

Необхідно активувати пропагандистську, науково-дослідну, законотворчу діяльність по створенню адміністративно-правових і економічних умов успішного застосування економіко-екологічного підходу до управління комплексною дегазацією вугільних родовищ.

Перелік використаних джерел:

1. Ісаєнков О. О. Шахтний метан як виробничий та інвестиційний потенціал шахт Донбасу/ О. О. Ісаєнков. – Електронний ресурс. – Режим доступу: [http://www.vuzlib.su/articles/7536-Шахтний метан як виробничий та інвестиційний потенціал шахт Донбасу/ 1.html](http://www.vuzlib.su/articles/7536-Шахтний_метан_як_виробничий_та_інвестиційний_потенціал_шахт_Донбасу/1.html).
2. Закон УКРАЇНИ Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – №44. – ст.457.
3. Старокольцева А. Шахтний метан и его рациональное использование / А. Старокольцева, В. Артамонов – Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://zavantag.com/docs/index-16852170.html?page=5>.
4. Рудько Г. І. Наукові і методичні основи вивчення метаноносності вугільних родовищ для підрахування загальних і видобувних запасів метану / Г. І Рудько, Калашник П. М., Ловинюков В. І. // Геолог України.– № 3. – 2009.– С. 69 – 70.
5. Кузера С. В. Видобування шахтного метану та захист навколишнього середовища (огляд)/ С. В. Кузера, І. Д. Дризднік, Ю. С. Кафтан, Ю. Б. Должанська // Вугілля України. – 2005. – № 6. – С. 13 – 14.
6. Будник А. В. О приоритетах при дегазации угольных шахт / А. В. Будник, Г. С. Левчинский // Уголь Украины – 2010. – №2. – с. 13 – 15.
7. Охрана труда и природы важны одинаково: заседание отраслевой постоянно действующей комиссии по охране труда 23 мая 2006 г., г. Донецк // Чистый четверг: Информ-аналит. бюл. – 2006.– №2(10).

УДК 351:343.3

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ

**ДМИТРИЄВ Ю.В., здобувач,
Донецький державний університет
управління (м. Маріуполь)**

В цій статті досліджені основні підходи щодо визначення змісту та поняття корупційний ризик, надано власне визначення корупційного ризику в системі державного управління. Запропоновано узагальнену класифікацію корупційних ризиків в залежності від видів корупції та сфери її виникнення.

Ключові слова: корупція; корупційні ризики; класифікація корупційних ризиків; державне управління; публічна служба.

В этой статье исследованы основные подходы к определению содержания и понятия коррупционный риск, представлено собственное определение коррупционного риска в системе государственного управления. Предложена обобщенная классификация коррупционных рисков в зависимости от видов коррупции и сферы ее возникновения.

Ключевые слова: коррупция; коррупционные риски; классификация коррупционных рисков; государственное управление; публичная служба.

This article describes basic approaches to define the content and concepts of corruption risk as well as represents a definition of corruption risk in public administration. It proposes a generalized classification of the corruption risks in relations to types of corruption and a scope of its occurrence.

Keywords: corruption; corruption risks; classification corruption risks; governance; public service.

Постановка проблеми. Сьогодні в нашій державі дуже гостро відчувається проблема корупції, яка є загрозою правам і свободам людини та громадянина, верховенству права та демократії, правопорядку та соціальній справедливості, вона також перешкоджає сталому економічному розвитку суспільства.

Водночас очевидне бажання України стати рівноправним членом європейського співтовариства робить необхідним втілення у життя досвіду державного управління, насамперед діючих у розвинених демократичних країнах організаційних та правових механізмів виявлення та мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління, що потребує наукового дослідження та нормативного врегулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розглядаючи дослідження і публікації із питань запобігання та попередження корупції, можна констатувати, що темам сутності та причин корупції в органах державної влади, відповідальності державних службовців приділяло увагу багато українських науковців, серед яких: С.М. Серьогін [1], С.С. Серьогін [2], В.В. Побережний [3], О.Я. Прохоренко [4], А.Л. Тіньков [5] та ін.

