

Корупційні ризики в діяльності осіб уповноважених на виконання функцій держави

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

Згідно з даними рейтингу держав-корупціонерів Україна на жаль посіла 132 місце серед 197 країн за рівнем корупційних ризиків.

У рейтингу країни оцінювали за чотирма основними критеріями: як бізнесу доводиться взаємодіяти з владою країни, які антикорупційні закони існують в державі і як вони виконуються, наскільки прозорі держслужба і державні процедури та чи існує можливість громадського контролю за всіма зазначеними процесами.

Аби вирішити цю проблему, потрібно реалізувати комплекс антикорупційних заходів, які не лише мають бути спрямовані на викорінення корупції як явища, а й перш за все повинні запобігати умовам, що можуть сприяти її виникненню. Досягнення успіху в цьому процесі є необхідною передумовою для формування у суспільства довіри до влади, зростання економічного потенціалу держави, покращення добробуту громадян України.

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.

Корупційні ризики — це комплекс (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.

Щодо наявності корупційних ризиків, то передусім необхідно зазначити, що державна служба сама по собі вже є особливим 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, суспільства та самої держави, зіткнення яких в управлінському процесі спричиняє (або може спричинити) виникнення різноманітних конфліктних ситуацій, а іноді призводить і до скоєння корупційних правопорушень.

На практиці прийнято вважати, що 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 щодо запобігання та виявлення корупції.

Загалом корупційні ризики можна поділити на дві групи:

За категоріями:

- п *Загально системні (зовнішні)*
- п *Інституційні внутрішні*

За видами:

- п *нормативно-правові;*
- п *операційно-технологічні;*

- п програмно-технічні;
- п кадрові;
- п фінансово-господарські;
- п адміністративні;
- п контрольньо-наглядові

Зовнішнє середовище – це ряд чинників навколишнього середовища (законодавчі, інші нормативно-правові акти, крім актів, прийнятих безпосередньо органом влади), що впливають на здійснення органом влади повноважень, у той час як такий орган не має прямого впливу на ці чинники

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.

Внутрішнє середовище - це існуючі в органі влади організаційно-управлінські процеси, які спрямовані на забезпечення реалізації органом влади законодавчо закріплених функцій та завдань

Внутрішнє середовище містить такі аспекти:

- п особиста і професійна чесність, етичні цінності керівництва усіх рівнів та працівників;
- п організаційна структура;
- п принципи і правила управління людськими ресурсами та компетентність персоналу

Так, **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.

За поширеністю корупційні ризики в діяльності державних службовців прийнято розподіляти на такі: .недобросовісність державних службовців; безконтрольність з боку керівництва; виникнення конфлікту інтересів; наявність дискреційних повноважень.

Недобросовісна 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.

Етично-психологічні аспекти та соціально-правові фактори мають досить великий вплив на сумлінність державних службовців при виконанні посадових обов'язків, оскільки рішення вони завжди приймають з урахуванням власного досвіду, психологічного ставлення до виконуваної роботи, а також ґрунтуючись на особистих переконаннях і персональному соціально-матеріальному становищі.

Згідно з Рекомендаціями Ради Організації економічного співробітництва і розвитку (далі — Рекомендації ОЕСР) з покращення етики поведінки на державній службі, прийнятими 23.04.98 р., державним службовцям необхідно знати основні принципи і норми, якими вони мають послуговуватися в повсякденній роботі, та межі допустимої поведінки. Також їм потрібно знати свої права та обов'язки при виявленні ними фактичних або можливих правопорушень у сфері державної служби. З цією метою має бути передбачено чіткі правила і процедури, яких повинні дотримуватися державні службовці.

Досить поширеною є категорична думка про причини виникнення недобросовісної поведінки державних службовців та корупції в цілому, які полягають у встановленні державою мізерних окладів і «закриття очей» на те, що державний

службовець у даному випадку розраховує на «приховані можливості» своєї посади.

З такою категоричністю не можна погодитися. Звичайно, кожен державний службовець має бути захищеним соціально і матеріально, держава повинна гідною заробітною платою відзначати цю відповідальну діяльність та напружені умови праці чиновників, це є нормою практично для всіх розвинутих демократичних держав. Але виходячи з світового досвіду суттєве підвищення оплати праці високопосадовців не призводить до зниження рівня корумпованості влади.

