

УДК 342.9

Роман Содомора,
суддя Буцацького районного
суду
Тернопільської області

МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНЮВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Досліджено основні підходи щодо визначення змісту та поняття методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади. Здійснено аналіз комплексу правил і процедур щодо оцінки корупційних ризиків. Розкрито обов'язкові етапи процесу оцінки корупційних ризиків у системі державного управління, запропоновано власне бачення їх змісту. Надано рекомендації щодо удосконалення чинного законодавства, що сприятиме дієвій імплементації антикорупційних реформ в Україні.

Ключові слова: корупція, методологія оцінювання корупційних ризиків, корупційні ризики, управління корупційними ризиками.

Sodomora P.

Методология оценки коррупционных рисков: административно-правовой аспект

Исследованы основные подходы к определению содержания и понятия методологии оценки коррупционных рисков в деятельности органов власти. Осуществлен анализ комплекса правил и процедур оценки коррупционных рисков. Раскрыты обязательные этапы процесса оценки коррупционных рисков в системе государственного управления, предложено собственное видение их содержания. Даны рекомендации по совершенствованию действующего законодательства, будет способствовать действенной имплементации антикоррупционных реформ в Украине.

Ключевые слова: коррупция, методология оценки коррупционных рисков, коррупционные риски, управление коррупционными рисками.

Sodomora R.

The main approaches to determining the content and concept of methodology for assessing corruption risks in the activities of public authorities are studied. An analysis of a set of rules and procedures for assessing corruption risks. The obligatory stages of the process of corruption risk assessment in the system of public administration are revealed, the own vision of their content is offered. Recommendations for improving the current legislation that will contribute to the effective implementation of anti-corruption reforms in Ukraine are provided.

Keywords: corruption, methodology of corruption risk assessment, corruption risks, corruption risk management.

Постановка проблеми. Від правильного розуміння сутності корупції значною мірою залежить формування стратегії і тактики антикорупційної діяльності, постановка її цілей, визначення сил і засобів протидії. Аналіз антикорупційної діяльності в Україні переконує в тому, що основна увага органів, які здійснюють протидію корупції, зосереджується на правоохоронних та репресивних заходах, а найбільші зусилля витрачаються для реагування на такі корупційні прояви, які не належать до найбільш небезпечних видів. Це вимагає відповідного коригування антикорупційної

політики на державному та відомчому рівнях, яка має ґрунтуватися на поєднанні профілактичних, правоохоронних і репресивних заходів – комплексному їх використанні. При цьому пріоритет має надаватися профілактичним заходам.

Зведення корупції до певного виду правопорушень є однією з найбільш істотних помилок у розумінні корупції.

Корупція – це соціальне явище, яке має соціальну обумовленість, соціальні закономірності розвитку та здійснює негативний вплив на соціальні процеси. Існуючи в суспільстві та будучи породженням суспільних відносин, корупція пронизує різні соціальні сфери суспільства, по-різному деформує суспільні відносини.

З вищенаведеного випливає, що методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади відіграє важливе значення для розвитку громадянського суспільства та правової держави. Оскільки дозволяє визначати умови та причини, що заохочують (стимулюють), викликають або дозволяють скоєння посадовою особою при виконанні нею функцій держави або місцевого самоврядування діянь, які можуть призвести до вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Мета статті – здійснити аналіз методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади. Надати рекомендації щодо удосконалення чинного законодавства, що сприятиме дієвій імплементації антикорупційних реформ в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичну основу становлять наукові дослідження і публікації з питань оцінки корупційних ризиків у системі державного управління провідних вчених, зокрема А.Волошенко, О. Овчаренко, С. Красноусов і Н. Хлонова та інші. Завдяки працям цих вчених, частково були розглянуті теоретико-методологічні підходи до здійснення оцінки корупційних ризиків та рівнів корупції. Водночас спеціальні комплексні дослідження щодо визначення цілей, завдань та об'єктів оцінки корупційних ризиків у системі державного управління, а також щодо розробки етапів здійснення такої оцінки не проведені.

