

**ОЦІНКА КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ ЯК ФОРМА ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНУ БЕЗПЕКУ УКРАЇНИ<sup>1</sup>**

**CORRUPTION RISK ASSESSMENT AS A FORM OF EVALUATION THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES THAT ENSURE FINANCIAL AND ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE**

У статті розглянуто особливості оцінки корупційних ризиків як форми оцінювання діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку України. Розкрито зміст поняття «корупція», закріпленого на законодавчому рівні. Наголошено на причинах існування корупції в правоохоронних органах та негативних наслідках, зумовлених нею. Зазначено, що оцінка корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку України, – це одна з форм оцінювання виконання ними завдань, яка дає їх керівникам можливість виявити недоліки в діяльності правоохоронних органів і вжити заходів для їх усунення. Визначено, що цілі прийняття антикорупційних програм Національної поліції, Служби безпеки, Національного антикорупційного бюро України є подібними. Розкрито етапи оцінки корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку України. Розглянуто статистику скоєння співробітниками правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку України, корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією. Запропоновано доповнити процес оцінки корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку, контролем за виконанням складеного звіту, що дозволить закріпити заходи щодо мінімізації корупційних ризиків у діяльності правоохоронного органу та спонукати керівництво до здійснення заходів з метою усунення (мінімізації) корупційних ризиків. Така пропозиція обґрунтована законодавчим положенням, відповідно до якого керівництво органу несе відповідальність за реалізацію антикорупційної стратегії. Однак зауважено, що Кодекс України про адміністративні правопорушення та Кримінальний кодекс України не містять норм, що закріплюють відповідальність керівника державного органу за незабезпечення реалізації Антикорупційної стратегії. Тому в Законі України «Про запобігання корупції» мають бути конкретизовані види юридичної відповідальності керівника державного органу.

**Ключові слова:** *корупція, корупційний ризик, оцінка, правоохоронний орган, фінансово-економічна безпека.*

The article considers the peculiarities of corruption risk assessment as a form of assessing the activities of law enforcement agencies that ensure the financial and economic security of Ukraine. The meaning of the concept of “corruption” enshrined at the legislative level is revealed. Emphasis is placed on the causes of corruption in law enforcement agencies and the negative consequences caused by it. It is noted

<sup>1</sup> Стаття виконана в рамках проекту № 0118U003575 «Система критеріїв зовнішнього моніторингу діяльності єдиного правоохоронного органу у сфері забезпечення фінансової та економічної безпеки держави»

© ГОРОБЕЦЬ Н.С. – доктор філософії в галузі права, викладач кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки (Сумський державний університет)

© КРАСИЛЮК М.О. – магістр (Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету)

that the corruption risk assessment in the activities of law enforcement agencies that ensure the financial and economic security of Ukraine is one of the forms of assessing the implementation of their tasks, which allows their heads to identify shortcomings in the activities of law enforcement agencies and take measures to eliminate them. It is determined that the purpose of adopting anti-corruption programs of the National Police, the Security Service and the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine are similar. The stages of corruption risk assessment in the activities of law enforcement agencies that ensure the financial and economic security of Ukraine, namely the procedure for forming a commission, identification and assessment of corruption risks, compiling a report. The statistics of committing corruption offenses and offenses related to corruption by law enforcement officers of Ukraine are considered. It is proposed to supplement the process of corruption risk assessment in the activities of law enforcement agencies that ensure financial and economic security of Ukraine by monitoring the implementation of the report, which will formally consolidate measures to minimize corruption risks in the activities of law enforcement agencies and encourage their heads to take measures to eliminate (minimize) corruption risks. Such a proposal is justified by the legislative provision according to which the head of state agency is responsible for the implementation of anti-corruption strategy. However, it is noted that the Code of Administrative Offenses and the Criminal Code of Ukraine do not contain norms that establish the responsibility of the head of the state agency for failure to implement the Anti-Corruption Strategy. Therefore, the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" should specify the types of legal liability of the head of the state agency.