Завдяки роботам цих вчених були розроблені теоретико-методологічні засади моніторингу та контролю за дотриманням законодавства у сфері боротьби з корупцією. Водночас спеціальні комплексні дослідження щодо сутності корупційних ризиків в системі державного управління, застосуванні на національному рівні превентивних механізмів їх мінімізації відсутні.

Метою даної статті є дослідження та визначення поняття корупційного ризику, його сутності та структури, а також узагальнення систем класифікації корупційних ризиків у сфері державного управління.

Виклад основного матеріалу. Згідно з даними рейтингу держав-корупціонерів TRACE Matrix, який наприкінці минулого року представили американські некомерційна ділова асоціація TRACE International та аналітичний центр Rand Corporation Україна посіла 132 місце серед 197 країн за рівнем корупційних ризиків. Сусідами України по рейтингу стали африканська республіка Джибуті (131) та Аргентина (133) [6].

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

На сьогоднішній день в нашій державі, за підтримки міжнародних організацій, вживаються заходи щодо впровадження інституційних засад попередження та боротьби з корупцією в системі державного управління, питома вага яких направлена саме на

забезпечення своєчасного виявлення та мінімізації корупційних ризиків, як і в більшості країн ЄС.

Останнім часом питання визначення та класифікації корупційних ризиків досить активно досліджуються науковцями та громадськими діячами у різних сферах державного управління.

Так, в аналітичному звіті «Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні», підготовленого Центром політико – правових реформ та Фондом «Демократичні ініціативи» за підтримки Ради Європи авторами під корупційними ризиками пропонується розуміти правові, організаційні та інші фактори та причини, які породжують, заохочують (стимулюють) корупцію у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності держави [7]. Таке визначення є досить доречним, але воно дещо звужує зміст корупційного ризику, а також обмежує його застосування лише сферами надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності держави.

Іноді стосовно державної служби деякими авторами корупційні ризики розглядаються, як обставини, фактори та явища, що виникають у процесі функціонування органів державної влади, здійснення службової діяльності державними службовцями, та створюють ситуацію можливого скоєння корупційного правопорушення [8].

Можливо погодитися з В.В. Астаніним, який розглядає корупційні ризики, як ймовірність виникнення корупційної поведінки, яка може бути викликана: недотриманням обов'язків, заборон і обмежень, встановлених для державних службовців у зв'язку із проходженням державної служби; реалізацією повноважень при здійсненні професійної діяльності державного службовця [9]. Але ж дане визначення більше вказує саме на причини виникнення корупційних ризиків та недостатньо розкриває його поняття і структуру.

Відомий російський дослідник корупції Г.Сатаров характеризує корупційні ризики наступним чином: «Ризик корупції – це шанс опинитися в корупційній ситуації, увійшовши в контакт з посадовими особами, що представляють нашу державу. Ризик корупції визначається корупційним ентузіазмом хабарників, що створюють дефіцит державних послуг та вибудовують бюрократичні бар'єри для примітивного вимагання хабарів» [10].

Досить поширеними у ЗМІ останнім часом є виступи та публікації українських політиків та громадських діячів, в яких автори під час надання оцінок якості законопроектів фактично отожднюють поняття корупційний ризик та корупціогенний фактор. На наше переконання, такий підхід до визначення понять є вкрай хибним та таким, що суттєво обмежує поняття корупційного ризику, зміст його структури та сфери виникнення. В свою чергу корупціогенний фактор (в широкому розумінні) це здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самостійно чи у взаємодії з іншими нормами права сприяти вчиненню корупційних правопорушень [11].

Таким чином досліджуючи поняття корупційного ризику більшість науковців схильні зводити його до переліку факторів та причин, що породжують та стимулюють можливість державного службовця вступити у корупційні відносини. При цьому залишаючи поза увагою сферу їх виникнення та наявність обов'язкової загрози настання негативних наслідків від їх проявлення.

З урахуванням приведених визначень та зауважень пропонується допрацьоване поняття корупційного ризику згідно з яким корупційними ризиками вважати – сукупність умов та факторів, що закладені у системі державного управління та які визначають можливість виникнення корупційної поведінки і створюють небезпеку

настання негативних наслідків для життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави.

При цьому корупційні ризики можуть мати самі різні детермінанти – організаційні, правові, економічні, політичні, соціальні та навіть технічні.

