

ЩОРІЧНИЙ ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ КОНКУРС
«КРАЩИЙ ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ»

ТВОРЧА РОБОТА УЧАСНИКА ТРЕТЬОГО ТУРУ ЩОРІЧНОГО
ВСЕУКРАЇНСЬКОГО КОНКУРСУ
«КРАЩИЙ ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ»
НА ТЕМУ:
«Корупційні ризики в діяльності державних службовців»

*Земба Мар'яна Миколаївна
Глибоцька районна державна адміністрація
Чернівецької області
начальник відділу з питань
внутрішньої політики та організаційної роботи*

01.08.2018

2018 рік

ЗМІСТ

Вступ.....	3
Розділ I Визначення поняття корупційні ризики.....	4
Розділ II Класифікація корупційних ризиків.....	6
Розділ III Ідентифікація корупційних ризиків в органах державної влади та шляхи їх усунення.....	10
Висновки.....	14
Список використаних джерел.....	16

ВСТУП

Ефективне запобігання та протидія корупції є однією з найважливіших проблем, які сьогодні намагається вирішити Україна. Актуальність даного питання зумовлена тим, що корупція підриває імідж України на міжнародній арені, негативно впливає на соціально-економічний розвиток держави, поглиблює суспільно-кризові явища, перешкоджає налагодженню конструктивного діалогу між владою та громадянськістю, руйнує засади розбудови правової держави. Саме корупція є найсуттєвішою причиною падіння рівня суспільної довіри до всіх владних інституцій.

Україна здобула 30 балів зі 100 можливих у дослідженні Transparency International “Індекс сприйняття корупції” (CPI) за 2017 рік і посіла 130 місце (зі 180 країн). Це на 1 бал більше та на 1 позицію вище, ніж у минулому році (29 балів, 131 місце зі 176 країн). Але в динаміці результати минулого року нижчі (1 бал проти 2) ніж у 2016 році.

Одним з основних напрямків у сфері запобігання корупції є виявлення корупційних ризиків, які можуть виникнути в діяльності державних службовців, а також усунення умов та причин виникнення цих ризиків.

Вказані корупційні ризики постійно досліджуються науковцями та громадськими організаціями у різних сферах державного управління.

Мета роботи - розглянути поняття корупційні ризики як явище негативного впливу на соціально-економічний розвиток держави та шляхи їх усунення.

Завдання роботи:

- охарактеризувати поняття корупція та корупційні ризики;
- проаналізувати види корупційних ризиків;
- розглянути ідентифікацію корупційних ризиків;
- визначити шляхи усунення корупційних ризиків.

РОЗДІЛ І ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ

Всесвітньовідомий розробник антикорупційних програм Пітер Айген зазначив, що корупція на порозі нового тисячоліття загрожує навколишньому середовищу, правам та свободам людини, а також підриває розвиток та матеріальний стан країн.

У вітчизняній літературі існує низка різноманітних думок з приводу визначення явища корупції з огляду на його багатогранність, зокрема деякі науковці ототожнюють його лише з хабарництвом, інші – зі зловживання владою чи службовим становищем для задоволення власних інтересів чи з корисливою метою тощо.

Верховна Рада 14 жовтня 2014 року проголосували за Закон України № 1700-VII «Про запобігання корупції» і це стало важливим кроком з прямування країни до міжнародної спільноти. Згідно з ч. 1 Закону № 1700-VII, корупція - використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

На сьогодні у нашій державі одним із пріоритетних напрямів у сфері запобігання корупції є своєчасне виявлення корупційних ризиків, які виникають у діяльності державних службовців, а також усунення умов та причин цих ризиків.