Виникненню та процвітанню корупції сприяють у тому числі недоліки системи контролю в сфері державної служби, яка мала б охоплювати не тільки питання строків переміщення документації між виконавцями та різними установами, а й трудової дисципліни, аналізу корупційних «прихованих можливостей» посад та розробки дієвих методів боротьби з цим явищем.

Отже, 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 недобросовісність державних службовців та конфлікт інтересів.

Мабуть, найсуттєвішим корупційним ризиком є виникнення конфлікту інтересів.

Конфлікт інтересів є внутрішньоособистісним конфліктом державного службовця, який виникає через наявність у нього корисливого прагнення скористатися владою із порушенням норм професійної етики.

У європейському законодавстві досить поширеним є запропоноване у Рекомендаціях ОЕСР щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі визначення конфлікту інтересів як конфлікту між державними обов'язками та приватними інтересами державної посадової особи, в якому пов'язаний з приватними можливостями інтерес державної посадової особи може негативно впливати на виконання нею своїх посадових обов'язків і функцій.

У національному законодавстві також визначено правові категорії потенційного та реального конфліктів інтересів.

Головними ознаками конфлікту інтересів є такі: загроза об'єктивності державного службовця під час реалізації ним посадових обов'язків; суперечність між особистим інтересом державного службовця та інтересами інших суб'єктів; можливість завдання шкоди законним інтересам інших суб'єктів.

Найважливішими та найпоширенішими заходами щодо запобігання та попередження конфлікту інтересів в європейських державах є такі:

- обмеження додаткової зайнятості;
- обмеження і контроль за комерційною діяльністю після звільнення з посади;
- обмеження і контроль за зовнішніми паралельними призначеннями (наприклад, у громадській організації або політичній партії);
- дискваліфікація або звільнення державних посадових осіб з посади, коли участь у переговорах чи прийнятті конкретного рішення поставить їх у конфліктну позицію.

Аналогічні заходи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є і в нашій державі.

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 припинятись 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.

Водночас необхідно відзначити, що лише наявність дискреційних повноважень не завжди призводить до скоєння державними службовцями корупційних правопорушень.

Саме вихід за межі дискреційних повноважень підвищує ризик скоєння правопорушень. Це виникає тоді, коли нормативно-правовий акт або пов'язані з ним акти не містять юридичних засобів, що дають змогу забезпечити використання дискреційних повноважень у чітко визначеному обсязі, необхідному для належного виконання державним службовцем своїх прав і обов'язків.

Прикладом такого перевищення може служити нормативний припис, що надає державному службовцю право витребувати у фізичних і юридичних осіб додаткові матеріали та інформацію на свій розсуд, без конкретизації мети, строків і підстав для прийняття такого рішення.

Дієвим засобом зменшення цього корупційного ризику буде виключення (чи суттєве обмеження) із нормативно-правових актів або пов'язаних з ними організаційно-розпорядчих документів (посадові інструкції, доручення тощо) дискреційних повноважень, а також встановлення чітких обсягів та меж таких повноважень при прийнятті управлінських рішень.

Відповідальність

За вчинення державними службовцями корупційних діянь антикорупційним законодавством передбачена кримінальна відповідальність строком до двох років позбавлення волі з позбавленням права обіймати певні посади з конфіскацією майна, адміністративна відповідальність штраф від 100 до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, цивільно-правова та дисциплінарна відповідальність.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що своєчасний аналіз корупційних ризиків та вжиття превентивних антикорупційних заходів дадуть можливість виключити порушення державними службовцями законодавства України, позитивно вплинуть на покращення роботи цих органів та сприятимуть підвищенню їх авторитету.

Корупції можна запобігти лише тоді, коли кожний державний службовець почне відчувати свою відповідальність за досягнення загальної мети створення вільного від корупції державного органу. Це означає, що всі працівники повинні дбати про те, щоб сторонні особи не мали можливості впливати на рішення державного службовця і що корумпованих колег не можна прикривати через почуття солідарності або лояльності.

правоохоронними органами, мобілізації

та виявлення корупції

С.К. Радоуцький