

**Побережний В.В.,**  
аспірант кафедри державного управління  
і менеджменту НАДУ

## **Сутність та причини корупції в системі органів державної влади**

У статті проведено аналіз чинників виникнення кризових корупційних явищ у системі органів державної влади, запропоновано власне бачення визначення корупції в органах державної влади.

*Ключові слова:* система органів державної влади, відповідальність державних службовців, боротьба з корупцією, контроль.

### **Побережний В.В. Сущность и причины коррупции в системе органов государственной власти**

В статье проведен анализ факторов возникновения кризисных коррупционных явлений в системе органов государственной власти, предложено собственное видение определения коррупции в органах государственной власти.

*Ключевые слова:* система органов государственной власти, ответственность государственных служащих, борьба с коррупцией, контроль.

### **Poberejnyi V.V. Essence and reasons of corruption are in the system of public authorities**

In the article the analysis of factors of origin of the crisis corruption phenomena is conducted in the system of public authorities, own vision of determination of corruption is offered in public authorities.

*Key words:* system of public authorities, responsibility of civil servants, fight against a corruption, control.

*Постановка проблеми.* Європейські стандарти професіоналізму, відповідальності та компетентності службовців виникли та оформилися в системі органів публічної влади. Перехід на європейські засади публічного врядування потребує також змін у структурі органів виконавчої влади і в нашій країні. Характеризуючи стан реформування системи державної служби, серед напрямів слід виокремити такі її принципові позиції: посилення впливу громадянського суспільства на вироблення управлінських рішень, антикорупційне законодавство, кадрова політика.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Аналізуючи дослідження і публікації із зазначеного напрямку, можна констатувати, що темам відповідальності державних службовців, боротьби з корупцією приділяло увагу багато науковців, серед яких: С.Д.Дубенко, С.О.Кохан, М.І.Мельник, Н.Р.Нижник, В.М.Олуйко, О.Я.Прохоренко, С.М.Серьогін та ін.

Водночас спеціальні комплексні дослідження щодо сутності корупції в органах державної влади відсутні.

*Метою статті* є аналіз чинників виникнення кризових корупційних явищ у системі органів державної влади та виклад власного бачення визначення корупції в органах державної влади.

*Виклад основного матеріалу.* Корупція – це негативне соціальне явище, джерело економічних, політичних і соціальних ризиків для українського соціуму. Насамперед руйнівна дія корупції проявляється в падінні престижу й авторитету влади на всіх рівнях, руйнуванні моральних основ суспільства, зрощуванні корумпованої частини публічних службовців з тіньовими кримінальними колами, небезпеки розвитку псевдогромадянських соціальних відносин. Соціальні аспекти корупції проявляються в політичній, економічній, культурній та інших сферах життєдіяльності українського

суспільства в масштабах, близьких до критичного показника. Вплив корупції на адміністративне й соціальне середовище державних службовців, трансформацію їх моральних норм і цінностей, корпоративну культуру державної служби сьогодні дуже значний.

Аналіз використання терміна “корупція” у вітчизняній літературі свідчить, що вченими висловлюється надзвичайно широке розмаїття думок щодо розуміння суті цього явища. При цьому інколи висловлюються не лише надзвичайно загальні, нечіткі формулювання, а й такі, що виключають одне одного. Інший недолік значної кількості визначень корупції в тому, що як суб’єкт корупційних дій розглядається лише особа, наділена державною владою – чиновник. Не враховується роль іншої сторони, яка часто добровільно для конкретної (заздалегідь прорахованої) вигоди пропонує хабар, розуміючи, що подібні дії і їх результат позаконні, мають негативні наслідки.

О.Я.Прохоренко у праці “Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми)” розглядає систему протидії проявам корупції. Визначаючи шляхи вдосконалення такої системи, він зазначає: “Метою політики України щодо протидії корупційним проявам у системі державної служби є: захист інтересів Державного бюджету; зміцнення економічної і політичної позицій України у світовім співтоваристві; вдосконалення протидії корупційним проявам; створення комплексної системи державного контролю за виконанням антикорупційного законодавства; активізація участі України в розвитку міжнародного співробітництва у сфері протидії корупції; приведення законодавства України у відповідність з міжнародними нормативно-правовими актами; забезпечення прав і свобод громадян; завершення формування громадянського суспільства” [1, с. 72]. Такі зловбоденні проблеми, як боротьба з корупцією, зловживання службовим становищем розглядаються і у праці М.І.Мельника “Корупція: сутність, поняття, заходи протидії” [2]. С.М.Серьогін, надаючи рекомендації щодо засобів боротьби з корупцією, зокрема, пропонує: “...створити дієздатну систему громадського контролю за діяльністю апарату державного управління та сформувані суспільну думку, зорієнтовану на безумовне засудження зловживань серед державних службовців, створити умови суспільного несприйняття корупції...” [3, с. 371–372].

