

Ю. В. Дмитрієв,  
здобувач, Донецький державний університет управління, м. Маріуполь

# ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Y. Dmytriiev,  
applicant, Donetsk State University of Management, Mariupol

## CAUSES OF CORRUPTION RISKS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

**У статті досліджено основні причини виникнення корупційних ризиків у системі державного управління. Обґрунтовано необхідність створення механізмів ідентифікації причин корупційних ризиків, їх оцінки і ранжування, що сприятиме дієвій імплементації антикорупційних реформ в Україні. Розглянуто різні підходи щодо класифікації причин виникнення корупційних ризиків у системі державного управління, запропоновано узагальнену класифікацію таких причин у залежності від джерел їх виникнення та чинників, що лежать в їх основі. Розкрито зміст та причинний зв'язок між недоліками системи державного управління та можливістю виникнення корупційної поведінки.**

**The article investigates the underlying causes of the corruption risks in the government system. We establish the necessity of creating mechanisms for identifying causes of the corruption risk, their evaluation and ranking, which will contribute to the actual implementation of anti-corruption reforms in Ukraine. The article also discusses different approaches to a classification of causes of the corruption risks in the governance system; a generalized classification is proposed of such reasons, depending on the sources of their occurrence and the underlying factors. We reveal the content and the causal link between the drawbacks of public administration and the possibility of occurrence of the corrupt behavior.**

*Ключеві слова: корупція, корупційні ризики, класифікація причин виникнення корупційних ризиків, корупційна поведінка, державне управління.*

*Key words: corruption, corruption risks, classification of causes of corruption risks, corrupt behavior, public administration.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

До цього часу корупція в нашій країні справедливо сприймається суспільством як складне соціальне явище, невід'ємна частина нашого повсякденного життя, що негативно впливає на всі аспекти політичного і соціально-економічного розвитку держави, загрожує демократії і правам людини, завдає шкоди національній безпеці.

Вирішити цю проблему можливо тільки реалізуючи комплекс антикорупційних заходів, які необхідно послідовно здійснювати в кожній із сфер державного управління. Такий комплекс заходів повинен бути спрямований не лише на викорінення корупції як явища, а й у першу чергу повинен бути направлений на виявлення причин корупційних ризиків, що можуть сприяти виникненню корупційної поведінки.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Розглядаючи дослідження і публікації із питань запобігання та попередження корупції, можна констатувати, що проблемам причин корупції в органах державної влади та відповідальності державних службовців приділяло увагу багато науковців, серед яких: М.І. Мельник [1], В.В. Побережний [2], А.Л. Тінков [3] та ін.

Завдяки працям цих вчених були розроблені теоретико-методологічні засади моніторингу та контролю за дотриманням законодавства у сфері протидії корупції. Водночас спеціальні комплексні дослідження щодо причин виникнення корупційних ризиків у системі державного управління, зведення класифікації таких причин не проведени.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження та визначення основних причин виникнення корупційних ризиків у системі державного управління та їх класифікація на підставі розкриття природи походження цих причин.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Згідно з даними рейтингу світового Індексу сприйняття корупції CPI 2015 року, який у січні 2016 року презентувала неурядова міжнародна організація Transparency International Україна наша держава посіла 130 місце зі 168 позицій, отримавши 27 балів зі 100 можливих. "Колегами" України за ганебним антикорупційним індексом є Іран, Камерун, Непал, Нікарагуа і Парагвай [4].

Такий високий показник сприйняття корупції громадянами можливо пояснити відсутністю реальної імплементації реформ у сфері протидії корупції, а також неефективною діяльністю органів правопорядку та суду щодо виявлення й розслідування корупційних правопорушень та притягнення винуватців до справедливої відповідальності.

На сьогоднішній день при формуванні антикорупційної політики міжнародні організації та уряди багатьох країн приділяють дедалі більшу увагу саме ідентифікації та оцінці корупційних ризиків у системі державного управління. Оцінка цих ризиків нерідко вважається як один з ефективних попереджуючих механізмів протидії корупції і як дієвий спосіб забезпечити відповідність розроблюваних антикорупційних заходів реальним корупційним схемам в країні.

Чинне українське законодавство все частіше використовує термін "корупційний ризик", при цьому навіть покладаючи на державні органи обов'язки щодо розроблення механізмів з виявлення, оцінки та усунення цих ризиків. Такі положення, наприклад, містяться у Законах України "Про запобігання корупції" [5], "Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014—2017 роки" [6]. Водночас на цей час у жодному нормативно-правовому акті не розкривається суть та зміст причин виникнення корупційних ризиків.

Під корупційним ризиком у системі державного управління в цій статті та подальших дослідженнях пропонуємо 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.

