



Управління корупційними ризиками в державній службі України (Процедури оцінки корупційних ризиків в діяльності посадових осіб) Технічний посібник

I. Вступ

Неможливо контролювати корупцію, не знаючи та не розуміючи умов та обставин, в яких вона з'являється та розвивається. У всьому світі визнано, що раціональне планування заходів по боротьбі з корупцією завжди повинно включати визначення корупційних ризиків, їх вплив та, на основі цього, необхідно здійснювати планування контрзаходів. Так звана VCAs (“вразливість до корупційного оцінювання”) стала дуже популярною, так як її проведення є абсолютно необхідним перед запровадженням будь-якої ініціативи у сфері антикорупційної політики.

Після одиничних зусиль у сфері корупційного оцінювання¹, Закон України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 рр.” вводить правову основу для таких оцінок. Центральні органи виконавчої влади та державні підприємства повинні складати антикорупційні програми, які серед іншого повинні забезпечити²:

- Методологію оцінки корупційних ризиків в діяльності органу або державного підприємства, корупціогенних ризиків, причин, які породжують їх та умов, які їх спонукають.
- Заходи до усунення корупційних ризиків, призначення осіб відповідальних за виконання цих заходів, їх строки і необхідні ресурси.

Більше того, Закон України “Про запобігання корупції”³ містить певні зобов'язання. Юридичні особи змушені обов'язково включати “порядок проведення періодичної оцінки

¹Указ Президента України №175/2004 та №1001/2004 з офіційним роз'ясненням від Міністерства Юстиції від 12.05.2011 та від 28.07.2011

²Стаття 3, с. 17

³Закон був прийнятий 26 жовтня 2014 та набрав чинності 26 квітня 2015

корупційних ризиків у діяльності юридичної особи”⁴ в свої антикорупційні програми. Згідно з вищезазначеним Законом, Національне агентство з питань запобігання корупції є також уповноваженим органом, який займається “координацією та наданням методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупціогенних ризиків у своїй діяльності та реалізацією ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм”⁵ та “затверджувати методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, проводити аналіз антикорупційних програм державних органів влади та надавати обов’язкові для розгляду пропозиції до таких програм”.⁶

Очевидно, що Україна намагається наблизитися до країн, які планують свої заходи по боротьбі з корупцією на основі поглиблених досліджень та розуміння причин виникнення корупції. VCA (“вразливість до корупційного оцінювання”) може бути проведена різними способами і цей технічний посібник з управління корупційними ризиками в державній службі України розроблено для надання практичної допомоги українським державним службовцям, щоб підготувати власні оцінки ризиків в управлінні. Цей посібник є загальним та структурованим керівництвом для оцінки та моніторингу корупційних ризиків в українських державних установах відповідно до європейських стандартів та кращих світових практик. Він забезпечує інструментами та методами для управління корупційними ризиками, яке державні установи здійснюють відповідно до своїх конкретних потреб і для самооцінки корупційних ризиків, що має провадитися щорічно.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: корупція, управління ризиками, оцінка ризиків, реєстратор ризиків