На нашу думку, можна сформулювати визначення сутності поняття “корупція в системі органів державної влади” як зловживання державною владою посадовою особою, а також керівником чи службовцем органу державної влади для одержання будь-яких незаконних вигод для себе чи інших осіб, пов’язаних із проходженням державної служби.

В інформаційному бюлетені “Бюрократ” наводиться категорична думка щодо причин виникнення корупції в державному управлінні: держава “... встановлює мізерні посадові оклади і “закриває очі” на те, що державний службовець у такому випадку розраховує на “приховані можливості” посади. Це є основною причиною корупції та використання службового становища у власних цілях” [4]. З такою категоричністю можна не погодитися. Звичайно, кожен державний службовець має бути захищеним соціально і матеріально, держава повинна гідною заробітною платою відзначати цю відповідальну діяльність та напружені умови праці чиновників, це є нормою практично для всіх розвинутих демократичних держав. Але суттєве підвищення матеріального забезпечення високопосадовців нашої держави, яке відбулося у 2005 р., не знизило рівня корумпованості влади. На нашу думку, виникненню та процвітанню корупції сприяють недоліки законодавчих та інших нормативно-правових актів, які й створюють згадані вище “приховані можливості”

посад, недоліки існуючого стану контролю за виконанням цих самих нормативно-правових актів, коли акценти в контрольній діяльності зміщені в бік додержання термінів опрацювання завдань, а не в бік якості цього опрацювання; відсутність гнучкої ефективної системи контролю у сфері державної служби, яка охоплювала б не тільки питання термінів переміщення звітності по опрацьованій документації між виконавцями та між різними державними установами, але й питання трудової дисципліни, питання аналізу корупційних “прихованих можливостей” посад та розробки дієвих методів боротьби з цим явищем [5].

Серед причин корупції в Україні часто згадується “радянська спадщина”. До певної міри це твердження не суперечить дійсності. Розростання величезного апарату контролю за виробництвом і розподілом, поширення тіньової економіки, що почалося ще в період процвітання планової системи, відмова України від проведення люстрації – тобто заборони колишнім компартійним діячам займати відповідальні посади в урядових структурах нової держави, створили сприятливі умови для перерозподілу власності і перетворення влади на чи не єдине джерело збагачення. Номенклатура нової Української держави зберегла за собою право на контроль за розподілом – тепер уже не продукції та пільгових путівок, а доступу до участі в приватизації, вигідних державних замовлень та кредитів [6].

Як вважають М.Камлик і Є.Невмержицький, значною мірою корупцію стимулює наявність значних залишків старої командно-адміністративної системи як надмірно великого управлінського апарату з необґрунтовано широкими повноваженнями, зокрема розпорядчо-дозвільного змісту, та переважання в ньому, передусім за рахунок керівних посад, службовців старої генерації з консервативною психологією, які не сприймають потреби демократичних перетворень [7, с. 62].

Однак навряд чи можна в усьому звинувачувати минуле. Останнім часом в Україні багато говориться про необхідність прозорості і відповідальності влади і про те, що саме відсутність відповідальності політиків і державних службовців стала головним фактором недовіри суспільства до влади. Проте для забезпечення прозорості влади потрібна як політична воля згори, так і вимога громадськості знизу. Якщо перше принаймні декларується на найвищому рівні (хоч і губиться на будь-якому іншому рівні), то останнє ще перебуває на самому початковому етапі створення і “підігрівається” здебільшого фінансованими іноземними донорами програмами [6].

Причин процвітання корупції в Україні кілька – і вони в цілому відомі [8]. На думку С.Коненка, це переоцінка цінностей у суспільстві та недостатньо ефективна діяльність керівництва, що може стати негативним прикладом для підлеглих, фінансові проблеми, недостатній відомчий контроль, недостатній ступінь сприйняття до дій, що можуть спровокувати корупційну поведінку, легковажність, наївність, лабільність (нестійкість) [9, с. 5].

