

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ, УПРАВЛІННЯ,
ПРАВА ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
КАФЕДРА ПІДПРИЄМНИЦТВА І ПРАВА**

Освітньо-професійна програма Зв'язки з громадськістю
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Ступінь вищої освіти Магістр

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ

Завідувач кафедри

Ханлар МАХМУДОВ

07 грудня 2021 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: **«Оцінка і мінімізація корупційних ризиків в державному
управлінні України»**

виконав здобувач вищої освіти заочної форми навчання

Самофал Владислав Леонідович

Керівник кваліфікаційної роботи

Олександр СЕНЬ

Полтава – 2021 року

ЗМІСТ

| | |
|---|----|
| ВСТУП | 5 |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ | 9 |
| 1.1. Поняття та класифікація корупційних ризиків в державному управлінні | 9 |
| 1.2. Фактори впливу виникнення корупційних ризиків у державному управлінні | 15 |
| Висновок до розділу 1 | 23 |
| РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМИ ОЦІНКИ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ | 25 |
| 2.1. Методичні основи оцінювання корупційних ризиків в державному управлінні | 25 |
| 2.2. Послідовність оцінювання корупційних ризиків в державному управлінні | 31 |
| Висновок до розділу 2 | 39 |
| РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ МІНІМІЗАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ ТА ЇХ КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ | 41 |
| 3.1. Посилення державного контролю щодо мінімізації корупційних ризиків | 41 |
| 3.2. Шляхи подолання обмежень, що унеможливають формування та розвиток лідерства в системі органів публічної влади в Україні | 47 |
| Висновок до розділу 3 | 54 |
| ВИСНОВКИ | 56 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 59 |
| ДОДАТКИ | 67 |

ВСТУП

Актуальність теми. На сучасному етапі розвитку нашої країни одним із найважливіших завдань усієї системи державного управління є створення ефективної державної антикорупційної політики. Сьогодні корупція в Україні по праву вважається однією з головних гальмівних сил, які можуть повністю знищити всі демократичні здобутки незалежної України та спотворити результати реформ в нашій державі останніх років.

Ефективна державна антикорупційна політика має бути зосереджена насамперед на розробці та впровадженні механізмів, які сприяють усуненню та усуненню умов і причин корупційної поведінки в державному управлінні, а не лише на посиленні відповідальності та покарання, спрямованих на корупцію. Так само і наші західні партнери, які в останні роки дуже успішно сприяли запровадженню в Україні провідних міжнародних антикорупційних механізмів, наголошують на необхідності запобігання корупції.

Вагомий внесок у теоретичне обґрунтування загальних обставин, що зумовили виникнення та поширення феномену корупції зробили: О. Кальман, О. Маркєєва, О. Прохоренко, С. Рогульський, В. Сташис, М. Хавронюк та ін. У своїй академічній роботі вони розглядають найважливіші термінологічні підходи до визначення сутності та причин сучасної корупції, оцінюють конкретні фактори, які мають на неї вирішальний вплив.

Крім того, роботи таких видатних учених як Ю. Буравльова, М. Голомша, Н. Діденко, Г. Кохан, Є. Молдован, Є. Невмержицький, В. Олуйко, Т. Попченко, В. Соловійов, С. Серьогін, В. Тимощук, Ю. Уточкін, Г. Яковенко та інших визначили загальні механізми, стандарти відповідальності та види контролю та наголошують на способах протидії корупції серед державних службовців та правоохоронців.

Незважаючи на велику кількість теоретичних і практичних наукових здобутків у сфері боротьби з корупцією на державній службі, механізми запобігання та запобігання корупційним ризикам у державному управлінні

нашої країни ще недостатньо досліджені, особливо в поточній реформі. контекст. Усі ці фактори зумовили вибір теми дослідження, особливо у напрямку вдосконалення механізмів державного управління корупційними ризиками, що робить його актуальним як у теоретичному, так і в практичному плані.

Зв'язок роботи з науковими темами. Кваліфікаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт Полтавського державного аграрного університету за темою «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0117U003104, 2017-2026 рр.).

Мета і завдання дослідження. Метою кваліфікаційної роботи є науково-теоретичне обґрунтування оцінки корупційних ризиків, а також визначення напрямів розвитку механізмів мінімізації корупційних ризиків та їх контроль у системі державного управління України.

Для досягнення цієї мети необхідно було вирішити наступні завдання:

- ознайомитись із теоретичними засадами визначення корупційних ризиків у державному управлінні;
- проаналізувати механізми оцінки корупційних ризиків у системі державного управління України;
- розкрити напрями розвитку механізмів мінімізації корупційних ризиків та їх контроль у системі державного управління України.

Об'єкт дослідження. Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що формуються в процесі оцінки і мінімізації корупційних ризиків в державному управлінні України.

Предмет дослідження. Предметом дослідження є сукупність теоретичних, методичних та практичних проблем, що виникають в процесі оцінки і мінімізації корупційних ризиків в державному управлінні України.

Методи дослідження. Методологічно-теоретичною основою дослідження є основи економічної теорії та теорії державного управління, а також наукова робота вітчизняних та зарубіжних вчених з питань запобігання

та боротьби з корупцією. У роботі використано методи, які застосовуються на емпіричному та теоретичному рівні, а саме: порівняльний аналіз; логіко-семантичні; історичний метод; аналіз і синтез; системний аналіз; абстрактно-логічний.

Інформаційна база. Інформаційною основою кваліфікаційної роботи стали ратифіковані міжнародні документи, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та інші чинні нормативно-правові акти з питань запобігання та боротьби з корупцією, а також політичні документи та аналітичні матеріали від громадських організацій, наукові праці українських та зарубіжних вчених, матеріали періодичних видань.

Наукова новизна одержаних результатів. Окремі положення і висновки кваліфікаційної роботи мають наукову і практичну цінність. До елементів наукової новизни можна віднести:

набуло подальшого розвитку:

окреслення шляхів посилення державного контролю щодо мінімізації корупційних ризиків;

узагальнення шляхів зміцнення ролі громадського контролю щодо запобігання корупційних ризиків у державному управлінні.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що деякі теоретичні, методологічні та науково-практичні положення та рекомендації дослідження можуть бути використані у роботі державних органів щодо вдосконалення методичного та організаційного забезпечення впровадження механізмів оцінки та мінімізації корупційних ризиків у державному управлінні.

Результати даного дослідження також можуть бути використані в навчальному процесі, особливо для здобуття ступеня магістр за спеціальністю «Державне управління та адміністрування».

Апробація результатів дослідження. Основні результати дослідження за темою кваліфікаційної роботи оприлюднені у формі доповідей.

Публікації. За результатами проведеного дослідження опубліковано тези:

– «Участь громадськості в процесі проведення аналізу та оцінки корупційних ризиків в діяльності державних інституцій», яку включено до збірника матеріалів наукових досліджень молодих учених кафедри публічного управління та адміністрування «ТЕРИТОРІЯ НАУКИ». Частина 2. Полтава : ПДАУ, 2021.

– «Участь громадськості у розробці та вжитті заходів щодо мінімізації корупційних ризиків», яку включено до збірника матеріалів наукових досліджень молодих учених кафедри публічного управління та адміністрування «ТЕРИТОРІЯ НАУКИ». Частина 3. Полтава : ПДАУ, 2021.

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Основний зміст викладено на 67 сторінках друкованого тексту, робота містить 2 таблиці, 6 рисунків та 2 додатки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

1.1. Поняття та класифікація корупційних ризиків в державному управлінні

Корупція є глобальною проблемою світової спільноти та загрозою для сучасної цивілізації, оскільки перешкоджає безперервному функціонуванню та соціально-економічному розвитку будь-якої держави. Якщо для одних країн боротьба з корупцією справді є боротьбою за розвиток, то для інших – за виживання суспільства, збереження державності та територіальної цілісності. Сьогодні в нашій державі також дуже гостро стоїть проблема корупції, яка стала реальною загрозою правам і свободам людини і громадянина, верховенства права і демократії, порядку і соціальної справедливості, а також перешкоджає стабільному економічному розвитку суспільства і суспільства. Держава [4, с. 150].

Згідно з рейтингом корумпованих держав TRACE Matrix, який наприкінці 2014 року представили американська некомерційна торговельна асоціація TRACE International та аналітичний центр Rand Corporation, Україна посідає 132 місце з 197 країн за рівнем корупційних ризиків. Сусідами України у рейтингу стали Африканська Республіка Джібуті та Аргентина [81].

У цьому рейтингу країни були оцінені за чотири основними критеріями:

- як бізнесу потрібно взаємодіяти з державою;
- які антикорупційні закони існують в країні та як вони реалізуються;
- наскільки прозорі державні служби та процедури;
- чи є реальна можливість громадського контролю за всіма цими процесами.

Водночас найгірший результат в Україні щодо взаємодії бізнесу та влади – 69 із 100 можливих, що говорить про досить високі ризики для економіки в нашій країні, пов'язані з корупцією у державній службі.

Таким чином, корупція стала руйнівним явищем у нашій державі, що може призвести до надмірної активності державних діячів та державних розпорядників, перешкоджати сталому економічному розвитку, загрожувати багатьом елементам конституційного та соціального ладу, що загрожують національній безпеці. У контексті реформування державної служби та особливо з огляду на фінансово-економічну кризу в Україні ризик корупції на сьогодні є невід'ємною частиною управління. Корупційні ризики становлять значну загрозу, насамперед, системі державного управління України, діяльність якої пов'язана з розподілом бюджетних коштів та майна, а також наданням адміністративних послуг, що об'єктивно створює високу ймовірність корупції.

У сучасній науковій літературі досі не існує єдиного підходу до визначення поняття «корупція» та переліку можливих проявів. На нашу думку, це можна пояснити тим, що сама корупція, як загальне поняття, є багатогранним соціально-економічним, політичним і моральним явищем, що складається з низки пов'язаних протиправних і неетичних дій, і тому важко дати вичерпну оцінку. перелік його ознак і ймовірних проявів.

Водночас термін «корупція» означає вимагання, пропонування, дачу чи одержання чи можливість одержання хабара чи іншої неправомірної вигоди, прямо чи опосередковано, що порушує належне виконання зобов'язання особою, яка отримує хабар, неправомірні вигоди або можливості, такі переваги або поведінка такої особи [79].

Останнім часом термін «ризик корупції» також все частіше вживається в чинному українському законодавстві, при цьому органи влади навіть відповідають за розробку механізмів виявлення, оцінки та усунення цих ризиків. Такі положення містяться, наприклад, у Законах України «Про

запобігання корупції», «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на період 2014-2017 років».

Корупційні ризики в комплексі правил законодавчо визначаються як чинники, що спричиняють корупцію, і обмежуються законодавцем у межах певної нормативно-правової норми (конструкції), яка може містити норми щодо ймовірності корупції. При цьому можна стверджувати, що наявність нормативних документів, які так чи інакше регулюють діяльність органів влади чи громадських діячів, сприяють корупційним ризикам при здійсненні цих повноважень та рішень державного управління.

Віднесення факторів корупції лише до категорії факторів, що сприяють виникненню (проявленню) корупційних ризиків, прямо зазначено у главі 3 пункту 2 рішення Національного агентства з питань запобігання корупції, яким передбачено, що визначення корупційних ризиків врегульовано.

