

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Болдіжар С.О.,

доктор юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
<https://orcid.org/0000-0003-3096-9181>

УДК 35:342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2663-5666.2025.3.13>

ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ ТА СУЧАСНІ КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Вступ. Проблема корупції у демократичному суспільстві вносить деструктив, а подекуди «паралізує» численну низку процесів. На сучасному етапі розвитку державності корупція укорінилась у діяльності державних органів багатьох країн світу. Одні ж держави наслідують пряму боротьбу з корупцією, інші – діють за принципом «контроль над корупцією».

Одним із ключових об'єктів запобігання та протидії корупції та структурним елементом механізму запобігання корупції є корупційні ризики. Разом з цим, постійний розвиток державно-управлінських та євроінтеграційних процесів, суспільних відносин впливає і на видозміну корупційних ризиків. Така швидкоплинність сприяє системному аналізу корупційних процесів органами державної влади, як наслідок – впливає на розробку нових, вдосконалення та приведення у відповідність вже існуючих нормативних актів та програмних документів у антикорупційному напрямку.

Метою наукової статті є виокремлення причин виникнення корупційних ризиків в органах державної влади з урахуванням сучасних викликів.

Виклад основного матеріалу. Поняття «корупційний ризик» в спеціалізованій літературі розкривається по-різному та за узагальненням підходом може розкриватись з точки зору вузького та широкого підходів.

У розумінні вузького підходу, корупційний ризик – ймовірність виникнення та наслідки від корупційного вчинку [6, с. 5].

За широким підходом взяте визначення корупційного ризику, запропоноване Центром політико-правових реформ за яким під корупційними ризиками розуміються правові, органі-

заційні та інші фактори та причини, які породжують, заохочують (стимулюють) корупцію у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності [7].

Більшою мірою на увагу заслуговує нормативне визначення корупційних ризиків. Так, у Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затвердженій рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2021 № 126 корупційний ризик визначався як ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органами влади визначених цілей та завдань [1].

Однак, зазначена Методологія втратила чинність з прийняттям Методології управління корупційними ризиками, затвердженій рішенням НАЗК від 28.12.2021 № 830/21, у якій поняття корупційного ризику дещо видозмінено, оскільки законодавець відійшов від цілей та завдань, які ставить перед собою орган державної влади. У цілому, такий крок виправданий, оскільки у такому контексті на практиці не завжди можна конкретизувати наявність корупційного ризику як такого, що може нести негативні наслідки для органу влади.

У Методології № 830/21 поняття корупційного ризику наведено наступним чином: «корупційний ризик – ймовірність вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, що негативно вплине на діяльність організації» [2].

На законодавчому рівні фактично впроваджена кілька ступенева система оцінювання та управління ризиками, яка охоплює засади антикорупційної політики, державну програму ви-

конання стратегії та антикорупційні програми, охоплюючи органи влади. Ключовим елементом цієї програми є оцінка корупційних ризиків у діяльності органів та установ [3].

Корупційні ризики розподіляються за трьома рівнями імовірності їх реалізації: низький, коли корупційний ризик раніше не відбувався та імовірність його реалізації є мінімальною; середній – реалізація якого відбувалась не більше одного разу та ризики його вчинення у майбутньому мінімальні; високий, коли корупційний ризик відбувався протягом останнього року та є ризик вчинення його у майбутньому.

Національним агентством з питань запобігання корупції був запроваджений каталог корупційних ризиків, який розміщується на їх офіційному вебсайті. Трьома типовими корупційними ризиками визначено: публічні закупівлі; управління персоналом; державний нагляд та контроль.

Водночас В. І. Пінчук пропонує більш системний розподіл з точки зору поширеності ризиків в діяльності органів та установ, а саме: недобросовісність державних службовців та посадових осіб органів державної влади; виникнення конфлікту інтересів; відсутність контролю з боку керівництва; наявність дискреції [5, с. 103].

Недобросовісність працівників дійсно не є виключенням та багато в чому залежить від морально-етичних принципів особи, а також низки соціально-правових факторів: рівня заробітної плати, можливостей кар'єрного зросту, комунікації з посадовими особами тощо. З цією метою у багатьох нормативних неодноразово декламується принцип добросовісності, однак, великим недоліком виступає те, що принцип добросовісності не розкритий в актах, які урегульовують відносини в органах влади.

