

Т. М. Брускандидат наук з державного управління,
доцент, учений секретар
Університету митної справи та фінансів**А. В. Аршиннікова**аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

КОРУПЦІЯ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ ТА ДОСВІД БОРОТЬБИ

У статті розглядаються причини виникнення та наслідки корупції в органах державної влади для системи державного управління, економічного розвитку держави та суспільства загалом, аналізується зарубіжний і вітчизняний досвід боротьби з корупцією. Також у статті висвітлено процес становлення корупції в органах влади України як глобальної проблеми сьогодення, звертається увага на необхідність більш тісного міжнародного співробітництва для досягнення успіху в боротьбі з нею.

Ключові слова: державна служба, корупція в органах державної влади, корупційний вплив, протидія корупції.

Постановка проблеми. У сучасному світі корупція є характерною рисою сучасної політики та державного управління в багатьох країнах світу та визнана однією з основних проблем на шляху демократизації суспільства та модернізації публічного управління. Протягом розвитку суспільних систем корупція супроводжує владні процеси і може стати причиною так званого «розколу», який протиставляє офіційні дії влади відповідно до чинних правових норм та латентні причини порушень тих же норм права через бажання отримати особисту користь або наживу. Українське суспільство наразі характеризується соціальною аномією, коли в суспільстві наявні певні цінності і норми, але суспільство може їх не дотримуватись. На сьогодні корупція в Україні стала головною загрозою національній безпеці. Негативного впливу корупції зазнають суспільство і держава. Вона підриває економічні основи держави, призводить до «тінізації» економіки, негативно впливає на потоки іноземних інвестицій, стає основною причиною недовіри населення до владних структур та створює негативний імідж системи державної служби України та імідж України на міжнародній арені. Все це призвело до посилення уваги міжнародної спільноти до проблем корупції в органах влади нашої держави, до залучення міждержавних органів та відомств до боротьби з нею.

Отже, однією із серйозних перешкод у розбудові нашої держави є все зростаюча проблема корупції. Вона негативно впливає на всі сторони життя держави, будь то економічного, політичного, правового чи духовного, що актуалізує потребу подальшого вивчення феномена корупції в органах державної влади для визначення можливостей її мінімізації.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема корупції не є новою для наукового дискурсу, вона вже довгий час викликає жвавий науковий інтерес у зарубіжних і наукових дослідників. Проблемам політичної корупції присвячені роботи Г. Кохан, В. Бутенко, А. Жалинського, В. Ємельянова, В. Журавського, вивченням соціологічних аспектів корупції в Україні і світі займалися А. Бова, Е. Генкіс, теоретичні аспекти виникнення розглядали в своїх працях Дж. Джекобс, М. Михальченко, Є. Невмержицький, С. Серьогін тощо.

Однак, незважаючи на активні наукові пошуки у цій сфері, подальшої розробки потребує питання неупішності проведення антикорупційних реформ в Україні, вивчення причин такої ситуації та пошук успішних світових практик для можливої їх адаптації для України.

Мета цієї статті – проаналізувати причини виникнення корупції в державному управлінні та світову практику боротьби з корупцією в орга-

нах державної влади задля пошуку мінімізації корупційних проявів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Корупція в органах державної влади – це соціальне явище, яке має яскраво виражене політичне забарвлення. Історичний досвід свідчить, що за допомогою корупції можна досягти вершин влади, але разом з цим корупція нерідко стає причиною завершення кар'єри окремих політиків і державних діячів, цілих урядів, може призвести до зміни політичних режимів або занепаду держави.

Корупція зародилася давно і не поступається за своєю давниною людській цивілізації. За часом це відноситься до періоду формування перших державних утворень в Єгипті, Індії, Китаї в III – II тис. до н.е. Виникнення і існування корупції стає можливим тоді, коли функції управління громадською діяльністю відокремлюються і закріплюються правом. Саме в цьому разі у посадової особи з'являється можливість розпоряджатися не належними їй громадськими ресурсами і приймати рішення не в інтересах суспільства або держави, а виходячи зі своїх корисливих інтересів. До таких рішень можуть відноситись розпорядження державною або муніципальною власністю, бюджетними коштами, пільгами або преференціями чи виконання державного замовлення або державних закупівель. Збираючи податки або інші передбачені законом платежі, державний службовець розпоряджається не своїми ресурсами, а державними, але за певних обставин він може встановлювати незаконні збори, що дають змогу йому попри суспільні, культурні і моральні норми країни приймати рішення на свою користь або для отримання особистої вигоди. Саме тоді, коли громадські інтереси підміняються особистими корисливими інтересами чиновника, втіленими в конкретних діях, тоді починається корупція.