За таких обставин ми вважаємо, що заміна або ідентифікація цих двох понять не дає можливості всебічно розглянути корупційні ризики в системі державного управління, включаючи ризики, пов'язані з державними функціями, управлінськими рішеннями, адміністративними послугами чи процедурами [73, с. 74].

Загалом, аналіз різних інтерпретацій терміну «корупційний ризик» (Додаток А) виявляє схожість у більшості з них, а відмінності полягають переважно в підході та підході авторів до розуміння природи та структури ризику. Загалом Сфера застосування та наслідки зокрема.

Враховуючи аналіз наведених визначень та вищезазначеного, логічний синтез дає змогу сформулювати власну вдосконалену концепцію «ризик корупції» в державному управлінні. Тому ми пропонуємо розуміти ризик виникнення корупції в системі державного управління як сукупність причин і факторів, притаманних системі державного управління, та визначити можливість корупційної поведінки, що підвищує ризик негативних наслідків для життєво важливих інтересів особи.

Іншим терміном, який безпосередньо пов'язаний і характеризує структуру ризику, є категорія – «фактор ризику», яка використовується в сучасній науковій літературі як з гуманітарних, так і з технічних наук, часто розкриваючи її зміст і компоненти Системи, що визначають це явище. Тому фактор ризику корупції в системі державного управління запропоновано з метою розуміння факторів та інших обставин, які породжують, стимулюють чи іншим чином сприяють корупційній поведінці державних діячів [36, с. 304].

Тому ми наводимо загальну класифікацію корупційних ризиків у державному управлінні, в основу якої наведено існуючі види корупції та можливі сфери їх виникнення (рисунк 1.1).



Рис. 1.1. Класифікаційні ознаки корупційних ризиків у системі державного управління [46, с. 123]

За факторами, що виникають, корупційні ризики можна поділити на зовнішні та внутрішні. Водночас зовнішні ризики тісно пов'язані із загальними недоліками системи державного управління і можуть бути викликані різними зовнішніми факторами: правовими, економічними, політичними, соціальними тощо.

Внутрішні ризики – ризики, безпосередньо пов'язані з діяльністю в державному управлінні:

- неформальний характер відносин працівників;
- некерованість підлеглих з боку керівництва;
- незаконне використання посадовими особами різноманітних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, управлінні тощо.

Залежно від походження факторів, що лежать в основі ризику корупції, ми пропонуємо їх поділити на:

- ризики, зумовлені організаційними факторами;
- ризики, зумовлені юридичними факторами;
- ризики, зумовлені економічними факторами;
- ризики, зумовлені соціальними факторами;
- ризики через політичні чинники тощо.

Залежно від корупційної проблеми ризики можна розділити на групи: ризики у вищому уряді та ризики у нижчому уряді.

До першої групи ризику належать посади вищого та середнього рівня, які безпосередньо пов'язані з відповідальними управлінськими рішеннями, які мають високу ціну (розподіл бюджету та спонсорство, державні закупівлі, продаж державного майна тощо). До другої групи належать посади середнього та нижчого рівня, пов'язані з постійною взаємодією державних службовців з підприємствами, організаціями та громадянами [37, с. 96].

Слід зазначити, що обидві сторони корупційної угоди можуть належати до одного державного органу, що також є різновидом корупції, яку зазвичай називають «вертикальною» корупцією. Зазвичай це міст між верхнім і нижнім рівнями корупції.

Залежно від типу взаємодії між суб'єктами корупції ризики можуть бути: децентралізованими; централізоване «знизу вгору» і централізоване «зверху вниз».

У децентралізованій корупційній поведінці кожен суб'єкт діє за власною ініціативою, і відносини часто хаотичні. Водночас при централізованій корупції взаємодія суб'єктів корупційних правовідносин безпосередньо підпорядкована «знизу» або навпаки.

За сферами державного управління корупційні ризики можна поділити на [19]:

- фінансовий менеджмент та бюджетні ризики;
- ризики управління нерухомістю;
- ризики в освіті, охороні здоров'я;
- ризики, пов'язані із соціальним захистом та інші.

За характером державної влади, на якій базується ризик корупції, класифікацію, на нашу думку, можна представити так:

- ризики, пов'язані з повноваженнями на видачу (анулювання, призупинення) дозволів;
- ризики, пов'язані з повноваженнями державного нагляду та контролю;
- ризики, пов'язані з бюджетним контролем, тендерами та іншими фінансовими повноваженнями;
- ризики, пов'язані з повноваженнями з управління активами та надання адміністративних послуг;
- ризики, пов'язані з використанням процесуальних повноважень та розпорядженням інформацією з обмеженим доступом тощо.

Крім того, можна диференціювати ризики залежно від форми корупції, зокрема ризики, пов'язані з:

- хабарництво (або отримання неправомірної вигоди);
- зловживання службовим становищем;
- легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом;
- несанкціоноване збагачення;

- зловживання та/або шахрайство із залученням державних коштів та майна;
- незаконне заняття підприємницькою діяльністю;
- незаконне лобіювання, протекціонізм тощо.

Залежно від виду тимчасового прояву ризику корупції можуть бути: постійними або тимчасовими. Загалом постійний ризик корупції характерний для всього періоду державного управління і пов'язаний з впливом постійних (постійних у часі) факторів і причин. Тимчасовий ризик корупції – це постійний ризик, який виникає лише на певних етапах або протягом певного періоду державного управління [20, с. 106].

З нашої точки зору, добре продумана детальна класифікація корупційних ризиків не претендує на повноту, а постійно змінюється та розширюється. Тому що сталий розвиток зв'язків з громадськістю, запровадження нових механізмів державного управління, розвиток інформаційних технологій і практично відсутність реальної боротьби з корупцією в країні сприяють появі нових форм і методів корупційної поведінки, а отже, чисельності та різноманіття корупції. ризику в країні має тривалий ріст.

1.2. Фактори впливу виникнення корупційних ризиків у державному управлінні

Корупція в нашій державі досі справедливо сприймається суспільством як складне соціальне явище, яке, як невід'ємна частина нашого повсякденного життя, впливає на всі сторони політичного та соціально-економічного розвитку держави, загрожує демократії та правам людини, загрожує національній безпеці [8, с. 173].

Цю проблему можна вирішити лише шляхом впровадження низки антикорупційних заходів, які необхідно послідовно впроваджувати в кожній

сфері державного управління. Такий комплекс заходів має бути спрямований не лише на ліквідацію корупції як явища, а й насамперед на виявлення причин корупційних ризиків, які можуть сприяти виникненню корупційної поведінки.

Правильне та чітке визначення причин та умов виникнення корупційних ризиків в державному управлінні України дозволить, на нашу думку, більш точно розробляти та впроваджувати антикорупційні заходи, які відповідають реальним корупційним планам країни та стануть єдиним цілим найефективніших механізмів запобігання корупції.

З огляду на причини виникнення корупційних ризиків у державному управлінні, науковці схиляються до того, що сучасні корупційні ризики можуть мати безліч компонентів – організаційних, правових, економічних, соціально-політичних, технічних, культурних і навіть ментальних. При цьому всі автори поділяють думку, що основними причинами корупційного ризику можуть бути явища та процеси, які впливають на корупційні дії у сфері державного управління.

В.В. Побережний аналізує природу та причини корупції в державній системі, а також наголошує: «Корупційні ризики є результатом відсутності правового механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, що виникають у діяльності виборних посадових осіб; нерегульовані процедури та механізми лобіювання інтересів громадян у виборних органах, особливо в органах місцевого самоврядування» [54, с. 81].

Відомий дослідник корупції А.В. Понеделков, з огляду на причини можливого виникнення корупційних ризиків у системі місцевого самоврядування слушно зазначає: «Основу корупційних ризиків складають різні фактори, які можна класифікувати такі:

- 1) організаційні фактори;
- 2) соціальні фактори, такі як значний розрив в оплаті праці працівників державного, муніципального та приватного секторів;
- 3) економічні чинники, які перевершують низька конкуренція;

- 4) політичні фактори, особливо недосконалий механізм фінансування політичних партій та виборчих кампаній;
- 5) неефективна кадрова політика».

Узагальнення наявних у наукових джерелах різних підходів до виявлення причин корупційних ризиків (табл. 1.1) свідчить про схожість більшості з них, а відмінності полягають переважно у обраній авторами методології дослідження та їх масштабі.

Таблиця 1.1

Причини виникнення корупційних ризиків

| Автор, джерело | Причини |
|--|--|
| Доповідь Комітету з правових і політичних питань ОЧЕС [68] | політичне, економічне, соціальне, недосконале законодавство, моральне занепад суспільства, історико-культурні традиції |
| Аналітичний звіт Центру політико-правових реформ та Фонду «Демократичні ініціативи» [48, с. 18-19] | неадекватна оплата, надмірна суб'єктивність у справах державної служби, низький професійний рівень і моральний дух державних службовців, надмірний вплив керівника, відсутність прозорих правоохоронних процедур |
| С.Ж. Лазаренко [71] | суспільно-політичний, соціально-правовий, соціально-економічний, соціально-психологічний |
| В.В. Побережний [69] | Відсутність правового механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, нерегульовані процедури та механізми лобіювання інтересів громадян. |
| А.В. Понделков [72] | організаційна, соціальна, економічна, політична та неефективна кадрова політика |
| Л.М. Усаченко [70, с. 42-45] | політичні, економічні, правові, організаційно-ділові та соціально-психологічні |

Розслідування причин виникнення корупційних ризиків є обґрунтованими, не суперечать одне одному, враховують особливості окремих правових, економічних та соціальних систем, але часто відображають лише окремі аспекти та особливості об'єкта розслідування. Ми вважаємо, що це можна пояснити тим, що сама корупція, як родове поняття, є багатограним соціально-економічним, політичним і моральним явищем, яке складається з низки пов'язаних протиправних та неетичних дій, і тому його важко оцінити окремо. вичерпний перелік причин та умов корупційних ризиків, що дозволить відмежувати джерела потенційних корупційних явищ від тих, які не в усіх

випадках є корупційними. За даними джерел, причини корупційних ризиків можна поділити на зовнішні та внутрішні. Водночас до групи зовнішніх причин (іноді їх у літературі називають «загальними») можна віднести правові, політичні, економічні, соціальні тощо, але обов'язково пов'язані із загальними умовами системи державного управління.

Внутрішні причини (або іноді «безпосередні»), у свою чергу, визначаються організаційно-правовою діяльністю в рамках державного інституту, але можуть включати також економічну, соціальну та інші складові. До них належать: неправильна організація управління; погана професійна підготовка працівників; Відсутність належної виховної роботи; нездоровий морально-психологічний клімат у колективі тощо.

Залежно від психологічної складової та мотивів причин виникнення корупційних ризиків їх поділяють на об'єктивні та суб'єктивні.

Знову ж таки, до об'єктивних причин іноді можна віднести: особливості професійної діяльності – конфлікти та екстремальні робочі ситуації; Формалізм у прийнятті рішень та недбалість при виконанні службових обов'язків; відсутність ефективного контролю з боку керівництва; невірні судження при підборі та розстановці персоналу; неправильна виховна робота; несприятливі сімейні та побутові умови працівників тощо.