Конфлікт інтересів передбачає виникнення реальних чи потенційних суперечностей між реалізацією особою управлінських повноважень та її особистими інтересами. Коли суперечність впливає на неупередженість та об'єктивність прийняття рішень і виникає конфлікт інтересів.

Контроль з боку керівництва виступає важливим чинником і при реалізації перших двох наведених причин. Неупереджений, об'єктивний управлінський контроль впливає на формування так званого «сприятливого клімату» в органі влади чи в конкретному структурному підрозділі, закладає основи у реалізації повноважень його працівниками з урахуванням не-

обхідно визначеної функціональної складової у діяльності. Відсутність належного управлінського контролю може виступати серйозним ризиком для установи породжуючи безкарність за наслідками вчинення працівниками корупційних дій.

Дискреційні повноваження, тобто здатність діяти на власний розсуд без стороннього втручання інших суб'єктів. Коли особа не обмежена у праві діяти на власний розсуд рівень таких ризиків суттєво підвищується, що є наслідком зниження рівня відповідальності та контролю.

НАЗК періодично проводить узагальнення корупційних ризиків. Для порівняння, у 2020 році НАЗК виявило корупційні ризики зовнішніх категорій у діяльності восьми органів влади, а саме в: Державній авіаційній службі України; Державній казначейській службі України; Державній службі експортного контролю України; Державній міграційній службі; Міністерстві молоді та спорту України; Вищій раді правосуддя; Конституційному суді України.

Узагальненим ризиком визначено формальний підхід органів влади до ідентифікації зовнішніх ризиків, їх чинників та заходів усунення, а до оцінки корупційної вразливості діяльності та затвердження антикорупційних програм.

Виявивши недоліки НАЗК мало намір впровадити удосконалений інструментарій та галузевий підхід до роботи з антикорупційними програмами, наслідком чого стало запровадження каталогу корупційних ризиків. НАЗК здійснено аналіз з 2020 по 2024 роки за численною низкою напрямків. Ураховуючи умови сьогодення серед найбільш актуальних можна виділити: 2021 рік – земельна корупція та містобудування; сфера оборони; медицина; 2022 рік – корупційні ризики в умовах виїзду з України в умовах воєнного стану; ризики в медичній та соціальній сферах; корупційні ризики в медико-соціальній експертизі щодо встановлення інвалідності; ризики під час забезпечення житлом військовослужбовців; 2023 рік – корупційні ризики у діяльності військово-лікарських комісій Збройних Сил України; сфера публічних закупівель; корупційні ризики в діяльності АТ «Укрзалізниця»; корупційні ризики у діяльності підприємств державної форми власності та визначення підприємств з найвищим рівнем корупційних ризиків тощо [9].

Аналіз за напрямками, які висвітлюються НАЗК у програмних документах, свідчать, що корупційні ризики, притаманні для тієї чи іншої галузі (напрямку) докорінно відрізняються, а

тому їх моніторинг не може бути статичним та повинен видозмінюватись і урахувати можливі корупційні загрози в залежності від нормативного регулювання функцій, завдань та напрямів діяльності органу чи іншого суб'єкту, чинників, які впливають на реалізацію конкретного виду суспільних та державно-владних правовідносин та інше.

Як приклад, у 2021 році перевірюючи оборонну сферу НАЗК виявило топ-15 корупційних ризиків в управлінні підприємствами Державного концерну «Укроборонпром» (ДК «Укроборонпром») серед яких, до прикладу: 1) політичний вплив на органи управління ДК «Укроборонпром»; 2) призначення політично залежних членів наглядових рад у підпорядкованих товариствах ДК «Укроборонпром»; 3) укладення збиткових для оборонного заводу угод; 4) оренда оборонним заводом приватного майна у свого керівництва; 5) дискреція концерну «Укроборонпром» щодо створення підприємств за межами оборонно-промислового комплексу; 6) відчуження майна оборонного підприємства під час санації; 7) відчуження незареєстрованої землі під будівлями підприємств оборонно-промислового комплексу; та інші[8, с. 3].