II. Вступ до управління корупційними ризиками

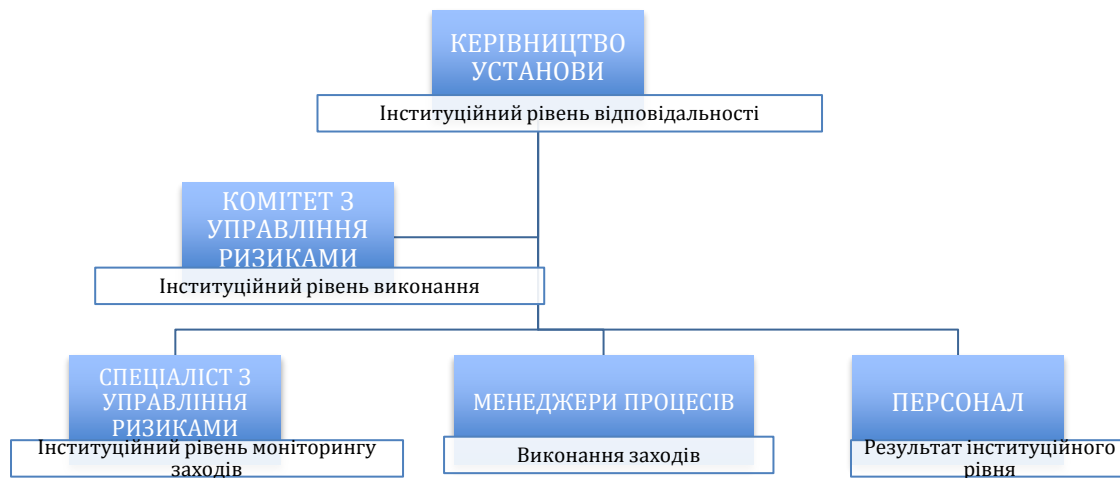
Корупцію як явище дуже важко виміряти; проте, її таки можливо виміряти. Хоча цей технічний посібник не забезпечує безпосереднього вимірювання рівня корупції, він може бути корисним інструментом для визначення майбутніх тенденцій із зазначенням вразливих до корупційних ризиків сфер в установах державної служби. Таким чином, метою цього посібника є *уточнення* та *уніфікація* основних елементів та принципів управління корупційними ризиками з використанням практичних кроків та інструментів для здійснення та/або поліпшення управління корупційними ризиками в установах державної служби України. Він фокусується на наданні методичного керівництва з питань управління (підготовки, здійснення та моніторингу) корупційних ризиків.

⁴Стаття 63, частина 1, пункт 2

⁵Стаття 11, частина 1, пункт 7

⁶Стаття 12, частина 1, пункт 11

Ключовим компонентом ефективного управління корупційними ризиками є встановлення чітких ліній відповідальності. Пропонована структура проілюстрована наступним чином:



Конкретні ролі та обов'язки різних суб'єктів установи, таких як, комітет з управління ризиками, спеціаліст з управління ризиками та інші співробітники є найважливішими елементами ефективного управління корупційними ризиками. *Керівництво установи* повинно нести відповідальність за ефективну та об'єктивну реалізацію управління корупційними ризиками. *Комітет з управління ризиками* як спеціалізований орган повинен відповідати за оцінку ризиків та розробку плану зі зниження ризиків. Він повинен бути підзвітний керівництву установи. *Спеціаліст з управління ризиками* відповідає за моніторинг виконання плану зі зниження ризиків та інших антикорупційних ініціатив в межах установи. Важливо відзначити, що більшість спеціалістів з управління ризиками діють в основному в якості радників та координаторів і не мають прямої оперативної відповідальності за конкретні сфери ризику. Оперативна відповідальність за конкретні категорії ризику, як правило, лежить на менеджерах процесів. І, нарешті, персонал (співробітники) повинен співпрацювати у виявленні та звітності про ризики комісії з управління ризиками.

З практичної точки зору, керівництво установи спочатку призначає комітет з управління ризиками, який проводить оцінку ризиків, пропонує план зі зниження ризиків та звітує керівництву. Коли завдання комітету закінчено, керівництво приймає пропонований план зі зниження ризиків та призначає спеціаліста з управління ризиками⁷, який відповідає перед керівництвом за контроль за здійсненням заходів плану зі зниження ризиків, який також може бути частиною програми установи по боротьбі з корупцією. Спеціаліст з управління ризиками співпрацює з менеджерами процесів, завдання яких полягає в реалізації заходів для досягнення цілей плану зі зниження ризиків.

⁷Він також може бути членом комітету управління корупційними ризиками

Основні етапи реалізації управління корупційними ризиками показано на наступному малюнку:



Наступні розділи технічного посібника містять вказівки про те, як управління корупційними ризиками може бути реалізоване в установах державної служби України. Описані кроки включають етапи підготовки, реалізації та моніторингу. Крім того надається керівництво по звітності з управління корупційними ризиками.

III. Підготовчий етап

У ході підготовчого етапу, керівництво установи повинно призначити комітет з управління ризиками для оцінки ризиків та розробки плану зі зниження ризиків. Найкраще, якщо комітет з управління ризиками включає від 5 до 7 членів, однак, в залежності від масштабів та кількості співробітників установи, кількість членів може бути більшою або меншою.