Наявність тісних неформальних стосунків між державними діячами в системі державного управління та економіки, «сім'я»; надмірне навантаження на окремого публічного діяча; несприятливий морально-психологічний клімат у державній установі; недостатній розвиток морально-ділових і вольових якостей громадського діяча; Невміння відокремити інтереси справи від інтересів власної кар'єри, схильність до корпоративності, позиціонування власної ексклюзивності – ці та ряд інших складових часто відносять до групи суб'єктивних причин корупційних ризиків.

О.Г. Шило, Н.В. Балинська, Л.М. Москвич до групи суб'єктивних причин корупційних ризиків відносять також обставини, пов'язані з рівнем професійної культури особи загалом та юридичною зокрема; правосвідомість

основного владного власника; не оптимальність кадрової політики у відповідальних органах; відсутність ефективної оцінки професійних якостей претендента на посаду; неефективність внутрішньої системи та зовнішнього контролю за професіоналізмом посадових осіб у відповідних органах; відсутність або неналежне функціонування професійних стандартів і систем навчання тощо [57].

З іншого боку, на нашу думку, найбільш прийнятною та загальною системою може бути систематизація причин корупційних ризиків залежно від обставин, за яких вони виникають, або можлива подальша реалізація, яка, зокрема, має враховувати всі можливі напрямки. і тому вона не буде настільки фрагментованою, як різні класифікації причин, розглянуті вище Авторами.

Під причинами організаційно-лідерської орієнтації, на нашу думку, можна розуміти причини, що стосуються помилок керівництва та працівників в управлінні державними установами, проблем з внутрішнім контролем, погано розроблених правил вирішення конфлікту інтересів та етичної поведінки працівників, слабкий правовий захист працівника від будь-якого впливу на нього при прийнятті рішень тощо, тобто умови, безпосередньо пов'язані з внутрішньою організацією державного органу.

Через економічну спрямованість все більше враховується кризова ситуація економіки, в якій переважають невизначеність прав власності, надмірний державний контроль над економікою, низька конкуренція та монополія державних установ у наданні адміністративних послуг.

Визначення причин корупції за формулою деяких зарубіжних економістів, так званої «формули Клітгаарда»:

$$\text{Корупція} = \text{Монополія} + \text{Свавілля} - \text{Відповідальність}$$

є в цьому сенсі досить лаконічним. На думку цих вчених, основою корупційної поведінки є розрахунок, а не пристрасть. При цьому людина схильна до корупційних дій, коли ризик низький, покарання м'яке, а прибуток дуже високий [81].

Розглядаючи причини соціальної орієнтації, вважаємо необхідним говорити про безпосередні стимули, які спонукають особу до корупційної поведінки. До сьогодні боротьбу з корупцією можна сміливо прирівняти до боротьби з людською неадекватністю. Корупція – це справді поєднання таких вад, як жадібність, заздрість, лінь і ненаситне бажання розкішного життя.

До причин соціальної орієнтації також можна віднести: значний розрив в оплаті праці працівників державного та приватного секторів; нестимулюючий характер пільг, пільг та гарантій, що надаються працівникам бюджетної сфери; недієздатна система обмежень і заборон під час проходження державної служби; «Кругова гарантія» в системі державного управління; Імунітет для осіб на вищих державних посадах.

При аналізі причин правової орієнтації насамперед слід враховувати наявність недосконалого законодавства, недоліків у правовій системі, які заважають суб'єктам легітимно відстоювати свої права та інтереси, правовий дисбаланс у функціях і повноваженнях різних державних установ, відсутність адміністративно-трудового регламенту, правова Непослідовність у нормотворчій діяльності, а також загальна нерішучість і непослідовність у реалізації демократичних засад суспільства [37, с. 93].

Сьогодні все частіше лунають заклики громадськості та міжнародних організацій зміцнити політичну волю в Україні для боротьби з корупцією. Деякі вчені пов'язують появу корупційних ризиків у системі державного управління з наявністю політичних причин для орієнтації. Таким чином, у процесі політичних дій учасники корупційних відносин, які зазвичай відстоюють власні корпоративні інтереси, негативно впливають на політичну систему суспільства, нехтуючи при цьому правовими механізмами державного управління.

Все більше експертів вважають такими основними причинами політичної орієнтації: неправильне формування політичної системи та повільний розвиток політичної структури суспільства; політична нестабільність, що проявляється в нестабільності існуючих політичних

інститутів; недосконалий механізм фінансування політичних партій та виборчих кампаній; Відсутність ефективного парламентського контролю за діяльністю вищих посадових осіб, у тому числі керівників правоохоронних органів; неефективна кадрова політика партії; нерозвинені інститути громадянського суспільства.

Розглядаючи причини виникнення корупційних ризиків у системі державного управління, ми вважаємо, що деякі автори виділяють також другорядні передумови виникнення корупційної поведінки, а саме [4, с. 151]:

- соціально-культурні, також через особливу роль, яку відіграють дружні та культурні відносини між сусідніми країнами. До них, зокрема, належать: національна культура та менталітет, що розвивалися з часом; деморалізація суспільства; недостатня інформованість та соціальна організованість громадян; соціальна пасивність до сильних;

- історичні, безпосередньо пов'язані з історичним минулим конкретної держави. До них належать: історично складена система норм бюрократичної поведінки; історично сформована національна культура, що відображає поблажливе ставлення до корупції; характеристика історичного розвитку; ненадання належного значення поняттям чесності та гідності;

- інформація про відсутність незалежних та об'єктивних засобів комунікації між владою та суспільством, у тому числі недостатня прозорість державного механізму поширення та захисту інформації, інформаційна асиметрія, відсутність реальної свободи слова та свободи преси, значна кількість закритих інформаційних зон, відсутність об'єктивного дослідження проблеми корупції та аналізу результатів боротьби з нею тощо;

- технічно, що виражається у функціонуванні громіздкої та неефективної системи звітності державного управління, недосконалості механізмів зворотного зв'язку між владою та громадянами, високому ступеню секретності в роботі державних установ, непрозорих критеріях просування на державну службу;

– географічний, який тісно пов'язаний з географічним положенням країни, розмірами її території та віддаленістю центральної влади від регіонів. Ця група обставин інколи супроводжується труднощами в управлінні та контролі за діяльністю місцевих чиновників (згадаймо комедію «Ревізор» М. В. Гоголя), а також державним контролем над природними ресурсами (що також стосується географічних умов), що зачіпає громадських осіб як одна з найбільш прибуткових сфер корупції;

– психологічно, пов'язане зі ставленням громадського діяча до виконання своїх службових обов'язків та загальною атмосферою службової діяльності державної установи. Зокрема, до них належать: розгляд посади громадського діяча та наданих повноважень лише як додаткових ресурсів, а часто як основного заробітку; загальна атмосфера схвалення (або мовчазного терпіння) корупційної поведінки працівників державних установ тощо;

– моральні, виходячи з рівня освіченості публічної людини, рівня її духовного розвитку та світогляду, внутрішнього ставлення до корупційної поведінки. Серед цих причин можна виділити: низький рівень моральної вихованості та свідомості; елементарні почуття заздрості публічної особи до колег або службовців у приватному секторі; прагнення до паразитичного способу життя, тобто життя за рахунок інших; абсолютне домінування матеріального підходу до основних життєвих цінностей тощо.

На нашу думку, такий детальний аналіз причин та умов виникнення корупційних ризиків у державному управлінні є необхідним для подальшого розвитку антикорупційного законодавства в державі, створення та реалізації відповідної антикорупційної стратегії.

Загалом, запропоноване дослідження першопричин корупційних ризиків у системі державного управління дасть змогу використовувати новітні системні підходи в українській науці та законодавстві для ефективного вибору та впровадження ефективних превентивних антикорупційних заходів та належної реалізації антикорупційних заходів. реформи. Розкриття сутності та змісту причин виникнення корупційних ризиків та їх класифікація дає

можливість подальшого дослідження наслідків корупційних ризиків та розробки та впровадження ефективних механізмів їх мінімізації в державному управлінні [3, с. 79].

Водночас ми вважаємо, що виявлення та класифікація причин корупційних ризиків, їх ретельна оцінка та можлива класифікація мають здійснюватися насамперед органами державного управління, оскільки вони краще усвідомлюють власну діяльність та слабкі сторони. При цьому оцінка владою корупційних ризиків має бути об'єктивною, безризиковою та нерозривно пов'язаною з розробкою чітких антикорупційних заходів та громадським контролем за їх виконанням.

Висновки по розділу 1

Дослідження теоретичних підходів до визначення корупційних ризиків у системі державного управління України, їх змісту, природи та класифікації дозволило сформулювати такі основні висновки:

На основі аналізу розглянутих категорій дається визначення терміну «корупційний ризик у державному управлінні», показано його зміст, детермінанти та структура.

Розглянуто існуючу систематизацію видів корупційних ризиків у різних сферах суспільних відносин з акцентом на їх неповноту та фрагментарність та запропоновано загальну вдосконалену класифікацію корупційних ризиків у державному управлінні залежно від видів корупції та можливих сфер їх виникнення. На думку автора, виникнення справді корупційних відносин є негативним наслідком прояву корупційних ризиків у державному управлінні.

Отже, види корупційних ризиків класифікуються за такими ознаками: 1) за факторами виникнення; 2) спосіб прояву в часі; 3) залежно від походження факторів, що лежать в основі ризику корупції; 4) у формі корупції; 5) залежно

від кола корупційних тем; 6) через характер державних повноважень; 7) характер взаємодії суб'єктів; 8) за сферами державного управління.

Розглянуто та проаналізовано причини виникнення корупційних ризиків та фактори ризику в системі державного управління, запропоновано групувати підмножину причин у більш загальні групи залежно від факторів, які сприяють виникненню корупційних ризиків.

Детально розглянуто та запропоновано систематизацію причин виникнення корупційних ризиків залежно від факторів, що лежать в основі їх виникнення або можливої реалізації. Причини виникнення корупційних ризиків у системі державного управління пропонується поділити на причини, викликані факторами: організаційно-економічні, економічні, соціальні, правові та політичні тощо. Також є змістовні та причинно-наслідкові зв'язки кожної з цих груп факторів.

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМИ ОЦІНКИ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

2.1. Методичні основи оцінювання корупційних ризиків в державному управлінні

Корупція є асоціальним явищем, яке може не тільки спровокувати кризи в різних сферах суспільного розвитку в державі, а й може вплинути на цілі групи країн, особливо в сферах державного управління, політики, зовнішньої та внутрішньої економіки країни.

Згідно з опитуваннями, корупція є однією з причин масових протестів в Україні наприкінці 2013 – початку 2014 років. Згідно з опитуванням Global Corruption Barometer, проведеним Міжнародною асоціацією Gallup, 36% українців були готові вийти на вулиці, щоб протестувати проти корупції. При цьому 74% респондентів впевнені в корупції в державному секторі та відсутності практичних дій з боку влади у боротьбі зі зловживанням корупцією.

