

Ю. В. Дмитрієв

здобувач

Донецького державного університету управління

## ПОНЯТТЯ ІДЕНТИФІКАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*У статті досліджено основні теоретико-методичні підходи до виявлення ризиків, надано власне розуміння терміна «виявлення (ідентифікація) корупційних ризиків» у системі державного управління, розкрито його зміст і сутність. Розглянуто зовнішні й внутрішні механізми ідентифікації корупційних ризиків, запропоновано перелік джерел інформації про корупційні ризики державної інституції та можливі засоби документування реєстру ризиків.*

**Ключові слова:** корупція, корупційні ризики, ідентифікація корупційних ризиків, корупційна поведінка, державна інституція, державне управління.

**Постановка проблеми.** Запобігання й протидія корупції – одна з найактуальніших проблем у сучасній Україні. Адже корупція в державі стала деструктивним явищем, здатним викликати позанормативну діяльність публічних осіб та органів державного управління, гальмувати сталий економічний розвиток, становити загрозу багатьом елементам конституційного й суспільного устрою, а також національній безпеці.

Це потребує негайного вжиття системних і послідовних заходів, які мають комплексний характер та повинні базуватись на національній антикорупційній стратегії. В умовах економічних і політичних реформ, які нині проводяться в нашій державі, пріоритетними напрямками антикорупційної політики повинні стати виявлення й усунення корупційних ризиків, що вже сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також раціональне та ефективне використання всіх наявних для цього державних ресурсів.

У свою чергу розуміння суті корупційних ризиків, правильна ідентифікація, аналіз та управління ними дадуть нам змогу уникнути або значно зменшити корупційні втрати, що виникають під час державного управління й суттєво впливають на міжнародний імідж та економічний розвиток України.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

На сьогодні науковий доробок із проблем виявлення ризиків у системі державного управління є значним та включає роботи відомих українських і зарубіжних учених (О.М. Поліньського [1], О.Є. Григор'євої [2], Н.В. Хохлова [3] та інших), присвячені категоріям ризиків, пов'я-

заних із підготовкою й реалізацією інноваційних проектів та здійсненням управління фінансовими ризиками.

Загальні проблеми виявлення корупційних відносин на публічній службі досліджувались такими науковцями, як М.І. Мельник [4], В.Ф. Дейнека [5], А.В. Волошенко [6] та інші, якими розроблено базові поняття корупції, форм її прояву та можливого виявлення.

Водночас спеціальні наукові дослідження щодо визначення категорії «ідентифікація корупційних ризиків» у системі державного управління, розкриття її змісту й складників комплексно не проводились.

На сьогодні вченими в різних сферах суспільної діяльності розроблено певні механізми виявлення ризиків, кожен із яких дає можливість отримати інформацію про характер ризиків, властивих конкретному виду діяльності. Зазвичай складником цих механізмів є робота з виявлення й аналізу причин та факторів ризиків, що дасть змогу ідентифікувати більшість існуючих загроз і небезпек; проте, як правило, через деякий проміжок часу в управлінській діяльності неминуче з'являються нові.

Водночас відсутність єдиного загальноприйнятого визначення й змісту поняття «ідентифікація корупційних ризиків» у системі державного управління унеможливорює ефективність функціонування системи управління ризиками та обрання механізмів державного управління, оскільки саме виявлення ризиків є основою побудови зваженої системи управління корупційними ризиками, а також розробки антикорупційної політики держави.

**Мета статті.** З огляду на наведене метою дослідження є розгляд теоретичних і методичних основ визначення поняття «виявлення (ідентифікація) корупційних ризиків» у системі державного управління, розробка та впровадження цієї категорії до системи управління корупційними ризиками, розкриття її сутності й структури.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні управління ризиками є однією з високоефективних технологій у різних галузях знань, а також уже широко використовується в приватному секторі. Упровадження механізмів управління корупційними ризиками в діяльність публічних осіб та органів державного управління дасть змогу своєчасно та якісно виявляти, оцінювати й мінімізувати можливі втрати державно-управлінської діяльності.

