

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
Кафедра публічного управління та адміністрування**

**Точилкін Володимир Ігорович**

**КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В  
УКРАЇНІ**

Спеціальність: 074 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

Миколаїв – 2019

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

*Актуальність теми дослідження.* На сучасному етапі розвитку нашої країни формування ефективної державної антикорупційної політики є одним із найважливіших завдань всієї системи державного управління. Нині в Україні корупція справедливо вважається однією з головних гальмівних сил, що здатна повністю звести нанівець усі демократичні досягнення незалежної України, а також спотворити результати, проведених за останні роки реформ у нашій державі.

Корупція – це глобальна проблема та загроза сучасній цивілізації, яка, незалежно від форми правління й економічного розвитку країни, вражає всі світові держави. На сьогодні корупція становить реальну приховану небезпеку для ефективного функціонування та розвитку кожної держави, дотриманню прав і свобод громадян, підриває авторитет країни на міжнародному рівні. Ефективна державна антикорупційна політика, повинна бути насамперед зорієнтована на розробку та впровадження механізмів, що будуть сприяти усуненню і знешкодженню умов та причин виникнення корупційної поведінки в системі публічного управління, а не має лише зосереджуватися на збільшенні відповідальності й покаранні за вчинення корупційного правопорушення.

У сучасних умовах перед всіма гілками влади в Україні та громадським суспільством постає складне завдання з розроблення та впровадження механізмів мінімізації корупційних ризиків у системі публічного управління, що надасть змогу забезпечити реальне запобігання корупційним проявам на публічній службі, а також буде сприяти сталому соціально-економічному розвитку країни. Складність виконання цього завдання полягає у недостатності на сьогодні правового врегулювання зазначеного питання і відсутності ґрунтовних спеціальних наукових досліджень у галузі державного управління щодо розкриття змісту механізмів управління

корупційними ризиками в системі публічного управління України. А отже, дана проблема потребує комплексного теоретико-методичного осмислення.

Суттєвий внесок у теоретичне обґрунтування загальних обставин, що сприяють виникненню та розповсюдженню феномену корупції, зробили такі вчені, як: О. Бадалова, О. Бусол, Л. Доля, В. Костенко, М. Мельник, М. Хавронюк. У своїх наукових роботах, вони розглядають основні термінологічні підходи щодо визначення сутності та причин сучасної корупції, дають оцінку конкретним чинникам, які здійснюють на неї свій вплив. Крім того питанням дослідження проблем злочинності та корупції у галузі державного управління, здійснення громадського та державного контролю присвячені роботи таких вчених, як: Н. Діденко, Є. Молдован, Є. Невмержицького, В. Олуйко, В. Соловійова, С. Серьогіна, В. Тимощука, В. Шестака, Г. Яковенко. Ці науковці у своїх дослідженнях насамперед виділяють загальні механізми, міри відповідальності та види контролю, а також наголошують на шляхах протидії корупції у середовищі державних службовців і працівників правоохоронних органів.

Однак, незважаючи на великий обсяг наукових доробок теоретичного та практичного характеру у сфері протидії корупції, недостатньо дослідженими залишаються саме механізми попередження і запобігання корупційним ризикам у системі публічного управління нашої країни.

***Мета і задачі дослідження.*** Метою роботи є обґрунтування теоретичних підходів та розробка рекомендацій щодо формування механізмів мінімізації корупційних ризиків у системі публічного управління України.

Для досягнення цієї мети було поставлено такі *завдання*:

- здійснити аналіз основних наукових підходів до визначення сутності корупційних ризиків у системі публічного управління;
- охарактеризувати зміст корупційних ризиків у системі публічного управління та узагальнити причини їх виникнення;
- визначити нормативну базу та охарактеризувати принципи державної антикорупційної політики;

- охарактеризувати сучасні тенденції поширення корупції в Україні;
- узагальнити закордонний досвід та визначити механізми мінімізації корупційних ризиків в системі публічного управління.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають в умовах запобігання корупції в системі публічного управління.

Предметом дослідження є корупційні ризики у системі публічного управління в Україні.

**Методи дослідження.** Для досягнення поставленої мети й вирішення визначених задач у магістерській роботі використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи, що дало змогу систематизувати інформацію, всебічно проаналізувати наявний стан державної антикорупційної політики України та її складових, а також дозволило узагальнити й запропонувати напрямки розвитку механізмів мінімізації корупційних ризиків.