Фахівці Кабінету Міністрів України визначають корупційні ризики як сукупність правових, організаційних та інших факторів і причин, які породжують, заохочують (стимулюють) осіб до скоєння корупційних

правопорушень під час виконання ними функцій держави або місцевого самоврядування.¹

Натомість відповідно до рекомендацій Національного агентства з питань запобігання корупції корупційний ризик – ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань.² Щодо наявності корупційних ризиків, то передусім необхідно зазначити, що державна служба сама по собі вже є владним інститутом, який здійснює функції державного управління з підготовки, прийняття та виконання управлінських рішень, за допомогою яких відбувається реалізація державної політики. Специфіка державної служби створює можливості для існування суперечливих інтересів – індивіда, соціальних груп та самої держави, зіткнення яких в управлінському процесі спричиняє (або може спричинити) виникнення різноманітних конфліктних ситуацій, а іноді призводить і до скоєння корупційних правопорушень. Зіткнення таких інтересів, а отже, і наявність корупційних ризиків найчастіше зустрічається у таких сферах діяльності органів влади як проведення публічних закупівель, надання адміністративних послуг, управління персоналом, управління фінансовими та матеріальними ресурсами, юридичного забезпечення, організації роботи запобігання та виявлення корупції.

Узагальнюючи наведене, можна зробити висновок, що корупційний ризик це відповідний факт (дія, стан) який створює умови для вчинення корупційних правопорушень особами уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

¹ Дмитрієв Ю. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Право знати все про податки і збори. 10.04.2015. № 14 (14). URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8207?issue=209> (дата звернення 29.07.2018)

² Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції 02.12.2016 № 126 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16/paran13#n13> (дата звернення: 29.07.2018)

РОЗДІЛ II КЛАСИФІКАЦІЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

В основі корупційних ризиків лежать поняття «небезпека» і суспільні втрати». За своїм генезисом, ступенем ймовірності корупція як усвідомлена загроза має управлінсько-регулятивне походження.

Корупційні ризики класифікують за різними критеріями. Наприклад, за першим підходом їх поділяють на інституційні та загальносистемні ризики. Інституційні корупційні ризики – фактори, що негативно впливають на поведінку державного службовця, перетворюючи її на корупційну, та усунення яких належить до компетенції адміністративного органу, в якому працює (або який очолює) такий службовець.

Загальносистемні (або зовнішні) корупційні ризики – це ризики, пов’язані із загальними недоліками створення та функціонування публічної адміністрації, аналізуються лише в частині рівня корупції при підготовці, прийнятті та виконанні управлінських рішень.

За поширеністю виділяють наступні корупційні ризики в діяльності державних службовців: недоброчесність державних службовців, безконтрольність з боку керівництв, виникнення конфлікту інтересів, наявність дискреційних повноважень.¹ Отож розглянемо останню класифікацію більш детально.

Недоброческа поведінка державного службовця як один з корупційних ризиків — це перш за все порушення (або свідоме нехтування) ним моральних критеріїв та етичних норм поведінки на державній службі. Під час виконання обов’язків державні службовці мають дотримувати відповідних правил поведінки. В Україні правила етичної поведінки державних службовців затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 року № 65. Відповідно до його положень державні службовці у своїй діяльності мають керуватися принципами етики державної служби, а саме: служіння державі і суспільству; гідної поведінки; доброчесності; лояльності; політичної

¹ Корупційні ризики в діяльності державних службовців: Роз’яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 126 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11> (дата звернення: 29.07.2018)

нейтральності; прозорості і підзвітності; сумлінності. За порушення цих Правил державні службовці несуть дисциплінарну відповідальність відповідно до закону.

Безконтрольність діяльності державних службовців з боку керівництва є ще одним корупційним ризиком.

Тому з метою недопущення виникнення цього ризику безпосереднім керівництвом державного службовця має здійснюватися належний контроль:

- систематично, тобто мати регулярний характер, або постійно;
- всебічно та об'єктивно, тобто неупереджено охоплювати всі напрями роботи;
- гласно та результативно (дієво), тобто результати контролю і запропоновані заходи мають бути відомі підконтрольним особам;
- шляхом перевірки не тільки тих службовців, які мають слабкі результати роботи, а й тих, що мають добрі результати.