Під корупційними ризиками в системі державного управління пропонуємо вважати сукупність причин і факторів, закладених у системі державного управління, які визначають можливість виникнення корупційної поведінки та створюють небезпеку настання негативних наслідків для життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави [7].

Сьогодні проблемам виявлення (ідентифікації) ризиків присвячено численні наукові праці вчених у галузі економічних, політичних, соціологічних і філософських наук, також визначення цього терміна наводяться фахівцями в державному управлінні.

Проте варто зазначити, що більшість наукових та експертних трактувань категорії «ідентифікація ризиків» у державному управлінні безпосередньо пов'язані з підготовкою й реалізацією інноваційних проектів та здійсненням управління фінансовими ризиками, а отже, такі визначення містять багато суперечностей і мають обмежений характер для сфери протидії корупції, що зумовлює необхідність уточнення цього поняття.

Так, низка дослідників вважають, що термін «ідентифікація» походить від латинського слова «identifico», що перекладається як «ототожнювати, встановлювати тотожності на підставі тих чи інших ознак». При цьому, на думку, В.Ю. Подчесової, ідентифікація ризиків – це управлінський процес, спрямований на встановлення належності факторів ризику до певного виду банківської діяльності чи банківської операції, яка аналізується [8, с. 22].

Натомість О.М. Полінський, досліджуючи інноваційні ризики в господарській діяльності,

визначив сутність і мету ідентифікації ризику як «виявлення сфер підвищеного ризику для оцінки міри ризику, аналізу прийнятності відповідного рівня ризику для підприємства; розробку за необхідності заходів із попередження або зниження ризику, а у випадку, коли ризикова подія відбулася, – вживання заходів максимально можливого відшкодування заподіяного збитку» [1].

Розглядаючи ідентифікацію ризиків як управлінську діяльність у системі національної безпеки держави, І.А. Качуровський та В.В. Андрійчук розуміють під ідентифікацією ризиків «процес, що визначає, які ризики здатні вплинути на діяльність, і документує характеристики цих ризиків». При цьому, на думку вчених, ідентифікація ризиків не буде ефективною, якщо вона не буде проводитись регулярно впродовж усього часу виконання поставлених управлінських завдань [9].

Міжнародні стандарти в системі ризик-менеджменту (Risk Management Standards) під ідентифікацією ризиків розуміють визначення тих ризиків, які здатні вплинути на реалізацію проекту та його документування [10].

Найчастіше під час розгляду процесу ідентифікації ризиків у тій чи іншій сфері у науковій літературі вживається термін «виявлення ризиків», який фактично наділяється авторами тим же змістом і характеристиками, що й ідентифікація ризиків.

Зокрема, Н.В. Хохлов під виявленням ризику розуміє «збір вихідної інформації про об'єкт – носій ризику, що включає два основні етапи: збір інформації про структуру об'єкта та виявлення небезпек чи інцидентів» [3, с. 39].

Є.С. Швець і Н.С. Рулікова, досліджуючи процес виявлення ризиків в інноваційних програмах, розуміють під цим терміном «з'ясування причин, джерел, які зумовлюють ризик, тобто дій, що спричиняють появу або можливе настання ризикових подій, а також чинників, тобто передумов, які збільшують імовірність і реальність настання ризикових подій» [11].

У свою чергу А.О. Старостіна та В.А. Кравченко, практично ототожнюючи поняття «ідентифікація ризиків» і «виявлення ризиків», зазначають, що виявлення ризиків (факторів ризиків) – це визначення всіх ризиків, властивих досліджуваній системі [12, с. 30].

З огляду на наведені визначення маємо можливість узагальнити й проаналізувати поняття «ідентифікація ризиків» і «виявлення ризиків» у різних галузях науки та суспільної діяльності,

що дасть нам можливість встановити їх спільні риси й відмінності (див. таблицю).