Зокрема, у дослідженні застосовані такі методи, як: системний підхід, узагальнення, аналіз, синтез, логіко-семантичний (визначення сутності, понять, чинників корупційних ризиків у системі публічного управління та їх класифікація); систематизації, порівняльно-правовий (визначення правових форм і методів здійснення державного контролю за корупційними ризиками); порівняльний аналіз і метод спостереження (окреслення кращих закордонних практик мінімізації корупційних ризиків у системі публічного управління); моделювання; факторний і статистичний аналіз.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Наукова новизна одержаних результатів полягає в обґрунтуванні особливостей і розвитку напрямів мінімізації механізмів корупційних ризиків у системі публічного управління України. Сформульовано низку теоретичних висновків стосовно розуміння існування феномену корупційних ризиків у системі публічного управління, а також зроблено практичні узагальнення щодо функціонування системи управління корупційними ризиками.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що основні теоретичні та практичні положення і рекомендації даного

дослідження можуть бути використані під час підготовки нормативних актів з питань запобігання та протидії корупції, у роботі державних службовців у частині вдосконалення практики реалізації механізмів мінімізації корупційних ризиків у системі публічного управління. Результати дослідження також можуть бути використані в навчальному процесі, зокрема вищих навчальних закладів за програмами підготовки магістрів зі спеціальності «Публічне управління та адміністрування».

**Структура та обсяг магістерської роботи.** Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Повний обсяг становить 110 сторінок, із них: 88 сторінок – основного тексту. Список використаних джерел складається з 82 найменувань.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, сформовано мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів.

У **першому розділі** – «*Теоретична база вивчення корупційних ризиків у системі публічного управління*» – визначено понятійний апарат дослідження корупції та корупційних ризиків у системі публічного управління, визначено сутність явища корупції та встановлено низку причин її поширення.

У підрозділі *1.1. «Категорії корупція та корупційні ризики у системі публічного управління»* визначено, що корупція фактично є неформальним середовищем економічних, адміністративних і інформаційних ресурсів, у якому владні еліти взаємодіють між собою та іншими структурами суспільства. Характер тіньового обміну ресурсами між владою і бізнесом та результат боротьби між ними фактично визначають тип політичного режиму у нових незалежних країнах, що трансформуються. У політичних системах, які трансформуються, створення корупційної мережі дозволяє

встановити неконкурентний політичний режим, що сприяє корупції на всіх рівнях.

Виділяються наступні аспекти негативного впливу корупції: державно-управлінський (виявляється у деформації процесів державного та місцевого управління, олігархізації як зрощення системи політичного управління та бізнесу, делегітимізації органів публічної влади); конституційно-правовий (виявляється у в порушенні законних прав громадян особами, які всупереч суспільним і державним інтересам реалізують інтереси вузьких груп або конкретної особи); соціально-політичний (виявляється у фактичній залежності громадян не від законів, які регулюють суспільні відносини, а від свавілля корумпованих представників державного апарату); морально-психологічний (виявляється у зневірі громадян, поширенню нігілізму, деструктивних антиправових моделей поведінки та деморалізації суспільства).

У підрозділ 1.2. *«Причини виникнення корупційних ризиків у системі публічного управління в Україні»* доведено, що коректне та чітке визначення причин та умов виникнення корупційних ризиків у системі публічного управління України надасть можливість більш точного розроблення та впровадження антикорупційних заходів, що будуть відповідати реальним корупційним схемам у державі та стануть одним з дієвих попереджувальних механізмів протидії корупції. Причини виникнення корупційних ризиків в Україні слід поділяти на наступні: політичні, економічні, правові, організаційно-управлінські та соціально-психологічні. Загалом аналіз соціальних причин лежить в основі більшості сучасних стратегій протидії корупції, однак він не завжди враховує ряд психологічних стимулів і поведінкових особливостей індивіда.

Аналізуючи причини правової спрямованості, слід насамперед відмітити наявність недосконалого законодавства, вади нормативно-правової системи, які не дають змоги зацікавленим особам реалізувати свої права та інтереси у законний спосіб, правовий дисбаланс функцій і повноважень

різних інституцій державного управління, відсутність адміністративних і посадових регламентів, правову безсистемність у нормотворчій діяльності, а також загальну нерішучість та непослідовність у впровадженні демократичних основ розвитку суспільства.