**Key words:** *corruption, corruption risk, assessment, law enforcement body, financial and economic security.*

**Вступ.** Однією з перешкод ефективного виконання правоохоронними органами України покладених на них завдань є корупція. Відповідно до дослідження Transparency International «Індекс сприйняття корупції» Україна у 2019 році втратила два бали в рейтингу сприйняття корупції порівняно з 2018 роком і повернулася на рівень 2017 року, посівши 126-те місце зі 180 [1]. В Україні уявлення про корумпованість правоохоронної системи є вже усталеним. Останні соціологічні дослідження свідчать про те, що за показниками сприйняття корупції сфера діяльності правоохоронних органів перебуває переважно у зоні підвищеного ризику, а індекс сприйняття корупції є таким: органи прокуратури – 4,38, органи Національної поліції України – 4,05, органи Служби безпеки України – 4,07 [2, с. 21]. Звісно, зазначені індекси сприйняття корупції не дозволяють оцінити рівень корупції в правоохоронних органах держави загалом, але дають можливість зробити очевидний висновок про доцільність посилення заходів щодо протидії такому негативному явищу в правоохоронних структурах. Такий висновок підтверджується й положеннями Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», відповідно до яких саме істотне зменшення корупції в Україні, а також втрат бюджету та бізнесу через корупцію, підвищення позицій України у міжнародних рейтингах є метою антикорупційних реформ [3]. З огляду на вищевикладене оцінка корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів, на яких покладено завдання із запобігання, виявлення, припинення та розслідування фінансово-економічних злочинів, є ефективним інструментом виявлення корупційних ризиків та однією із форм оцінювання їх діяльності, які заслуговують на увагу.

Про актуальність вказаного свідчить й **аналіз останніх досліджень та публікацій**. Так, у своїх наукових роботах на питання корупції в правоохоронних органах звертали увагу А.В. Грибова, О.Я. Береза, О.Г. Кальман, Л.Я. Косалс, О.І. Ізюмова, А.В. Ревуцька, В.М. Соловйов, О.В. Ткаченко тощо, однак оцінка корупційних ризиків у правоохоронних органах, що забезпечують фінансово-економічну безпеку України одержала значно менше уваги.

**Постановка завдання.** Відповідно, **мета статті** полягає у дослідженні особливостей оцінки корупційних ризиків як форми оцінювання діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку України.

**Результати дослідження.** На сучасному етапі корупція офіційно визнана однією з головних загроз національній безпеці в Україні. Відповідно, як відмічає В.М. Трепак, керівництво держави, усвідомлюючи та визнаючи наявність загрози, усуває передумови її існування через запровадження системи превентивних заходів [4]. Передусім на законодавчому рівні закріплено поняття «коруп-

ція», під яким законодавець пропонує розуміти, по-перше, використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки / пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, по-друге, обіцянку / пропозицію неправомірної вигоди особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей, по-третє, надання вищевказаної неправомірної вигоди, серед яких посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, поліцейські та інші. Так, лише продовж січня – червня 2020 року уповноваженими підрозділами з питань запобігання та виявлення корупції органів Державної податкової служби України було проведено 329 службових розслідувань, за результатами яких близько 90 матеріалів спрямовано до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та правоохоронних органів для розгляду та прийняття рішення у межах компетенції. Крім того, виявлено 245 фактів недодержання або порушень вимог Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. [6].

З огляду на високий індекс сприйняття корупції в правоохоронних органах варто зауважити, що є різні причини наявності вказаного явища. Зокрема, А.В. Грибов, розглядаючи причини корупції в правоохоронних органах, виділяє політичні, правові, організаційно-управлінські причини, соціально-економічні та соціально-психологічні причини [7]. О.І. Ізюмов, Л.Я. Косалс окремо виділяють відомчий тиск, спрямований на зростання «продуктивності» серед причин корупції в органах поліції» [8, с. 118]. О.Г. Кальман акцентує увагу також на такій причині корумпованості правоохоронних органів, як відсутність суворого контролю за діяльністю посадових осіб та їх відповідальністю в умовах демократизації суспільного життя та переходу до ринкових відносин [9]. Звісно, що всі наведені позиції раціональні, але незалежно від причин існування корупції в правоохоронних органах її наслідки негативно впливають на правоохоронну систему держави загалом. Зокрема, за В.М. Соловйовим та О.Я. Березою, корупція у правоохоронних органах руйнує довіру громадян до правоохоронних структур, негативно позначається на результатах боротьби зі злочинністю, нівелює принцип невідворотності покарання та створює всі передумови для загострення криміногенної ситуації в державі [10].