Виклад основного матеріалу дослідження. Тлумачення слова «corruptio» як «псування» і «розбещування», що подають енциклопедичні словники, підкреслює перш за все глибинну сутність корупції як соціального явища. Образно кажучи, таке розуміння корупції свідчить про розбещення певних службових осіб владних структур владою і розкладання системи державної влади. Символічним у цьому розумінні також є і те, що тлумаченню терміна «корупція» у багатьох словниках і енциклопедіях передують визначення іншого терміна латинського походження – «корозія», що перекладається як «роз'їдання» й «руйнування».

Співвідносячи ці два поняття, корупцію можна розглядати як різновид соціальної корозії, яка роз'їдає і руйнує органи державної влади, державу і суспільство в цілому. В її основі, зокрема, лежать такі вікові традиції взаємодії у суспільстві, як «послуга за послугу», «do ut des» («даю, щоб ти дав»).

Корупція спотворює суспільні відносини, порушуючи нормальний (правильний, справедливий) порядок речей в суспільстві, внаслідок чого настає «порча», «корозія» влади. Це спотворення – порушення суспільних відносин – має характер ланцюгової реакції.

Соціальна сутність корупції проявляється також у її загальному і глобальному характері. Це явище присутнє у всіх політичних системах, притаманне всім країнам світу. Зловживають державні посадові особи, як в

країнах з ринковою економікою і надзвичайно високим рівнем демократії, так і в країнах з адміністративно-командною системою економічного господарювання та тоталітарним політичним режимом. Продаються як службовці, які отримують мізерну офіційну платню за свою працю, так і службовці, які мають дуже високі офіційні доходи. За оцінками фахівців сукупно, тільки на хабарі у світі щорічно витрачається сотні млрд. доларів США, що перевищує національний валовий дохід багатьох країн [1].

Так, тільки у сфері міжнародної торгівлі корупція наносить багатомільярдні збитки. Американські фірми-експортери стверджували, що вони часто програють вигідні контракти через те, що згідно із законом не мають права платити хабарі закордонним чиновникам. Навпаки, у більшості країн Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) хабарі іноземним партнерам не тільки не заборонялись, але навіть, могли бути списані з доходу під час сплати податків. Наприклад, у німецьких корпорацій такі витрати становили близько 5,6 млрд. доларів США на рік. Ситуація змінилася лише наприкінці 1997 року, коли країни ОБСЄ підписали «Конвенцію про боротьбу з даванням хабарів іноземним державним посадовим особам за здійснення міжнародних ділових операцій». На виконання конвенції, протягом подальших років було прийнято закони, що забороняють явним чином, національним компаніям давати хабарі кому б то не було. Вказане є також прикладом того, що інколи потрібні спільні зусилля багатьох країн, щоб уникнути негативних наслідків такого соціального явища, як корупція.

У тих країнах, де корупція поширена значною мірою, вона із соціальної аномалії перетворюється на правило і виступає звичним засобом вирішення проблем, стає нормою функціонування влади і способом життя значної частини членів суспільства. За таких обставин у суспільній психології відбувається злам – люди у своїй поведінці з самого початку психологічно налаштовані на протиправні способи вирішення питань. У країнах, де прояви корупції трапляються порівняно рідко, це явище у громадській свідомості асоціюється з великим злом для держави та її громадян і не справляє суттєвого впливу на суспільне життя.

Враховуючи вище сказане, Національне агентство з питань запобігання корупції своїм рішенням затвердило Методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади [2].