На жаль, після перемоги Революції Гідності та демократичного обрання нового керівництва країни антикорупційна ситуація в нашій державі не сильно покращилася. У рейтингу World Corruption Perceptions Index CPI 2015, який у січні 2016 року представила неурядова організація Transparency International Ukraine, наша країна посідає 130 місце зі 168 місць і отримує лише 27 балів із 100 можливих. Українськими «колегами» за сумнозвісним Індексом протидії корупції є Іран, Камерун, Непал, Нікарагуа та Парагвай.

Такий високий рівень сприйняття та оцінки корупції громадянами нерідко експерти пояснюють відсутністю реального впровадження антикорупційних реформ, а також неефективною діяльністю правоохоронних органів та судів щодо виявлення, розслідування корупції та своєчасного вжиття заходів для притягнення винних до відповідальності або політичної приналежності.

Крім того, у 2016 році, згідно з останнім дослідженням Американської торгової палати (ACC), майже всі опитані компанії (або 98%) оцінювали корупцію як найпоширеніше явище в Україні, а більшість українських та європейських компаній, які працюють в нашій країні (або 73%) не бачать прогресу в боротьбі з корупцією за останні два роки. За даними цього ж дослідження, найефективнішими методами боротьби з корупцією є: зміна працівників у проблемних органах (72%), розумна заробітна плата (57%) та суворіші покарання за корупцію (47%). Водночас основними перешкодами на шляху подолання цього ганебного явища в Україні були: відсутність політичної волі влади (48%), опір реформам чинної влади (27%) та менталітет самих українців (17%).

Тому, на нашу думку, одним із пріоритетів державної антикорупційної політики в Україні на поточному етапі має стати створення та впровадження якісної системи виявлення та оцінки корупційних ризиків у державному управлінні, на що наголошувалося знову і знову нашими західними партнерами. Своєчасна та якісна оцінка корупційних ризиків допоможе виявити прогалини та недоліки в системі державного управління України, які загрожують виникненню корупційних відносин між державними службовцями.

Сьогодні в нашій державі за підтримки міжнародних організацій створюються необхідні концептуальні передумови для вжиття відповідних антикорупційних заходів для ефективної боротьби з корупцією, зокрема для моніторингу потенційних корупційних ризиків у державному управлінні, причин та умов виникнення корупції в державному управлінні, державний сектор тощо.

Саме процеси виявлення та оцінки корупційних ризиків є одними з пріоритетних завдань на порядку денному міжнародних організацій, таких 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.

Згідно з дослідженнями Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), оцінка корупційного ризику також необхідна для розуміння корупційної ситуації в країні, визначення та визначення пріоритетних цілей і завдань антикорупційних програм. з метою досягнення бажаних результатів антикорупційна діяльність.

На думку Міжнародного валютного фонду, наявність ризиків для свободи дій публічних діячів при налагодженні господарської діяльності неминує призводить до зловживань у системі державного управління. Водночас, згідно з дослідженням МВФ, із світової економіки у вигляді хабарів вилучається від 1,5 до 2 трлн доларів (близько 2% світового ВВП), що неминує підриває довіру до уряду та етичні стандарти громадян.

Проблема оцінки масштабів корупції та ризику корупції в державному управлінні на сьогодні є одним із центральних питань української антикорупційної політики. Зокрема, вимоги Закону України «Про запобігання корупції» зобов'язують спеціалізовані антикорупційні органи нашої держави розробити та затвердити методіку оцінки корупції в державі та ризиків корупції в державній діяльності [39]. Подібні положення містяться в Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки».

На початку 2017 року спеціально уповноважений орган у сфері протидії корупції – Національне агентство з питань запобігання корупції – за підтримки експертів ПРООН в Україні запусив Методологію оцінки корупційних ризиків в органах влади, яка намагається розробити алгоритм вперше в Україні розроблено та впроваджено оцінку ризику корупції в системі державного управління України.

Проте, на нашу думку, розробники методології лише запропонували основні формалізовані правила та процедури оцінки корупційного ризику при підготовці урядової антикорупційної програми або під час її періодичного перегляду. Крім того, методологія поки не містить необхідних підходів та інструментів для комплексного дослідження корупційних ризиків у

державному управлінні та навіть не розкриває метод наукового пізнання, його зміст, структуру та алгоритм. Крім того, він повністю базувався на європейських моделях оцінки корупційних ризиків, які ми детально розглянули в попередньому розділі цього дослідження, без урахування оцінки корупційних ризиків, які ми вже неодноразово обґрунтовували як незалежний контрольний рівень.

Причинами відсутності в Україні науково обґрунтованих методів можна вважати новизну та фрагментарність досліджень у цій галузі, а також відсутність наукової роботи з державного управління, яка була б комплексними дослідженнями з управління корупційними ризиками.

При цьому спільна робота «Принципи методики оцінки рівня корупції в Україні», розроблена у 2010 році Інститутом прикладних гуманітарних досліджень Міністерства юстиції України, не виконується та не виконується протягом багатьох років. . Оцінка корупційної ситуації в Україні.

Крім того, слід підкреслити, що дослідження недержавної корупції в Україні стикаються з тими ж теоретичними та методологічними проблемами, серед яких неможливість порівняння та співвіднесення різних показників у часі, відсутність аналізу непрямих показників корупції, зокрема інституційного потенціалу та стимулів для корупції. ; використання переважно кількісних методів оцінки, які не дають можливості досліджувати механізми корупції та виявляти корупційні ризики в різних сферах; Відсутність системи оцінки ефективності (ефективності) антикорупційних заходів щодо усунення (або мінімізації) конкретних корупційних ризиків тощо.

Все це приводить до висновку, що система реального моніторингу та оцінки корупції та корупційних ризиків сьогодні потребує подальшого дослідження та вдосконалення в Україні з метою ефективного її використання при розробці та реалізації державної антикорупційної політики. При цьому ми не намагаємося розробити єдину правильну національну методологію проведення такої оцінки корупційних ризиків, ми лише розкриваємо зміст та встановлюємо основні механізми цього процесу.

У сучасній науковій літературі під «оцінкою ризику» зазвичай розуміють систематичне визначення небезпек і визначення ступеня (розміру) ризику, що полягає в оцінці ймовірності наслідків. Водночас змістове визначення «оцінки корупційного ризику» науковцями та експертами державного управління дещо інше і, на нашу думку, більше орієнтоване на процес оцінки як форми діяльності державного управління.

Отже, згадана нами методологія трактує оцінку корупційних ризиків як процес виявлення, аналізу та безпосередньої оцінки корупційних ризиків. При цьому Національне агентство з питань запобігання корупції вважає, що така оцінка корупційних ризиків має базуватися на критеріях ймовірності виявлених корупційних ризиків та наслідків корупційних або пов'язаних з корупцією злочинів. З іншого боку, зміст Посібника з оцінки корупційних ризиків Ради Європи з методології оцінки корупційних ризиків, розробленого Антикорупційним проектом в Албанії (РАСА), полягає у визначенні факторів, пов'язаних з корупцією або її сприяння. Проте, ми вважаємо, що це визначення має бути більш релевантним процесу виявлення корупційних ризиків, а не розглядати механізм оцінки ризиків як діяльність з аналізу, визначення величини впливу та класифікації залежно від можливих негативних наслідків ризику. Експерти з Європейського Союзу розуміють оцінку корупційних ризиків як визначення та визначення пріоритетів ризиків. На їхню думку, яку ми повністю підтримуємо, розуміння природи корупційних ризиків, систем та можливих правових та комерційних наслідків є необхідною умовою для ефективною оцінки ризиків. У цьому випадку цей ризик є загальним рівнем ризику кожної системи без урахування існуючих механізмів контролю.

Основою діяльності спеціального антикорупційного органу Литовської Республіки є застосування певних задалегідь визначених критеріїв (причин) для оцінки корупційних ризиків.

Так, вони розрізняють такі критерії:

– наявність прецеденту будь-якого негативного впливу певних процедур чи нормативних актів на поведінку посадових осіб;

- необхідність удосконалення загальної системи внутрішнього контролю інституту;
- наявність дискримінаційних рішень установою в інтересах окремих категорій установ;
- наявність самостійності установи у використанні коштів державного бюджету;
- інформація, отримана в результаті наших власних розслідувань тощо.

Узагальнюючи наведені вище визначення складових оцінки корупційного ризику в державному управлінні як процесу оцінювання, ми маємо можливість створити порівняльну таблицю, щоб наочно проілюструвати схожість та особливості цієї категорії серед різних авторів та різні підходи до її трактування (таблиця 2.1).

Таблиця 2.1

Зміст оцінки корупційних ризиків у системі державного управління

| Підхід | Визначення | Автор, джерело |
|--|--|------------------------------------|
| як процес дослідження факторів ризику | Процес виявлення, аналізу та безпосередньої оцінки ризику корупції | Методологія НАЗК [41] |
| | Процес виявлення інституційних факторів, що заохочують або сприяють корупції, та розроблення рекомендацій щодо усунення наслідків їх впливу. | Республіка Молдова [54] |
| | Робота над виявленням факторів, пов'язаних з корупцією або сприяння корупції в окремих організаціях | Посібник Ради Європи [64] |
| | Виявлення конкретних бізнес-процесів та операцій у діяльності організації, здійснення яких є найбільшою ймовірністю корупційних злочинів працівниками організації. | Красноусов С.Д., Хлонова Н.В. [37] |
| як внутрішнє ставлення до наслідків ризику | Оцінити загрози, вразливі місця та наслідки корупції, виходячи з пріоритетності розмежування між ступенем ризику та ступенем його впливу | Волошенко А.В. [34] |
| | Аналіз причин і ступеня їх прояву в тій чи іншій ситуації з оцінкою ставлення населення до реальних або можливих видів ризику. | Стегній О.Г. [35] |
| | Визначити та визначити пріоритети ризику, поєднавши ймовірність ризику та оцінивши вплив кожної корупційної схеми | Експерти Європейського Союзу [36] |
| як перелік критеріїв оцінки | Застосування певних заздалегідь визначених критеріїв (причин) для оцінки ризику корупції | Республіка Литва [52] |

Узагальнюючи ключові ознаки, наведені в таблиці 2.1, можна стверджувати, що спільним під час оцінки корупційних ризиків є визначення ймовірності цього ризику та ступеня наслідків корупції. Крім того, більшість авторів відзначають необхідність визначення пріоритетів ризиків за результатами оцінки, а різниця, на нашу думку, полягає лише у виборі підходів і методів такої оцінки (виявлення факторів, аналіз причин), використання критеріїв оцінки тощо).

2.2. Послідовність оцінювання корупційних ризиків в державному управлінні

Беручи до уваги наведений аналіз, а також для подальшого розгляду та вивчення механізмів оцінки ризиків, пропонуємо оцінку корупційних ризиків у державному управлінні – це рівень управління корупційним ризиком, який полягає у застосуванні механізмів визначення ймовірності виникнення (або реалізації) причин і фактори ризику, які можуть призвести до корупційних відносин та визначення ступеня потенційного впливу ризику корупції.

На нашу думку, кінцевою метою оцінки корупційних ризиків є визначення та розуміння того, як (або як і в якій мірі) певний вид ризику може вплинути на результативність, а також ступінь потенційного негативного впливу на державну систему, управління загалом і окремих державних установ зокрема. Досягнувши цієї мети, здійснюючи оцінку та класифікуючи ступінь впливу ризику, особа, яку оцінюють, згодом зможе розробити та впровадити змістовно та компетентно ефективні механізми мінімізації впливу конкретного корупційного ризику.

