За цим критерієм корупційні ризики розподіляються за рівнями: низький, середній або високий.

Частота випадків вчинення корупційних правопорушень чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, визначається за наступними рівнями:

- напевно або майже напевно, якщо правопорушення може бути скоєно у короткостроковій перспективі - найближчі кілька місяців (до одного року) - та може бути повторено;

- рідко, якщо правопорушення було вчинено тільки один раз протягом останніх 3-х років та існує ймовірність, що його буде знову вчинено протягом 3-х років;

- ніколи, якщо правопорушення не скоювалось ніколи і ймовірність його скоєння майже неможлива.

Оцінка ймовірності виникнення корупційного ризику здійснюється за допомогою трибальної шкали: низька - 1 бал; середня - 2 бали; висока - 3 бали.

Наприклад, при проведенні перевірок хабарництво скоєно майже напевно. Частота таких перевірок відбувається один раз на тиждень. Таким чином, ймовірність хабарництва виникає або реалізується кожного тижня й оцінюється як висока в 1 бал.

Після оцінки ймовірності виникнення корупційного ризику складається відповідна таблиця (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Результати оцінки ймовірності виникнення корупційного ризику

Ідентифіковані ризики	Ймовірність		
	Низька	Середня	Висока
Ризик 1	1		
Ризик 2		2	
Ризик 3			3
Ризик 4		2	
Ризик 5	1		

Наступним критерієм оцінки ризику корупції є можливі його наслідки, які визначаються комісією залежно від ймовірних фінансових втрат органу державної влади. За цим критерієм рівень ризику оцінюється, як низький, середній або високий, після чого складається відповідна таблиця (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Приклад рівнів ймовірності наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, та критеріїв їх визначення

Рівень ймовірності	Критерії визначення рівня ймовірності		
	фінансові втрати органу влади	рівень відповідальності	репутаційні втрати органу влади
Високий	Значні фінансові втрати	Очікуються судові процеси проти органу влади чи його посадових осіб; вчинення корупційного правопорушення передбачає кримінальну відповідальність	Втрата репутації серед широких верств населення
Середній	Фінансові втрати наявні, але незначні	Вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, передбачає адміністративну відповідальність	Втрата репутації серед сторін безпосередніх контактів
Низький	Не очікується фінансових втра	Вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, передбачає дисциплінарну відповідальність	Втрата репутації серед працівників органу влади

Наслідки корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, також оцінюються за трибальною шкалою: низький

- 1 бал; середній - 2 бали; високий - 3 бали. Результати такої оцінки оформлюються у вигляді таблиці (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Результати оцінки наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією

Ідентифіковані ризики	Наслідки		
	Низький	Середній	Високий
Ризик 1		2	
Ризик 2			3
Ризик 3			3
Ризик 4	1		
Ризик 5			3

На наступному етапі ризики корупції оцінюються за їх кількісним рівнем. Цей рівень визначається шляхом помноження рівня ймовірності виникнення ризику корупції на рівень наслідку корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією. Результати оцінки ризиків за кількісним рівнем оформлюються в таблиці (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Результати оцінки корупційних ризиків за кількісним рівнем

Ідентифіковані ризики	Ймовірність виникнення (Бали)	Наслідки (Бали)	Пріоритетність	Оцінка
Ризик 1	1	2	2 (1×2)	Низька
Ризик 2	2	3	6 (2×3)	Висока
Ризик 3	3	3	9 (3×3)	Висока
Ризик 4	2	1	1 (1×1)	Низька
Ризик 5	1	3	3 (1×3)	Середня

Так, за результатами оцінки ризиків корупції в діяльності Донецької обласної державної адміністрації та її структурних підрозділів за 2020 рік було виявлено 46 корупційних ризиків (Додаток 3). За кількісним рівнем їх оцінка виглядає наступним чином: 10 ризиків – низька оцінка; 24 ризики – середня оцінка; 12 ризиків – висока оцінка [58]

Після кількісної оцінки визначається пріоритетність корупційних ризиків, яка оцінюється за шкалою:

низька - від 1 до 2 балів;

середня - від 3 до 4 балів;

висока - від 6 до 9 балів.

Визначена таким чином пріоритетність корупційних ризиків заноситься у відповідну таблицю (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

Пріоритетність корупційних ризиків

Наслідок	Ймовірність		
	Низька	Середня	Висока
Високий	3 (1×3)	6 (2×3)	9 (3×3)
Середній	2 (1×2)	4 (2×2)	6 (3×2)
Низький	1 (1×1)	2 (2×1)	3 (3×1)

Так, за проведеною оцінкою корупційних ризиків в діяльності Донецької обласної державної адміністрації та її структурних підрозділів за 2020 рік найбільшу пріоритетність 9 балів мають 3 корупційних ризики (Додаток 3), а саме:

№ 16 – Ймовірність необ'єктивного проведення службового розслідування з метою виявлення причин та умов, що призвели до вчення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення або невиконання вимог Закону України «Про запобігання корупції» в інший спосіб, за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або приписом НАЗК. Можливість необ'єктивного прийняття рішення комісією з проведення службових розслідувань в структурних підрозділах облдержадміністрації. Можливість виникнення конфлікту інтересів у керівника структурного підрозділу або членів комісії під час проведення службового розслідування.

№ 45 – Неврегульованість на законодавчому рівні процедури надання у користування на правах оренди водних об'єктів у комплексі із земельною ділянкою, що може призвести до прийняття необгрунтованих рішень

комісією з питань користування водними об'єктами, яка надає відповідні пропозиції.

№ 46 – Неврегульованість на законодавчому рівні процедури відбору виконавців земельних торгів у формі аукціону щодо продажу права оренди водних об'єктів у комплексі із земельною ділянкою, що може призвести до прийняття необґрунтованих рішень комісією з питань користування водними об'єктами.

За результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності державного органу готується звіт, який містить:

- опис ідентифікованих корупційних ризиків, їх чинників та можливих наслідків;
- пропозиції щодо заходів із усунення (зменшення) рівня виявлених корупційних ризиків.

Заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків визначають можливі механізми протидії та запобігання ризикам корупції, конкретні пропозиції щодо шляхів їх реалізації. Запропоновані заходи повинні бути спрямовані на ліквідацію або мінімізацію умов (причин) виникнення корупційних ризиків. Й відповідно до Методології НАЗК, ці пропозиції оформлюються у вигляді таблиці (табл. 2.6).

Таблиця 2.6

Таблиця оцінених корупційних ризиків та заходів щодо їх усунення

Корупційний ризик	Пріоритетність корупційного ризику (низька, середня, висока)	Заходи щодо усунення корупційного ризику	Особа (особи) відповідальна за виконання заходу	Строк виконання заходів щодо усунення корупційних ризиків	Ресурси для впровадження заходів	Очікувані результати

Складений за результатами оцінки ризиків корупції звіт затверджується та включається до антикорупційної програми державного органу.

Якщо за результатами проведеної оцінки корупційних ризиків виявлені зовнішні корупційні ризики, пов'язані з недосконалістю нормативно-правових актів, тоді такі ризики та пропозиції щодо їх усунення направляються до Національного агентства з питань запобігання корупції.

Треба зазначити, що наразі серед науковців та експертів не має єдиної точки зору щодо вдосконалення механізму оцінки ризиків корупції. Деякі з них вважають, що оцінювати корупційні ризики потрібно виключно за допомогою економічних методів, таких як «ризик-менеджмент» [11, с. 315], інші навпаки перевагу надають методам соціологічних досліджень та державних вибіркового обстежень [59].

Одночасно все більше науковців звертають увагу на те, що недосконалі методики та методології оцінювання рівня корупції в країні можуть негативно впливати на економічні процеси в державі, стимулювати появу нових ризиків і шоків. Така ситуація може суттєво вплинути на інвестиційну привабливість нашої країни та розвиток зовнішньоекономічних відносин через репутаційні ризики країни.