У 2023 році НАЗК виявило топ-20 корупційних ризиків у діяльності військово-лікарських комісій Збройних Сил України (ВЛК; ЗСУ), а саме: 1) виникнення корупціогенних факторів внаслідок надмірної гнучкості правового регулювання ВЛК; 2) зловживання під час формування складу штатних ВЛК та призначення начальника ЦВЛК внаслідок нечіткості правового регулювання; 3) зловживання під

час формування складу та призначення голів позаштатних постійно діючих ВЛК внаслідок нечіткості правового регулювання; 4) дублювання повноважень органів військового управління, місцевого самоврядування та державної влади через неврегульованість порядку створення ВЛК територіального центру комплектування та соціальної підтримки (ТЦК та СП); 5) непрозорий порядок визначення закладу охорони здоров'я комунальної або державної форми власності, при якому створюватись ВЛК ТЦК та СП; 6) зловживання повноваженнями керівником (начальником) закладу охорони здоров'я (установи) та керівником ТЦК та СП при формуванні персонального складу ВЛК; та інші[4].

Управлінням мінімізації корупційних ризиків та антикорупційної експертизи НАЗК узагальнено, що з 2020 року по сьогоднішній час ураховуючи надані рекомендації НАЗК рівень щодо зменшення рівня корупційних ризиків в органах влади складає на 57 % [9].

Висновки. Корупційні ризики є однією із ключових складових у механізмі запобігання корупції входячи до об'єктів такого механізму. Правильне визначення корупційних ризиків, з урахуванням їх актуальності в сучасних умовах, в межах яких вони виникають, чинить вплив і на можливість напрацювання кроків в управлінні корупційними ризиками. У свою чергу належне розуміння і функціонування у комплексі всіх елементів антикорупційної системи створює реальні та ефективні передумови для виявлення причин і розроблення механізмів запобігання і боротьби з корупцією.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 № 126. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16#Text> (дата звернення: 28.08.2025).
2. Методологія управління корупційними ризиками: наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 28.12.2021 № 830/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-22#Text> (дата звернення: 28.08.2025).
3. Бондаренко О. С. Корупційні ризики в діяльності органів місцевого самоврядування: сутність, прояви та заходи протидії. Академічні візії. 2023. № 16. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/93891/1/Bondarenko_corruption_risks.pdf
4. Корупційні ризики у діяльності військово-лікарських комісій Збройних Сил України. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2023. 80 с.
5. Пінчук В. І. Механізми державного управління запобігання корупції в органах влади в контексті економічної безпеки: дис. на здобуття наук. ступеня доктора філософії за спеціальністю 281. Чернівці: Національний університет «Чернігівська політехніка», 2023. 231 с.
6. Посібник з оцінки корупційних ризиків та розробки планів протидії корупції. Київ: USAID. 2015. 75 с.
7. Технічний документ – аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні. Центр політико-правових реформ: Міністерство юстиції України. URL: <http://old.minjust.gov.ua/21894> (дата звернення: 28.08.2025).

8. Топ-15 корупційних ризиків в управлінні підприємствами ДК «Укроборонпром» та шляхи їх подолання. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2021. 44 с.

9. Чотири роки НАЗК 2.0: стратегічний аналіз корупційних ризиків. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/chotyry-roky-nazk-2-0-strategichnyy-analiz-koruptsiy-nyh-gyzykiv/> (дата звернення: 28.08.2025).

Болдіжар С.О. ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ ТА СУЧАСНІ КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена дослідженню причин виникнення корупційних ризиків в органах державної влади, а також організаціях, корпоративні права в яких належать державі. Дослідження базується на теоретичному дослідженні наукових підходів, а також практичному аналізі нормативних та програмних документів органів і установ, основними завданнями яких є запобігання та протидія корупції. «Корупційні загрози» формують перед державою серйозні виклики, і не лише в рамках функціонування внутрішнього апарату, однак і на арені налагодження міждержавних партнерських відносин, які на тлі сучасних подій свідчать про спрямування зусиль на протидію корупції як негативному соціальному явищу. У свою чергу першоосновою для ефективного запобігання корупції виступає правильне виокремлення «частини з цілого». У контексті цього наукового дослідження «частиною» виступають корупційні ризики в загальному механізмі запобігання корупції. При цьому, попри так звані «типові» корупційні ризики, які можуть мати прояв в діяльності різних органів влади, існує численна низка корупційних ризиків, які виникають та формуються в залежності від основних напрямків та завдань, на реалізацію яких спрямована діяльність установи. Як приклад це можуть бути корупційні ризики, які виникають в оборонній сфері, сферах обліку та аудиту, оподаткування, внутрішніх та міжнародних перевезень, контрактній, євроінтеграційній тощо. Своєчасне виявлення, а як наслідок, правильне визначення причин виникнення корупційних ризиків з урахуванням специфіки відповідної сфери, напрямків діяльності органу і установи, безпосередньо впливають на розробку методів та впровадження механізму протидії корупції, які є актуальними та можуть бути ефективними в залежності від викликів, які породжують корупційні ризики для конкретного органу державної влади.