Маючи на меті мінімізувати прояви корупції в правоохоронних органах, держава запровадила обов'язкову перевірку організаційно-управлінських процесів в правоохоронних структурах, що спрямовані на забезпечення реалізації їх функцій та завдань, на наявність корупційних ризиків. Проведена оцінка не лише надає керівництву правоохоронного органу можливість виявити наявні недоліки в діяльності правоохоронної структури, але й ужити належних заходів для їх усунення. Відповідно, вважаємо доцільним трактувати оцінку корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку України ширше, оскільки вказаний інструмент є ефективним лише за умов, коли за результатами виявлених корупційних чинників вживаються заходи щодо їх мінімізації. Водночас кожен правоохоронний орган має власну антикорупційну стратегію чи антикорупційну програму.

У 2019 році Наказом Національної поліції № 246 було затверджено Антикорупційну програму Національної поліції України на 2019–2021 роки, якою передбачено вже заходи з реалізації загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції, оцінені корупційні ризики та заходи щодо їх усунення тощо [11]. Антикорупційною програмою Служби безпеки України (далі – СБУ), затвердженою Наказом Центрального управління СБУ від 19.11.2018 р. № 2101, передбачено, що до її завдань належить впровадження механізмів прозорості, доброчесності, створення системи запобігання корупції та, відповідно, зниження корупційних ризиків в органах спецслужб, підвищення рівня довіри громадян до їхньої діяльності [12].

Варто зазначити, що, попри наявні антикорупційні стратегії та програми, виключний перелік етапів оцінки корупційних ризиків закріплено Методологією оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затвердженою Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 р. № 126: 1 етап – ухвалення рішення про проведення оцінки корупційних ризиків, оприлюднення рішення та створення комісії для оцінки корупційних ризиків; 2 етап – безпосередньо виявлення корупційних ризиків та їх оцінка; 3 етап – оформлення результатів внутрішньої оцінки корупційних ризиків для подальшого розроблення механізмів їх мінімізації з метою підвищення якості аналізу оцінки [13].

Положенням про Комісію з оцінки корупційних ризиків у діяльності СБУ від 24.06.2017 р. № 380 передбачено, що до її складу входить голова, заступник голови, секретар та члени комісії.

Водночас до складу комісії включаються також заступники (перші заступники) керівників підрозділів Центрального управління, органів, закладів та установ СБУ, які володіють знаннями про особливості організаційно-управлінської діяльності цих підрозділів, органів, закладів та установ, а також представник уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції в СБУ [14]. Своєю чергою Комісія з оцінки корупційних ризиків та моніторингу виконання антикорупційної програми Національної поліції України згідно з положенням від 22.02.2017 р. включає голову комісії, його заступника, осіб, які знають особливості діяльності органів поліції та працівників їх підрозділів, на яких покладено кадрове, фінансове забезпечення, здійснення бухгалтерського обліку, проведення внутрішнього аудиту, запобігання корупції і проведення люстрації, міжрегіональних територіальних органів поліції, представників громадськості тощо [15].

Відповідна комісія згідно з положеннями Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади виявляє корупційні ризики через дослідження внутрішнього середовища органу влади на наявність чинників корупційних ризиків у нормативних актах та організаційно-управлінській діяльності органу влади [13]. За результатами дослідження внутрішнього середовища комісія оформлює звіт. Згідно з Наказом Державної фіскальної служби України «Про проведення оцінки корупційних ризиків у діяльності Державної фіскальної служби України» № 71 від 14.02.2018 р. цей звіт має містити: виявлені корупційні ризики, чинники, що зумовлюють їх існування, ймовірні наслідки корупційного правопорушення чи порушення, пов'язаного з корупцією, перелік заходів для усунення або мінімізації виявлених корупційних ризиків тощо [16]. Втім, Ю.В. Дмитрієв наголошує на доцільності визначення саме вільних від корупції сфер діяльності, з'ясування причин відсутності корупції в цих сферах з метою запровадження такого позитивного досвіду в інших сферах діяльності, де мають місце корупційні ризики, на етапі формування звіту [17, с. 3].