Необхідно усвідомлювати, що важливим для нашої держави є не тільки запровадження заходів щодо запобігання та подолання причин, які дестабілізують соціально-економічний розвиток, а й заходів щодо розробки та запровадження точних механізмів для оцінки рівня корупції [60, с. 32]. Тому вбачається, що питання методології оцінки корупційних ризиків у діяльності органів державного управління України потребують всебічного наукового обґрунтування і нормативного закріплення. Оцінка корупційних ризиків у системі органів державного управління України повинна стати складовою дієвої антикорупційної стратегії держави, що на наше переконання буде сприяти попередженню корупційних проявів на державній службі.

Таким чином, оцінка корупційних ризиків у діяльності державних органів є одним з елементів загальної системи управління корупційними ризиками, тому якісне та правильне визначення і документування рівня та

ступеня впливу ризиків на діяльність установи, їх досконале ранжування надає можливість для подальшої розробки механізмів з їх мінімізації та безповоротного усунення з діяльності державних органів.

Висновки до розділу 2

Наведена характеристика механізмів управління корупційними ризиками в діяльності державної служби дозволяє зробити наступні висновки:

1. Визначено, що робота з ідентифікації та оцінки корупційних ризиків повинна здійснюватися за умови ретельної попередньої організаційної роботи, розуміння установи та середовища її функціонування, а також на основі складеного плану виявлення чинників та загроз корупції. Підготовчу роботу здійснює Робоча група, яка наділяється відповідними повноваженнями та ресурсами. Робочою групою розробляється план проведення оцінки корупційних ризиків, в якому наводяться заходи та завдання, які мають бути виконані на кожному етапі, відповідальні за здійснення завдань особи та визначені строки.

Робочою групою здійснюється вибір функцій для оцінки корупційних ризиків, визначаються джерела інформації, обираються методи та інструменти, які будуть використані на етапі ідентифікації та аналізу ризиків.

Працівники установи повинні бути поінформовані про проведення оцінки корупційних ризиків, а також про їхню участь в цьому процесі.

2. Виявлення (ідентифікація) корупційних ризиків уявляє собою безперервний процес визначення та документування різновидів, причин і факторів ризику, що існують в діяльності державного органу, та які створюють можливість виникнення корупційної поведінки посадових осіб.

На основі аналізу визначені такі складові елементи механізму виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків у діяльності державної служби:

- визначення корупційно-небезпечних функцій і повноважень державної установи загалом та службової особи зокрема;
- визначення переліку посад, які у своїй діяльності пов'язані з корупційними ризиками;
- аналіз причин і факторів ризику;
- інші специфічні механізми, обумовлені функціями та сферою діяльності державного органу.

Обґрунтовано, що ідентифікація та аналіз корупційних ризиків дозволяє виявляти та фіксувати найсуттєвіші корупційні проблеми в організації роботи конкретного державного органу, такі як наявність дискреційних норм та повноважень, можливість виникнення конфлікту інтересів, суперечності й прогалини у внутрішніх організаційно-управлінських документах, факти недотримання вимог чинного антикорупційного законодавства тощо.

3. Оцінка корупційних ризиків уявляє собою процес, протягом якого проводиться ґрунтовний аналіз отриманої інформації від попередньо проведеної ідентифікації корупційних ризиків. Оцінка включає наступні етапи:

- оцінювання ймовірності виникнення корупційного ризику за трибальною шкалою: низький - 1 бал; середній - 2 бали; високий - 3 бали.;
- оцінювання наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією за трибальною шкалою: низький - 1 бал; середній - 2 бали; високий - 3 бали;
- оцінювання корупційних ризиків за їх кількісним рівнем шляхом помноження рівня ймовірності виникнення корупційного ризику на рівень наслідку корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією;
- оцінювання пріоритетності корупційних ризиків за дев'ятибальною шкалою: низька - від 1 до 2 балів; середня - від 3 до 4 балів; висока - від 6 до 9 балів.

Результати кожного етапу оцінки корупційних ризиків оформлюються у вигляді відповідних таблиць. За результатами оцінки готується звіт, де визначаються заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, наводяться механізми протидії та запобігання ризикам, конкретні пропозиції щодо шляхів їх реалізації.

У даному розділі порядок оцінки корупційних ризиків розглянуто на прикладі Донецької обласної державної адміністрації та її структурних підрозділів за 2020 рік.

Доведено, що якісне та правильне визначення і документування рівня та ступеня впливу ризиків на діяльність установи, їх досконале ранжування надає можливість для подальшої розробки механізмів з їх мінімізації та безповоротного усунення з діяльності державних органів.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ МІНІМІЗАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

3.1. Розробка заходів реагування на корупційні ризики та механізмів їх мінімізації

Важливим елементом управління корупційними ризиками в діяльності державних органів є розробка механізмів, виконання заходів та оформлення звітності з попередження корупційних ризиків.

Наука ризик-менеджменту наводить два підходи до мінімізації негативного впливу існуючих ризиків:

– ухилення від ризику – це заходи, що дозволяють повністю уникнути несприятливих наслідків ризикової ситуації за рахунок відмови від ризикових дій та операцій;

– скорочення (зниження) ризику – це заходи, які спрямовані на зменшення збитків від ризикових операцій [61, с. 118-120].

Наведені підходи до мінімізації корупційних ризиків можуть бути застосовані в діяльності державних органів. При цьому треба погодитися з А.О. Єпіфановим та Т.А. Васильєвою з точки зору яких, управління ризиками, які можна оцінити кількісно, краще за все оптимізувати за критеріями досягнення бажаного співвідношення між ризиком і прибутковістю. До ризиків, у яких не існує зв'язку з доходами, або які не можливо оцінити кількісно, краще застосовувати заходи мінімізації [29, с. 50].

Таким чином, можна визначити, що «мінімізація ризиків», як окремий елемент системи управління ризиками, є процесом, мета якого зменшення впливу ризиків, і який включає ряд заходів щодо зменшення ймовірності та ступеня впливу ризиків. Обидва методи не суперечать один одному і можуть

бути використані в поєднанні для вжиття заходів з мінімізації ризиків корупції.

Треба враховувати наявність різноманітних форм корупційної поведінки в системі державного управління, частина з яких має латентний характер. Тому, з нашої точки зору, краще застосовувати інтегрований механізм державного управління для розробки та застосування заходів з мінімізації корупційних ризиків. Такий механізм дозволяє реалізувати найбільш ефективні практичні заходи, інструменти і стимули для зниження ризику корупції і запобігання негативним наслідкам, а також мінімізує можливість його відновлення.

На сьогодні вченими та експертами розроблено цілий ряд механізмів мінімізації ризиків корупції у системі державного управління. Найчастіше вони складаються з простого перерахунку можливих практичних та організаційних заходів і не мають системної спрямованості, що вимагає додаткового їх вивчення, поліпшення й узагальнення.

Наприклад, І. М. Дементьєва рекомендує використовувати такі організаційні механізми у сферах з високим корупційним ризиком, які, на наш погляд, лише обмежують можливість прояву ризику, серед них:

- публічність і відкритість діяльності державного органу, під якими розуміється застосування державного та громадського контролю;
- удосконалення структури державного апарату, кадрової роботи, оптимізація повноважень установи та окремих її службовців;
- передача визначених державних функцій аутсорсингу;
- максимально можливе знеособлення взаємовідносин державних службовців з громадянами та організаціями, детальне регламентування процедур цієї взаємодії;
- забезпечення неминучості покарання, удосконалення методів накладення санкцій за корупційні правопорушення тощо [46].

Експертами Управління ООН з наркотиків і злочинності (UNODC) пропонується застосування заходів мінімізації корупційних ризиків, які

пов'язані з додатковим контролем за діяльністю громадських діячів, зокрема: підвищення ступеня контролю з боку адміністрації; широке залучення керівників середньої ланки до контрольних заходів; перегляд та за можливості відмова від функцій та повноважень, які містять ризики корупції; автоматизація процедур внутрішнього контролю; проведення спеціального навчання з особами, діяльність яких пов'язана з можливістю отримання неправомірної вигоди тощо [34].

Таким чином, узагальнюючи існуючі підходи до застосування механізмів мінімізації корупційних ризиків у діяльності державних органів, можна запропонувати для використання інтегрований механізм мінімізації корупційних ризиків в діяльності органів державного управління, який включає п'ять наступних складових механізмів:

- організаційно-кадровий механізм;
- нормативно-правовий механізм;
- освітньо-виховний механізм;
- інформаційно-технічний механізм;
- методичний механізм.