Також необхідним є надання керівництвом підлеглим працівникам практичної та методичної допомоги в реалізації поставлених завдань.

У разі відсутності належного контролю з боку керівництва можуть виникнути й інші корупційні ризики, зокрема недоброчесність державних службовців та конфлікт інтересів.

Мабуть, найсуттєвішим корупційним ризиком є виникнення конфлікту інтересів.

Конфлікт інтересів – це в першу чергу категорія етичної поведінки державного службовця, основи його вихованості, які формуються в родинному колі та навчальних закладах і лише потім в органах державної влади.¹

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» розрізняють два види конфлікту інтересів: потенційний та реальний, а також вводиться нове поняття «приватний інтерес».

Головними ознаками конфлікту інтересів є такі: загроза об'єктивності державного службовця під час реалізації ним посадових обов'язків;

¹ Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі: методичний посібник для державних службовців / Укладач І.О.Баб'юк; Редактор – І.О.Гаврада. – Чернівці, 2015. – 80 с.

суперечність між особистим інтересом державного службовця та інтересами інших суб'єктів; можливість завдання шкоди законним інтересам інших суб'єктів.

Конфлікт інтересів не є злочином, проте ігнорування такої ситуації, як правило призводить до таких правопорушень як зловживання службовим становищем, нецільове використання бюджетних коштів або інших корупційних дій.

Найчастіше ситуації конфлікту інтересів виникають під час державних закупівель, надання чиновниками дозволів, ліцензій тощо, найму на роботу у державних структурах.

Ще одним корупційним ризиком є наявність у державних службовців дискреційних повноважень.

Дискреційні повноваження — сукупність прав та обов'язків органів державної влади й місцевого самоврядування та їх посадових осіб, що надають їм можливість на власний розсуд визначити повністю чи частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом.

Дискреційні повноваження мають такі основні ознаки:

- дають змогу державному органу (посадовій особі) на власний розсуд оцінювати юридичний факт та обирати одну із декількох встановлених у нормативно-правовому акті форм реагування на цей факт, унаслідок чого можуть виникати, змінюватись або припинятися правовідносини;
- надають можливість державному органу (посадовій особі) на власний розсуд обирати міру публічно-правового впливу щодо фізичних та юридичних осіб, його вид, розмір, спосіб реалізації;
- надають можливість державному органу (посадовій особі) на власний розсуд визначати строки і спосіб виконання управлінського рішення, у тому числі передавати виконання прийнятого рішення підлеглим особам, іншим державним органам.

Таким чином, класифікація корупційних ризиків сприяє вчасному виявленню та визначенню пріоритетних завдань щодо їх усунення.

РОЗДІЛ III ІДЕНТИФІКАЦІЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ УСУНЕННЯ

В умовах економічних і політичних реформ, які на даний час проводяться в нашій державі, пріоритетними напрямками антикорупційної політики є виявлення та усунення корупційних ризиків.

Під поняттям виявлення (ідентифікація) корупційних ризиків можна розуміти етап управління корупційними ризиками, безперервний процес визначення й документування різновидів, причин і факторів ризику, які закладені в системі державного управління та визначають можливість виникнення корупційної поведінки посадової особи.

Ідентифікація ризиків має бути постійним (регулярним) процесом, що здійснюється з урахуванням зовнішніх і внутрішніх змін в організації діяльності суб'єкта управління, а результати цього процесу підлягають документуванню.

Ідентифікація корупційних ризиків в організаційно-управлінській діяльності органу влади передбачає вивчення та аналіз таких питань: організаційна структура органу влади; система внутрішнього контролю; управління персоналом; проведення процедур закупівель; надання адміністративних послуг; реалізація контрольно-наглядових функцій; дотримання вимог, обмежень, заборон, встановлених Законом України «Про запобігання корупції».

Процес ідентифікації та аналізу має зумовлюватись використанням інформаційної основи про систему управління державної установи, її власні та делеговані повноваження.