Водночас попри складні та трагічні події останніх років, євроінтеграційні процеси та вихід України на арену міжнародних зносин навпаки пришвидшився. У свою чергу, міжнародною спільнотою неодноразово висувались вимоги до України щодо посилення боротьби з корупцією. Саме тому, дослідження питань, які полягають у визначенні причин виникнення корупційних ризиків, набувають актуального як наукового так і практичного значення, у тому числі, як передумови для подальших досліджень у сфері запобігання та протидії корупції.

Ключові слова: корупція, корупційний ризик, механізм запобігання корупції.

Boldizhar S.O. CAUSES OF THE OCCURENCE AND CURRENT CORRUPTION RISKS IN THE ACTIVITIES OF STATE AUTHORITY BODIES

The article is devoted to the study of the causes of corruption risks in state authorities, as well as organizations in which corporate rights belong to the state. The presented study is based on a theoretical study of scientific approaches, as well as a practical analysis of regulatory and program documents of bodies and institutions whose main tasks are to prevent and combat corruption. Special attention in the research is given to the analysis of the Methodology for Corruption Risk Management approved by the decision of the National Agency on Corruption Prevention (NACP), which serves as a fundamental framework for identifying and assessing corruption risks in Ukrainian public institutions.

“Corruption threats” pose serious challenges to the state, not only within the framework of the functioning of the internal apparatus, but also in the arena of establishing interstate partnerships, which, against the background of current events, indicate the focus of efforts on combating corruption as a negative social phenomenon. In turn, the fundamental basis for effective corruption prevention is the correct separation of the “part from the whole.” In the context of this scientific study, the “part” is corruption risks in the overall corruption prevention mechanism.

The research establishes that corruption risks are distributed across three levels of probability of their realization: low level, when the corruption risk has not occurred before and the probability of its realization is minimal; medium level, when the realization occurred no more than once and the risks of its commission in the future are minimal; high level, when the corruption risk occurred during the last year and there is a risk of its commission in the future. This classification system enables public authorities to prioritize their anti-corruption efforts and allocate resources more effectively.

The National Agency on Corruption Prevention has introduced a catalog of corruption risks, which is posted on their official website. Three typical corruption risks have been identified: public procurement; personnel management; state supervision and control. These categories represent the most common areas where corruption risks manifest themselves across different governmental bodies. At the same time, despite the so-called “typical” corruption risks that may manifest themselves in the activities of various government bodies, there is a large number of corruption risks that arise and are formed depending on the main directions and tasks that the institution’s activities are aimed at

implementing. An example of this could be corruption risks that arise in the defense sector, accounting and auditing, taxation, domestic and international transportation, contracts, European integration, etc.

The study emphasizes that unbiased, objective managerial control significantly influences the formation of a so-called “favorable climate” within a government body or a specific structural unit, laying the foundations for the implementation of powers by its employees, taking into account the necessarily defined functional component in their activities. The absence of proper managerial control can pose a serious risk to the institution, generating impunity for the consequences of corrupt actions committed by employees.

Timely detection, and as a result, correct determination of the causes of corruption risks, taking into account the specifics of the relevant sphere, areas of activity of the body and institution, directly affects the development of methods and implementation of a mechanism for combating corruption, which are relevant and can be effective depending on the challenges that generate corruption risks for a particular state authority.

At the same time, despite the difficult and tragic events of recent years, European integration processes and Ukraine’s entry into the arena of international relations have, on the contrary, accelerated. In turn, the international community has repeatedly put forward demands for Ukraine to strengthen the fight against corruption, making this issue not only a matter of internal governance but also a prerequisite for successful integration into European institutional frameworks. That is why research into issues that involve identifying the causes of corruption risks is gaining relevance both scientifically and practically, including as a prerequisite for further research in the field of preventing and combating corruption.

Key words: corruption, corruption risks, mechanism for prevention corruption, anti-corruption mechanism.

Дата надходження статті: 15.09.2025

Дата прийняття статті: 03.10.2025

Опубліковано: 04.12.2025