Водночас структура корупційних ризиків буде однаковою у генезисі – вони в першу чергу обумовлені недоліками організаційного забезпечення та нормативно-правового регулювання питань, пов'язаних з державним управлінням, але можуть проявлятися по-різному. Так, в одному випадку, ризики виявляються у формі недотримання встановлених законодавством заборон і обмежень у зв'язку із проходженням публічної служби. В іншому випадку, у зв'язку із виконанням владних повноважень під час здійснення державного управління.

Недостатньо дослідженою та невизначеною у сучасній українській науці залишається класифікація корупційних ризиків у сфері державного управління.

Так, у навчальному посібнику за редакцією А.М. Михненка пропонується корупційні ризики поділяти на інституційні, тобто усунення яких належить до компетенції адміністративного органу, в якому працює публічний службовець та на загальносистемні (або «зовнішні»), тобто такі що пов'язані із загальними недоліками публічної адміністрації [12].

У роз'ясненнях Міністерства юстиції України від 12.04.2011 р. «Корупційні ризики в діяльності державних службовців» пропонується корупційні ризики за поширеністю розподіляти на: недобросовісність державних службовців; виникнення конфлікту інтересів; безконтрольність з боку керівництва; наявність дискреційних повноважень.

Досить поширеною, є міжнародна практика визначення корупційних ризиків в залежності від сфери державного управління, в якій виникає корупція [13].

При цьому наведені класифікації корупційних ризиків не мають системного та узагальнюючого підходів та вказують лише на окремі сфери виникнення корупційних ризиків у системі державного управління.

Таким чином нам здавалось би доцільним запропонувати загальну класифікацію корупційних ризиків у системі державного управління в залежності від видів корупції та можливих сфер її виникнення, оскільки саме поява реальних корупційних відносин є негативним наслідком проявлення корупційного ризику.

За факторами виникнення корупційних ризиків вони поділяються на зовнішні ризики та внутрішні ризики. При цьому зовнішні ризики можуть бути обумовлені різними чинниками (правові, політичні, економічні, соціальні тощо) та пов'язані із загальними недоліками функціонування системи державного управління. Внутрішні ризики – ризики, безпосередньо пов'язані з діяльністю органу державного управління: неформальний характер відносин службовців; безконтрольність підлеглих з боку керівництва; використання посадовими особами широкого кола дискреційних повноважень при прийнятті рішень та вчиненні управлінських дій тощо.

В залежності від факторів, що лежать в основі корупційного ризику пропонуємо їх поділяти на: ризики обумовлені факторами організаційного характеру; ризики обумовлені факторами правового характеру; ризики обумовлені факторами економічного характеру; ризики обумовлені факторами соціального характеру; ризики обумовлені факторами політичного характеру.

В залежності від кола суб'єктів корупційних відносин ризики можливо поділити на: ризики у верхівкових органах державного управління та ризики у низових органах державного управління. Окремо слід зазначити ситуацію, коли обидві зацікавлені в корупційній угоді сторони можуть належати до одного органу державного управління –

це також вид корупції, яку зазвичай називають «вертикальною». Вона, як правило, виступає як міст між верхівковою та низовою корупцією.

В залежності від характеру взаємодії між суб'єктами корупційних відносин ризики можуть бути: децентралізовані; централізовані «знизу вверху» та централізовані «зверху вниз». При децентралізованій корупції кожен суб'єкт діє на власний розсуд та за власною ініціативою, а відносини носять хаотичний характер. При централізованій корупції взаємодія суб'єктів корупційних відносин носить пряму підпорядкованість.

За сферами державного управління корупційні ризики можливо розділити на: ризики у сфері фінансового управління; ризики у сфері управління майном; ризики у сфері освіти; ризики у сфері соціального захисту населення та ін.

За характером державних повноважень, що покладені в основу корупційного ризику класифікацію на наш погляд можливо представити, як: ризики пов'язані з повноваженнями щодо видачі (анулюванні, зупиненні) дозвільних документів; ризики пов'язані з повноваженнями щодо здійснення державного нагляду та контролю; ризики пов'язані з повноваженнями щодо розпорядження бюджетними коштами, проведенням тендерних процедур та іншими фінансовими повноваженнями; ризики пов'язані з повноваженнями щодо управління майном та наданням адміністративних послуг; ризики пов'язані з використанням процесуальних повноважень та розпорядженням інформацією з обмеженим доступом тощо.