Таким чином, більшість із наведених авторів під виявленням (ідентифікацією) ризиків розглядають визначення (з'ясування) найбільш ризикових сфер діяльності об'єкта управління, а також встановлення причин, джерел і факторів ризиків, що можуть негативно вплинути на досягнення цілей суб'єкта управління. Крім того, можемо стверджувати, що науковцями практично не розглядається відмінність у трактуванні понять «ідентифікація ризиків» і «виявлення ризиків», адже вони при цьому розуміють певний процес управлінської діяльності, спрямований на досягнення мети й стратегічних цілей органу, підприємства та організації.

Однак, розглядаючи виявлення (ідентифікацію) корупційних ризиків у системі державного управління, вважаємо за необхідне визначити це поняття також як один з етапів системи управління корупційними ризиками, ураховуючи зміст і суть самого терміна «корупційні ризики в системі державного управління».

Таким чином, з огляду на проведений аналіз сучасних визначень і висловлених зауважень пропонуємо доопрацьоване поняття **виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків у системі державного управління**, під яким розуміємо етап управління корупційними ризика-

ми, неперервний процес визначення й документування різновидів, причин і факторів ризику, які закладені в системі державного управління та визначають можливість виникнення корупційної поведінки публічної особи.

При цьому *метою проведення виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків*, на наше переконання, є розпізнання причин і факторів, що містяться в системі державного управління та потенційно мають можливість створити небезпеку настання негативних наслідків та (або) виникнення корупційної поведінки публічної особи. За досягнення мети проведення ідентифікації корупційних ризиків суб'єкт цього процесу пізніше зможе провести якісну оцінку ймовірності реалізації такого ризику та ступеня його впливу на систему державного управління.

Також, на нашу думку, можна цілком погодитись із тими вченими, які стверджують, що виявлення (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 обов'язковому документуванню [2; 9].

Водночас вважаємо, що на сьогодні ідентифікація й аналіз корупційних ризиків у системі державного управління можуть проводитись шляхом застосування внутрішнього чи зовніш-

Таблиця

**Узагальнення визначень понять «ідентифікації ризиків» та «виявлення ризиків» у сучасній науковій літературі**

Підхід	Визначення поняття	Автор, джерело
Ідентифікація ризиків	Регулярний процес, що визначає, які ризики здатні вплинути на діяльність установи, і документує характеристики цих ризиків	Качуровський І.А., Андрійчук В.В. [9]
	Виявлення сфер підвищеного ризику для оцінки міри ризику, аналізу прийнятності відповідного рівня ризику для підприємства; розробка за необхідності заходів із попередження або зниження ризику, а у випадку, коли ризикова подія відбулася, – вживання заходів максимально можливого відшкодування заподіяного збитку	Полінський О.М. [1]
	Управлінський процес, спрямований на встановлення належності факторів ризику до певного виду банківської діяльності чи банківської операції, яка аналізується	Подчесова В.Ю. [8, с. 22]
	Визначення тих ризиків, які здатні вплинути на реалізацію проекту та його документацію	Risk Management Standards [10]
Виявлення ризиків	Виявлення ризиків (факторів ризиків) – визначення всіх ризиків, властивих досліджуваній системі	Старостіна А.О., Кравченко В.А. [12, с. 30]
	Збір вихідної інформації про об'єкт – носій ризику, що включає два основні етапи: збір інформації про структуру об'єкта та виявлення небезпек чи інцидентів	Хохлов Н.В. [3, с. 39]
	З'ясування причин, джерел, які зумовлюють ризик, тобто дій, що спричиняють появу або можливе настання ризикових подій, а також чинників, тобто передумов, які збільшують ймовірність і реальність настання ризикових подій	Швець Є.С., Рулікова Н.С. [11]

нього механізму, а також шляхом їх одночасного використання.