Для розуміння проблеми корупції важлива її характеристика, яка була надана колишнім Генеральним секретарем ООН Кофі Аннаном: «Корупція – це підступна хвороба, яка має руйнівний вплив на різні сфери життя суспільства. Вона підриває демократичні принципи і верховенство закону, призводить до порушень прав людини, завдає шкоди економіці, знижує якість життя, а також дає змогу організованій злочинності, тероризму та іншим загрозам безпеки людства процвітати» [10]. Тобто корупція є середовищем для багатьох глобальних проблем сучасності, своєрідним бар'єром, який заважає ефективно їх вирішувати.

Корупція в органах влади зачіпає всі сфери суспільного життя. Економічні наслідки корупції в державі (порушення роботи ринкових механізмів, неефективний розподіл коштів державного бюджету, їх розкрадання тощо) нерозривно пов'язані з наслідками соціальними (посилення соціальної нерівності, неповага правової культури та ін.).

За високого рівня корупції влада втрачає довіру громадськості, що призводить до політичної нестабільності та неможливості здійснення запланованих програм. У деяких випадках система корупція призводить до повстань і революцій. Так, деякі дослідники пов'язують події «Арабської весни» 2011 року з високою корумпованістю правлячих режимів у країнах, де вона відбулася.

За умови зниження корупції в державі на одну одиницю Міжнародного індексу корупційних ризиків (ICRG) обсяг прямих інвестицій в економіку зростає, а бюджетні видатки на соціальну сферу збільшуються [5]. Якщо Україна зможе знизити рівень корупції до середнього по ЄС, то, за даними дослідження, ВВП на душу населення у 2040 році досягне 50% від середнього рівня по ЄС і тому швидко з ним зрівняється. Також за умови зниження ICRG (агентства міжнародної оцінки ризику країн) усього на одну одиницю обсяг прямих іноземних інвестицій може зрости на 4%. Хабарництво та корупція залишаються основними видами економічних злочинів, які негативно впливають на діяльність українських організацій. Такими виявилися нещодавно представлені компанією PwC (Всесвітнє дослідження економічних злочинів та шахрайства) результати опитування українських респондентів у рамках Всесвітнього дослідження економічних злочинів та шахрайства 2018. Згідно з їхніми дослідженнями, рівень хабарництва та корупції в українських організаціях виріс із 56% у 2016 році до 73% у 2018 році. Лише 25% опитаних респондентів світової спільноти відповіли, що їхні організації стикалися з випадками хабарництва та корупції, що майже втричі менше порівняно з українськими організаціями. Також за результатами цього дослідження, кожний третій український респондент (33%) зазначив, що його організація отримувала пропозицію дати хабара протягом останніх двох років. Викликає занепокоєння той факт, що 23% українських респондентів очікують, що хабарництво та корупція з-поміж інших видів економічних злочинів та/або шахрайства

буде найбільш суттєвим для їхніх організацій з точки зору фінансових збитків або інших наслідків у наступні два роки [1].

Результати соціологічних опитувань Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова (УЦЕПД) [2] свідчать, що тільки 2% респондентів вважають, що «майже ніхто в країні не бере хабарів». Більшість дотримується протилежної точки зору: «беруть хабарі, використовуючи службове становище, майже всі» – так вважають 12% опитаних; «Багато» – 49%; «Дехто» – 29%.

Навіть для реалізації своїх законних прав громадяни України мають вдаватися до корупційних дій – давати хабарі. За даними соціологічного опитування УЦЕПД, 60,5% респондентів знають про випадки, коли давали хабара для прийняття законного рішення. 47,5% опитаних знають про випадки хабарництва для ухвалення незаконного рішення. Довіру до державного апарату (чиновників) висловили 8,6% опитаних, не довіряють – 85,3% [2].

Отже, у можновладців України і у громадянського суспільства має викликати занепокоєння, що населення України дуже високо оцінює масштаби поширення корупції в Україні.