Разом з тим, поточною метою оцінки корупційних ризиків у державному управлінні є оцінка потенційного ступеня (розміру, висоти, розміру) впливу конкретного урядового рішення чи державного заходу на можливість корупції за допомогою спеціальних критеріїв. (показники, шкали тощо). Це зроблено з

метою подальшого «прив'язування» антикорупційних механізмів та виділених управлінських ресурсів до окремих корупційних компонентів на основі специфічних функцій об'єкта оцінки.

На нашу думку, завданнями оцінки корупційних ризиків у державному управлінні можуть бути:

- встановлення безпосереднього характеру зв'язку (або залучення) об'єкта оцінки із зоною (сферою) корупційних ризиків;
- визначення ступеня впливу умов, причин та факторів, які можуть сприяти проявам корупційних ризиків на об'єкти розслідування;
- зважування потенційних шансів суб'єкта бути оціненим перед вибором корупційної поведінки та запобігання цьому;
- ранжування (розподіл) ступеня корупційної схильності об'єкта розслідування та ступеня наслідків його наслідків тощо.

Вважаємо, що суб'єктом оцінки корупційних ризиків у державному управлінні мають бути спеціалізовані державні антикорупційні органи, окремі, незалежні уповноважені підрозділи державних установ, а також зовнішні міжнародні експерти та експертні організації, у тому числі державні антикорупційні організації та/або приватні особи зі спеціальними знаннями, бездоганною репутацією та досвідом оцінки корупційних ризиків.

Крім того, ми вважаємо, що вищезазначені органи можуть проводити оцінку корупційних ризиків як окремо, так і незалежно один від одного та керівництвом державної установи при спільному здійсненні такої оцінки (роз'яснення, консультації тощо).

Під предметом оцінки корупційного ризику в системі державного управління ми знову бачимо як можливі органи влади та муніципалітетів, державні компанії та установи, а також інші установи, які є одержувачами державного та муніципального бюджетів.

При цьому безпосереднім об'єктом оцінки корупційного ризику в державному управлінні ми вважаємо:

- дотримання антикорупційного законодавства;

- функціональна діяльність суб'єкта оцінки для прийняття рішень адміністративно-державного характеру;
- спосіб і порядок розпорядження майном і коштами державного та місцевих бюджетів, міжнародної фінансової допомоги;
- порядок використання наданих повноважень або пов'язаних з ними можливостей;
- розробка та прийняття розпоряджень тощо.

Узагальнення запропонованої нами методологічної основи оцінки корупційних ризиків у державному управлінні можна представити у вигляді рисунка 2.1. При проведенні оцінки корупційного ризику слід вивчати документи та інші матеріали, що містять інформацію щодо предмета контрольного заходу. Загалом, на нашу думку, при оцінці корупційних ризиків цілком можливо використовувати весь спектр інформаційних джерел, наведених у попередньому розділі нашого дослідження.

Наразі експерти вказували на можливість використання внутрішніх чи зовнішніх механізмів оцінки корупційних ризиків у державному управлінні. На нашу думку, обидва підходи можуть бути запроваджені в систему державного управління України, і ми також вважаємо, що можна говорити про поєднання цих механізмів при одночасному їх використанні.

При цьому внутрішній механізм оцінки корупційних ризиків (в літературі його іноді називають спрощеною процедурою) є найважливішим і призначений для працівників установ та організацій, в яких проводиться оцінка корупційних ризиків. Це дає можливість об'єкту оцінки отримати практично достовірний результат з мінімальними організаційними та часовими витратами, використовуючи базові значення корупційних ризиків для функцій та обов'язків державної установи.

Механізм зовнішньої оцінки корупційних ризиків (або загальна процедура) передбачає зовнішній формалізований процес, що складається з детального аналізу та оцінки функцій і повноважень, які здійснює орган, та врахування окремих сфер відповідальності посадових осіб.



Рис. 2.1. Методичні основи оцінювання корупційних ризиків у системі державного управління

Так само цей механізм можна використовувати для вирішення спорів щодо можливих корупційних ситуацій. Він базується на прискіпливій і всебічній оцінці корупційного ризику, виходячи з функціональних повноважень державної установи, її можливостей щодо корупції, ступеня відкритості (прозорості) її діяльності, а також ретельного аналізу організаційно-адміністративної діяльності. рішення та інше.

У науковій літературі існує багато методів оцінки ризиків, що виникають у різних сферах суспільних відносин. Загалом систему методів оцінки ризиків поділяють на дві групи: якісні та кількісні методи оцінки ризиків. Застосування кількісних методів завжди ґрунтується на даних, які отримані в контексті якісної оцінки, тобто реально оцінюються лише ті ризики, які присутні при здійсненні певної діяльності. Також передбачається,

що методи кількісної оцінки ризику певною мірою є універсальними, але не завжди оцінюють усі категорії ризику.

Найбільш вигідним може бути використання методу експертної оцінки при оцінці ризику корупції в системі державного управління України. Це пов'язано з тим, що корупція є багатогранним соціальним явищем, характеристики якого постійно змінюються, а тому ризики корупції дедалі різняться і не завжди можуть бути виміряні однаково. Крім того, наслідки корупційного ризику не завжди можуть бути чітко профінансовані та підлягають точному математичному розрахунку, що унеможливорює об'єктивне та повне застосування якісних та кількісних методів оцінки ризиків.

Виходячи з цього та враховуючи відсутність комплексної послідовності заходів щодо оцінки корупційних ризиків, ми пропонуємо власний механізм оцінки корупційних ризиків шляхом розробки відповідного алгоритму, який дає змогу ефективніше та ефективніше визначати корупційний ризик на практиці (додаток Б).

Для подальших досліджень на етапі «Аналіз» оцінки корупційних ризиків ми пропонуємо використовувати визначення, наведене в попередньому розділі нашого дослідження, згідно з яким аналіз є процесом оцінки інтенсивності можливого впливу виявлених ризиків корупція в державному управлінні, її наслідки та ймовірність виникнення.

Перший етап. Здійснити поглиблений аналіз раніше виявлених корупційних ризиків та визначити функції (підфункції) та повноваження конкретного об'єкта оцінки, при реалізації яких існує висока ймовірність корупційних проявів, що несе реальний ризик негативних наслідків для життєво важливих інтересів особи, держави і суспільства. Цей рівень можливий шляхом дослідження та порівняння суб'єкта оцінки, а також наявної статистики та змісту скоєних (розкритих) корупційних правопорушень, аналізу причинно-наслідкових зв'язків між функціями та повноваженнями суб'єкта оцінки та настанням негативних наслідків тощо.

Другий етап. Проводити антикорупційний аналіз нормативно-правових актів, розпоряджень, посадових інструкцій тощо, які регулюють механізми державного управління на певному об'єкті розслідування, на наявність корупційних факторів та умов, які можуть сприяти вчиненню корупційних діянь. правопорушення громадського діяча. До сьогодні цей процес детально описано та врегульовано в рамках державної антикорупційної розгляду проектів розпоряджень Міністерства юстиції України.

Третій етап. З вибраного раніше переліку посад, які можуть передбачати корупційні ризики у вашій роботі, визначте певні категорії посад суб'єкта розслідування, які найбільш схильні до вибору корупційної поведінки або участь яких можлива для вчинення корупційного правопорушення. Необхідно провести поглиблений аналіз цих позицій з урахуванням критеріїв та умов, що характеризують ступінь залучення посадової особи до виконання корупційних функцій та повноважень.

Четвертий етап. Враховуючи три попередньо проведені етапи, необхідно безпосередньо оцінити ймовірність виникнення корупційних ризиків (або впливів) під час виконання розглянутих функцій чи повноважень у діяльності окремих посадових осіб, задіяних у механізмах державного управління. На нашу думку, таку оцінку слід проводити, зокрема, шляхом визначення та визначення найбільш вірогідних «критичних областей», наприклад, ступеня можливих наслідків події (негативні наслідки та/або додаткові витрати) та визначення ймовірності подія, що відбувається (терміни часу). Таким чином, логічне поєднання ймовірності ризику та оцінки величини впливу будь-якої корупційної ситуації буде оцінкою притаманних корупційних ризиків. Водночас невід'ємним ризиком є загальний ризик корупційної поведінки без урахування існуючих механізмів захисту та контролю. Вплив і поширеність ризику корупції можна, наприклад, показати за звичайною п'ятибальною шкалою, де 1 є дуже високим, 2 високим, 3 середнім, 4 низьким і 5 дуже низьким.

П'ятий етап. Після аналізу та безпосередньої оцінки корупційного ризику вважаємо необхідним задокументувати результати оцінки ризиків. Суб'єкт оцінки може фіксувати результати у вигляді «звіту про оцінку корупційних ризиків» або у вигляді «реєстру ризиків» зі створенням детальних таблиць або шаблонів баз даних. У будь-якому випадку для кожного корупційного ризику документ має містити достатню інформацію про функції та процеси, окремі фактори та загрози корупційному ризику, наявні засоби контролю, ймовірність виникнення (або впровадження) та масштаби негативних наслідків ризик. За результатами оцінки може бути складено загальну оцінку рівня всіх корупційних ризиків державної установи.

Іноді міжнародні експерти пропонують візуалізувати результати оцінки корупційних ризиків у вигляді цифр та діаграм. Посібник з Кодексу ділової етики для боротьби з корупцією та дотримання комерційними підприємствами рекомендує створити «теплову картку» для запису результатів оцінки корупційного ризику загальною редакційною командою ОЕСР, УНОДК та Світового банку. Теплова карта корупційних ризиків відображає визначені ризики, виділені різними кольорами відповідно до їх ймовірності та потенційного впливу, причому кожен колір символізує різний рівень ризику (рис. 2.2). Звичайні теплові карти зазвичай мають червоні, жовті або зелені розділи, які вказують на високий, середній і низький ризик відповідно.

На сьогодні вчені та експерти не мають єдиного підходу до визначення найкращого механізму оцінки корупційних ризиків у державному управлінні. Деякі вчені вважають, що оцінка корупційних ризиків повинна здійснюватися лише за допомогою економічних методів, таких як «управління ризиками», а інші експерти, навпаки, розглядають лише методи соціологічних досліджень чи державних вибіркового опитувань.

При цьому все більше вчених схиляються до думки, що неадекватні (або неточні) методи та методи оцінки рівня корупції в нашій державі сприяють дисбалансу економічних процесів у країні та посиленню додаткових ризиків і потрясінь. Невиправдана негативна оцінка рівня корупції в Україні може

суттєво погіршити привабливість інвестицій з економічної точки зору та зруйнувати економічні зв'язки через репутаційні ризики країни.