Ця Методологія визначає комплекс правил і процедур щодо оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади а також дозволяє аналізувати умови та причини, що заохочують (стимулюють), викликають або дозволяють скоєння посадовою особою при виконанні нею функцій держави або місцевого самоврядування діянь, які можуть призвести до вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Нормативно-правова база та її реалізація Національним агентством з питань запобігання корупції й іншими органами державної влади демонструє кілька позитивних тенденцій:

- 1) загалом, існує повний пакет методологічних документів, необхідний для оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, державних компаніях, а також компаніях приватного сектору;
- 2) нормативно-правова база по цьому напряму функціонує лише декілька місяців, незважаючи на це, продемонстровано достатньо високий рівень відповідності проведення оцінок корупційних ризиків на рівні центральних органів виконавчої влади з репрезентативними результатами [3].

Очевидно, що Методичні рекомендації щодо підготовки

антикорупційних програм органів влади певну кількість загалом технічних моментів можна було б удосконалити, адже документу всього декілька місяців, і його від початку ще можна вважати «живим».

Ефективність оцінювання корупційних ризиків обмежують три зовнішніх чинники.

1. Якщо органи влади не бажають проводити оцінювання корупційних ризиків, НАЗК практично нічого не може з цим зробити. Було б наївним вважати, що одна агенція зможе впорядкувати всі органи державної влади у цій сфері відання належним чином.

2. Регуляторні рамки встановлюють власні обмеження. Законом України «Про запобігання корупції» не передбачено жодних строків або ж ефективних санкцій для керівників органів державної влади або державних підприємств. Навіть жорсткіша правова база ніколи б не змогла «змусити» органи державної влади проводити належні оцінки корупційних ризиків. Результат оцінювання корупційних ризиків достатньо м'який за характером та дискусійний, і його практично неможливо оформити у вигляді дисциплінарного або аналогічного правопорушення. Окрім усього зазначеного вище, деталізація зобов'язань органів державної влади у Законі України «Про запобігання корупції» могла б підвищити відповідальність їх керівників (шляхом внесення приписів НАЗК відповідно до частини другої Статті 12 ЗЗК).

3. Зважаючи на те, що оцінка корупційних ризиків існувала у вигляді формальної вимоги у рамках антикорупційної нормативної бази протягом багатьох років до 2014 року, така оцінка ніколи не проводилась на практиці, а радше методом «копіювання та вставки». Таким чином, сприйняття державними службовцями (та й громадянами) корупційних ризиків таке ж як і корупції, а їх оцінка – як розслідування правоохоронних органів [4].

Зважаючи на вказані вище зовнішні обмеження, той прогрес, якого вдалося досягти НАЗК у такі стислі терміни, варті схвалення. Можна окреслити наступні основні напрями, з метою вдосконалення системи оцінювання корупційних ризиків:

- запровадження онлайн-платформи, до якої можуть підключитись усі суб'єкти оцінювання корупційних ризиків задля стандартної ідентифікації корупційних ризиків, їх оприлюднення та вимірювання прогресу на шляху до їх мінімізації (як показує успіх кількох країн у цьому напрямі);

- щоб НАЗК надавало консультаційну підтримку та проводило вивчення звітів за результатами оцінки корупційних ризиків. Проведи глибших перевірок якості проектів оцінювання корупційних ризиків (аналіз проектів звітів за результатами оцінки корупційних ризиків на предмет їх відповідності формальним вимогам, достовірності, а також, чи вони надають лише обмежену картину того, якими реально можуть бути корупційні ризики);

Висновки. Підсумовуючи висловлені наукові позиції, під корупційним ризиком слід розуміти систему дій, які виникають при певних обставинах у процесі діяльності суб'єктів публічної адміністрації та створюють небезпеку вчинення корупційного або пов'язаного із корупцією правопорушення.

Слід також пам'ятати про те, що оцінки корупційних ризиків мають власні обмеження з огляду на те, що в зацікавлених сторін може бракувати волі на їх проведення. Швидше за все, оцінювання корупційних ризиків також не зможе зарадити неформальним мережам політичних еліт, що залучені до великих корупційних схем. Більше того, брак кадрових або бюджетних ресурсів часто може сповільнювати реформаторські зусилля. Незважаючи на це, оцінювання корупційних ризиків тримає необхідний рівень

поінформованості і дискусії щодо існуючих корупційних ризиків. Більше того, оцінювання корупційних ризиків дозволяє поступово йти вперед, нехай і маленькими кроками, адже вплив такої оцінки може бути помітним не відразу.