З 2014 року було розпочато низку важливих реформ у сфері боротьби з корупцією, зокрема було прийнято антикорупційну стратегію на 2014–2017 роки і план дій до неї. В результаті цього були створені Національне агентство з попередження корупції (НАЗК), Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) і Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, отриманими від корупційних та інших злочинів (Агентство по розшуку/поверненню активів, АРПА). Але останні дослідження свідчать про те, що корупція залишається глибоко вкоріненою в систему управління суспільства, а корупція в особливо великих розмірах залишається найбільш гострою політичною та економічною проблемою країни.

Корупція підриває довіру у всіх гравців, що взаємодіють на міжнародній арені, престиж країни з корумпованою політичною елітою стрімко падає, держави відмовляються будувати рівноправні і взаємовигідні відносини, а міжнародні фінансові організації – інвестувати кошти в економіку такої країни. Корупція в органах влади створює плацдарм для політичного тиску (що включає й економічні санкції) з боку тих, кого не

влаштовує такий режим, що згодом може приводити до військових конфліктів, «гуманітарних інтервенцій», революцій, створення передумов для розв'язання громадянської війни.

Необхідно відзначити той факт, що в Україні основним носієм корупції є потужний шар чиновництва, який незацікавлений у подоланні такої ситуації, оскільки вони є основними бенефіціарами в результаті неправомірного виконання державних функцій. Корупція є системним явищем в Україні і стрімко проникла в усі сфери державного управління (приватизація державної власності; розподіл бюджетних коштів; надання пільг і преференцій (зокрема, по експорту та імпорту, податкам, ліцензуванню тощо); одержання кредитів і субсидій тощо).

Корупційні прояви можуть виникати принаймні у двох випадках взаємодії державного службовця з громадянами. Перший – коли до повноважень державного службовця належить право надавати певні послуги (дати дозвіл, надати довідку тощо). У цьому разі корупційним проявам сприяють такі умови:

- збереження широкої сфери державних послуг, охоплених дозвільним принципом;
- незнання громадянами своїх прав на отримання послуг та приховування чиновниками інформації про свої обов'язки;
- монополія відомств на надання послуг [8].

Другий випадок, коли влада, виконуючи свою обмежуючу та регулюючу функцію, стягує обов'язкові платежі або накладає штрафи за порушення чинних норм. У подібних ситуаціях корупції сприяють:

- відсутність зручних процедур реалізації громадянином своїх зобов'язань;
- неадекватність шкал штрафів, що сприяє ухиленню від їх сплати за допомогою хабарів;
- видача дозволів на заняття різними видами діяльності;
- контроль з боку державних служб [8].

На сьогодні існує кілька моделей протидії корупції в країнах, що розвиваються: азіатська, африканська і латиноамериканська. У разі азіатської моделі корупція є не тільки звичним, але і суспільно прийнятним культурним та економічним явищем. Африканська модель передбачає, що «влада продається» групі основних економічних кланів, які домовилися між собою, і вони політичними засобами забезпечують надійність свого існування. Латиноамериканська модель корупції характеризується тим, що за потурання держави тіньові і криміналізовані сектори еко-

номіки досягають могутності, які можна порівняти з державними [3].

Кожна держава має своє ставлення до питання боротьби з корупцією в органах влади, самостійно вживає заходів, якими керується в цій боротьбі. Наприклад, антикорупційна стратегія протидії корупції в органах державної влади Німеччини базується на десяти основних принципах: охорона державної скарбниці і конкуренції за допомогою реєстра корупції; заборона посадовим особам, звільненим зі служби, протягом п'яти років мати відношення до підприємництва; введення санкціонованого контролю за телефонними розмовами; забезпечення широкої гласності шляхом створення «телефонів довіри» та інше.

На особливу увагу заслуговує досвід протидії корупції в Фінляндії, де один із найвищих антикорупційних рейтингів досягається завдяки наявності розвинених інститутів громадянського суспільства. Прозорість і гласність процесу прийняття рішень посадовими особами, відкритість і доступність більшості нормативних і підзаконних актів, політична, фінансова та кадрова незалежність системи правосуддя, гарантія захисту осіб, що допомогли органам влади в боротьбі з корупцією, гідний рівень зарплати державних службовців сприяють формуванню морально-психологічного настрою посадових осіб на неприйняття корупції [6, с. 281].