При цьому *внутрішній механізм* для виявлення корупційних ризиків, на наше переконання, є основним та розрахований на застосування працівниками державних інституцій, у яких проводяться ідентифікація й аналіз ризиків. Він дасть змогу отримати майже достовірний результат за мінімальних організаційних і часових витрат за рахунок застосування базових значень корупційних ризиків для функцій та посадових обов'язків.

Натомість *зовнішній механізм* для виявлення корупційних ризиків передбачає зовнішню формалізовану процедуру й детальний аналіз функцій і повноважень державної інституції та публічної особи. У його основу покладено повний аналіз корупційного ризику з огляду на функціональні повноваження органу, ступінь відкритості (прозорості) його діяльності, у тому числі аналіз прийнятих державно-управлінських рішень тощо.

Також процес ідентифікації й аналізу корупційних ризиків, на нашу думку, має зумовлюватись використанням інформаційної основи про систему управління державної установи, її власні й делеговані функції (повноваження). При цьому джерелами отримання такої інформації можуть бути документальні (існуючі звіти й дослідження, відповідні законодавчі норми, регламенти, внутрішні правила та інструкції, дані

про істотні процедури й процеси) та інтерв'ювання (відповідних посадових осіб інституції, що досліджується, посадових осіб інших органів та установ, користувачів послуг або клієнтів державної інституції, громадських організацій, які працюють у сегменті, що має відношення до діяльності досліджуваної інституції).

Кожне з наведених джерел інформації, на нашу думку, здатне надати досить велику кількість корисної інформації про можливість прояву корупційного ризику в системі державного управління, яка має бути належним чином проаналізована й структурована. Варто також зазначити, що оскільки ідентифікація та аналіз корупційних ризиків – це систематичне використання інформації для визначення причин і факторів ризику, то цей процес вимагає повного й глибокого розуміння всіх складників діяльності державної інституції. Як наслідок, існує потреба в якомога більшому використанні будь-яких джерел інформації про факти можливого виникнення корупційної поведінки в публічної особи.

Таким чином, вважаємо за доцільне використовувати в нашій країні всі наявні інформаційні основи для якісного виявлення й аналізу корупційних ризиків у системі державного управління. При цьому пропонуємо згадані джерела інформації про ризики залежно від їх походження поділяти на *зовнішні та внутрішні*, а залежно від носія інформації – на *документальні та вербальні* (див. рис.).