Члени комітету з управління ризиками повинні бути обізнані щодо діяльності та заходів контролю установи, користуватися довірою інших співробітників та мати високі етичні якості. Бажано, щоб комітет з управління ризиками включав в себе співробітників зі всієї організації з різними знаннями, навичками та поглядами, а також співробітників, які ознайомлені з діяльністю основних відділів установи (фінансовий відділ, внутрішній аудит, юридичний відділ, відділ персоналу, відділ управління документацією, ІТ-відділ і т.д.). Серед членів комітету повинен бути обраний голова / координатор комітету з управління ризиками, щоб гарантувати, що програма зі зниження ризиків корупції в установі є ефективною та періодично звітувати керівництву установи.

Після створення комітету з управління ризиками необхідно приступити до розробки стратегії управління ризиками та плану заходів з оцінки ризиків, визначити та оцінити масштаб порушень, оцінити заходи контролю та доповісти керівництву про ситуацію в установі. Хоча кожна установа має враховувати свій розмір та складність системи управління при визначенні найдоцільнішої стратегії управління корупційними ризиками,

вона завжди повинна включати “зобов'язання зверху” (наприклад, лист, що супроводжує короткий опис стратегії, наданий всім співробітникам та який наголошує на важливості управління корупційними ризиками та встановленні відповідальності для кожної людини в установі). План заходів повинен включати завдання, відповідальних за їх реалізацію осіб та термін їх завершення.

Стратегія повинна бути доведена до відома всіх співробітників у будь-який з наведених способів:

- на всіх нарадах співробітників (особливо в установах з невеликою кількістю співробітників);
- шляхом розміщення у внутрішній мережі, щоб це було доступно для всіх співробітників, які повинні мати змогу прочитати її;
- під час відомчих нарад у підрозділах (установи з великою кількістю співробітників).

Комітет з управління ризиками повинен проводити засідання досить часто, через такі періоди часу та з детальною підготовкою для того, щоб адекватно оцінити та відреагувати на корупційні ризики. Бажано, щоб протоколи засідань зберігалися для забезпечення прозорості та можливості прослідкувати роботу комітету в разі виникнення питань.

IV. Етап реалізації

Другий етап включає в себе визначення сфер та оцінку корупційних ризиків, а також визначення заходів зі зниження ризиків. Це являє собою основу ефективного управління корупційними ризиками. Цей етап повинен виконуватись на систематичній та регулярній основі, а відповідати за реалізацію цього етапу повинні окремі співробітники. Комітет з управління ризиками може також включати співробітників, які не є членами цього комітету, але тих, хто може дати корисну інформацію про сфери / процеси, які в даний час оцінюються, бо вони, зрештою, теж відповідальні за ефективність заходів з управління корупційними ризиками в установі. Комітет з управління ризиками може визначити та оцінити корупційні ризики в поєднанні з загальною оцінкою ризиків установи або окремо (пріоритетні напрямки / внутрішні процеси, і т.д.).

Взагалі, сам процес реалізації включає в себе три основні елементи:

A. Виявлення сфер та ризиків, притаманних корупції: визначення сфер, які будуть оцінюватися (тобто загальна сфера: *управління організацією, управління персоналом, управління фінансами, державні закупівлі, управління документообігом, управління безпеки установи*; сфера етичної поведінки: *конфлікт інтересів, подарунки, хабарництво, захист інформаторів, і т.д.*, та спеціальна сфера: вона включатиме *конкретні функції діяльності установи задля яких вона була створена*) та виявлення джерел ризику (нормативні, людські та практичні (оперативні) недоліки).