Одним із найважливіших напрямів протидії корупції в органах державної влади в Японії є кадрова політика. Державне адміністрування побудовано тут на принципі управління, згідно з яким керівні пости мають обіймати найбільш здібні люди, незалежно від їх соціального чи економічного становища, походження.

Пріоритетним напрямом антикорупційної державної стратегії Республіки Корея є впровадження «культури прозорості», яка на практиці реалізується за допомогою програми «OPEN» – он-лайн системи контролю за розглядом заяв громадян чиновниками міської адміністрації. Вільний доступ до інформації про стан справ виключає необхідність особистих контактів з чиновниками. Еталонним вважається новий Закон Республіки Корея «Про боротьбу з корупцією», який набув чинності 1 січня 2002 року та отримав широке міжнародне визнання [6, с. 286].

У США одна з головних умов стримування корупції – відсутність імунітетів у посадових осіб. Будь-який чиновник від конгресмена і до президента може бути притягнутий до кримінальної

відповідальності. В 1946 р. Конгресом США був прийнятий закон про регулювання лобістської діяльності, який став інструментом, що дав змогу значно знизити рівень корупції в органах американської державної влади [6, с. 288].

У Великобританії процедура скасування прийнятого закону, який на практиці виявився корупціогенним, вкрай проста. Поряд з якісною антикорупційною експертизою, що включає в себе оцінку регулюючого впливу, ці заходи дають змогу контролювати і припиняти впровадження корупційних практик на законодавчому рівні [7, с. 99–107].

В італійських органах влади корупція до початку 90-х рр. XX ст. настільки вкоренилася, що з ініціативи прокуратури і завдяки політичній волі керівництва Італії було прийнято безпрецедентне рішення провести антикорупційну операцію під назвою «Чисті руки». Результатом стали арешти майже 1,5 тис. бізнесменів і великих чиновників і зміцнення віри громадськості в невідворотність покарання за корупційні діяння [6, с. 282–284].

Гонконг і Сінгапур створили спеціальні антикорупційні органи (Незалежна комісія з боротьби з корупцією і Бюро з розслідування корупційної діяльності відповідно). Вони володіють політичною і функціональною самостійністю, не дозволяють втручатися в хід розслідування здатним вплинути на нього різним політичним силам [7, с. 33–47].

Необхідно зазначити, що в Ізраїлі через значні соціальні пільги для чиновників, а також безжального їх покарання у разі виявлення корупції, низова корупція практично відсутня [6, с. 286].

На прикладі антикорупційних стратегій США, країн Європи та Східної Азії можна зробити висновок, що повністю корупцію не викоренила жодна держава, але мінімізувати її рівень можливо. Проте далеко не всі країни досягають успіху у проведенні антикорупційної політики. Деякі держави, наприклад Китай, віддають перевагу репресивним заходам у боротьбі з корупцією, але не досягають значних результатів. Інші, зокрема Грузія, значно мінімізували корупцію на побутовому рівні, тоді як політична корупція поки що залишається.

Жодну державу в своєму історичному розвитку не оминула проблема корупції в органах влади. Але одні країни всіляко намагаються вирішити цю проблему, тоді як інші сприймають факт існування у владних структурах корупції як реалію існування. Отже, не тільки рівень корупції, але і ставлення до неї відрізняється в кра-

їнах, це залежить від звичаїв, традицій, рівня економічного розвитку, наявності політичних свобод у державі і безлічі інших умов.

Як вважав Р. Даль, надмірна концентрація і централізація влади є гальмом для розвитку демократії [4]. Те ж саме можна сказати і про боротьбу з корупцією – максимальне зосередження політичних і економічних ресурсів в одному центрі автоматично підвищує ймовірність виникнення корупційних проявів в органах влади.

З огляду на наведені аргументи постає запитання: чому ж ще не всі держави активно протидіють корупції? Відповідь на нього намагаються дати Д. Бейлі, Н. Лефф і інші прихильники інституційного підходу до вивчення корупції. Вони визнають, що «корупція є природним феноменом, що виявляється в перехідні періоди розвитку суспільства у разі зміни норм його функціонування і відсутності консенсусу в ньому, а також своєрідним посередником, об'єднуючим народжувані привілейовані і знедолені шари суспільства, що змінюються» [9, с. 23].

Таким чином, у рамках такого підходу пропонують ідею, згідно з якою в більшості країн з перехідною економікою корупція є засобом здійснення влади. З огляду на історичний досвід і сучасні дані міжнародних організацій, що вимірюють рівень корупції, можна стверджувати, що проблема корупції в органах влади існувала і існує як у країнах з розвинутою економікою, так і в країнах, що розвиваються.