Також під терміном "причина" пропонується розуміти загальнофілософське визначення цього поняття, що містить у собі підставу, привід для якихось дій або явище, що викликає, зумовлює виникнення іншого явища [7].

Останнім часом питання аналізу причин та умов виникнення корупційних відносин досить активно розглядається науковцями та громадськими діячами у різних сферах державного управління. Досліджуючи причини виникнення корупційних ризиків у системі державного управління, науковці схильні вважати, що корупційні ризики можуть мати самі різні детермінанти — органі-

заційні, правові, економічні, політичні, соціальні та навіть технічні.

Так, у докладі Комітету з правових та політичних питань ОЧЕС, затвердженого на Сорок Шостому пленарному засіданні Генеральної Асамблеї ПАЧЕС в Бухаресті 26 листопада 2015 р., зазначено: "Коррупция вытекает из недостатков в политическом, экономическом устройстве общества, моральной его деградации, социальной несправедливости, несовершенства законодательства, историко-культурной традиции, политической, экономической и социальной нестабильности" [8].

С.Ж. Лазаренко, досліджуючи корупцію як багатостороннє соціальне явище вважає, що корупційні прояви обумовлені складними соціально-політичними, соціально-правовими, соціально-економічними, соціально-психологічними явищами в системі державної служби [9].

В.В.Побережний, аналізуючи сутність та причини корупції в системі органів державної влади, наголошує: "Корупційні ризики впливають з відсутності правового механізму запобігання та розв'язання конфлікту інтересів, що виникає у процесі діяльності посадових осіб, що займають виборні посади; неврегульованості процедури та механізму лобіювання інтересів громадян у виборних органах, зокрема органах місцевого самоврядування" [2].

Відомий російський дослідник корупції А.В.Понеделков, розглядаючи причини можливого виникнення корупційних ризиків в системі місцевого самоврядування, вказує: "В основе коррупционных рисков лежат различные факторы, которые можно классифицировать как: 1) факторы организационного характера; 2) факторы социального характера, такие как, например, значительный разрыв в оплате труда работников государственного, муниципального и частного секторов; 3) факторы экономического характера, в числе которых ведущим является низкий уровень конкуренции; 4) факторы политического характера, прежде всего несовершенный механизм финансирования политических партий и выборов кампаний; неэффективная кадровая политика" [10].

При цьому наявні дослідження причин виникнення корупційних ризиків достатньо обґрунтовані, не суперечать одне одному, враховують специфічні особливості окремих економічних і соціальних систем, проте вони нерідко відображають лише окремі сторони об'єкта, що аналізується. Це можливо пояснити тим, що корупція багатоаспектне соціально-економічне, політичне та моральне явище, що складається з цілого комплексу протиправних дій і неетичних вчинків, а отже, досить складно дати єдиний, вичерпний перелік причин виникнення корупційних ризиків, який би відрізняв потенційні корупційні явища від таких, що не є корупційними у усіх випадках.

На наш погляд, узагальнюючи та систематизуючи причини виникнення корупційних ризиків у системі державного управління, що є предметом нашого дослідження, можливо говорити про їх класифікацію в залежності від самих різних факторів.

Так, наприклад, за джерелами виникнення, причини корупційних ризиків можливо розглядати як зовнішні і внутрішні. При цьому до групи зовнішніх причин можуть відноситися правові, політичні, економічні, соціальні тощо та вони обов'язково пов'язані із загальними

умовами функціонування системи державного управління. Внутрішні причини в свою чергу будуть обумовлені організаційною та правовою діяльністю всередині державної установи, хоча вони також можуть містити економічну та соціальну складову.

У залежності від чинників, що лежать в основі причини виникнення корупційного ризику пропонуємо їх поділяти на причини обумовлені чинниками: організаційного, економічного, соціального, правового та політичного характеру.

Під причинами організаційної спрямованості, на нашу думку, можливо розуміти причини, пов'язані з помилками керівництва та співробітників при управлінні державною установою; проблемами системи внутрішнього контролю; погано розробленими правилами врегулювання конфлікту інтересів та етичної поведінки співробітників; слабким правовим захистом співробітників від будь-якого впливу на них при прийнятті рішень тощо, тобто причини, що безпосередньо пов'язані з внутрішньою організацією роботи державного органу.

Під причинами економічної спрямованості все частіше розглядається кризова ситуація в економіці, де панують невизначеність прав власності, зайве державне управління економікою, низький рівень конкуренції та монополізм державних установ у наданні адміністративних послуг. Досить лаконічним у цьому сенсі є визначення основних причин корупції за формулою деяких зарубіжних економістів: Корупція = Монополія + Свавілья — Відповідальність [11]. На сьогоднішній день на Заході виділяють принаймні три види економіки, кожна з яких може вносити свій негативний внесок у виникнення корупції: а) неврахована економіка; б) незареєстрована економіка; в) незаконна, підпільна економіка [12].