Джерелами отримання такої інформації можуть бути документальні (існуючі звіти й дослідження, відповідні законодавчі норми, регламенти, внутрішні правила та інструкції) та інтерв'ювання (відповідних посадових осіб, користувачів послуг або клієнтів, громадських організацій, які працюють у сфері, що має відношення до діяльності досліджуваної установи чи організації).

Згадані джерела інформації про ризики залежно від їх походження можна поділити на зовнішні та внутрішні, а залежно від носія інформації – на документальні та вербальні. (див.таблиця)



Ідентифікованими ризиками в діяльності державних службовців в процесі здійснення їх безпосередніх функцій є:

1. Під час виконання функції управління персоналом – неправомірний вплив третіх осіб на діяльність конкурсної комісії з метою сприяння у прийнятті рішень щодо визначення переможців конкурсного відбору; неповідомлення про потенційний конфлікт інтересів та/або вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів членом конкурсної комісії; можливе порушення вимог щодо сумісництва та суміщення;

2. Під час виконання діяльності щодо запобігання та виявлення корупції – неналежне забезпечення конфіденційності викривачів; неповідомлення про потенційний конфлікт інтересів та/або вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів; можливе порушення вимог фінансового контролю;

3. Під час здійснення публічних закупівель – неправомірний вплив третіх осіб з метою надання переваг в укладенні договорів на користь третіх осіб; порушення щодо визначення вартості предмету закупівлі;

4. Під час надання адміністративних послуг – нечіткість змісту поданих документів, необхідних для отримання дозволів; можливість особистого

прийому документів від приватної особи – споживача адміністративної послуги посадовою особою адміністративного органу, яка надає адміністративну послугу (безпосередній виконавець);

5. У процесі здійснення фінансово - господарської діяльності – ризики, пов'язані з наданням стимулюючих виплат працівникам; можливе привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем.¹

Отже, ідентифікація корупційних ризиків – це визначення чинників у діяльності/бездіяльності державних службовців, що можуть сприяти скоєнню ними корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією

Проаналізувавши поняття, види та методи ідентифікації корупційних ризиків можна виділити наступні шляхи їх усунення:

- вдосконалення нормативно-правової бази, яка врегулює діяльність відповідних посадових осіб та державних органів;
- забезпечення належної кадрової політики державного органу та систематичного контролю з боку керівництва. Керівники повинні самі демонструвати та заохочувати етичну поведінку, зокрема, шляхом створення адекватних умов роботи, надання дієвої оцінки показників роботи підлеглих;
- розробити та прийняти Кодекс поведінки державних службовців, який повинен базуватись на положеннях Модельного кодексу Ради Європи, інших міжнародно-правових стандартах у цій сфері;
- удосконалити правовий механізм та здійснювати незалежний контроль за проведенням атестації державних службовців;
- розробити Комплексну державну програму навчання державних службовців щодо знання законодавства України та ІТ-технологій;

¹ Додаток до Антикорупційної програми: Ідентифіковані корупційні ризики. URL: http://www.adm-km.gov.ua/doc/directions/2017/05/321r_280417_1_1.pdf(дата звернення: 29.07.2018)

- визначити чіткий перелік інформації, яку органи державної влади зобов'язані зробити доступною з метою розвитку громадянського суспільства і для формування цивілізованого підприємницького середовища;
- широке використання інформаційних технологій, зокрема запровадження електронної черги, попереднього запису через електронну скриньку або віртуальний кабінет користувача, наявність інформаційних стендів та поширення інформації про порядок надання послуг у ЗМІ;
- обмеження додаткової зайнятості, яке здійснюється відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» та Закону України «Про державну службу»;
- обмеження і контроль за комерційною діяльністю після звільнення з посади, яке здійснюється відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» та Закону України «Про державну службу»;
- обмеження і контроль за зовнішніми паралельними призначеннями (наприклад, у громадські організації або політичні партії).