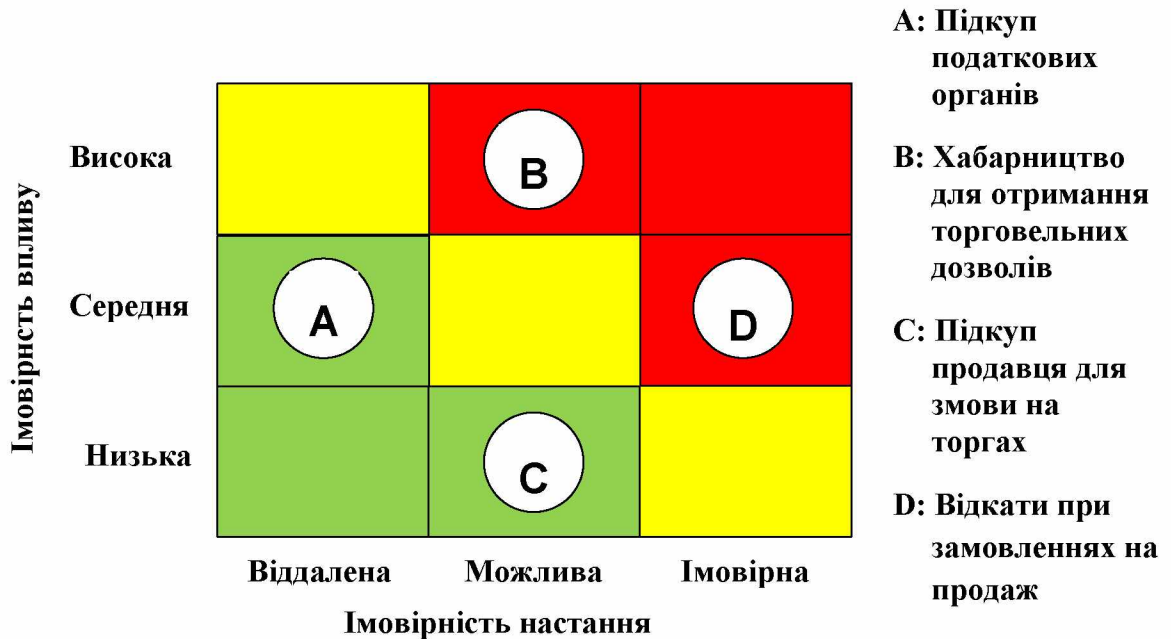


Рис. 2.2. Взаємозв'язок між оцінкою ризику та іншими елементами комплаєнс-програми

Тому нагальною є потреба усвідомити важливість не лише заходів щодо запобігання та подолання явищ, які негативно впливають або дестабілізують соціально-економічний розвиток, а й заходів щодо запровадження механізмів точної оцінки рівня корупції. Тому питанням методології оцінки корупційного ризику в системі державного управління України слід надавати пріоритет і вимагати негайного наукового обґрунтування та нормативного закріплення.

Ми глибоко впевнені, що оцінка корупційних ризиків у державному управлінні України є важливим будівельним матеріалом для розробки ефективної антикорупційної стратегії держави і таким чином сприяє запобіганню корупції на державній службі.

Наш підхід до врахування оцінки корупційних ризиків у державному управлінні як процедури визначення та аналізу ймовірності виникнення чи можливої реалізації причин та факторів корупції з метою встановлення

механізмів мінімізації (усунення) наслідків корупційних ризиків може бути передумова для вдосконалення та зміни національної методології вченими та законодавцями щодо оцінки корупційних ризиків.

Слід пам'ятати, що процес оцінки корупційного ризику в державному управлінні є лише одним із елементів загальної системи управління корупційними ризиками, а тому правильне та повне визначення та документальне оформлення ступеня ризику, правильне ранжування якого дозволяє подальше дослідження механізмів їх мінімізації в системі державного управління та забезпечення ефективного моніторингу та контролю за вжиттям заходів щодо усунення корупційних ризиків у майбутньому.

Висновки по розділу 2

Розглянуті механізми виявлення та оцінки корупційного ризику в системі державного управління України, їх зміст, природа, класифікація та порядок реалізації дозволили сформулювати такі основні висновки:

Аргументовано та акцентовано увагу на оцінці корупційних ризиків у системі державного управління як центрального рівня системи управління корупційними ризиками. Розглянуто основні науково-технічні підходи до змісту та складових механізму оцінки корупційних ризиків.

З метою подальшого вивчення та дослідження механізму оцінки ризиків пропонується вважати, що оцінка корупційних ризиків у системі державного управління – це рівень управління корупційним ризиком, який полягає у встановленні механізмів визначення ймовірності виникнення (або реалізації) умови, причини та фактори ризику, які можуть стати корупційними. Підтримувати стосунки та визначати потенційний вплив ризику корупції.

Рекомендовано власні вдосконалені методичні основи оцінки корупційного ризику в системі державного управління України, що

передбачає встановлення цілей та завдань, визначення суб'єктів, суб'єкта та суб'єкта оцінки корупційних ризиків.

Також у роботі запропоновано алгоритм механізму оцінки корупційних ризиків у системі державного управління: 1) аналіз функцій та повноважень суб'єкта оцінки; 2) Аналіз нормативно-правових та організаційних документів об'єкта оцінки; 3) аналіз корумпованих позицій об'єкта оцінки; 4) безпосередня оцінка виникнення ризику та ступеня його наслідків; 5) Документальне оформлення результатів оцінки ризику. Досліджено та розкрито зміст кожного з рівнів оцінювання.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ МІНІМІЗАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ ТА ЇХ КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

3.1. Посилення державного контролю щодо мінімізації корупційних ризиків

На сьогодні Україна частково приєдналася до міжнародного антикорупційного руху, ратифікувала низку міжнародно-правових документів та на їх основі розробила національні антикорупційні закони. Із прийняттям нового Закону України «Про запобігання корупції» провідна роль у системі антикорупційних органів передана Національному агентству з питань запобігання корупції, насамперед як центру антикорупційної політики та органу з попередження корупції. антикорупційні функції. Відповідно до закону Національне агентство, як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, має забезпечувати розробку та реалізацію антикорупційної політики держави, відповідальна і підконтрольна Верховна Рада України, а Кабінет Міністрів підзвітний міністрам.

Таким чином, відповідно до закону, основним завданням Національного агентства є забезпечення організаційних засад антикорупційної системи в Україні, визначення змісту та застосування превентивних антикорупційних механізмів, встановлення антикорупційних правил, міжнародної боротьби з корупцією. корупційні стандарти та впровадження передового досвіду в антикорупційній системі державного управління.

На відміну від інших спеціально уповноважених органів у сфері протидії корупції – Національного антикорупційного бюро України, Спецпрокурора з питань протидії корупції та Національної поліції, які мають розслідувати корупційні правопорушення та притягувати до відповідальності винних, основна функція Національного агентства з питань запобігання корупції є,

навпаки, попередженням корупційних правопорушень до. Це робиться шляхом своєчасного виявлення та усунення факторів (факторів), що дозволяють здійснювати корупційні або пов'язані з корупцією злочинів, контролю за дотриманням антикорупційних правил політичними партіями, посадовими особами та політиками, роботи з викривачами тощо.

Якщо Національне агентство з питань запобігання корупції розглядати як центральний елемент інституційного забезпечення державної антикорупційної політики та як двигун впровадження ефективних, демократичних стандартів запобігання корупції, така незалежна функція відомства та мінімізація корупційних ризиків у системі державного управління загалом та в діяльності окремої державної установи зокрема.

Загалом державний контроль заходів щодо виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків вважається однією з основних функцій сучасної системи державного управління, що використовується державними діячами для забезпечення ефективного виконання рішень державних органів. та установ для впровадження системи управління корупційними ризиками вважаємо можливим говорити про такі форми такого контролю.

Запит та вивчення документів та інформації про стан виконання заходів з управління корупційними ризиками здійснюється, у тому числі шляхом дослідження та аналізу даних бухгалтерської інформації та звітності про виконання антикорупційного плану (програми) державної установи.

Іншою формою державного контролю, безпосередньо пов'язаною з попередньою, може бути заслуховування інформації, звітів посадових осіб державної установи про стан виконання антикорупційного плану (програми) щодо управління корупційними ризиками.

Іншою формою державного контролю, на нашу думку, може бути проведення аудиту виконання заходів щодо виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у діяльності державного органу.

Іншою формою державного контролю, що тісно пов'язана з контролем за виконанням антикорупційних заходів, може бути необхідність офіційного

розслідування невжиття обов'язкових заходів щодо подолання корупційних ризиків.

Підсумовуючи, можна запропонувати розглянуті форми контролю, запропонувавши окрему структуру Національного агентства з питань запобігання корупції, наприклад, державний контроль заходів щодо виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у діяльності державних установ (рисунок 3.1)



Рис. 3.1. Форми державного контролю системи управління корупційними ризиками

Національне агентство з питань запобігання корупції має бути основним об'єктом державного контролю за вжитими заходами щодо виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у державному управлінні.

Іншими органами, які можуть реалізувати запропоновані форми державного контролю за заходами щодо виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у діяльності конкретного державного органу, на нашу думку, мають бути уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та виявлення корупції, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також підприємства, установи та організації, що входять до сфери управління цих органів.

Зокрема, відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 4-го проводить контроль за дотриманням антикорупційного законодавства та виконанням антикорупційних заходів. При подальшому розгляді кола тем державного контролю за заходами щодо виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у діяльності певної державної установи слід також звернути увагу на колегіальну тему державного контролю.

Наприклад, відповідно до рішення щодо предмета антикорупційної програми, що затверджується, може бути створена комісія для здійснення державного контролю за здійсненням діяльності з управління корупційними ризиками в конкретному державному органі або ці повноваження делеговано до постійно діючої комісії з оцінки корупційних ризиків, їхнього об'єкту).

При цьому працівники самої державної установи, у тому числі представники уповноважених органів з питань запобігання та виявлення корупції, а за згодою зовнішніх державних експертів з питань боротьби з корупцією, працівники Національного агентства з питань запобігання корупції та у складі такої комісії можуть брати участь інші спеціальні представники, установи у сфері боротьби з корупцією. Крім того, у роботі комісії можуть брати участь у дорадчій якості представники неурядових організацій, провідні міжнародні експерти та громадяни з бездоганною репутацією та відповідним досвідом роботи.

Підсумовуючи, роль досліджуваних суб'єктів державного контролю у заходах щодо виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у системі державного контролю можна показати схематично (рисунок 3.2).



Рис. 3.2. Склад суб'єктів державного контролю системи управління корупційними ризиками

Залишається невирішеним питання щодо визначення суттєвих критеріїв оцінки ефективності заходів щодо мінімізації корупційних ризиків у державному управлінні, які, на нашу думку, мають здійснюватися в контексті виконання функцій державного контролю цими установами. день.

Загалом, з нашої точки зору, основними критеріями (показниками) оцінки ефективності заходів щодо виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у державному управлінні та/або в діяльності конкретного державного інституту можуть бути:

- результати соціологічних та аналітичних досліджень ситуації з корупцією, проведених державними органами, органами місцевого самоврядування, міжнародними організаціями та громадськими об'єднаннями;
- інформація про світові рейтинги про стан боротьби з корупцією в Україні, загальний рівень сприйняття корупції громадянами нашої країни та

інші аналітичні дані, а також оцінки стану запобігання корупції в певній галузі економіки, уряду.

В Україні, наприклад, щороку з'являються нові соціологічні та аналітичні дослідження для вивчення ситуації з корупцією, перевірки та оцінки рівня корупції в окремих сферах державного управління. На жаль, усі вони мають певні спільні недоліки: вони не мають системного характеру, не допускають порівняння чи зіставлення різних показників у часі та переважно використовують кількісні методи оцінки, які проводять виключно міжнародні організації чи НУО.