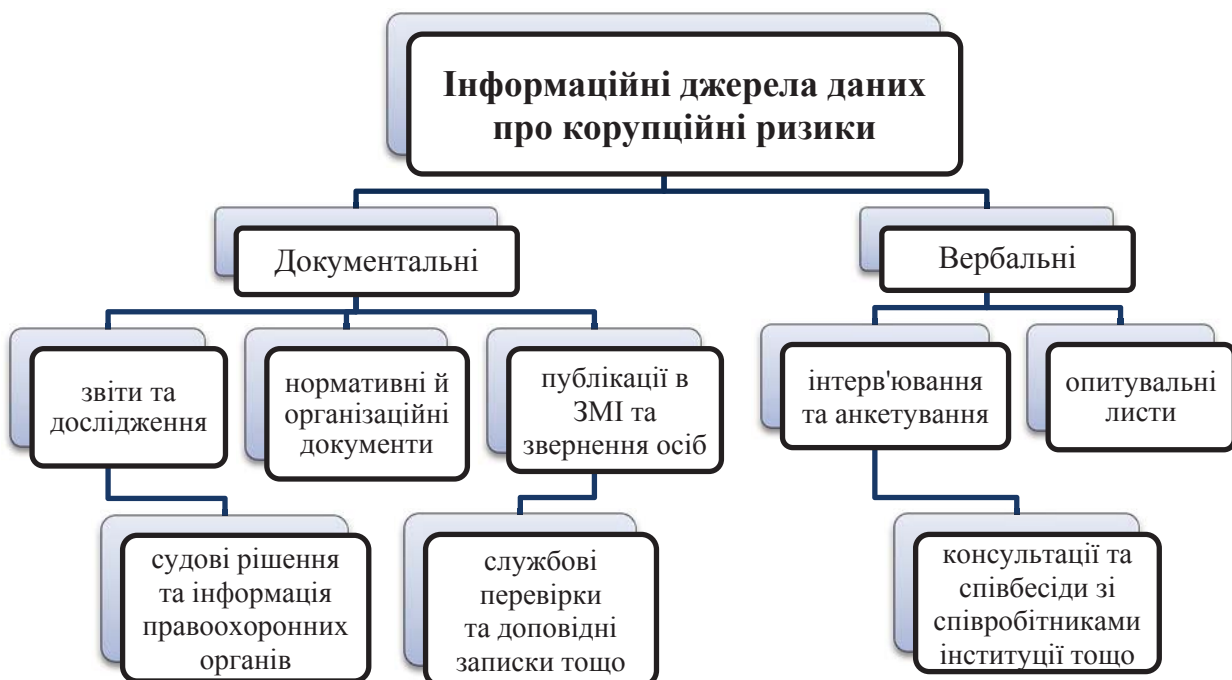


Рис. Види інформаційних джерел даних про корупційні ризики



Не менш важливим елементом процесу виявлення (ідентифікації) та аналізу корупційних ризиків у системі державного управління (а можливо, навіть основним) є документування результатів проведеного дослідження.

На наше переконання, вибір способу документування результатів виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків у системі державного управління насправді не має принципового значення. Так, за результатами ідентифікації ризиків для більшої зручності й наочності на вибір суб'єкта, що її проводив, можна скласти матрицю чи карту ризиків або взагалі обмежитись складенням звіту щодо виявлених ризиків та (або) реєстром ризиків зі складенням докладних таблиць чи шаблонів баз даних.

Водночас на цьому етапі необхідно чітко усвідомлювати, що від якості фіксації результатів виявлення й аналізу корупційних ризиків у подальшому буде прямо залежати ефективність проведення їх оцінки та розробки антикорупційних заходів щодо їх усунення (мінімізації).

При цьому вважаємо, що проведення ідентифікації й аналізу корупційних ризиків на основі лише «сліпого» застосування набору зовнішніх критеріїв і методів у свою чергу може призвести до того, що будуть упущені питання, які мають особливу важливість для цієї державної інституції, а також не буде приділено належної уваги визначенню балансу між інституційними завданнями цієї установи та індивідуальними мотивами публічних осіб, що в ній працюють.

**Висновки і пропозиції.** На нашу думку, ідентифікація та аналіз корупційних ризиків у системі державного управління дадуть змогу виявити найбільші корупційні проблеми в організації роботи конкретної державної інституції, а також вкажуть на можливу наявність дискреційних норм, конфлікту інтересів, протиріч у внутрішніх організаційно-управлінських документах, адміністративних бар'єрів, фактів недотримання вимог антикорупційного законодавства тощо.

Крім того, заходи, які будуть прийматись за результатами виявлення й аналізу корупційних ризиків, дадуть можливість суттєво мінімізувати ці ризики в діяльності державних органів, а також у загальному вигляді зможуть сприяти формуванню антикорупційної культури в суспільстві.

Ідентифікація корупційних ризиків у системі державного управління, на нашу думку, є важливою не лише з позиції ефективного використання ресурсів для внутрішнього контролю, а

й з огляду на необхідність розподілу повноважень і відповідальність за управління цими ризиками.

Водночас для того, щоб процедура виявлення й аналізу корупційних ризиків не мала формальний характер, безпосередню участь у ній має брати керівництво державної інституції, яке задасть тон особистим прикладом. Також це означає, що вище керівництво держави має вести послідовну політику, спрямовану на попередження корупційних проявів, а також розробити та запровадити дієву національну антикорупційну програму, яка буде базисом для вжиття заходів на місцевому рівні або в окремо взятій державній установі.