Для кращого розуміння можливих корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів, які впливають на ефективність діяльності останніх, пропонуємо звернути увагу на Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності НАБУ від 05.03.2018 р., відповідно до якого виявлено такі ризики: 1) недостатня урегульованість захисту працівників бюро, які повідомляють про вчинення правопорушень іншими працівниками бюро, що може призвести до протиправного впливу на таких осіб; можливість ухвалення рішень на користь третіх осіб; 2) можливість виникнення конфлікту інтересів під час розгляду скарг на дії працівників бюро [18]. Звісно, що особа, яка подає скаргу на діяння співробітника НАБУ, прагне, щоб ця справа була належним чином розглянута, а винна особа була притягнена до юридичної відповідальності, тоді як можливість виникнення конфлікту інтересів під час розгляду скарги зумовлює ігнорування її змісту, що суперечить таким принципам діяльності НАБУ, як прозорість, відкритість і позначається на взаємодії останнього з громадськістю.

Додаток до Антикорупційної програми Національної поліції України на 2019–2021 роки узагальнює та поділяє корупційні ризики в органах поліції за пріоритетністю корупційного ризику. Так, до корупційних ризиків низької пріоритетності належить ймовірна неналежна організація роботи щодо надання методичної, консультативної допомоги з питань дотримання антикорупційного законодавства, середньої пріоритетності – наділення керівного складу поліції ймовірними дискреційними повноваженнями, високої пріоритетності – потенційна недоброчесність слідчого під час здійснення досудового розслідування [11]. Висока пріоритетність останнього ризику невипадкова, оскільки недоброчесність слідчого позначається на стані реєстрації повідомлень про кримінальні правопорушення, вжитті заходів щодо їх виявлення, припиненні та розслідуванні. З метою мінімізації вказаного ризику пропонується проводити заслуховування по кримінальним провадженням для перевірки дотримання слідчими вимог законодавства під час здійснення досудового розслідування, проводити навчання (тренінги) із доведенням типових ситуацій порушення антикорупційного законодавства під час розгляду запитів, звернень тощо, водночас пропонується результати таких заходів вимірювати кількістю проведених заслуховувань, кількістю проведених навчань тощо. З такою позицією ми не зовсім погоджуємось, оскільки єдиним очікуваним результатом від здійснення запланованих заходів має бути зменшення корупційних правопорушень, правопорушень серед співробітників органів поліції, пов'язаних з корупцією, оскільки сьогодні особливо актуальним є відхід правоохоронних структур від штучного створення кількісних показників.

Ще одним аспектом, який потребує з'ясування, якщо ми говоримо про заходи, здійснювані з метою усунення чи мінімізації корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів України, є реальний стан справ щодо їх реалізації. Дійсно, за результатами оцінки корупційних

ризиків складається звіт з переліком відповідних заходів, але як вони здійснюються, неможливо визначити, оскільки відсутня така інформація. З огляду на це має місце ситуація, за якої спеціально створена комісія виявляє та оцінює корупційні ризики у діяльності правоохоронних органів, складає звіт, визначає способи їх усунення чи мінімізації, але проконтролювати рішення та дії керівництва після одержання звіту фактично неможливо.

Загалом слід звернути увагу на правові причини такої ситуації, оскільки останнім етапом оцінювання корупційних ризиків у діяльності владних суб'єктів відповідно до вже згаданої Методології є саме складання звіту [13]. Але якщо брати до уваги зміст п. 2 ч. 4 ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції», який покладає на керівників державних органів персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії [5], можна зробити висновок про необхідність внесення змін до Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади від 02.12.2016 р. в частині доповнення процесу оцінки корупційних ризиків таким етапом, як контроль за виконанням звіту стосовно результатів виявлення та оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади. Вказана пропозиція, безперечно, має низку переваг: по-перше, вона дозволить закріпити заходи щодо мінімізації корупційних ризиків у діяльності правоохоронного органу; по-друге, спонукає керівництво останнього до здійснення заходів, спрямованих на усунення (мінімізацію) корупційних ризиків. Водночас, оскільки керівники правоохоронних органів несуть персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії, доцільно конкретизувати на законодавчому рівні види такої відповідальності. Адже ані Кодекс України про адміністративні правопорушення, ані Кримінальний кодекс України не містять подібних норм.