Ще одним критерієм (індикатором) оцінки ефективності заходів щодо мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління, на нашу думку, може бути інформація про світовий антикорупційний рейтинг та аналіз місця України в цих рейтингах, прогрес (або регрес) нашої країни з часом, співвідношення місця та досягнень нашої держави з подібними показниками до країн-сусідів чи країн зі схожою стартовою позицією у боротьбі з корупцією тощо.

На нашу думку, найбільш авторитетними та коректними на сьогодні є щорічні рейтинги міжнародної неурядової організації Transparency International (CPI Corruption Perceptions Index) та Міжнародної асоціації Gallup (World Corruption Barometer).

Індекс сприйняття корупції базується на щорічних незалежних опитуваннях експертів з міжнародних фінансів та прав людини, зокрема Світового банку, Freedom House, Всесвітнього економічного форуму тощо. Індекс оцінюється від 0 (дуже високий рівень корупції) до 100 (надзвичайно низький рівень корупції). У свою чергу «Барометр світової корупції» — щорічне соціологічне дослідження, яке визначає думку громадян щодо того, які державні та громадські інституції найбільш корумповані на основі їхнього практичного досвіду боротьби з корупцією. У цьому дослідженні також враховано оцінку респондентів ефективності влади у боротьбі з корупцією.

Окрім основних критеріїв оцінки ефективності впровадження системи управління корупційними ризиками, виділяємо також другорядні критерії (показники) такої оцінки. Ми вважаємо їх другорядними, оскільки складові, з яких вони формуються, не завжди повно та об'єктивно відображають реальний стан запобігання корупції і на їх формування можуть впливати інші складові, не завжди пов'язані з корупцією.

Таким чином, він може продемонструвати загальний рівень корупції та корупційної злочинності та її позитивну динаміку за звітний період, у тому числі ефективність вжитих заходів щодо виявлення та оцінки корупційних ризиків, а також фактичне зниження чи усунення цих ризиків у адміністрація.

Оцінка антикорупційної діяльності державної установи інститутами громадянського суспільства, у свою чергу, може бути використана для визначення ефективності заходів щодо управління корупційними ризиками.

Механізм громадського контролю за оцінкою та мінімізацією корупційних ризиків у системі державного управління та її складових більш детально розглянуто в наступному розділі нашої роботи.

3.2. Зміцнення ролі громадського контролю щодо запобігання корупційних ризиків у державному управлінні

Корупція – це не лише державна проблема. Рівень корупції часто залежить не лише від недобросовісних чиновників, а й від звичайних громадян, готових «розмазати» невмілі колеса того чи іншого складного бюрократичного механізму заради особистої вигоди. Як наслідок, корупція в Україні руйнує систему державного апарату, а будь-який державний службовець, який використовує службове становище в особистих цілях, дискредитує владу влади над людьми, суспільством та державою. У демократичних режимах, з іншого боку, корупція часто не є широко

поширеною і стримується до того, як вона завдасть значної шкоди системі державного управління.

Соціальний характер цього ганебного явища вимагає активної участі в його вирішенні окремих громадян, соціальних інститутів і суспільства в цілому. Водночас реальне та системне запобігання та боротьба з корупцією безпосередньо залежить від політичної волі влади, її волі та здатності залучити до цього завдання інститути громадянського суспільства. На необхідності жорсткого соціального контролю за діяльністю державних службовців та їх відповідальності в демократизації суспільного життя та при переході до ринкових відносин наголошує також видатний український учений і юрист – підкреслює О.Г. Кальман. Зокрема, дослідник зазначає, що існує більше десятка факторів, які призводять до корупції в державі та низької ефективності заходів щодо боротьби з нею, але, на його думку, відсутність ефективного суспільного контролю є єдиним фактором, що сприяє всім іншим факторам корупції. .

Тому участь громадськості у заходах із запобігання та боротьби з корупцією визначена в кількох міжнародних договорах як центральний аспект співпраці з державними органами. Обов'язкова участь громадськості в боротьбі з корупцією закладена в Конвенції ООН проти корупції, яка є частиною 1-го державного устрою, управління. Положення цієї Конвенції, складені, серед іншого, на основі належної антикорупційної практики, підкреслюють, що ефективна реалізація антикорупційної політики має базуватися на комплексному застосуванні превентивних, виховних та примусових заходів. і громадськість.

Наразі через національне законодавство запроваджено певні правові основи для забезпечення організації механізму державного контролю в системі державного управління, у тому числі ті, які можуть бути використані для контролю ефективності оцінки та мінімізації корупційних ризиків. Водночас, досліджуючи та узагальнюючи сучасні елементи механізму громадського контролю в нормативно-правових актах, ми можемо згрупувати

їх у групи із загальними характеристиками та систематизувати з метою адаптації до контролю ефективності оцінки та мінімізації корупції. ризики (рисунок 3.3).

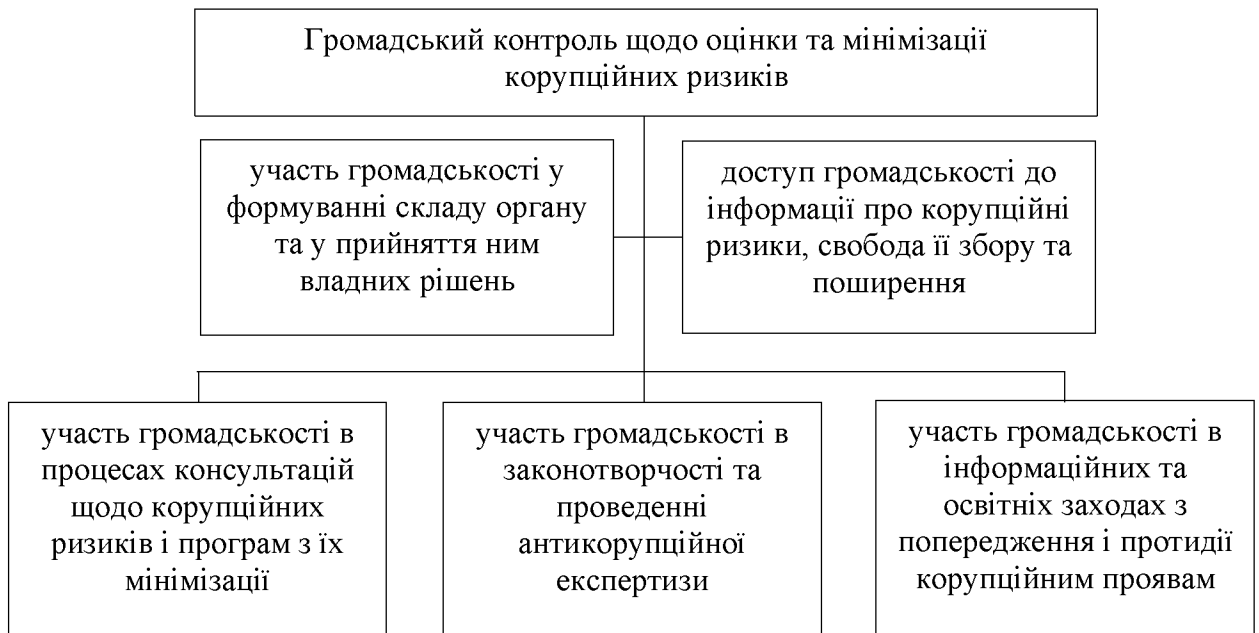


Рис. 3.3. Нормативно визначені елементи механізму громадського контролю щодо оцінки та мінімізації корупційних ризиків

Проте, ми змушені констатувати, що реальна участь громадянського суспільства в антикорупційних заходах на сьогодні, на жаль, не реалізується в повній мірі. На нашу думку, наявні в законодавстві елементи механізму громадського контролю, зокрема реальна діяльність громадських рад в державних установах, на практиці обмежуються виконанням таких функцій і завдань:

- збір та оприлюднення доступної інформації про стан боротьби з корупцією та аналіз її проявів, проведення публічних розслідувань корупції;
- консультація інформації про діяльність, виконання планів і завдань державного органу, а іноді розгляд та затвердження їх звітів;
- участь представників громадськості в роботі дисциплінарних та конкурсних комісій державного органу, як правило, з правом дорадчого голосу;

– проводити (або організовувати) громадське обговорення нормативно-правових актів та розробляти проекти нормативно-правових актів, які розроблені державним органом або регулюють його діяльність.

Разом з тим, поза увагою та фактичною роботою громадських рад та неурядових організацій залишаються такі елементи механізму громадського контролю, як: необмежений доступ та дослідження сучасного стану запобігання та протидії корупції в державному органі. ; Дослідження та аналіз функцій (повноважень), навчання у розробці та контролі заходів щодо мінімізації корупційних ризиків у державному управлінні тощо.

Про неефективність державних заходів щодо контролю та запобігання корупції в державному управлінні та, таким чином, для стримування громадян від активної участі в громадських антикорупційних ініціативах можна судити на підставі даних опитування, проведеного РАСТ Inc. у 2015 році, кажуть, що вони не мають час або мотивацію долучатися до громадянських ініціатив, а 20% заявили, що не вірять, що їхня участь може вплинути на антикорупційну ситуацію, або навіть не знають, в яких громадських ініціативах можна брати участь. При цьому слід зазначити, що 52% респондентів готові брати участь в ініціативах, які зачіпають їх особисту проблему чи сім'ю, а 22% – якщо вони співчують людям, чиї проблеми торкаються.

Для державного управління корисним і надзвичайно ефективним було б використання таких додаткових елементів участі громадськості в реалізації державної антикорупційної політики, як: участь неурядових експертних організацій в аналізі та оцінці корупційних ризиків у конкретній державній установі; розробка та впровадження заходів щодо мінімізації корупційних ризиків; участь громадськості у здійсненні заходів щодо контролю за їх виконанням.

Зокрема, залучення недержавних експертних організацій чи окремих громадських діячів до аналізу та оцінки корупційних ризиків у діяльності конкретної державної установи має, на нашу думку, передбачати безпосереднє залучення до складу комісії представників громадськості (внутрішнього чи

зовнішнього) розпізнавання та аналізу умов і факторів, що містяться в системі (або функціонуванні) цієї установи, які можуть створити ризик негативних наслідків та (або) прояву корупційної поведінки публічних осіб обстежуваної особи.

Ще одним елементом громадського контролю є безпосередня участь представників громадських організацій у розробці та реалізації заходів щодо мінімізації корупційних ризиків у діяльності окремого державного органу чи всієї системи державного управління.

Ще одним елементом механізму громадського контролю має бути участь громадськості у здійсненні заходів щодо моніторингу виконання антикорупційних програм, спрямованих на мінімізацію корупційних ризиків, метою яких є визначення ефективності розроблених та вжитих заходів.

Участь представників громадських рад в органах влади та окремих громадських організаціях має відбуватися не лише в постійному контролі процесу та термінів реалізації антикорупційних програм з метою мінімізації корупційних ризиків, а передусім у моніторингу та оцінці ефективності. вжиті заходи, їх мета, ризик тощо.