У другому розділі – *«Корупційні ризики у системі публічного управління України в сучасних реаліях»* – проаналізовано основні нормативно-правові акти із формування антикорупційної політики та встановлено принципи її формування; визначено сучасні тенденції та характерні особливості поширення корупції в Україні.

У підрозділі 2.1. *«Нормативне закріплення принципів державної антикорупційної політики»* на основі аналізу міжнародних правових актів антикорупційного спрямування робиться висновок, що не зважаючи на доволі широкий набір універсальних антикорупційних механізмів, існують досить серйозні проблеми, пов'язані з їх імплементацією в національне законодавство. Особливістю угод про уніфікацію законодавства є те, що вони мають, передусім, координуючий характер і не призначені для кваліфікації діянь як злочинних міжнародними або національними судовими органами. Їх головне завдання – сприяти зближенню кримінальних законів країн шляхом формулювання найбільш ємних моделей, які мають бути покладені в основу національного законодавства. Узагальнення поглядів щодо класифікації принципів запобігання та протидії корупції, дозволяє визначити їх основні групи: загальні, правові, управлінські, економічні, а також принципи взаємодії держави та суспільства. При цьому загальний перелік принципів, державної антикорупційної політики, що наразі закріплено у діючому українському законодавстві, не є вичерпним та може бути доповнений окремими положеннями, узятими з міжнародних документів з метою вирішення проблеми наявності корупційних ризиків.

У підрозділі 2.2. *«Сучасні тенденції поширення корупції в Україні»* розкривається сутність явища корупції та умов виникнення корупційних ризиків в сучасних умовах розвитку української держави. На основі

узагальнення результатів соціологічних опитувань серед пересічних громадян, представників бізнесу та представників органів влади робиться висновок, що існує достатньо велика проблема непорозуміння влади із суспільством. Високий рівень корупції в усіх сферах суспільного життя супроводжується толерантним ставленням до такого стану справ серед більшості громадян. Громадська думка, що укорінилася в Україні, не дозволяє продуктивно проводити заходи антикорупційного спрямування, оскільки фіксується зневіра громадськості та очікування лише гіршого стану справ.

У **третьому розділі** – *«Шляхи мінімізації корупційних ризиків у системі публічного управління в Україні»* – узагальнено закордонний досвід формування антикорупційної політики та визначено механізми мінімізації корупційних ризиків у системі публічного управління в Україні.

У підрозділі *3.1. «Кращі закордонні практики мінімізації корупційних ризиків у системі публічного управління»* на основі аналізу зарубіжного досвіду виділяються основні умови належної та ефективної роботи спеціалізованих антикорупційних органів, що призвели до позитивних результатів та дозволили зменшити рівень корупції та корупційних ризиків в розвинених країнах. Серед низки умов слід відмітити наступні: незалежність і підзвітність; чітка законодавча база; постійна інституційна структура; прозорість і гарантованість процесу вибору керівника; прозорість та об'єктивність процедури підбору і призначення персоналу; адекватне фінансування та відповідні повноваження; співпраця з громадянським суспільством та приватним сектором, міжвідомча співпраця.

Підрозділ *3.2. «Механізми управління мінімізацією корупційних ризиків у системі публічного управління в Україні»* висвітлюється питання розбудови ефективних механізмів управління в антикорупційній сфері та мінімізації корупційних ризиків в Україні. Стверджується, що мінімізація ризиків як самостійний елемент системи управління ризиками цілком може являти собою як безпосередній процес, спрямований на зменшення впливу ризиків,



так і сукупність певних заходів, які вживаються з метою досягнення зниження імовірності та/або ступеня впливу ризиків.

Відмічається, що необхідно використовувати комплексний механізм державного управління при розробці та вжитті заходів щодо мінімізації корупційних ризиків у системі публічного управління. Використання саме цього підходу має надавати можливість застосувати найбільш ефективні практичні заходи, засоби й стимули для зниження ступеня корупційного ризику та запобігти негативним наслідкам від його можливого прояву. Робиться акцент на необхідності проведення превентивних заходів інформаційно-просвітницького характеру, оскільки процес запобігання є набагато простішим та дешевшим, аніж подолання наслідків скоєння корупційних злочинів.