Б. Оцінка ймовірності та значущості ризиків, притаманних корупції: оцінка існуючого внутрішнього контролю щодо виявлених ризиків, і для тих, які не є ефективними або не існують, **оцінка відносної ймовірності та потенційного значення** цих ризиків. При оцінці ймовірності, впливу та критичності ризику, можуть бути використані наступні таблиці:

Ймовірність	Щоцеозначає?
Невелика (рідкісні приклади)	Ймовірність настання корупційного злочину незначна, а заходи контролю можуть запобігти уразливості.
Вища (це може невдовзі статися)	Корупційний злочин відбувся, може повторитися найближчим часом, але заходи контролю можуть запобігти або, принаймні, значно ускладнити ризик.
Найвища	Корупційний злочин відбувся, може повторитися найближчим часом, але заходи контролю не ефективні або ненадійні.





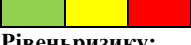


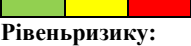

Вплив	Щоцеозначає?			
Невеликий (незначні фінансові втрати, реалізація не є в небезпеці, репутація незіпсована)	Практично немає ніяких наслідків – необхідні заходи або не потрібні або потрібні в дуже незначних масштабах.			
Вищий	Наслідки важливі - необхідність реорганізації деяких вразливих сфер діяльності та ліквідації проблем.			
Найвищий	Великі наслідки для установи - потрібно міняти процеси та виділяти ресурси на заходи контролю.			
Рівень ймовірності ризику	Високий			
	Вищий			
	Не великий			
		Не великий	Вищий	Високий
	Рівень впливу - наслідків			

В.1. Приклад оцінки:

Група ризику: конфлікт інтересів

Опис: Під час виконання своїх громадських обов'язків посадова особа не повинна перебувати в конфлікті інтересів із власним мандатом, вона не повинна зловживати службовим становищем для особистої вигоди.

Положення: Тут необхідно вказати певне положення згідно законодавства

№	РИЗИК	ДЖЕРЕЛО РИЗИКУ	ІСНУЮЧИЙ ЕЛЕМЕНТ КОНТРОЛЮ	ОЦІНКА КОНТРОЛЮ	ОЦІНКА РИЗИКУ	ПРОПОНОВАНІ ЗАХОДИ/ КОНТРОЛЬ
1	Правило існує, але воно не передбачає санкцій	<input checked="" type="checkbox"/> Правило (R) <input type="checkbox"/> Персонал(Е) <input type="checkbox"/> Практика(О)		<input type="checkbox"/> контрольоване <input type="checkbox"/> частковоконтрольоване <input type="checkbox"/> не контрольоване	Ймовірність:  Вплив:  Рівеньризик 	
2	Правило існує, але персонал не ознайомлений з ним	<input type="checkbox"/> Правило(R) <input checked="" type="checkbox"/> Персонал(Е) <input type="checkbox"/> Практика(О)		<input type="checkbox"/> контрольоване <input type="checkbox"/> частковоконтрольоване <input type="checkbox"/> неконтрольоване	Ймовірність:  Вплив:  Рівеньризик 	
3	Навіть якщо конфлікт інтересів виявлений, не було вжито заходів	<input type="checkbox"/> Правило (R) <input type="checkbox"/> Персонал (Е) <input checked="" type="checkbox"/> Практика(О)		<input type="checkbox"/> контрольоване <input type="checkbox"/> частковоконтрольоване <input type="checkbox"/> неконтрольоване	Ймовірність:  Вплив:  Рівеньризик 	

Оцінювання ймовірності та значущості кожного корупційного ризику є суб'єктивним процесом. Не всі корупційні ризики мають однакову ймовірність та не всі вони будуть істотно впливати на діяльність установи. Оцінювання ймовірності та значущості дозволяє установі управляти своїми корупційними ризиками та раціонально застосовувати профілактичні заходи та заходи контролю.

Коли комітет з управління ризиками оцінює ризики, слід покладатися на різні джерела, інтерв'ю менеджерів процесів, інтерв'ю інших співробітників установи, які можуть не керувати процесами, але багато знають про них, так як вони виконують ці процеси щодня (це найбільш часто сприймається суб'єктивно). Комітет може також робити запит до менеджерів процесів на деякі фактичні дані (щоб підтримати їх аргумент) або на висновків з інших звітів, і т.д. Якщо спиратися на обмежену кількість джерел для формування цих даних, це збільшить ризик того, що інформація про можливі ризики буде неповною.