Як вважає М.Мельник, факторами корупції слід визнати явища, процеси, інші чинники, які здійснюють будь-який детермінуючий вплив на корупцію, обумовлюючи корупцію як явище та породжуючи її конкретні прояви [10, с. 16].

Щодо типової ситуації, яка створює умови для незначної корупції, є “черга”, що виникає в результаті постійного зростання попиту на послуги сфери суспільного обслуговування, який перевищує зростання пропозиції на них. Керування чергою може здійснюватися легальним чи нелегальним (через хабарі) шляхом [10, с. 16].

Інший чинник, сприятливий для корупції, – це громадське ставлення до неї. Сьогодні багато хто просто не уявляє будь-яку діяльність без підкупу когось і, отже,

не чинить опору здирництву. Більшість підприємців схильні платити додаткові гроші, якщо від них цього вимагають [11, с. 325].

Відомо, що в корупції беруть участь, з одного боку, державний чиновник, з другого – підприємець або просто громадянин. Дуже небезпечним залишається зрощування державного апарату та органів місцевого самоврядування з підприємницькими і комерційними структурами, формування їхніх ділових відносин поза межами правового поля. За даними аналітиків, нині не існує жодної підприємницької структури, яка б для пом'якшення такого тиску систематично не сплачувала чиновникам і рекетирам значні грошові суми [12, с. 111–114].

Аналізуючи наслідки корупції та причини її виникнення, спеціалісти розвинутих країн іноді стверджують, що корупція є частиною культури багатьох країн, які розвиваються. Хабарництво виправдовується тим, що люди в окремо взятій країні можуть терпляче ставитися до сплати невеликих сум за надання офіційних послуг (за надання дозволів, ліцензій та ін.). Але це не означає, що вони схвалюють такі дії, просто інколи це сприймається як подарунки. Але якщо подарунок виходить за межі традиційної гостинності, це викликає занепокоєння, оскільки спотворюється шкала людських цінностей та соціальних традицій [7, с. 12–13].

Можна назвати не один десяток чинників, що зумовлюють поширення корупційної діяльності в країні і низьку ефективність заходів протидії. Але, на думку О.Кальмана, існує один чинник, який і зумовлює прояви всіх інших чинників. Це відсутність жорсткого соціально-правового контролю за діяльністю посадових осіб та їх відповідальністю в умовах демократизації суспільного життя і переходу до ринкових відносин [13, с. 149].

Підсумовуючи викладене, ми можемо визначити такі причини корупції в системі органів державної влади:

- зрощування державного апарату з підприємницькими і комерційними структурами, формування їхніх ділових відносин поза межами правового поля;
- ставлення громадськості до існування корупції та сприяння її розвитку;
- складність урядової структури бюрократичних процедур;
- лобіювання прийняття та зміни нормативно-правових актів;
- відсутність належного механізму здійснення ротації кадрів;
- низький рівень оплати праці та надання соціальних послуг.

Невід'ємною складовою реформування системи державної служби є становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби, яка повинна базуватися на особистих професійних заслугах державних службовців. Саме їх повинні оцінювати спеціальні комісії, уповноважені на складання списків резерву на посади керівників державних органів. Для здійснення систематичного контролю за проходженням державної служби та професійними досягненнями державних службовців передбачається запровадження системи оцінок під час щорічного підбиття підсумків виконання державними службовцями своїх обов'язків і завдань. Висновки атестаційних комісій є підставою для просування по службі за умови дотримання державними службовцями Загальних правил поведінки. Стратегія реформування системи державної служби в Україні містить положення про активізацію роботи щодо запобігання проявам корупції та іншим правопорушенням шляхом запровадження періодичної ротації кадрів на окремих посадах, а також спеціальних перевірок щодо осіб (за їх згодою), яких пропонують на відповідальні посади [14, с. 24].

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. Наступним питанням є запровадження стандартів етичної поведінки посадових осіб на виборних посадах, що також стосується питання професійної етики державних службовців.

Закон України “Про державну службу” серед основних обов’язків державних службовців визначає постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації, сумлінне виконання своїх службових обов’язків, ініціативу та творчість у роботі (ст. 10).

У жодному документі не вказано на політичну заангажованість державного службовця як підставу для неналежного виконання службових обов’язків або звільнення. У вигляді конфлікту інтересів це питання залишається відкритим і невідзначеним у процедурному аспекті. Отже, виникає подвійна ситуація, в якій відбувається підміна сутності і значення ротації кадрів. На нашу думку, ротація кадрів у системі державної служби не може включати звільнення з посад у зв’язку зі зміною політичного керівництва.