Висновки. Отже, на сьогодні боротьба з корупцією в Україні є частиною політичного, економічного, соціального життя. Важливими причинами існування корупції є відсутність бажання політичної еліти подолати це ганебне явище, тому що вони є основними вигодоотримувачами та мають можливість використовувати інструмент боротьби з корупцією під час боротьби за владу.

Відсутність цілеспрямованої і системної боротьби з корупцією веде до її подальшого розвитку й укорінення. На такому етапі перетворень в Україні основним завданням є недопущення перетворення боротьби з корупцією на її імітацію. Слід пам'ятати, що держава, в якій корупція сприймається як норма буття, не може виробляти та впроваджувати політику на користь своїх громадян.

Отже, гарантією прийняття і послідовного втілення в життя комплексних антикорупційних програм є наявність політичної волі у керівництва держав, мінімізація безпосередніх кон-

тактів державних службовців, що мають вплив на прийняття управлінських рішень, розподіл ресурсів, надання адміністративних послуг тощо та успішне функціонування інститутів громадянського суспільства, що зробить процес управління прозорим та підконтрольним громадянам, які сплачують податки та є головним джерелом влади.

Перспективними напрямами досліджень у цій сфері залишається розробка соціально-економічних та організаційних інструментів реалізації антикорупційної політики, адже навіть самий прогресивний закон або успішний досвід інших країн не може бути корисним для України, бо не були враховані національні ментальні, соціальні та інші аспекти управління розвитком суспільства.

Список використаної літератури:

1. Всесвітнє дослідження економічних злочинів та шахрайства 2018 року: результати опитування українських організацій. URL: <https://www.pwc.com/ua/uk/survey/2018/pwc-gecs-2018-ukr.pdf>
2. Довіра громадян України до суспільних інститутів. URL: <http://razumkov.org.ua/napryamki/sotsiologichni-doslidzhennia/>
3. Заброда Д.Г., Кашкаров О.О. Основні моделі державних інституцій, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики. URL: irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe/
4. Dahl R.A. Development and democratic culture. Consolidating the third wave democracies / Ed. by L. Diamond et al. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997. P. 34–39.
5. Подолання корупції – необхідна умова зміцнення економіки України. URL: <https://nabu.gov.ua/povyny/podolannya-korupciyi-neobhidna-umova-zmicnennya-ekonomiky-ukrayiny/>
6. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: Причини, наслідки, механізми протидії: монографія. К.: КНТ, 2008. 316 с.
7. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf>
8. Суханов В.А. Коррупция в органах государственной власти как глобальная проблема. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/korruptsiya-v-organah-gosudarstvennoy-vlasti-kak-globalnaya-problema/>
9. Gerring J., Thacker S.C. Political institutions and corruption: The role of unitarism and parliamentarism. *British Journal of Political Science*. 2004. Vol. 34, No. 2. Pp. 295–330.
10. Secretary-General's statement on the adoption by the General Assembly of the United Nations Convention against Corruption. URL: <http://www.un.org/sg/statements/?nid=602/>

Брус Т. Н., Аршинникова А. В. Коррупция в органах государственной власти: причины возникновения и опыт борьбы

В статье рассматриваются причины возникновения и последствия коррупции в органах государственной власти для системы государственного управления, экономического развития государства и общества в целом, анализируется зарубежный и отечественный опыт борьбы с коррупцией. Также в статье освещен процесс становления коррупции в органах власти Украины в качестве глобальной проблемы современности, обращается внимание на необходимость более тесного международного сотрудничества для достижения успеха в борьбе с ней.

Ключевые слова: государственная служба, коррупция в органах государственной власти, коррупционное влияние, противодействие коррупции.

Brus T. M., Arshynnikova A. V. Corruption in the public authorities: causes of the arrangement and experience of fighting

The article touches upon the causes and consequences of corruption in public authorities for the system of public administration, economic development of the state and society in general, and analysis of the foreign and national practices in combating corruption. Much attention is giving to the process of setting up the corruption in the authorities of Ukraine as a global problem of the present and underscores the need of closer international cooperation to succeed in combating it.

Key words: Public Service, corruption in public authorities, corruption influence, counteracting corruption.