## **ВИСНОВКИ**

У магістерській роботі вирішується актуальне наукове завдання, що полягає в теоретичному обґрунтуванні та розробці практичних рекомендацій з визначення механізмів мінімізації корупційних ризиків у системі публічного управління в Україні. Отримані у процесі дослідження результати дозволяють сформулювати наступні висновки:

1. У результаті аналізу й узагальнення наукових досліджень у сфері запобігання корупції в системі публічного управління розкрито в сутність наукового розуміння корупції та корупційних ризиків і охарактеризовано основні напрямки дослідження цього складного багатопланового суспільно-політичного феномену. Структуровано за наступними напрямками: традиційний або нормативно-ціннісний; модерністський або класичний; неокласичний; економічний або ринково-центристський; ревізійністський або функціональний; політологічний; біхевіористичний або психологічний; інституційний або державно-управлінський.

З'ясовано, що в сучасній науковій літературі існує величезна

кількість підходів до визначення сутності й змісту корупції, різноманітних варіантів її типологізації та класифікації. Все багатоманіття наукових розумінь цього явища систематизовано у основних ознак корупції: як особливого виду державно-управлінських відносин; як соціально-політичного інституту, певного системного явища; як культурно-психологічного феномену; як відповідного набору стратегій поведінки різного роду соціальних груп, що прагнуть отримати незаконні переваги й преференції через використання влади та службового положення.

2. Розглянуто та проаналізовано причини виникнення корупційних ризиків і фактори ризиків у системі публічного управління, робиться спроба об'єднання причин у більш загальні групи залежно від чинників, що лежать в основі виникнення корупційних ризиків. Досліджена систематизація причин корупційних ризиків залежно від чинників, що лежать в основі їх виникнення, або можливої реалізації. Визначено, що причини корупційних ризиків у системі публічного управління слід поділяти на причини, зумовлені чинниками: організаційно-управлінського, економічного, соціального, правового та політичного характеру тощо. Також розкрито зміст і причинно-наслідкові зв'язки кожної з наведених груп чинників.

3. На основі аналізу антикорупційних актів, прийнятих протягом усього періоду незалежності України, робиться висновок, що відзначається відсутність чітко закріпленого правового визначення корупційних ризиків. Така ситуація може пояснюватися передусім відсутністю єдиного визначення цього терміна в міжнародному законодавстві. Однак у певних нормативно-правових актах національного законодавства трапляються згадки про складові державної антикорупційної політики, зокрема, в Національній антикорупційній стратегії України на 2011-2015 роки було визначено, що пріоритетними напрямками антикорупційної політики мають стати виявлення та усунення умов, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також запобігання корупційним ризикам.

Узагальнення різних поглядів, на проблему дозволяє визначити такі основні групи принципів запобігання та протидії корупції: загальні, правові, управлінські, економічні, а також принципи взаємодії держави та суспільства. Загалом, наведений перелік принципів державної антикорупційної політики не є вичерпним і може бути доповнений окремими положеннями, узятими з указаних міжнародних документів з метою вирішення проблеми наявності корупційних ризиків.

4. Аналіз сучасного стану запобігання та протидії корупції в Україні свідчить, що корупція має історичні витоки. Після проголошення незалежності України, корупція почала стрімко розвиватися і до сьогоднішнього дня досягла ганебної, неприйнятної для демократичної держави меж. Визначено, що Україні було проведено ряд соціологічних досліджень на тему сприйняття корупції населенням. Крім того залучено результати Індексу сприйняття корупції від Transparency International Україна та показники нашої країни на рівні інших країн у світі, що посідає 130 місце серед 168 позицій, що свідчить про те, що Україна все ще продовжує знаходитися у числі держав з надзвичайно корумпованою владою. Визначено, що на сьогоднішній день, процес подолання корупції значно активізувався, відповідно було ухвалено немало нових нормативних актів, створено нові антикорупційні органи, однак ситуація при цьому залишається дуже складною.

Завдяки дослідженню соціологічних опитувань населення країни можна прийти до висновку, щодо:

- необхідності змінити ставлення людей до викривачів корупційних проявів;
- важливості переконання громадськості у більш активному інформуванні державних антикорупційних органів про факти корупційних та інших пов'язаних з ним адміністративних правопорушень;
- формування високої громадянської позиції без остраху загроз настання негативних наслідків для викривачів;

- підвищення довіри державним інституціям щодо відповідного правового захисту викривачів.

5. На основі аналізу закордонної практики виділяються основні умови належної та ефективної роботи спеціалізованих антикорупційних органів, а отже й мінімізації корупційних ризиків: незалежність і підзвітність; чітка законодавча база; чітко визначена інституційна структура; прозорість і гарантованість процесу вибору керівника; прозорість та об'єктивність процедури підбору і призначення персоналу; адекватне фінансування та відповідні повноваження; співпраця з громадянським суспільством та приватним сектором, міжвідомча співпраця.