Розглядаючи причини соціальної спрямованості, вважаємо за можливим говорити про безпосередні стимули, що спонукають особу до корупційної поведінки. На сьогоднішній день боротьбу з корупцією за складністю сміливо можливо прирівняти до боротьби з людськими недоліками. Корупція, по суті, і є комбінацією таких вад як жадібність, заздрість, лень і невгамовна спрага насолод. Наділення особи владою та її використання може стати для деяких з них засобом досягнення володіння матеріальними благами, бажання перебувати в привілейованому соціальному становищі. Корупційні ризики можуть виникнути усюди, де у чиновників є широкі повноваження розпоряджатися будь-якими благами, впливати на діяльність організацій і громадян. Також, до причин соціальної спрямованості можливо віднести: значний розрив в оплаті праці працівників державного та приватного секторів; нестимулюючий характер наданих пільг і гарантій для працівників державного сектору; неієздатна система обмежень та заборон під час проходження державної служби; "кругова порука" в системі державного управління; імунітети для осіб, які займають державні посади тощо.

Аналізуючи причини правової спрямованості, слід в першу чергу відмітити наявність недосконалого законодавства, відсутність належної та дієвої антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, правовий дисбаланс функцій і повноважень різних інституцій державного управління, відсутність адміністративних і посадових регламентів, правову безсистемність і

нерішучість у впровадженні демократичних основ розвитку суспільства. Загалом вбачається, що належний аналіз та оцінка саме правових причин виникнення корупційних ризиків може суттєво вплинути у подальшому на розроблення дієвих механізмів мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління.

На сьогоднішній день все частіше лунають заклики громадськості та міжнародних організацій про необхідність посилення політичної волі у протидії корупції. Саме з наявністю причин політичної спрямованості деякі науковці пов'язують виникнення корупційних ризиків у системі державного управління. Так, у процесі політичних відносин корупціонери, зазвичай відстоюючи корпоративні інтереси, здійснюють негативний вплив на політичну систему суспільства, нехтуючи при цьому правовими механізмами державного управління.

Під причинами політичної спрямованості дедалі більше розглядаються: неналежне формування політичної системи і повільний розвиток політичної структури суспільства; політична нестабільність, що виявляється в нестійкості існуючих політичних інститутів; недосконалий механізм фінансування політичних партій та виборчих кампаній; відсутність дієвого парламентського контролю за діяльністю вищих посадових осіб виконавчої влади, зокрема і керівників правоохоронних структур; неефективна державна кадрова політика; нерозвиненість інститутів громадянського суспільства.

Розглядаючи причини виникнення корупційних ризиків у системі державного управління, деякими авторами також виділяються, на нашу думку, і другорядні передумови можливого виникнення корупційної поведінки такі, як: історичні, безпосередньо пов'язані з історичним минулим розвитку конкретної держави; соціально-культурні, обумовлені особливою роллю дружніх та культурних відносин сусідніх держав; інформаційні, що пов'язані з відсутністю незалежних та об'єктивних засобів комунікації влади та суспільства; технічних, які проявляються у функціонуванні громіздкої та неефективної системи звітності органів державного управління, недосконалості механізмів зворотного зв'язку між органами влади та громадянами, наявності високого рівня закритості у роботі державних установ, непрозорих критеріях просування на державній службі.

Проведення подібного детального аналізу причин виникнення корупційних ризиків у системі державного управління необхідно для подальшої розробки антикорупційного законодавства, створення та імплементації підходящої антикорупційної стратегії.

Водночас ідентифікацію причин корупційних ризиків, їх оцінку і ранжування повинні здійснювати самі інституції державного управління, у зв'язку з тим, що вони краще знають свою власну діяльність, при цьому оцінка корупційних ризиків органами влади має здійснюватися в нерозривному зв'язку із розробкою чітких антикорупційних заходів та громадським контролем за їх реалізацією.

### ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗРОБЛЕНЬ У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Підсумовуючи дослідження, можливо констатувати, що запропонований аналіз причин виникнення ко-

рупційних ризиків в системі державного управління дозволять використовувати в українській науці та законодавстві новітні підходи щодо розробки та впровадження дієвих превентивних антикорупційних заходів, належної імплементації антикорупційних реформ. Розкриття сутності та змісту причин виникнення корупційних ризиків та проведення їх класифікації надає можливість здійснювати подальші дослідження щодо оцінки рівня впливу корупційних ризиків, розробки дієвих механізмів їх мінімізації у системі державного управління.