Виходячи з вище викладеного, слід зазначити, що ідентифікація та аналіз корупційних ризиків у системі державного управління дадуть змогу виявити найбільші корупційні проблеми в організації роботи конкретної державної установи. Крім того, заходи, які здійснюватимуться за результатами виявлення корупційних ризиків сприятимуть мінімізації цих ризиків в діяльності органів державної влади.

ВИСНОВКИ

В нашій державі дуже гостро відчувається проблема корупції, яка є загрозою верховенства права й демократії, правопорядку та соціальній справедливості, а також перешкодою сталому економічному розвитку суспільства.

Розглянувши поняття корупції та корупційних ризиків, їх ідентифікацію та шляхи усунення можна зробити висновок, що подолати корупцію можна лише тоді, коли кожний державний службовець почне відчувати свою відповідальність перед державою та суспільством за свою професійну діяльність. Проте причиною корупційних ризиків є не тільки прагнення чиновників отримати вигоду, яке реалізовується шляхом створення штучних перешкод у реалізації права громадянина на отримання певної послуги, а й бажанні суб'єкта звернення отримати певні переваги в порівнянні з іншими суб'єктами звернення як для задоволення своїх потреб, так і для самоствердження. Вчинення корупційного проступку можливе лише за згоди обох учасників суспільних відносин.

Для ефективного усунення корупційних ризиків необхідно визначити причини їх виникнення. На мою думку, слід виділити два обов'язкових елемента, які зумовлюють виникнення ризику - це цінності самого суспільства та свідомість людей, оскільки сприятливим чинником для корупції є ставлення до неї. На сьогоднішній день суспільство схильне давати хабара, навіть тоді коли в них не вимагають, з метою отримання переваги на свою користь в найкоротші терміни. Розвиток суспільства спонукає людину до збільшення кількості та якості адміністративних послуг, які вона отримує за життя, тобто збільшується попит на різноманітні послуги – довідки, сертифікати, свідоцтва, ліцензії. Одночасно з цим зростає значення працівників державних органів, які в силу своїх службових обов'язків надають ці послуги. З метою мінімізації корупційних ризиків, вважаю, за потрібне якнайшвидше запровадити на місцях електронне врядування, що у свою чергу зменшить контакт між набувачем та

надавачом послуг, а також чітко визначає умови надання та правила отримання послуг.

Іншим елементом боротьби з корупцією на особистісному рівні кожного вважаю зростання рівня знань суб'єктів звернень. Адже, чим вищий рівень знань, тим краще людина зможе захищати свої права та не виходити за рамки можливостей.

Отже, слід зазначити, що своєчасний аналіз корупційних ризиків, вжиття превентивних антикорупційних заходів та використання вказаних заходів дадуть можливість знизити рівень корупції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дмитрієв Ю. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Право знати все про податки і збори. 10.04.2015. № 14. // Електронний ресурс - Режим доступу: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8207?issue=209> (дата звернення 29.07.2018)
2. Додаток до Антикорупційної програми: Ідентифіковані корупційні ризики. // Електронний ресурс - Режим доступу: http://www.adm-km.gov.ua/doc/directions/2017/05/321r_280417_1_1.pdf (дата звернення 29.07.2018)
3. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі: методичний посібник для державних службовців / Укладач І.О.Баб'юк; Редактор – І.О.Гаврада. – Чернівці, 2015. – 80 с.
4. Корупційні ризики в діяльності державних службовців: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 126 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. // Електронний ресурс - Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11> (дата звернення: 29.07.2018).
5. Корупційні ризики в діяльності державних службовців: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 126 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. // Електронний ресурс - Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11> (дата звернення: 29.07.2018).
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. // Електронний ресурс - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 29.07.2018).
7. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: Рішення Національного агентства з питань

запобігання корупції 02.12.2016 № 126 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. // Електронний ресурс - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16/para13#n13> (дата звернення: 29.07.2018).

8. Серьогін С.С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади // Електронний ресурс – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2009_4_51.