Відповідно до затвердженої розпорядженням КМУ Концепції ротації кадрів на окремих посадах державних службовців основними причинами ротації є кадровий застій та помилки під час заміщення вакантних посад. У цьому й полягає необхідність ротації – періодичного переміщення працівників як по вертикалі, так і по горизонталі. Ротація кадрів являє собою складову системи роботи з кадрами, а у сфері державної служби й ефективний засіб формування дієвого кадрового резерву. Періодична ротація кадрів спрямована на запобігання проявам корупції серед державних службовців, особливо на посадах, які за характером виконуваної роботи і наданих повноважень пов’язані з підвищеним ризиком корупції.

Тому одним із напрямів реформування системи державної служби України має бути проведення якісної, неформальної атестації її посад, забезпечити “вертикальну” ротацію кадрів у системі, при здійсненні якої повинен домінувати принцип відбору спеціалістів саме за освітнім фаховим рівнем (перевага має надаватися випускникам системи Національної академії державного управління при Президентові України, інших вищих навчальних закладів, що готують спеціалістів з державного управління та державної служби). Якщо звернутися за аналогією до промисловості, то, принаймні, викликало б здивування, наприклад, використання інженера-електрика на посаді інженера-економіста або технолога, а якщо таке і трапляється, то ефективність такої праці буде мінімальною. У галузі ж державної служби чомусь вважається, що процесами управління державою може займатися спеціаліст будь-якого фаху, що поряд з іншими факторами й призвело до кризової ситуації у сфері державного управління.

Деякі вчені розрізняють верхівкову, низову і вертикальну корупції. Перша охоплює політиків, вище і середнє чиновництво і пов’язана з ухваленням рішень, що мають високу вартісну ціну. Це лобіювання законів, участь у розподілі держзамовлень, зміні форм власності і т.ін. Друга поширена на середньому і нижчому рівнях і пов’язана з постійною, рутинною взаємодією службовців і громадян (штрафи, реєстрації, видача довідок тощо). Часто обидві зацікавлені в корупційній операції сторони належать до однієї державної організації. В цьому випадку службовець дає хабар своєму начальнику за те, що останній покриває його корупційні дії. Це вже

вертикальна корупція, яка виступає як міст між верхівковою і низовою корупцією. Це особливо небезпечно, оскільки свідчить про перехід корупції від стадії розрізнених актів у стадію організованих форм [14, с. 32].

Основою сприятливого для корупції суспільного менталітету є життя українців за принципом пошуку індивідуального вирішення своїх проблем, що є в тому числі наслідком історичної недовіри до державних інститутів. Такий менталітет українців підштовхує до пошуку корупційних шляхів подолання своїх проблем, а непрозорість та складність дозвільних та контрольних процедур у відносинах влади та громадян призводять до процвітання таких шляхів. Отже, всі перелічені фактори на сьогодні існують в Україні, що і визначає її місце як надзвичайно корумпованої держави у світі. Система корупційних відносин може втрачати рівновагу, коли один з двох представників антиморальних відносин є “заручником” обставин, що склалися, тому і порушує особисті моральні принципи. Але найчастіше корупційні відносини відбуваються за двосторонньої зацікавленості, що призводить до зміцнення цієї системи, тим самим з обох сторін створюються ідентичні духовно-моральні принципи, які йдуть всупереч загальноприйнятим нормам. Саме такого системного характеру набула корупція в Україні, яка вже фактично сприймається як елемент суспільної реальності, як форма своєрідного “суспільного договору”. Життя показує, що змінити ситуацію суто силовими заходами не вдається. Протидія корупції потребує системного підходу та застосування комплексу науково обґрунтованих заходів, у процесі реалізації яких одним із головних напрямів діяльності, на наш погляд, має бути проведення активної роботи щодо визначення, пропагування та впровадження в практику морально-етичних принципів функціонування державної служби як інституту надання управлінських послуг громадянам та юридичним особам.

Цікаві висновки можна зробити після порівняння рівнів корумпованості влади в окремих країнах та запровадження в них стандартів ISO серії 9000. Таке порівняння показує, що чим більше в країні підприємств, організацій та установ, які запровадили у своїй діяльності стандарти та системи управління якістю, тим нижче масштаби корупції.