Організаційно-кадровий механізм передбачає застосування заходів як загальноорганізаційного характеру, так і кадрової спрямованості.

Заходи загально організаційного характеру повинні забезпечити належну етику ділового спілкування й розвитку управлінської культури, підвищення дисциплінованості та особистої відповідальності державних службовців, встановлення чіткої відповідальності уповноважених осіб за порушення строків та способу здійснення адміністративних процедур, усунення надмірної особистої взаємодії посадових осіб з громадянами та організаціями.

Заходи кадрової спрямованості мають на меті поліпшення порядку відбору та підготовки кадрів. Для цього необхідно забезпечити належну роботу атестаційної і кваліфікаційної комісій, удосконалювати механізми відбору посадових осіб, ліквідувати існуючі передумови отримання

подарунків та іншої неправомірної вигоди, пов'язаних з виконанням покладених повноважень тощо.

Для реалізації зазначених заходів необхідно підвищувати ефективність внутрішнього контролю за виконанням посадовими особами своїх обов'язків. При цьому перевірочні процедури повинні проводитися комплексно, як в рамках проведення внутрішнього контролю, так і в ході перевірки достовірності та повноти відомостей про доходи, майно й зобов'язання майнового характеру публічної особи. Значну роль у цьому процесі може відігравати отримана інформація про корупційні прояви в діяльності державного органу, у тому числі скарги і звернення громадян та організацій, публікації про факти корупційної діяльності посадових осіб у ЗМІ.

Тому, вбачається, що серед запобіжних заходів щодо зниження корупційних ризиків є розширення державного та внутрішньовідомчого аудиту, розвиток технологій їх проведення, підвищення юридичної відповідальності за скоєння корупційних правопорушень, у тому числі не тільки покарання винної особи, а й конфіскація майна, отриманого у наслідок корупційних дій.

У той же час, ми вважаємо, що публічне вираження політичної волі керівництва державної установи може сприяти підвищенню ефективності реалізації організаційних заходів, в тому числі шляхом формалізації в програмних документах намірів адміністрації установи з протидії проявам корупції та прийняття на себе особистої відповідальності за забезпечення необхідних умов.

Під нормативно-правовим механізмом розуміються заходи і засоби, спрямовані на створення правового механізму діяльності державних установ, який дозволив би їм на належному рівні виконувати покладені на них функції і повноваження. Такі заходи повинні забезпечити адекватний та необхідний рівень регулювання діяльності державної установи, що передбачає юридичне визначення процедур та методів прийняття рішень у державному управлінні, надання адміністративних послуг тощо.

У звіті про боротьбу з корупційними ризиками, підготовленому за підтримки Ради Європи, автори пропонують включати до регуляторних механізмів мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління України наступні заходи:

- законодавче забезпечення на інституційному рівні чіткого опису політичних та адміністративних функцій у виконавчій владі;
- нормативний розподіл функції щодо надання адміністративних послуг, контролю та нагляду за цією діяльністю;
- законодавча реформа системи оплати праці державних службовців для забезпечення її прозорості, адекватності та стабільності;
- ротація державних службовців, особливо на посадах з високим ризиком корупції;
- постійне вдосконалення чинного законодавства у напрямку його спрощення та систематизації;
- посилення процедур парламентського нагляду, забезпечення їх професіоналізму та належної правової бази;
- введення мораторію на надання платних послуг державними та місцевими органами влади;
- визначення в нормативних документах конкретних причин та процесу прийняття рішень державною адміністрацією щодо заборони господарської діяльності;
- законодавче закріплення відповідальності юридичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень та об'єднання всіх складових адміністративних правопорушень в межах одного кодифікованого акта;
- усунення невиправдано великої різниці в законодавстві між мінімальним та максимальним штрафом за порушення, а також багато випадків збігу складу адміністративних та кримінальних правопорушень тощо [62, с. 48].

З нашої точки зору, вищенаведений перелік нормативно-правових механізмів треба доповнити механізмом проведення антикорупційної

експертизи як проєктів так і чинних нормативно-правових актів. Слід також проводити аналіз внутрішніх документів державної установи, що регулюють діяльність громадських діячів, виконання їх службових повноважень та функцій, з метою виявлення ризиків корупції та пов'язаних з корупцією стандартів поведінки, а також розробляти заходи щодо їх усунення та виправлення.

На наш погляд, не менш важливою складовою інтеграційного механізму мінімізації корупційних ризиків в діяльності державних органів України повинен стати освітньо-виховний механізм, який повинен бути спрямований на формування не тільки у громадських діячів, а й у пересічних громадян негативного ставлення до корупції, власного свідомого неприйняття корупційної поведінки, відсутності потурання корупції у будь-якій формі.

Відповідно до Узагальнених рекомендацій Стамбульського плану дій боротьби з корупцією, Україні рекомендовано проводити додаткові освітні заходи для державних службовців, зокрема, розробити та впровадити спеціальну підготовку з питань корупції та етики, особливо у секторах з підвищеним рівнем ризику корупції [63].

На нашу думку, освітньо-виховний механізм може забезпечити не тільки запобігання корупції та формування негативного ставлення суспільства до неї загалом, а й формування певних особистісних якостей у кожного громадського діяча, що стане в нагоді у боротьбі з корупцією у державному секторі. Також пропонується включити до заходів цього механізму: своєчасне навчання громадських діячів боротьбі з корупцією, запровадження загальної правової та всебічної антикорупційної освіти громадських діячів, з метою виховання у їхній свідомості негативного ставлення до корупції та дотримання законодавства; проведення спеціального навчання (семінари, тренінги) та консультування громадських діячів з питань корупції тощо.

Як зазначають Б. В.Заливанський та Є. В. Самохвалова, освітня діяльність дозволяє сформуванню свідомого сприйняття (ставлення) до корупції та її форм, що виявляється у моральному неприйнятті корупційної поведінки, корупційної етики та моралі, формуванні моделей антикорупційної поведінки [64]. Зазначені автори також звертають увагу на необхідність запровадження у державних установах цільових програм з виховання, задля прищеплення співробітникам почуття патріотизму і власної активної політичної позиції, посилення ролі керівництва у процесі запобігання корупційним ризикам.

З освітньо-виховним механізмом тісно пов'язаний методичний механізм мінімізації ризиків корупції в органах державного управління. Цей механізм повинен бути спрямований на те, щоб допомогти публічній особі зорієнтуватися у ситуації, яка схиляє до можливості корупційної поведінки, а також допомогти їй прийняти правильні рішення та вжити послідовні заходи для запобігання впливу існуючого ризику.

Пропонуємо, серед методичних заходів мінімізації ризиків корупції в діяльності державних органів виділити такі:

- розробка і використання спеціальних методик для запобігання корупційної поведінки (методики навчання, проведення досліджень й аналізу тощо);

- проведення методичних зустрічей, семінарів, круглих столів, методичних занять з питань боротьби з корупцією;

- створення науково обґрунтованих методик чесного виконання державних функцій окремими установами та їх підрозділами (зокрема, при виконанні контрольно-перевірочних та наглядових завдань, надання адміністративних послуг тощо);

- розробка методичних посібників з врегулювання конфлікту інтересів, отримання подарунків та інших матеріальних благ під час державної служби та поза неї тощо.

Деякі дослідники серед методичних заходів рекомендують застосовувати випуск спеціальних листівок щодо можливої корупційної

поведінки та юридичної відповідальності за скоєння корупційних правопорушень як для державних службовців, так і для громадян.

Важливим також, на наш погляд, є запровадження інформаційно-технічного механізму мінімізації корупційних ризиків у діяльності державних органів. Цей механізм призначений для автоматизації процесів запобігання корупції, гласності та відкритості діяльності державних установ, забезпечення доступності інформації для громадян і може сприяти підвищенню дисципліни та особистої відповідальності державних службовців. До заходів інформаційно-технічного характеру можна віднести:

- гласність і прозорість діяльності державних установ, можливість забезпечення державного і громадського контролю;
- оприлюднення наказів, інструкцій, порядку надання публічних послуг, виконання державно-управлінських функцій;
- обов'язкове та повне надання на запит громадян та громадських організацій інформації про діяльність державного органу з питань запобігання та протидії корупції;
- забезпечення тісної співпраці із засобами масової інформації, включаючи розкриття як позитивних, так і негативних аспектів здійснення державних функцій та повноважень;
- створення офіційних веб-сайтів державних органів, з можливістю публікації там звітів про корупційні ризики;
- створення взаємодії між органами влади та громадянами через систему електронних послуг;
- створення державних реєстрів баз даних для автоматизованого контролю з боку установ, які займаються боротьбою з корупцією у системі державного управління
- формування комплексу програмних і технічних засобів для функціонування спеціалізованих інформаційних систем тощо.