Анкети (непряме опитування) та інтерв'ю персоналу (пряме опитування) - це найбільш використовувані методи та основні інструменти для збору даних про поточний стан діяльності установи. Поєднання обох методів дозволяє скористатися перевагами одного методу та уникнути недоліків іншого. Опитування, проведені за допомогою анкет та інтерв'ю – це систематичні заходи, які дозволяють дійти висновків, які потім аналізуються та оцінюються комітетом з управління ризиками. Звичайно, заохочується використання

комітетом з управління ризиками методів подвійної перевірки, а також використання аудиторських звітів, стратегічних планів, звітів після проведення заходів установи, місцевого досвіду і т.д. в оцінці ризиків. Однак, отримання цих даних потребує значних коштів та часу.

Мета зазначених двох методів полягає в тому, щоб зібрати точні та кількісно визначені відповіді щодо впливу корупційних ризиків на кожен процес і, таким чином, досягти вищої достовірності та надійності даних. У той же час, це може бути використано для розробки дослідження на тему тенденцій корупційних ризиків на всіх рівнях діяльності установи. У майбутньому, комітет з управління ризиками зможе дослідити динаміку ризиків та їх зміни протягом певного часу.

Переваги використання обох методів:

- збір точних та кількісно визначених відповідей щодо вразливості кожного процесу до впливу корупційних ризиків;
- вища обґрунтованість та надійність даних;
- зміцнений механізм контролю похибки в процесі оцінки зниження ризиків, яку проводять оцінювачі;
- створення можливостей для співробітників активно брати участь у цьому процесі;
- інтерв'ю зі співробітниками установи можуть надати комітету з управління ризиками важливу інформацію та більш об'єктивну оцінку.

В. Зниження виявлених корупційних ризиків: **відповідає** на досить ймовірні та значущі корупційні ризики та **оцінює пріоритети та джерела** для реалізації заходів контролю або конкретних процедур виявлення корупції. Комітет з управління ризиками повинен створити реєстратора з управління ризиками, який перераховує корупційні ризики, які оцінюються щодо відносної ймовірності прояву та значущості. Ці ризики необхідно порівняти з ефективністю заходів контролю, які також запропоновані комітетом. Корупційні ризики потім передаються менеджерам процесів та / або відомствам та розробляється план реагування на корупційні ризики.

Мета плану зі зниження ризиків полягає в зменшенні або усуненні виявлених корупційних ризиків та підвищенні рівня етичної поведінки працівників установи. Комітет з управління ризиками повинен вибрати певні заходи, визначені у рамках плану зі зниження ризиків, які найбільше підходять для інституційного запобігання, усунення або скорочення впливу наявного корупційного ризику. Якщо комітет вважає, що жоден із пропонуванних заходів не є дієвим, комітет з управління ризиками повинен ініціативно запропонувати більш ефективні заходи для зниження корупційних ризиків. Після визначення заходів зі зниження корупційних ризиків комітет з управління ризиками має запропонувати пріоритетні заходи (відповідно до ступеня корупційного ризику), виконавців з управління ризиками (менеджерів процесів, які повинні виконувати заходи щодо зниження ризиків) та терміни їх реалізації.

Керівництво установи повинно також призначити спеціаліста з управління ризиками, завданням якого є контроль виконання плану реагування на корупційні ризики установи та звітність за результатами виконання плану (протокол засідання виконавців з управління ризиками) керівництву установи.

Звітність за результатами є важливою частиною всього процесу. Це сприяє ефективному управлінню, забезпечує підтримку керівництва в прийнятті рішень під час стратегічного планування та оперативного управління процесами, а також дає можливість ознайомити персонал з результатами реалізації управління корупційними ризиками та допомогти менеджерам процесів в реалізації плану реагування на корупційні ризики. Спеціаліст з управління ризиками, відповідальний за координацію та визначення ризиків повинен регулярно доповідати керівництву з метою забезпечення узгодженості в стандартах та форматі. Зазвичай він звітує таким чином:



Частота звітності з управління ризиками повинна відображати цикл регулярної внутрішньої звітності установи. Коли керівництво установи отримує щомісячні або щоквартальні звіти фінансового, оперативного характеру, звіт з працездатності, безпеки та відділу ІТ, керівництво установи може спланувати подібні терміни для звітів про ризики.