#### Список використаної літератури:

1. Полінський О.М. Ідентифікація та оцінка економічних ризиків інноваційної діяльності в машинобудуванні / О.М. Полінський // Регіональна економіка. – 2011. – № 3. – С. 80–88.
2. Григор'єва О.Є. Проблеми ризиків, що виникають під час інноваційних проектів, та методи їхнього кількісного вимірювання / О.Є. Григор'єва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://vip.com.ua/files/11\\_34.pdf](http://vip.com.ua/files/11_34.pdf).
3. Хохлов Н.В. Управление риском : [учеб. пособие для вузов] / Н.В. Хохлов. – М. : ЮНИТИ, 1999. – 239 с.
4. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : [монографія] / М.І. Мельник. – К. : Юридична думка, 2004. – 400 с.
5. Дейнека В.Ф. Корупційні ризики та фактори у системі податкових відносин / В.Ф. Дейнека, О.М. Розум, І.А. Шавло // Фінансове право. – 2014. – № 4(30). – С. 25–27.
6. Волошенко А.В. Шляхи до своєчасного виявлення і нейтралізації корупційних ризиків / А.В. Волошенко // Актуальні проблеми економіки. – 2015. – № 12(174). – С. 312–321.
7. Дмитрієв Ю.В. Корупційні ризики у системі державного управління: поняття та види / Ю.В. Дмитрієв // Менеджер: вісник Донецького державного університету управління. – 2015. – № 1(69). – С. 126–131.
8. Подчесова В.Ю. Управління банківськими ризиками : [опорний конспект лекцій] / В.Ю. Подчесова. – Х. : ХІБС УБС НБУ, 2014. – 83 с.
9. Качуровський І.А. Методика оцінки ризиків у системі охорони державного кордону / І.А. Качуровський, В.В. Андрійчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/Soc\\_Gum/znprapv\\_vtn/2010\\_52/10kiaodk.pdf](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/znprapv_vtn/2010_52/10kiaodk.pdf).
10. Risk management standards of The Institute of Risk Management [Електронний ресурс]. – Ре-

жим доступу : <https://www.theirm.org/knowledge-and-resources/risk-management-standards/>.

11. Швець Є.С. Виявлення ризиків в інноваційних програмах розвитку металургійного підприємства / Є.С. Швець, Н.С. Рулікова // Вісник Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут». Серія «Стра-

тегічне управління, управління портфелями, програмами та проектами». – Х. : НТУ «ХПІ», 2015. – № 2(1111). – С. 152–160.

12. Старостіна А.О. Ризик-менеджмент: теорія та практика : [навч. посібник] / А.О. Старостіна, В.А. Кравченко. – К. : ІВЦ «Видавництво «Політехніка», 2004. – 200 с.

**Дмитриев Ю. В. Понятие идентификации коррупционных рисков в системе государственного управления**

*В статье исследованы основные теоретико-методические подходы к выявлению рисков, предоставлено собственное понимание термина «выявление (идентификация) коррупционных рисков» в системе государственного управления, раскрыто его содержание и сущность. Рассмотрены внешние и внутренние механизмы идентификации коррупционных рисков, предложен перечень источников информации о коррупционных рисках государственного учреждения и возможные средства документирования реестра рисков.*

**Ключевые слова:** коррупция, коррупционные риски, идентификация коррупционных рисков, коррупционное поведение, государственная институция, государственное управление.

**Dmytriyev Yu. V. The concept of identification corruption risks in the public administration system**

*In the article the basic theoretical and methodological approaches to the identification of risks, given their own understanding of the term “detection (identification) of corruption risks” in the governance system, disclosed the content and essence. Are considered internal and external mechanisms to identify corruption risks, proposed a list of sources of information on the risks of corruption of state institutions and the possible means of documenting the risk register.*

**Key words:** corruption, corruption risks, identification of corruption risks, corrupt behavior, state institutions, public administration.