У той же час неурядові організації можуть виконувати певні ролі, наприклад, виконувати функції спостерігача, контролювати діяльність державних органів щодо антикорупційних заходів та інформувати громадськість про порушення та упущення в їхній роботі чи брати активну участь у їхній роботі. виконання. Формами взаємодії інститутів громадянського суспільства та влади також є: заслуховування митців щодо антикорупційних заходів, їх результатів та ситуативної ефективності; Підготовка загальних та аналітичних документів для реалізації антикорупційної програми або окремих її частин; Участь у підготовці пропозицій щодо змін до законодавства, спільна розгляд внутрішньої документації; Використання інших форм контролю, що не суперечать чинному законодавству.

Крім того, ми вважаємо, що участь громадськості в цьому елементі додаткової перевірки буде ефективнішою, якщо питання такої перевірки буде належним чином охоплено послідовністю дій, підкреслюючи результати, досягнуті у мінімізації ризику корупції, заохочуючи використання громадського контролю та реальні можливості впливу громадськості та громадян на процеси державного управління в цілому та державну антикорупційну політику зокрема.

Підсумовуючи, вважаємо впровадження елементів механізму громадського контролю за оцінкою та мінімізацією корупційних ризиків в державному управлінні України необхідним, щоб підкреслити, що успішна співпраця державного та недержавного секторів (у різних сферах, у тому числі протидії корупція) залежить від дотримання певних правил:

- 1) Держава не може змусити приватний сектор брати участь у його діяльності, вона може лише запросити його до співпраці;
- 2) після отримання такого запрошення приватний сектор сам вирішує, чи, як і в якому обсязі він відповість на це запрошення;
- 3) форми співробітництва між державними інституціями та інститутами громадянського суспільства мають принаймні загалом регулюватись законодавчими нормами;
- 4) держава не повинна втручатися в рішення громадянського суспільства щодо форм самоорганізації з метою співпраці;
- 5) держава має забезпечити рівні можливості для участі у цій співпраці всім громадським організаціям;
- 6) держава має забезпечити належне виконання рішень, прийнятих через співпрацю з громадянським суспільством;
- 7) важливі рішення, прийняті громадянським суспільством, не є обов'язковими для держави, але в разі їх відхилення громадянське суспільство має право вимагати обґрунтування відмови.

Слід зазначити, що, незважаючи на велику кількість успішних громадських проектів, наявність достатніх форм громадського контролю та

залучення громадянського суспільства до запобігання корупції може спричинити значні труднощі. Неурядові організації часто незадоволені формалістичним підходом державного сектору до вжиття заходів щодо залучення організацій громадянського суспільства до громадського контролю, іноді виникають сумніви щодо законності та чіткості критеріїв відбору організації для участі в антикорупційних проектах.

Проте високого рівня ефективності запобігання та запобігання корупції можна досягти лише шляхом тісної співпраці влади та інститутів громадянського суспільства та комплексного впровадження відповідних антикорупційних заходів.

Дослідження показує, що змінити ситуацію з високим рівнем корупції в державі можна лише за активної участі громадянського суспільства. Однак ми повинні М.І. згоден з Хавронюком, який вважає, що одних громадських ініціатив недостатньо для активної боротьби з корупцією. Вчений констатує: «Антикорупційні конвенції та рекомендації щодо боротьби з корупцією постійно й активно вказують на те, що зниження рівня корупції неможливо досягти без участі громадськості. Проте зусилля громадських організацій не об'єднані та не зосереджені на слабких місцях корупції. Кожен б'є туди, куди вважає за потрібне – тому корупція вібує і росте в міру зростання».

На нинішньому рівні державної антикорупційної політики Україні слід виходити з того, що корупція абсолютно непереборна – вона може лише мінімізувати її вплив на суспільство. Враховуючи відсутність довіри населення до влади, саме інститути громадянського суспільства пропагують ідею активної боротьби з корупцією. Держава має їх підтримувати, антикорупційні громадські організації мають створити ефективну коаліцію, яка стане повноправним партнером держави. Підсумовуючи, ключ до успішної боротьби з корупційними ризиками в державному управлінні нашої країни ми вбачаємо насамперед у відкритості влади, прозорості та чіткості процесів прийняття адміністративних рішень, ефективних механізмах

контролю громадянського суспільства, свободі слова, свободі та незалежності від державних органів. ЗМІ.

НУО мають використовувати існуючі антикорупційні механізми, такі як консультації з громадськістю, участь у робочих групах, «круглі столи» з представниками влади, місцевої влади, міжнародних, іноземних НУО, громадські слухання з питань боротьби з корупцією, громадська експертиза та моніторинг відповідної інформації. і насамперед – стежити за реалізацією Національної антикорупційної стратегії органами влади та органами місцевого самоврядування, вносити постійні пропозиції (протягом стратегії) щодо її коригування та доповнення та реалізації політичних рішень.

Актуальною для України зараз є ідея створення єдиного громадського центру, який об'єднує та координує діяльність та сприяє розвитку всіх інститутів громадянського суспільства у сфері боротьби з корупцією в країні. Проте безумовною умовою їхньої діяльності мають бути виключно беззбройні, мирні антикорупційні заходи та тісна безперервна співпраця (включаючи державну фінансову підтримку) з органами влади та місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 3

Оскільки, на думку автора, суть державного контролю у сфері запобігання корупції має полягати у дослідженні та обліку того, як підконтрольний об'єкт виконує свої антикорупційні завдання та функції, рекомендовано відповідним чином розроблені форми державного контролю. використовувати заходи виявлення

Проаналізовано існуючі науково-технічні підходи до оцінки ефективності механізмів управління та власні критерії (індикатори) для оцінки ефективності заходів щодо виявлення, оцінки та мінімізації корупційних

ризиків у державному управлінні та/або в діяльності спеціальної державної установи.

До цих критеріїв (індикаторів), зокрема, належать: результати соціологічних та аналітичних досліджень щодо вивчення ситуації з корупцією; Інформація про світові рейтинги стану боротьби з корупцією в Україні; загальний рівень корупції та корупційних злочинів; Оцінка громадянським суспільством антикорупційної діяльності державної установи. Розкрито їх зміст та механізми використання.

Згідно з дослідженням, узагальнено та систематизовано визначені у законодавстві механізми громадського контролю щодо оцінки та мінімізації корупційних ризиків, зокрема: участь громадськості у формуванні органу та прийнятті державних рішень; Участь громадськості в консультаційних процесах щодо ризику корупції та в програмах його мінімізації; Участь громадськості в законодавстві та антикорупційна експертиза; доступ громадськості до інформації про корупційні ризики, свободу збору та поширення; Участь громадськості в інформаційно-просвітницьких заходах щодо запобігання та боротьби з корупцією.

Водночас, на жаль, зазначається, що реальна участь громадянського суспільства у заходах протидії корупції та її запобіганню реалізується не в повному обсязі відповідно до нормативно-правових актів.

ВИСНОВКИ

Кваліфікаційна робота являє собою теоретичне узагальнення та пропонує нове вирішення актуальної наукової проблеми в галузі адміністративної науки, обґрунтування та вдосконалення механізмів державного управління для оцінки та мінімізації корупційних ризиків та на цій основі розроблено практичні пропозиції щодо їх розвитку. Отримані в ході дослідження наукові результати дозволили сформулювати наступні теоретичні та науково-практичні висновки, які відображають вирішення дослідницьких завдань дисертації відповідно до поставленої мети:

1. У роботі демонструється необхідність негайного вирішення питання щодо впровадження ефективної антикорупційної політики в Україні через високий рівень корупції та недовіру міжнародних інвесторів до державного управління та економіки нашої країни, а тому дослідження демонструє розробку та впровадження ефективних механізмів управління корупційними ризиками в системі державного управління України.

2. Аналіз найважливіших науково-професійних підходів до розкриття змісту та природи корупційних ризиків у системі державного управління, виявлення факторів корупційного ризику та їх виявлення, оцінка та мінімізація.

Розширено та уточнено поняття та категоризаційний апарат адміністративної науки, зокрема дано визначення поняття «ризик корупції в державному управлінні» та створено ризик негативних наслідків для життєво важливих інтересів особи, суспільства, держави.

3. Визначається зміст і структура корупційних ризиків у сфері державного управління та класифікація корупційних ризиків у сфері державного управління, а також причини їх виникнення та реалізації залежно від факторів, що лежать в основі корупційних ризиків у сфері державного управління.

4. Удосконалено теоретико-методологічний підхід до оцінки корупційних ризиків у державному управлінні, який, на відміну від існуючих, передбачає обов'язкове правильне визначення та вибір цілей, завдань, об'єктів, об'єктів та предмета оцінки корупційних ризиків, розкриття їх змісту та можливих форм реалізації.

Розробка та пропозиція власного механізму оцінки корупційних ризиків шляхом впровадження відповідного алгоритму, який на практиці дає можливість більш ефективно та ефективніше визначити ступінь корупційного ризику з метою вибору подальших заходів щодо мінімізації (усунення). Основними компонентами цього алгоритму мають бути: аналіз функцій і повноважень об'єкта оцінки; Аналіз нормативно-правових та організаційних документів щодо суб'єкта оцінки; Аналіз корумпованих позицій об'єкта оцінки; безпосередня оцінка виникнення ризику та ступеня його наслідків; Документальне оформлення результатів оцінки ризику.

5. Комплексний механізм мінімізації корупційного ризику в системі державного управління розроблено на основі поєднання організаційно-персональних, нормативно-правових, педагогічних, методичних та інформаційно-технологічних механізмів.

Показано, що використання цього механізму забезпечує ефективні заходи щодо зменшення впливу ризику корупції або запобігання її прояву на державній службі, покращення функціонування державних установ, виконання державними службовцями своїх повноважень та обов'язків, прийняття відповідних державних управлінських рішень та послуги.

6. Наголошено на тому, що сучасне становлення та розвиток нових антикорупційних механізмів державного управління закономірно стикається і буде стикатися з певними помилками та недоліками, проте обрання курсу на попередження корупційних ризиків в системі державного управління – єдине правильне рішення, якщо метою цієї діяльності дійсно є благо народу та держави.

Запропоновано нові форми та методи державного та громадського контролю за виконанням заходів протидії корупційним ризикам, як-от: запит і перевірка документів та інформації про стан виконання заходів щодо подолання корупційних ризиків; Заслуховування інформації, звітів посадових осіб державного органу про стан виконання антикорупційного плану (програми) з управління корупційними ризиками; залучення недержавних експертних організацій до аналізу та оцінки корупційних ризиків у діяльності окремої державної установи; Розвиток громадськості та їх контроль за вжиттям заходів щодо мінімізації ризику корупції тощо.

7. У дослідженні наголошується на використанні таких основних критеріїв (показників) для оцінки ефективності заходів щодо виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління та/або в діяльності конкретної державної установи, таких як:

- результати соціологічних та аналітичних досліджень ситуації з корупцією, проведених державними органами, органами місцевого самоврядування, міжнародними організаціями та громадськими об'єднаннями;

- інформація про світові рейтинги щодо стану боротьби з корупцією в Україні, загальний рівень сприйняття корупції нашими громадянами та іншими особами, а також оцінки стану запобігання корупції в тому чи іншому секторі економіки, державній установі чи державному управлінні.