V. Етап моніторингу та аналізу

Моніторинг управління корупційними ризиками потрібен для забезпечення достовірності інформації про ризики та для забезпечення реалізації заходів зі зниження ризиків, а також для зменшення можливостей прийняття незадовільних рішень керівництвом установи.

Три ключових кроки у сфері моніторингу та аналізу включають в себе:

- A. Типи та рівні моніторингу та аналізу;
- B. Періодичність циклу аналізу;
- C. Вимірювання ефективності управління корупційними ризиками.

А. Тип та рівень моніторингу залежать від типу прийнятих рішень. В кожній установі має бути два рівня аналізу та моніторингу: *функціональний та загальний рівень*. На *функціональному рівні*, спеціаліст з управління ризиками разом з менеджерами процесів аналізує ризики, відстежує їх актуальність та виконання заходів зі зниження ризиків на регулярній основі. Заходи зі зниження ризиків аналізуються на основі обраних пріоритетів. На *загальному рівні*, спеціаліст з управління ризиками разом з керівництвом установи аналізує доцільність та виконання запланованих заходів зі зниження ризиків на щоквартальній основі.

Перед кожним аналізом, такі питання, як істотні зміни в установчих документах та пов'язані з ними ризики, зміни в діяльності менеджерів процесу, відповідальних за здійснення заходів та результати попередніх оцінювань визначатимуть чи потрібно змінювати обсяг поточного аналізу. Кожне оцінювання повинно також включати підтвердження того, що керівництво особисто несе відповідальність за виконання програми управління корупційними ризиками та за своєчасність та належність заходів щодо зниження ризиків приймаючи до уваги раніше виявлені недоліки заходів контролю або інші недоліки.

Б. Цикли аналізу повинні змінюватись в залежності від рівня та контексту управління корупційними ризиками. Він повинен проводитись на *регулярній основі* (управління ризиками та менеджери процесу), *щоквартально* (управління ризиками та керівництво установи) та кожні два роки (повторення реалізації управління корупційними ризиками).

В. Це дозволяє проаналізувати та порівняти появу таких самих ризиків в кожній сфері через деякий час та оцінити доцільність заходів зі зниження корупційних ризиків для всіх компонентів та його суб-компонентів (**здійснення управління корупційними ризиками**). Ця інформація може та повинна використовуватися при складанні звітів про корупційні ризики для різноманітних зацікавлених сторін, і, найголовніше, при підготовці майбутніх установчих стратегій, політики та оперативних змін.

VI. Заключні положення

Активний підхід до управління корупційними ризиками є одним з найбільш ефективних кроків, який може використовувати керівництво установи для зменшення рівня корупційної діяльності. Корупція не є питанням, яке будь-яка установа хоче визнати проблематичним для себе, але реальність така, що більшість з них є уразливими до певного рівня корупції. Хоча ліквідація всіх корупційних ризиків не є можливою, установи можуть вчиняти позитивні і конструктивні дії, щоб зменшити свою вразливість. Поєднання ефективного управління корупційними ризиками, комплексної оцінки корупційного ризику, сильного внутрішнього контролю, а також координація та своєчасна реалізація заходів зі зниження ризиків може значно знизити рівень корупційних ризиків.

Важливо відзначити, що боротьба з корупцією є конструктивною діяльністю. Сильна та ефективна установа існує, бо керівництво вживає превентивні (профілактичні) заходи для управління корупційними ризиками, перш ніж вони з'являються. Використання цього технічного посібника повинно допомогти створити систему, в якій приймаються позитивні та конструктивні кроки, щоб захистити та забезпечити етичну культуру всередині установи. Керівництво установи, яке створює етичну культуру має вплив на співробітників, які задоволені роботою в такому закладі, вони працюють краще і в кінцевому рахунку робота установи загалом стає більш ефективною.

6 травня 2015 року

Драго Кос, голова Робочої групи Організації
Економічного Співробітництва та Розвитку
(ОЕСР) з протидії хабарництву у
міжнародних комерційних операціях