**Висновки.** Виявлення та оцінка корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку України, є формою оцінювання їх діяльності. Вказане зумовлено тим, що саме виявлення корупційних ризиків дозволяє визначити ефективність організаційної структури, порядок відбору, призначення, проходження служби, розподіл обов'язків між співробітниками, управління правоохоронним органом, що в сукупності впливає на виконання останнім своїх завдань у сфері забезпечення фінансово-економічної безпеки держави. Водночас аналіз норм чинного законодавства, які регламентують засади, стандарти, порядок оцінки корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів, дозволяє зробити висновок про наявні проблеми щодо її здійснення та необхідність удосконалення оцінки корупційних ризиків у їх діяльності.

#### Список використаних джерел:

1. Індекс сприйняття корупції – 2019. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2019/>.
2. Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність. Звіт за результатами опитування підприємців, експертів та населення в цілому / Колектив авторів. Київ : Ваіте, 2018. 42 с.
3. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
4. Трепак В.М. Особливості дефініції поняття «корупція». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 4. С. 181–196.
5. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
6. Результати роботи з питань запобігання та виявлення корупції впродовж січня-червня 2020 року. Сайт Державної податкової служби України. URL: [https://tax.gov.ua/diyalnist/zapobigannya-proyavam-korupts/rezultati-roboti/425 915.html](https://tax.gov.ua/diyalnist/zapobigannya-proyavam-korupts/rezultati-roboti/425%20915.html).
7. Грибов А.В. Причини корупційних проявлень в правоохоронних органах. *Молодой ученый*. 2016. № 21 (125). С. 582–584.
8. Изюмов О.І., Косалс Л.Я. Исследования полицейской коррупции в развитых, развивающихся и трансформирующихся странах как часть проблемы изучения неформальной экономической деятельности полиции. *Экономическая социология*. 2010. № 2, т. 11. С. 115–125.
9. Кальман О.Г. Місце і значення соціально-правового контролю в системі заходів протидії корупції в Україні. *Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність*: збірник матеріалів Міжнарод. наук.-практ. семінару. Харків, 2003. С. 148–151.
10. Соловійов В.М., Береза О.Я. Сучасний стан та особливості корупційних проявів у правоохоронних органах України. *Вісник НАДУ*. 2012. № 3. С. 90–97.



11. Про затвердження Антикорупційної програми Національної поліції України на 2019–2021 роки: Наказ Національної поліції від 20.03.2019 р. № 246. URL: [https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/coruptsiya/nakaz\\_246.pdf](https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/coruptsiya/nakaz_246.pdf).

12. Антикорупційна програма Служби безпеки України на 2018–2020 роки: Наказ Центрального управління Служби безпеки України від 19.11.2018 р. № 2101. URL: <https://ssu.gov.ua/antycoruptsiina-programa>.

13. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції України від 02.12.2016 р. № 126. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16.7>. Ревуцкая В.А. Оценка коррупционных рисков в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. *Развитие территорий*. 2016. № 3/4 (6). С. 51–55.

14. Положення про Комісію з оцінки корупційних ризиків у діяльності Служби безпеки України від 24.06.2017 р. № 380. URL: [ssu.gov.ua](http://ssu.gov.ua) › 2020/05/14 › nakaz-cu-1.

15. Положення про Комісію з оцінки корупційних ризиків та моніторингу виконання антикорупційної програми Національної поліції України від 22.02.2017 р. № 150. URL: <http://patrol.police.gov.ua/prevent/h3-antycoruptsijni-programu-npu-otsinka-koruptsijnyh-ryzykiv-udiyalnosti-npu-h3-br/>.

16. Про проведення оцінки корупційних ризиків у діяльності Державної фіскальної служби України : Наказ Державної фіскальної служби України 14.02.2018 р. № 71. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0071872-18>.

17. Дмитрієв Ю.В. Європейські механізми управління корупційними ризиками в системі державного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 2 (53). С. 1–7.

18. Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності Національного антикорупційного бюро України : Наказ Директора Національного антикорупційного бюро України від 05.03.2018 р. № 48. URL: [https://nabu.gov.ua/sites/default/files/pageuploads/04.09/zvitzarezultatamy\\_oscinkyry\\_zykiv2018.pdf](https://nabu.gov.ua/sites/default/files/pageuploads/04.09/zvitzarezultatamy_oscinkyry_zykiv2018.pdf).