Реалізація запропонованих заходів щодо ІТ-механізму створить доступну, автоматизовану та відкриту модель діяльності державних установ,

забезпечить належний контроль за виконанням корупційно небезпечних функцій та прийняттям управлінських рішень, що буде сприяти зменшенню ризиків корупції.

При плануванні та виборі заходів протидії корупційним ризикам також треба враховувати необхідні для їх впровадження ресурси. Залежно від наявних ресурсів та характеристик корупційного ризику, реагування на ризику може передбачати повне або зменшення ризику.

Крім того, може бути здійснено перерозподіл ризику між різними підрозділами державної установи. Таким же чином можна перерозподілити повноваження щодо прийняття проміжних управлінських рішень. В діяльності державного органу можуть існувати незначні ризики корупції, це ризики до яких вже раніше були застосовані певні заходи. Щодо таких ризиків достатньо здійснювати постійний моніторинг з метою попередження можливого зростання.

Розробляючи антикорупційні заходи для конкретної державної установи, важливо, щоб ці заходи були максимально конкретними і, по можливості, використовували кількісні показники, які б давали можливість вимірювати їх результативність. Наприклад, якщо передбачається скорочення кількості документів, необхідних третім сторонам при реєстрації або отриманні певного типу дозволу, то цільові показники повинні вказувати конкретно, скільки документів (або відсоток від загальної кількості) буде зменшено в кількості. Або, якщо планується перевіряти окремі процедури в діяльності державної установи, тоді також необхідно визначити, який відсоток і як часто вони будуть перевірятися. Загалом, заходи повинні бути сформульовані таким чином, щоб можна було виміряти їх ефективність або контролювати їх виконання. Тобто заходи мають включати показники, які можна використовувати для моніторингу та оцінки їх виконання.

Також слід уникати показників, які не містять релевантної інформації, яка вказує на ефективність проведених заходів. Наприклад, хоча й важливо планувати й звітувати, скільки співробітників пройшли навчання щодо

управління конфліктами інтересів, але це не дає підстав вважати, що всі співробітники усвідомили в повному обсязі інформацію надану в ході навчання. Окрім інформації про загальну кількість працівників, які пройшли навчання, необхідно планувати та контролювати кількість працівників, рівень знань яких покращився. Таку інформацію можна отримати, наприклад, шляхом проведення контрольного тестування.

Обрані заходи реагування на корупційні ризики та їх мінімізації відображаються в плані протидії корупції конкретної державної установи з визначенням необхідних ресурсів, відповідальних осіб, строків впровадження та плану моніторингу виконання плану. План розробляється у вигляді відповідної таблиці й за необхідності доповнюється описовою частиною, в якій може бути надана додаткова інформація щодо вибору варіантів реагування на ризики, вимоги до ресурсів, звітності, моніторингу тощо.

Таким чином, чітке планування та постійне використання запропонованих механізмів мінімізації корупційних ризиків, забезпечить можливість для усунення ризиків корупції в системі державних органів України, у тому числі в конкретних управлінських процесах. Тому швидкі та демонстраційні заходи не повинні лежати в основі протидії корупції в системі державного управління, ефективність заходів може бути досягнута тільки за рахунок системного і постійного їх застосування.

3.2. Удосконалення форм державного контролю в системі управління корупційними ризиками

Економічний та соціальний розвиток країни у значному ступені залежить від наявності й функціонування у сфері державного управління високоякісної системи запобігання корупційним ризикам, важливою складовою частиною якої є контроль за мінімізацією корупційних ризиків в діяльності державних службовців.

Законом України «Про запобігання корупції» провідну роль в системі антикорупційних органів відведено Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК), яке визначено центральним органом антикорупційної політики в країні з превентивними антикорупційними функціями.

Відповідно до законодавства, основними завданнями НАЗК, є забезпечення організаційних засад функціонування антикорупційної системи в Україні, визначення змісту та порядку застосування попереджувальних антикорупційних механізмів, запровадження правил усунення наслідків корупції, імплементація міжнародних антикорупційних стандартів й кращих зарубіжних практик у діяльність органів державного управління.

НАЗК є головним елементом інституціональної підтримки державної антикорупційної політики та основним органом впровадження ефективних, демократичних стандартів запобігання корупції, який також здійснює державний контроль за заходами щодо виявлення, оцінки й мінімізації ризиків корупції у системі державного управління в цілому і в діяльності конкретного державного органу зокрема. Але, на жаль, Національне агентство ще не визначило критеріїв (або показників) для оцінки ефективності заходів, вжитих для мінімізації ризиків корупції, щоб керівництво державних установ мало можливість своєчасно проаналізувати ефективність антикорупційних заходів, вивчити доцільність їх використання надалі. Тому ефективність та реальну результативність антикорупційних заходів повинен забезпечити державний контроль за їх застосуванням.

Наразі, єдиним правовим актом в українському законодавстві, що визначає форми та методи контролю за виконанням антикорупційної програми, є Типова антикорупційна програма юридичної особи, затверджена рішенням НАЗК від 2 березня 2017 року [65].

У зазначеному документі нагляд і контроль за реалізацією запровадженої на підприємстві Антикорупційної програми пропонується здійснювати у формах:

- 1) розгляду та реагування на отримані повідомлення про корупційні правопорушення й порушення вимог Антикорупційної програми;
- 2) проведення регулярних перевірок виконання Антикорупційної програми;
- 3) здійснення експертизи фінансових, виробничих, організаційних, розпорядчих, юридичних документів, та їх проєктів.

На нашу думку, форми нагляду та контролю за виконанням антикорупційної програми державної установи, запропоновані Національним агентством є недостатніми та неефективними. В цілому вони виглядають як звичайні механізми зменшення корупційної поведінки працівників в повсякденній діяльності приватної установи.

Отже, Національне агентство надає лише рекомендації по оцінці корупційних ризиків і оформленню результатів такої оцінки у формі звіту. Таким чином, на сьогоднішній день єдиною формою контролю заходів щодо мінімізації корупційних ризиків є норма Закону, що вимагає від державних установ щорічно погоджувати антикорупційні програми в Національному агентстві з питань запобігання корупції [66].

Водночас така діяльність НАЗК з контролю та узгодження антикорупційних програм виконує важливу практичну функцію та може сприяти їх подальшому ефективному впровадженню. Так, протягом січня-вересня 2021 року НАЗК було перевірено 417 антикорупційних програм органів державної влади, з яких 321 програма погоджено, із наданням пропозицій, а 43 програми повернуто у зв'язку з їх невідповідністю встановленим вимогам [67].

Найпоширенішими причинами непогодження антикорупційних програм державних органів є:

- відсутність окремих обов'язкових складових елементів антикорупційної програми;
- неповна або неправильна оцінка ризиків корупції [68].

В цілому, якщо розглядати державний контроль як складову частину системи управління корупційними ризиками, можна визначити наступні форми цього контролю.

1. Запит і експертиза документів та інформації щодо стану впровадження заходів з управління корупційними ризиками здійснюється шляхом дослідження та аналізу звітної інформації про виконання державною установою антикорупційного плану (програми). В ході реалізації цієї форми державного контролю суб'єкт контролю вивчає документи і матеріали, пов'язані з використанням державною установою механізмів виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у своїй діяльності. Зокрема, він може вивчати реєстри (списки) корупційних ризиків, складені установою, та їх класифікацію, порівнювати розроблені та вжиті заходи відповідно до ступеня впливу виявлених ризиків, а також досліджувати повноту та ефективність вжитих заходів з мінімізації ризиків корупції тощо.