*Висновок.* Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що корупцію в системі органів державної влади можна визначити як зловживання державною владою посадовою особою, а також керівником чи службовцем органу державної влади для одержання будь-яких незаконних вигод для себе чи інших осіб, пов’язаних із проходження державної служби.

Причинами корупції в системі органів державної влади можна визначити: зрощування державного апарату з підприємницькими і комерційними структурами, формування їхніх ділових відносин поза межами правового поля; ставлення громадськості до існування корупції та сприяння її розвитку; складність урядової структури бюрократичних процедур; лобіювання прийняття та зміни нормативно-правових актів; відсутність належного механізму здійснення ротації кадрів; низький рівень оплати праці та надання соціальних послуг.

*Перспективи подальших досліджень.* Українська громадськість і наука приділяють проблемі подолання корупції дедалі більше уваги. Корупція стала чинником, який реально загрожує національній безпеці, демократичному розвитку держави та суспільства, конституційному ладу України. Корупційні прояви підривають авторитет країни, завдають шкоди функціонуванню державного апарату, обмежують конституційні права і свободи людини та громадянина, порушують принципи верховенства права, встановлений порядок здійснення повноважень

посадовими і службовими особами органів державної влади, управлінських структур приватного сектору, руйнують моральні та суспільні цінності, дискредитують державу на міжнародному рівні.

### ***Список використаних джерел***

1. *Прохоренко О. Я.* Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми) : монографія / О. Я. Прохоренко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 456 с.
2. *Мельник М. І.* Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія / М. І. Мельник. – К. : Атіка, 2001. – 304 с.
3. *Серьогін С. М.* Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С. М. Серьогін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.
4. Чому потрібен новий закон про державну службу? // Бюрократ: Інформ. бюл. центру сприяння інституц. розвитку держ. служби при Голов. упр. держ. служби України. – 2005. – № 3–4 (3–4). – С. 1–4.
5. *Кохан С. О.* Забезпечення відповідальності та запобігання корупції у державній кадровій політиці / С. О. Кохан // Державне управління: теорія і практика. – 2007. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2007-1/txts/07ksodkp.htm>
6. Вирішення проблеми корупції: від проголошення боротьби з корупцією до скорочення корупційних можливостей. – Режим доступу : [www.ua.org.ua/brochure/2000/002/009.html](http://www.ua.org.ua/brochure/2000/002/009.html)
7. *Камлик М. І.* Корупція в Україні / М. І. Камлик, Є. В. Невмержицький. – К. : Знання, 1998. – 179 с.
8. “Револуція управлінців” і неефективність державного управління в Україні. – Режим доступу : [www.spa.ukma.kiev.ua/visnyk/index.php?op=view&t=2](http://www.spa.ukma.kiev.ua/visnyk/index.php?op=view&t=2)
9. *Коненко С. Я.* Профілактика та боротьба з корупцією в поліції Німеччини: Із досвіду роботи поліції землі Нижня Саксонія / С. Я. Коненко. – К. : Знання України, 2006. – С. 5.
10. *Мельник М. І.* Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : автореф. дис. ... д.ю.н. : 12.00.08 / Мельник М. І. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 2002. – С. 16.
11. *Коткін С.* Політична корупція перехідної доби. Скептичний погляд / С. Коткін, А. Шайо. – К. : К.І.С., 2004. – 440 с.
12. *Доля Л. М.* Причини корупції в Україні та її наслідки для суспільства / Л. М. Доля // Боротьба з організованою злочинністю та корупцією : матеріали наук.-практ. конф., 4–5 квіт. 2000 р., Київ. – К. : Ред.-вид. відділ МВС України, 2001. – С. 104–111.
13. *Кальман О. Г.* Місце і значення соціально-правового контролю в системі заходів протидії корупції в Україні / О. Г. Кальман // Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність. Liability of Public Officials for Corruption : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. семінару. – Х. : НЮА ім. Ярослава Мудрого ; Харків. центр по вивченню організованої злочинності спільно з Амер. ун-том у Вашингтоні ; Ін-т вивчення проблем злочинності Акад. прав. наук України, 2003. – С. 148–151.
14. Створення організаційно-правових засад кадрової ротації як одного із дієвих елементів підготовки кадрів та попередження можливих корупційних проявів у державних органах : наук. розробка / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. В. Шпекторенко та ін. ; за заг. ред. проф. С. М. Серьогіна. – К. : НАДУ, 2009. – 60 с.