Підсумовуючи вище сказане, хочемо надати деякі рекомендації щодо більш ефективної оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади.

1. До Методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм органів влади слід внести поправки шляхом збільшення кількості питань про існуючі на сьогодні корупційні ризики.
2. Питання слід зробити такими, щоб вони не потребували додаткових пояснень. Кожне питання слід супроводжувати ілюстрацією корупційного ризику, чинника ризику або заходом щодо його усунення, а також, яким чином можна послабити такий ризик.
3. НАЗК слід крок за кроком розширювати свою роботу з оцінки ризиків, поширюючи її на специфічні ризики у таких секторах, як освіта, охорона здоров'я, митниця, податкова, поліція, тощо.
4. До Методичних рекомендацій щодо підготовки АК програм слід додати більше «практичних правил», які простіше зрозуміти простим громадянам і легко запам'ятати. Це, зокрема, стосується визначення понять «корупції» та «корупційного ризику».
5. НАЗК слід постійно оновлювати список ризиків на базі звітів за результатами оцінки корупційних ризиків органів влади, а також існуючих та нових ОКР звітів міжнародних та закордонних організацій.
6. У середньостроковій або довгостроковій перспективах слід зважити на можливість запровадження активної онлайн-платформи для збору актуальних питань про корупційні ризики та можливості їх пом'якшення.
7. Розглянути можливість додати до Методичних рекомендацій щодо підготовки АК програм окремий розділ, який би розширив оцінку корупційних ризиків органом державної влади і на адміністративні послуги, що надаються громадянам, та взаємодію з іншими зацікавленими сторонами у рамках відповідного тематичного напрямку такого державного органу, навіть, якщо така робота не є безпосередньою сферою відповідальності цього державного органу.
8. Підвести законне підґрунтя для НАЗК для провадження власної оцінки корупційних ризиків в органах державної влади та зобов'язати органи державної влади співпрацювати з Національним агентством у цій сфері. Таке підґрунтя має включати повноваження на проведення позапланових ОКР.
9. Дидактичний вигляд Методичних рекомендацій щодо підготовки АК програм слід доповнити змістом, ілюстраціями, діаграмами, прикладами, ключовими моментами, тощо, а також матеріалами для підвищення рівня загальної обізнаності для посадовців та громадян.
10. Методичні рекомендації щодо АК програм із часом слід розширити й додати до них більше заходів з усунення ризиків із конкретнішими деталями.
11. Хоча органам державної влади слід дозволити формулювати результати своїх заходів з усунення ризиків на власний розсуд, залишкові ризики мають стати обов'язковим елементом, що визначається Методичними рекомендаціями щодо антикорупційних програм.
12. Переглянути Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади та Методології оцінювання

корупційних ризиків у діяльності органів влади, щоб повністю гармонізувати обидва документи у частині оцінки корупційних ризиків.

Список використаних джерел

1. Запобігання та протидія корупції: навч. посіб. / А. М. Михненко, О. В. Руснак, А. М. Мудрак, С. О. Кравченко [та ін.]; за ред. проф. А. М. Михненка – [3-є вид., доп. і перероб.]. – К.: НАДУ, – 2013. – 625 с.
2. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : рішення Нац. агентства з питань запобігання корупції № 126 від 02.12.2016 р. // БД «Законодавство України» / ВР України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z171816>.
3. Бугайчук К. Л. Корупційні ризики: поняття, класифікація, методологія оцінки, заходи усунення [Електронний ресурс] / К. Л. Бугайчук. – Режим доступу: http://www.univd.edu.ua/general/publishing/konf/31_03_2017/pdf/15.pdf.
4. Організація запобігання та протидії корупції в Україні: навч. посіб. / С. М. Клімова, Т. В. Ковальова. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2012. – 200с.