Особливу увагу слід приділяти точності і достовірності даних обліку та звітів про роботу системи управління корупційними ризиками в державному органі. При реалізації даної форми державного контролю доцільним вбачається введення єдиного відкритого електронного реєстру виявлених корупційних ризиків в державних установах, який буде включати інформацію про стан реалізації передбачених заходів і досягнуті результати.

Корисно, для цієї форми державного контролю, передбачити що суб'єкт контролю може бути ознайомлений з результатами заходів взаємодії державної установи з громадськими організаціями з питань управління ризиками корупції, обов'язково з дослідженням повноти запровадження заходів, запропонованих громадськістю, та перевірка обґрунтованості та гласності відмови від таких заходів [69, с. 54].

2. Наступною формою державного контролю є заслуховування інформації, звітів співробітників державної установи про стан реалізації антикорупційної програми з управління корупційним ризиком.

Ця форма державного контролю спрямована на отримання повної та достовірної інформації про стан дій щодо виявлення, оцінки та зменшення ризику корупції у діяльності державного органу, з метою вивчення причин невиконання програми. У разі невиконання або неналежного виконання запланованих заходів можуть бути застосовані додаткові механізми розв'язання проблемних питань, пов'язаних із мінімізацією ризиків корупції. Дана форма контролю може здійснюватися на спільних зустрічах, конференціях, «круглих столах», шляхом заслуховування звітів і отримання роз'яснень від відповідальних за реалізацію антикорупційної програми [70, с. 100].

Водночас із застосуванням цієї форми контролю доцільно оприлюднювати та публічно пояснювати суб'єктом контролю інформацію, отриману від посадових осіб державної установи про стан впровадження антикорупційної програми, що сприятиме прозорості та неупередженості у державного контролю [71, с. 99].

3. Наступною формою державного контролю може бути проведення перевірки запровадження заходів мінімізації корупційних ризиків у діяльності органів державної служби. В ході цієї перевірки аналізується дотримання термінів реалізації антикорупційних заходів, повнота і якість їх запровадження, з подальшою публікацією отриманих результатів.

Перевірка впровадження антикорупційних заходів має ґрунтуватися на попередніх дослідженнях стану оцінки та мінімізації корупційних ризиків, щоб визначити, які помилки у цій роботі були усунені в ході реалізації антикорупційної програми. На нашу думку, перевірка не повинна бути єдиною формою державного контролю й не повинна перешкоджати нормальному виконанню програми протидії корупції чи іншим чином впливати на поточні функції та обов'язки державної установи. Ця форма державного контролю повинна включати підготовку аналітичного звіту про функціонування системи управління корупційними ризиками в державній установі, визначення порушень та прорахунків при реалізації антикорупційної програми, пропозиції щодо поліпшення цієї діяльності.

4. Додатковою формою державного контролю можуть виступати службові розслідування за фактами невжиття заходів з управління корупційними ризиками. У разі, якщо за результатами перевірки будуть виявлені факти порушення вимог антикорупційного законодавства або недотримання антикорупційної програми, що призвело до серйозного дисциплінарного порушення або правопорушення пов'язаного з корупцією, слід провести службове розслідування, щоб з'ясувати причини інциденту, ступінь вини конкретної посадової особи, розмір та вид збитків, заподіяних державною установою, способи компенсації та інше [72, с. 84]. За результатами службового розслідування винні мають понести певний вид юридичної відповідальності, а державний орган має вжити додаткових заходів щодо перегляду антикорупційної програми та усунення (компенсації) заподіяної шкоди [73, с. 184].

Наведені форми відрізняються між собою засобами впливу об'єкта контролю та підконтрольного органу, є активними складовими механізму державного контролю та служать необхідними інструментами для протидії корупції. Сутність державного контролю полягає у вивченні та врахуванні того, як підконтрольний об'єкт виконує покладені на нього антикорупційні завдання та реалізує свої владні функції (рис. 3.1).



Рис. 3.1. Форми державного контролю в системі управління корупційними ризиками

Завданнями державного контролю в системі управління корупційними ризиками є:

- забезпечення формування та прийняття антикорупційної програми на основі аналізу достовірних даних щодо корупції та факторів, що її викликають;
- здійснення ефективного моніторингу та координації виконання антикорупційної програми та державної антикорупційної політики в цілому;
- впровадження ефективних механізмів запобігання корупції в діяльності державних органів та забезпечення контролю за їх дотриманням у конкретній державній установі;
- виключення (або істотне зниження) впливу корупційних ризиків на діяльність державних установ;
- сприяння усуненню (мінімізації) корупції при виконанні повноважень державним органом і прийнятті рішень, формування внутрішнього нетерпимого ставлення до будь-яких проявів корупції;
- розширення доступу до соціально релевантної інформації про стан виконання та контроль за системою управління ризиками конкретної державної установи;
- формування в громадянському суспільстві нетерпимості до корупції та її можливих проявів, підвищення довіри населення до державних органів;
- забезпечення виконання міжнародних рекомендацій щодо моніторингу корупції, а також застосування кращих зарубіжних антикорупційних практик в національному законодавстві [74, с. 22].

Державний контроль в системі управління корупційними ризиками повинен надати висновки які можуть стати необхідною підставою для періодичного перегляду програми протидії корупції державних установ за результатами оцінки наявної ситуації.

Для ефективного функціонування державного контролю в системі управління корупційними ризиками важливо правильно визначити коло суб'єктів для здійснення цього контролю. Зазначені суб'єкти повинні мати

необхідні повноваження, теоретичні знання та відповідний практичний досвід для проведення розглянутих нами форм державного контролю.

Вбачається, що головним суб'єктом державного контролю за заходами щодо виявлення, оцінки та мінімізації ризиків корупції в системі державного управління повинно бути Національне агентство з питань запобігання корупції. Сьогодні, відповідно до Закону, до повноважень Національного агентства належать такі елементи, як: координація та надання методичної допомоги державним органам та органам місцевого самоврядування у здійсненні заходів щодо усунення корупційних ризиків, у підготовці та впровадженні антикорупційних програм; розробка типової антикорупційної програми; погодження антикорупційних програм державних установ [66]. У той же час, відповідно до Закону Національне агентство не уповноважене безпосередньо здійснювати державний контроль за реалізацією заходів з управління корупційними ризиками, що на практиці може мати негативні наслідки.

Тому, пропонуємо до переліку повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції, визначених у статті 11 Закону України «Про запобігання корупції», додати таке повноваження: виконання заходів контролю за вжиттям державними органами заходів з виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків в ході підготовки та реалізації антикорупційних програм. Вбачається, що таке доповнення допоможе краще організувати державний контроль у системі управління корупційними ризиками, що в кінцевому підсумку приведе до поліпшення ситуації у даній сфері.

Державний контроль щодо вжиття антикорупційних заходів у діяльності органів публічного управління повинні здійснювати також уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання корупції цих органів. Але слід враховувати, що результативність контролю таких уповноважених підрозділів (осіб) буде залежати від правової свідомості їх співробітників, адже вони працюють безпосередньо в цій установі, що може породжувати

конфлікт інтересів, тому тут велику роль також відіграє регулювання з боку НАЗК.

Крім того, державна установа може створити комісію для контролю та нагляду за впровадженням заходів з управління ризиками корупції, до складу якої можуть бути залучені представники цієї установи, зовнішні експерти, представники громадських організацій та цивільного населення. Результатами такого контролю можуть бути узагальнення, висновки, звіти, рекомендації щодо удосконалення застосовуваних заходів [75, с. 26].

Необхідно також вирішити питання оцінки ефективності заходів, що вживаються з метою зниження корупційних ризиків. Головними критеріями такої оцінки, на наш погляд, можуть бути:

- висновки соціологічних та аналітичних досліджень стану корупції, проведених державними установами, громадськими об'єднаннями й міжнародними організаціями та;

- глобальні оцінки світових рейтингів антикорупційної ситуації в Україні, загального сприйняття корупції нашими громадянами, а також оцінки антикорупційної ситуації в окремих секторах економіки або державних установах.

Можуть бути застосовані й додаткові критерії оцінки ефективності впровадження системи управління корупційними ризиками в конкретній установі, серед яких:

- загальна кількість скоєних в державній установі корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень;

- оцінка громадянською спільнотою антикорупційної діяльності державної установи.