Література:

1. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: монографія / М.І. Мельник. — К.: Атіка, 2001. — 304 с.
2. 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>
3. 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](http://www.academy.gov.ua/%5CNMKD%5Clibrary_nadu%5CAvtoreferat%5C32f72418-a3b6-4af9-9044-46f80c8aef29.pdf)
4. Індекс корупції CPI-2015 — дані дослідження неурядової міжнародної організації Transparency International Україна [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/%D0%A1PI-2015>
5. Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII "Про запобігання корупції". Відомості Верховної Ради України від 05.12.2014. — 2014 р. — № 49. — Стаття 2056.
6. Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII "Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014—2017 роки". Відомості Верховної Ради України від 14.11.2014. — 2014 р., № 46. — Стаття 2047.
7. Википедия. Причина [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D1%87%D0%B8%D0%BD%D0%B0>
8. Доклад Комитета по правовым и политическим вопросам ОЧАЕС "Роль парламентов государств-членов ЧЕС в укреплении правовой основы противодействия коррупции" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.pabsec.org/pabsec/files/Raporlar%20ve%20Tavsiye/6-LC46%20Report%20RUS%20updated%20FINAL.doc>
9. Лазаренко С.Ж. Суб'єктивні причини поширеності корупції в системі державної служби в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=817>
10. Понеделков А.В. О выявлении потенциальных коррупционных рисков в системе местного самоуправления [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.journal-nio.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3477%3Apubl&catid=105%3Aaug&Itemid=144](http://www.journal-nio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3477%3Apubl&catid=105%3Aaug&Itemid=144)
11. Артьомова Т.І. Інституційні важелі протидії корупції у контексті відтворення відносин соціально-економічної безпеки в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.instud.net/40-2/5.pdf>

12. Рейкін В.С. Від неформального сектора до тіньової економіки: ретроспектива та термінологічний аспект [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.economy.in.ua/pdf/5\\_2012/10.pdf](http://www.economy.in.ua/pdf/5_2012/10.pdf)

References:

1. Melnik, M.I. (2001), "Corruption: the essence of the concept, countermeasures: monograph", Atika, Kyiv, Ukraine.
2. Poberezhnyj, V.V. (2010), "Essence and reasons of corruption are in the system of public authorities", available at: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10pvvodv.pdf> (Accessed January 2016).
3. Tinkov, A.L. (2013), "The political corruption prevention and counteraction in public administration in Ukraine", available at: [http://www.academy.gov.ua/%5CNMKD%5Clibrary\\_nadu%5CAvtoreferat%5C32f72418-a3b6-4af9-9044-46f80c8aef29.pdf](http://www.academy.gov.ua/%5CNMKD%5Clibrary_nadu%5CAvtoreferat%5C32f72418-a3b6-4af9-9044-46f80c8aef29.pdf) (Accessed January 2016).
4. Transparency International Ukraine (2016), "Corruption Perceptions Index-2015", available at: <http://ti-ukraine.org/%D0%A1PI-2015> (Accessed February 2016).
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (October 14, 2014), "Prevention of Corruption", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 49-2014, p. 3186, article 2056.
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (October 14, 2014), "On the Principles of State Anti-Corruption Policy in Ukraine (the Anti-Corruption Strategy) for 2014—2017", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 46-2014, p. 3010, article 2047.
7. Wikipedia (2015), "The reason", available at: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D1%87%D0%B8%D0%BD%D0%B0> (Accessed February 2016).
8. The report of the Committee on Legal and Political OBSEC (October 5, 2015), "The role of parliaments BSEC Member States in strengthening the legal framework for prevention corruption", available at: <http://www.pabsec.org/pabsec/files/Raporlar%20ve%20Tavsiye/6-LC46%20Report%20RUS%20updated%20FINAL.doc> (Accessed February 2016).
9. Lazarenko, S.J. (2015), "Subjective reasons of corruption in the civil service in Ukraine", available at: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=817> (Accessed February 2016).
10. Ponedelkov, A.V. (2015), "About identify potential corruption risks in the system of local government", available at: [http://www.journal-nio.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3477%3Apubl&catid=105%3Aaug&Itemid=144](http://www.journal-nio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3477%3Apubl&catid=105%3Aaug&Itemid=144) (Accessed January 2016).
11. Artiomoiva, T.I. (2011), "Institutional anti-corruption instruments in the context of the reproduction of relations of social and economic security in Ukraine", available at: <http://www.instud.net/40-2/5.pdf> (Accessed January 2016).
12. Rejkin, V.S. (2012), "From the informal sector to the shadow economy: a retrospective and terminological aspect", available at: [http://www.economy.in.ua/pdf/5\\_2012/10.pdf](http://www.economy.in.ua/pdf/5_2012/10.pdf) (Accessed January 2016).

*Стаття надійшла до редакції 08.02.2016 р.*