Можливо розрізнити ризики також в залежності від форми корупційної дії це: хабарництво; зловживання службовим становищем; незаконна участь у підприємницькій діяльності; незаконний лобізм; протекціонізм тощо.

Запропонована детальна класифікація корупційних ризиків, на нашу думку, покликана забезпечити чітке та повне уявлення щодо суті та структури корупційних ризиків, а також розширить коло досліджень критеріїв оцінки та механізмів мінімізації проявів корупційних ризиків у сфері державного управління.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розроблень у цьому напрямку. Підсумовуючи дослідження можливо констатувати, що запропоноване визначення поняття корупційний ризик в системі державного управління дозволить використовувати в українській науці та законодавстві підходи щодо узагальнення та систематизації умов та факторів, які породжують та стимулюють можливість вступити у корупційні відносини. Розкриття змісту корупційних ризиків та визначення їх класифікації надасть можливість проведення подальших досліджень щодо оцінки корупційних ризиків, розробки дієвих механізмів їх мінімізації у системі державного управління.

Література:

1. Серьогін С.М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С. М. Серьогін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.
2. 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.
3. Побережний В.В. Сутність та причини корупції в системі органів державної влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10pvvodv.pdf>.
4. Прохоренко О.Я. Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми): монографія / О.Я. Прохоренко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 456 с.
5. Тіньков А.Л. Запобігання і протидія політичній корупції в системі державного управління України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://www.academy.gov.ua/%5CNMKD%5Clibrary_nadu%5CAvtoreferat%5C32f72418-a3b6-4af9-9044-46f80c8aef29.pdf.

6. Индекс оцінки корупційних ризиків – дані дослідження некомерційної ділової асоціації TRACE International [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.traceinternational.org/trace-matrix/>.

7. Аналітичний звіт «Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні», підготовленого Центром політико – правових реформ та Фондом «Демократичні ініціативи» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Technical%20Papers/UPAC/System%20Studies/344-UPAC_Corruption_Admin-Control-Sup_uk.pdf.

8. Казаченкова О.В. Конфликтный потенциал государственной службы как фактор возникновения коррупционных рисков / О.В. Казаченкова // Административное и муниципальное право. – 2010. – №2. – С. 36-42.

9. Астанин В.В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М, 2009.

10. Сатаров Г. Диагностика российской коррупции: социологический анализ. / Г. Сатаров. – М.: Фонд ИНДЕМ, 2008. – 280 с.

11. Наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 р. №1380/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10/conv>.

12. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / авт. кол. : А.М. Михненко (кер. авт. кол.), Р.П. Марчук, А.М. Мудров та ін. ; за ред. А.М. Михненка. – К. : НАДУ, 2010. – С. 55–81.

13. Руководство по методологии оценки коррупционных рисков, подготовленное Руководителем проекта ПАСА Совета Европы Квентином Ридом (Quentin Reed) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaP-CoE%20Facility/WS-Sxb-19.06.12/1917-PASA-TP02-11-RA%20METHODOLOGY-final-for%20Sxb%20workshop%20ru.pdf>.

The paper proposes a modified concept of the risk of corruption according to which corruption risks assume – a set of conditions and factors that are inherent in the system of governance, and that determine the possibility of corrupt behavior and create a risk of negative consequences for the vital interests of the individual, society and state.

The article also presents a general classification of the risk of corruption in public administration, depending on the types of corruption and possible areas of its origin, since it is the emergence of real corruption relations is the negative consequence of the existence of corruption risk.

It is shown that the criteria for the classification of the risk of corruption in public administration can depend on: the factors that underlie the risk of corruption; range of subjects of corruption relations; nature of interactions between the subjects of corruption relations; realm of public administration; characteristics of the state authority; forms of corruption.

Proposed in the article definition of corruption risk in the system of governance will enable use of the Ukrainian science and law approaches to generalize and systematize the conditions and factors that generate and stimulate the opportunity to engage in corrupt relations. The disclosure of the corruption risks and the definition of their classification will provide an opportunity for further research to assess the risks of corruption as well as the development of effective mechanisms to minimize them in the public administration.