Таким чином, на наш погляд, ефективність та результативність державної антикорупційної політики в Україні тісно пов'язана із функціонуванням відповідної системи державного контролю за її реалізацією, а також застосуванням якісних критеріїв оцінки запроваджених заходів мінімізації ризиків корупції.

Висновки до розділу 3

На основі дослідженого у розділі матеріалу зроблені наступні висновки та пропозиції щодо шляхів мінімізації корупційних ризиків в діяльності державних службовців

1. Визначено, що важливим елементом управління корупційними ризиками в діяльності державних органів є розробка механізмів, виконання заходів та оформлення звітності з попередження корупційних ризиків. Розглянуто два підходи до мінімізації негативного впливу існуючих ризиків: ухилення від ризику та скорочення (зниження) ризику.

Запропоновано використовувати інтегрований механізм державного управління для розробки та застосування заходів з мінімізації ризиків корупції, який складається з організаційно-кадрового, нормативно-правового, освітньо-виховного, інформаційно-технічного та методичного механізмів.

Підкреслено важливість врахування необхідних ресурсів при плануванні та виборі заходів протидії корупційним ризикам, а також можливості перерозподілу ризиків при прийнятті управлінських рішень між різними підрозділами державної установи. Зроблено висновок, що тільки за умови чіткого планування та постійного використання запропонованих механізмів мінімізації корупційних ризиків можливе усунення та мінімізація ризиків корупції в системі державних органів України.

2. Запропоновані шляхи удосконалення форм державного контролю в системі управління корупційними ризиками, засновані на керівній ролі у цьому процесі Національного агентства з питань запобігання корупції, яке здійснює державний контроль за заходами щодо виявлення, оцінки й мінімізації ризиків корупції у системі державного управління в цілому і в діяльності конкретних державних органів зокрема. Відповідно до норм Закону України «Про запобігання корупції» державні установи щорічно погоджують антикорупційні програми в НАЗК.

Крім погодження антикорупційних програм, запропоновано віднести до форм державного контролю в системі управління корупційними ризиками також: заслуховування інформації, звітів посадових осіб, надання запитів і проведення експертиз документів та інформації, службові розслідування, проведення перевірки запровадження антикорупційних заходів.

Визначене коло суб'єктів для здійснення державного контролю, головним серед яких є Національне агентство з питань запобігання корупції, до переліку повноважень якого запропоновано віднести виконання заходів контролю за виявленням, оцінкою та мінімізацією корупційних ризиків державними органами в ході підготовки та реалізації антикорупційних програм.

Крім НАЗК державний контроль щодо вжиття антикорупційних заходів у діяльності державних органів повинні здійснювати також уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання корупції цих органів. Крім того, державна установа може створити комісію для контролю та нагляду за впровадженням заходів з управління ризиками корупції, до складу якої можуть бути залучені представники цієї установи, зовнішні експерти, представники громадських організацій та цивільного населення.

Виділені головні та допоміжні критерії оцінки ефективності заходів зниження корупційних ризиків. Головними критеріями є: висновки соціологічних та аналітичних досліджень стану корупції, глобальні оцінки світових рейтингів, оцінки антикорупційної ситуації в окремих секторах економіки або державних установах. Додатковими критеріями визначені: загальна кількість скоєних в державній установі корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень; оцінка громадянською спільнотою антикорупційної діяльності державної установи.

ВИСНОВКИ

На основі проведеного дослідження у роботі зроблено наступні висновки та пропозиції:

1. Визначено, що ризик є ймовірнісну категорію і може виникати у різних сферах людської діяльності, у тому числі він може мати місце на всіх стадіях державного управління. Серед різноманітних ризиків в сфері державного управління окремої уваги заслуговують корупційні ризики. Характерною ознакою корупційного ризику є ймовірність настання корупційного правопорушення та негативні наслідки такої події.

Запропоновано під корупційним ризиком в діяльності державних службовців розуміти можливість настання корупційної поведінки особи, яка створює небезпеку негативних наслідків для життєво важливих інтересів населення, суспільства, держави. Серед причин виникнення корупційних ризиків виділено: організаційно-управлінські, правові, економічні, політичні, соціальні, історичні, культурні, інформаційні та інші обставини.

Під поняттям «корупціогенний фактор» запропоновано розуміти чинники та інші обставини, які породжують, стимулюють або іншим чином сприяють здійсненню (чи прояву) корупційної поведінки державними діячами. Виділено об'єктивні та суб'єктивні складові в структурі корупційних ризиків.

2. Розглянуто різні підходи до класифікації корупційних ризиків і на їх основі запропоновано систему класифікаційних ознак корупційних ризиків: за факторами виникнення; за походженням факторів; за колом суб'єктів корупційних відносин; за характером взаємодії між суб'єктами корупційних відносин; за сферами державного управління; за характером державних повноважень; за формами прояву корупції; за характером прояву у часі.

3. Доведено, що під управлінням корупційними ризиками в системі державного управління треба розуміти процес використання форм і методів державного управління, спрямований на виявлення та оцінку корупційних

ризиків, розробку та реалізацію заходів з мінімізації (зниження) впливу ризиків під час здійснення публічної діяльності. Розглянуто його основні складові та відмінності від процесу «ризик-менеджмент». Визначено, що система управління корупційними ризиками включає об'єкт і суб'єкт управління. Виділено чотири обов'язкові етапи процесу управління ризиками, а саме: ідентифікація ризику, безпосередня його оцінка, вжиття заходів з мінімізації та контроль за виконанням вжитих заходів.

Розглянуто поняття «антикорупційний комплаєнс», як міжнародно визнана внутрішня система відповідності, спрямована на введення елементів корпоративної культури, організаційної структури, правил і процедур, регламентованих внутрішніми нормативними документами, що забезпечують недопущення корупційних правопорушень та втрату репутації.

Доведено, що для досягнення практичних результатів в сфері запобігання корупції, необхідне комплексне й детальне дослідження процесу управління корупційними ризиками, визначення конкретних цілей та завдань, осіб, відповідальних за їх проведення, обрання ефективних методів та інструментів для їх реалізації, як на державному рівні, так і на рівні окремих організацій.

4. Визначено, що робота з ідентифікації та оцінки корупційних ризиків вимагає ретельної попередньої організаційної роботи, яку здійснює Робоча група наділена відповідними повноваженнями та ресурсами.

Робочою групою здійснюється вибір функцій для оцінки корупційних ризиків, визначаються джерела інформації, обираються методи та інструменти, які будуть використані на етапі ідентифікації та аналізу ризиків.

5. Визначено, що виявлення (ідентифікація) корупційних ризиків уявляє собою безперервний процес визначення та документування різновидів, причин і факторів ризику, що існують в діяльності державного органу, та які створюють можливість виникнення корупційної поведінки посадових осіб.

Виділені такі складові елементи механізму виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків у діяльності державної служби:

- визначення корупційно-небезпечних функцій і повноважень державної установи загалом та службової особи зокрема;
- визначення переліку посад, які у своїй діяльності пов'язані з корупційними ризиками;
- аналіз причин і факторів ризику;
- інші специфічні механізми, обумовлені функціями та сферою діяльності державного органу.

Обґрунтовано, що ідентифікація та аналіз корупційних ризиків дозволяє виявляти та фіксувати найсуттєвіші корупційні проблеми в організації роботи конкретного державного органу.

6. Охарактеризовано порядок оцінки корупційних ризиків, який включає наступні етапи:

- оцінювання ймовірності виникнення корупційного ризику;
- оцінювання наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією;
- оцінювання корупційних ризиків за їх кількісним рівнем;
- оцінювання пріоритетності корупційних ризиків.

За результатами оцінки готується звіт, де визначаються заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, наводяться механізми протидії та запобігання ризикам, конкретні пропозиції щодо шляхів їх реалізації. Порядок оцінки корупційних ризиків розглянуто на прикладі Донецької обласної державної адміністрації та її структурних підрозділів за 2020 рік.

7. Доведено, що важливим елементом управління корупційними ризиками в діяльності державних органів є розробка механізмів, виконання заходів та оформлення звітності з попередження корупційних ризиків.