Узагальнення та систематизація державних механізмів мінімізації корупційних ризиків у системі публічного управління дозволяє говорити про необхідність використання комплексного механізму державного управління, який, у свою чергу, повинен складатися із окремих самостійних механізмів: організаційно-кадровий; нормативно-правовий; освітньо-виховний; інформаційно-технічний; методичний. Такий узагальнений підхід має дозволити більш комплексно та системно підійти до вжиття органами державної влади практичних заходів, обрання засобів, важелів і стимулів, які дозволять зменшувати вплив корупційного ризику та виникнення негативних наслідків від його прояву, або взагалі, в цілому, будуть спрямовані на усунення самого корупційного ризику.

## **АНОТАЦІЯ**

**Точилкін В. І. Корупційні ризики у системі публічного управління в Україні.**

У магістерській роботі визначено понятійний апарат дослідження корупції та корупційних ризиків у системі публічного управління, визначено сутність явища корупції та встановлено низку причин її поширення; доведено, що коректне та чітке визначення причин та умов виникнення

корупційних ризиків у системі публічного управління України надасть можливість більш точного розроблення та впровадження антикорупційних заходів, що будуть відповідати реальним корупційним схемам у державі та стануть одним з дієвих попереджувальних механізмів протидії корупції; на основі аналізу міжнародних правових актів антикорупційного спрямування робиться висновок, що не зважаючи на доволі широкий набір універсальних антикорупційних механізмів, існують досить серйозні проблеми, пов'язані з їх імплементацією в національне законодавство; розкривається сутність явища корупції та умов виникнення корупційних ризиків в сучасних умовах розвитку української держави. На основі узагальнення результатів соціологічних опитувань серед пересічних громадян, представників бізнесу та представників органів влади робиться висновок, що існує достатньо велика проблема непорозуміння влади із суспільством; на основі аналізу зарубіжного досвіду виділяються основні умови належної та ефективної роботи спеціалізованих антикорупційних органів, що призвели до позитивних результатів та дозволили зменшити рівень корупції та корупційних ризиків в розвинених країнах; висвітлюється питання розбудови ефективних механізмів управління в антикорупційній сфері та мінімізації корупційних ризиків в Україні; стверджується, що мінімізація ризиків як самостійний елемент системи управління ризиками цілком може являти собою як безпосередній процес, спрямований на зменшення впливу ризиків, так і сукупність певних заходів, які вживаються з метою досягнення зниження імовірності та/або ступеня впливу ризиків.

*Ключові слова:* корупція, корупційні ризики, механізми мінімізації корупційних ризиків, державне управління, антикорупційна політика.

## ANNOTATION

**Tochilkin V.I. Corruption risks in the system of public administration in Ukraine.**

In the master's work the conceptual apparatus of investigation of corruption

and corruption risks in the system of public administration is defined, the essence of the phenomenon of corruption is determined and a number of reasons for its distribution are determined; it is proved that correct and clear definition of the causes and conditions of corruption risks in the system of public administration of Ukraine will provide the opportunity to more accurately develop and implement anti-corruption measures that will correspond to real corruption schemes in the state and become one of the effective preventive mechanisms of combating corruption; on the basis of the analysis of international legal acts of anticorruption, it is concluded that despite a rather broad set of universal anti-corruption mechanisms, there are rather serious problems related to their implementation in national legislation; reveals the essence of the phenomenon of corruption and the conditions for the emergence of corruption risks in the current conditions of development of the Ukrainian state. Based on the generalization of the results of sociological surveys among ordinary citizens, business representatives and government officials, it is concluded that there is a rather large problem of misunderstanding of power with society; on the basis of analysis of foreign experience, the main conditions of proper and efficient work of specialized anti-corruption bodies are allocated, which resulted in positive results and allowed to reduce the level of corruption and corruption risks in developed countries; the issue of development of effective mechanisms of management in the anti-corruption sphere and minimization of corruption risks in Ukraine are discussed; It is argued that risk minimization as an independent element of a risk management system may well represent both an immediate risk reduction process and a set of certain measures taken to reduce the likelihood and / or degree of risk exposure.

*Key words:* corruption, corruption risks, mechanisms of minimization of corruption risks, public administration, anticorruption policy.