Запропоновано для використання інтегрований механізм державного управління для розробки та застосування заходів з мінімізації ризиків

корупції, який складається з організаційно-кадрового, нормативно-правового, освітньо-виховного, інформаційно-технічного та методичного механізмів.

Зроблено висновок, що тільки за умови чіткого планування та постійного використання запропонованих механізмів мінімізації корупційних ризиків можливе усунення та мінімізація ризиків корупції в системі державних органів України.

8. Запропоновані шляхи удосконалення форм державного контролю в системі управління корупційними ризиками, засновані на керівній ролі у цьому процесі Національного агентства з питань запобігання корупції.

Підкреслено, що НАЗК є головним органом впровадження ефективних, демократичних стандартів запобігання корупції, з яким здійснюється щорічне погодження антикорупційні програми державних органів.

Крім погодження антикорупційних програм, запропоновано віднести до форм державного контролю в системі управління корупційними ризиками також: заслуховування інформації, звітів посадових осіб, надання запитів і проведення експертиз документів та інформації, службові розслідування, проведення перевірки запровадження антикорупційних заходів.

Запропоновано до переліку повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції, визначених у статті 11 Закону України «Про запобігання корупції», додати таке повноваження: виконання заходів контролю за вжиттям державними органами заходів з виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків в ході підготовки та реалізації антикорупційних програм.

Доведено, що крім НАЗК державний контроль щодо вжиття антикорупційних заходів у діяльності державних органів повинні здійснювати також уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання корупції цих органів. Крім того, державна установа може створити комісію для контролю та нагляду за впровадженням заходів з управління ризиками корупції, до складу якої можуть бути залучені представники цієї установи,

зовнішні експерти, представники громадських організацій та цивільного населення.

Серед критеріїв оцінки ефективності заходів, що вживаються з метою зниження корупційних ризиків виділені головні та допоміжні. Серед головних критеріїв: висновки соціологічних та аналітичних досліджень стану корупції, глобальні оцінки світових рейтингів антикорупційної ситуації в Україні, загального сприйняття корупції нашими громадянами, а також оцінки антикорупційної ситуації в окремих секторах економіки або державних установах. Додатковими критеріями оцінки ефективності впровадження системи управління корупційними ризиками в конкретній установі визначені: загальна кількість скоєних в державній установі корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень; оцінка громадянською спільнотою антикорупційної діяльності державної установи.

Таким чином, у кваліфікаційній роботі доведено, що для досягнення практичних результатів в сфері запобігання корупції, необхідне подальше вдосконалення процесу управління корупційними ризиками, визначення конкретних цілей та завдань, осіб, відповідальних за їх проведення, обрання ефективних методів та інструментів для їх реалізації, як на державному рівні, так і на рівні окремих державних установ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Індекс сприйняття корупції – 2020. Transparency International Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/> (дата звернення 19.06.2021).
2. Вітлінський В. В., Великоіваненко Г. І. Ризикологія в економіці та підприємстві : монографія. К. : КНЕУ, 2004. 480 с.
3. Альгин А. П. Рискология и синергетика в системе управления. Петрозаводск, 2008. С. 41–47.
4. Тронин Ю. Н. Можно ли управлять рисками? *Банковские технологии*. 2000. № 3. С. 60–63.
5. Ілляшенко С. М. Економічний ризик : навч. посіб. К. : Центр навчальної літератури, 2004. 220 с.
6. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 2.12.2016 № 126. *Офіційний вісник України*. 2017. № 4. Ст. 168.
7. Сатаров Г. А. Диагностика российской коррупции: социологический анализ. М. : Фонд ИНДЕМ, 2008. 280 с.
8. Астанин В. В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты: автореф. дис. д-ра юр. наук. : спец. 12.00.08. М. : МГЮА. 2009. 37 с.
9. Коліушко І. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно наглядової діяльності в Україні. Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи». К. : Москаленко О. М., 2009. 196 с.
10. Казаченкова О. В. Конфликтный потенциал государственной службы как фактор возникновения коррупционных рисков. *Административное и муниципальное право*. 2010. № 2. С. 36-42.
11. Волошенко А. В. Шляхи до своєчасного виявлення і нейтралізації корупційних ризиків. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. № 12 (174). С. 312-321.

-
12. Визначення корупційних ризиків та запобігання їм у діяльності органів ДПС України: проблеми теорії та практики : монографія / В. В. Лисенко, П. І. Заруба, С. І. Федчук, О. С. Задорожний, О. М. Москаленко. Держ. податк. адмін. України, Нац. ун-т ДПС України, Нац. акад. прав. наук України, НДІ фін. права. К. : Алерта, 2010. 222 с.
13. Лозинська Т. М. Економічні детермінанти корупції : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. ДонДУУ. Регіональний розвиток – основа розбудови української держави. Донецьк, 2012. С. 212-219.
14. Организация психологической работы антикоррупционной направленности в таможенных органах Российской Федерации : Методические рекомендации. / [П. Н. Балыков, Е. Л. Богданова, О. А. Дорошкова и др.]. – СПб., 2010. – 200 с.
15. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія / М. І. Мельник. – К. : Юрид. думка, 2004. – 400 с.
16. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/mus29196?an=1&ed=2019_11_01 (дата звернення 14.07.2021)
17. Краснокутська Н. С., Лачкова В. М. Управління комерційними ризиками підприємств роздрібної торгівлі : монографія. Харків : Вид-во ФОРТ, 2014. 145 с.
18. Regional Cooperation Council and Regional Anti-corruption Initiative for the Southeast Europe 2020 Strategy. Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe. Comparative Study and Methodology. URL: http://rai-see.org/wpcontent/uploads/2015/10/CRA_in_public_ins_in_SEE-WEB_final.pdf (дата звернення 30.07.2021).
19. Михненко А. М., Марчук Р. П., Мудров А. М. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. К. : НАДУ, 2010. С. 55-81.

-
20. Предотвращение коррупции в государственном секторе стран Восточной Европы и Центральной Азии. Межстрановой отчет ОЭСР. URL : <http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Prevention-Corruption-Report-RUS.pdf> (дата звернення 30.09.2021)
21. Руководство по методологии оценки коррупционных рисков : подготовленное Руководителем проекта РАСА Совета Европы Квентином Ридом (Quentin Reed) URL : <http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaPC20ru.pdf> (дата звернення 30.09.2021).
22. Корупційні ризики в діяльності державних службовців : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11> (дата звернення 30.09.2021).
23. Аксенова А. В. О коррупционных рисках, возникающих при исполнении должностных обязанностей сотрудниками учреждений и органов уголовно-исполнительной системы. *Вопросы безопасности*. 2015. № 1. С. 98-109.
24. Противодействие коррупции: учеб. и практ. для акад. бакалавриата / под общ. ред. Е. В. Охотского. М.: Изд-во Юрайт, 2015. 367 с.
25. Прокументов Л. М., Добрусина М. Е., Набеева Н. Г. Коррупционные риски: классификация, оценка и меры, направленные на их предотвращение. *Вестник Томского государственного университета*. 2019. № 445. С. 210-216.
26. Дмитрієв Ю. В. Механізми оцінки та мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління України. Дисертація.... кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02: «Механізми державного управління». ДонДУУ, Маріуполь, 2018. 236 с.
27. Лопатовський В. Г. Оцінка необхідності використання процесу управління ризиками на підприємстві. *Вісник Хмельницького національного університету*. Економічні науки. 2008. № 6, Т.1. С. 105-108.
28. Шпандарук В. О. Вдосконалення управління ризиками підприємств на засадах реалізації превентивних заходів. *Вісник Хмельницького національного університету*. Економічні науки. 2010. № 3, Т.1. С. 241-244.

-
29. Єпіфанов А. О., Васильєва Т. А., Козьменко С. М. Управління ризиками банків: монографія у 2 томах. Т.1: Управління ризиками базових банківських операцій. Суми : ДВНЗ УАБС НБУ, 2012. 283 с.
30. Мостенська Т. Л., Скопенко Н. С. Ризик-менеджмент як інструмент управління господарським ризиком підприємства. URL : http://web.znu.edu.ua/herald/issues/2010/Vest_Ek7-3-2010-PDF/072-79.pdf (дата звернення 25.08.2021).
31. Кирилюк О. Г. Коррупционные риски в деятельности органов государственной власти: оценка и возможности превенции. URL : <http://ssrn.com/abstract=2766868> (дата звернення 25.08.2021).
32. Ільяшенко В. А., Соболев М. П. Загальна класифікація ризиків у системі прийняття та реалізації державно-управлінських рішень: теоретико-методичний аспект. Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. Харків : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. № 1. С. 92-97.
33. Мероприяття по предотвращению коррупции в Службе государственных доходов ЛР. Служба государственных доходов Латвийской республики. URL : http://rai-see.org/wpcontent/uploads/2015/06/INESE-RITA_Russian.pdf (дата звернення 26.08.2021).
34. Программа антикоррупционных этических норм и обеспечения соблюдения антикоррупционных требований для деловых предприятий : практическое руководство // Управление ООН по наркотикам и преступности. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-86791_Ebook.pdf (дата звернення 26.08.2021).
35. Regulation (EU) № 952/2013 of the European parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code. Article 5 and Article 46. URL : <http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0952&rid=1> (дата звернення 26.08.2021).

-
36. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. №№ 44-48. Ст. 552.
37. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 14.10.2014 № 1702-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 50-51. Ст. 2057.
38. Про затвердження Положення про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 131. *Урядовий кур'єр*. 2011. № 52.
39. Методичні рекомендації щодо організації та функціонування систем ризик-менеджменту в банках України : Постанова Правління Національного банку України від 2.08.2004 № 361. url : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0361500-04> (дата звернення 28.08.2021).
40. Соболевський І. Антикорупційний комплаєнс в Україні: стан та перспективи. URL : <https://integrityua.ngo/antykoruptsiinyi-komplaiens-v-ukraini-stan-ta-perspektivu/> (дата звернення 28.08.2021).
41. Вінбор С., Сисоєв В., Ткаченко В. Посібник з оцінки корупційних ризиків та розробки планів протидії корупції. К., 2015. 74 с.
42. Ковбасюк Ю. В., Оболенський О. Ю., Серьогін С. М. Державна служба : підручник у 2 т. К. ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
43. Качуровський І. А., Андрійчук В. В. Методика оцінки ризиків у системі охорони державного кордону. URL : http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/znpnarv_vtn/2010_52/10kiaodk.pdf (дата звернення 2.09.2021).
44. Дмитренко Г. Оцінювання ризиків у системі державного внутрішнього фінансового контролю. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. Вип. 2. С. 127-135.

-
45. Григор'єва О. Є. Проблеми ризиків, що виникають під час інноваційних проєктів, та методи їхнього кількісного вимірювання. URL : http://vlp.com.ua/files/11_34.pdf (дата звернення 2.09.2021).
46. Дементьева И. Н. Исследование коррупционных рисков в региональных органах государственной власти. URL : <http://pdt.vssc.ac.ru/article/939/full> (дата звернення 7.09.2021).
47. Понеделков А. В. О выявлении потенциальных коррупционных рисков в системе местного самоуправления. URL : http://www.journalnio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3477%3Apubl&catid=105%3Aaug&Itemid=144 (дата звернення 7.09.2021).
48. Хлус А. М. Криминалистические методы выявления коррупционных рисков. URL : <http://sudmed.mogilev.by/vyivlieniie-korrupsionnykh-riskov.html> (дата звернення 7.09.2021).
49. Петрова І. П. Система управління ризиками державно-приватного партнерства. *Молодий вчений*. 2015. №12(27). Ч.2. С. 129-134.
50. Рудниченко В. Дискреційні повноваження. Освітня платформа High School. URL : <https://lhs.net.ua/dyskretsii-povnovazhennia> (дата звернення 8.09.2021).
51. Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 17.06.2016 № 2. *Офіційний вісник України*. 2016. № 61. Ст. 2112.
52. Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 13.02.2020 № 1. URL : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/79.pdf> (дата звернення 9.09.2021).
53. Шишкіна О. В. Ідентифікація та експрес-оцінка фінансових ризиків промислових підприємств. URL : <http://economic-vistnic.stu.cn.ua/tmppdf/1397.pdf> (дата звернення 11.09.2021).

-
54. Узагальнення зовнішніх корупційних ризиків, які полягають у недосконалоості нормативно-правових актів. Стратегічний аналіз корупційних ризиків НАЗК. URL : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/Risks.pdf> (дата звернення 12.09.2021).
55. USAID Anticorruption Strategy. Washington, D.C., 2004 URL : http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdaca557.pdf (дата звернення 13.09.2021).
56. Левченко О. М. Методи оцінки зовнішньоекономічної діяльності машинобудівного підприємства. *Вісник Хмельницького національного університету*. Економічні науки. 2010. № 6. Т.3. С. 190-194,
57. Машина Н. І. Економічний ризик та методи його вимірювання : Навчальний посібник. К. : Центр навчальної літератури, 2003. 188 с.
58. Протокол № 10 засідання комісії з оцінки корупційних ризиків у діяльності Донецької облдержадміністрації та її структурних підрозділів від 24.12.2020 . URL : <https://dn.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/10> (дата звернення 15.09.2021)
59. Засади методології оцінювання рівня корупції в Україні. Інститут прикладних гуманітарних досліджень. Харків, 2010. URL : http://www.iahr.com.ua/files/works_docs/16.pdf (дата звернення 15.09.2021).
60. Дмитров С., Медвідь Т. Розбіжності в оцінюванні корупції. *Вісник Національного банку України*. 2012. № 7 (197). С. 30–34.
61. Економічний ризик: методи оцінки та управління : навч. посібник // під заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Т. А. Васильєвої, канд. екон. наук Я. М. Кривич. Суми : ДВНЗ УАБС НБУ, 2015. 208 с.
62. Каліушко І. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні. Центр політико-правов. реформ, Фонд «Демократичні ініціативи». К. : Москаленко О. М., 2009. 196 с.
63. Узагальнені рекомендації для України Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією мережі боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії, схвалені 21 січня 2004 року. URL:

<http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=46352>

(дата звернення 13.10.2021).

64. Заливанский Б. В., Самохвалова Е. В. Формирование антикоррупционной политики ВУЗа: проблемы и перспективы. URL : <http://www.scienceeducation.ru/ru/article/view?id=17262> (дата звернення 13.10.2021).

65. Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.03.2017 № 75. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0326-17#Text> (дата звернення 14.10.2021).

66. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

67. Погодження антикорупційних програм : Національне агенство з питань запобігання корупції. URK : <https://nazk.gov.ua/uk/monitoring-diyalnosti-natsionalnogo-agenstva/#antukorprogramy> (дата звернення 15.10.2021).

68. Філіпенко Т. В., Філіпенко А. С. Правові засади підготовки антикорупційних програм органами влади. Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики: Матеріали ІХ Міжнародної науково-практичної конференції здобувачів вищої освіти і молодих учених 19 травня 2020 року: Зб. тез наук. праць / за заг. редакцією К. В. Балабанова. Маріуполь: МДУ, 2020. С. 199-202

69. Романов М. В. Основні засади запобігання корупції. Харків: ТОВ «Видавництво «Права людини“», 2017. 176 с.

70. Нонік В. В. Типологія корупційних відносин: державно-управлінський погляд. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 19. С. 99-102.

71. Відповідальність за корупційні правопорушення : навч. посіб. / Є. О. Алісов, В. В. Мартиновський, В. Я. Настюк, О. М. Шевчук. Х. : Юрайт, 2017. 168 с.

-
72. Конєва С. О. Система юридичної відповідальності посадових осіб публічної служби за порушення вимог законодавства у сфері запобігання корупції. *Адміністративне право і адміністративний процес, інформаційне право*. 2017. №6. Ч.2. С. 81-88.
73. Шеремет О. С. Корупція в органах місцевого самоврядування та її запобігання в Україні. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2017. № 1(8). С. 182-192.
74. Посібник для уповноваженого підрозділу (особи) з питань запобігання та виявлення корупції / Бабакішієва Г. Н., Зеленьак О. П. К., Центр політичних студій та аналітики «Ейдос», 2018. 40 с.
75. Калітенко О., Трістан М. Посібник викривачам корупції. К.: ГО «Трудові ініціативи», 2017. 63 с.