

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 3, 2015 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 328.185

*С. Ж. Лазаренко,*

*доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України,  
завідувач кафедри університетської та професійної освіти,*

*Вищий державний навчальний заклад «Університет менеджменту освіти» Національної академії педагогічних наук України*

## СУБ'ЄКТИВНІ ПРИЧИНИ ПОШИРЕНОСТІ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

*S. J. Lazarenko,*

*Doctor of Laws, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Head of Department of University and Professional Education,  
"University of Educational Management" of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine*

### SUBJECTIVE REASONS OF CORRUPTION IN THE CIVIL SERVICE IN UKRAINE

*В статті досліджено суб'єктивні причини поширеності корупції в системі державної служби та її наслідки. Розроблено пропозиції щодо протидії корупції та обґрунтовано необхідність формування стратегії та тактики антикорупційної діяльності в системі державної служби в Україні.*

*The paper investigates subjective reasons of corruption in the civil service and its consequences. The proposals to combat corruption and the necessity of forming a strategy and tactics of anti-corruption in the civil service in Ukraine have been grounded.*

**Ключові слова:** суб'єктивні причини, система державної служби, протидія корупції, антикорупційна діяльність.

**Key words:** subjective reasons, civil service system, combat corruption, anti-corruption activities..

**Постановка проблеми.** Перехідний період у житті суспільства пов'язаний із розпадом старої системи моральних та духовних цінностей. Нова система цінностей ще не утвердилася. Втрата значною частиною населення моральних орієнтирів, духовних опор призводить до стану розгубленості і одночасно до поширення в суспільстві цинізму, аморальності. Новим моментом у житті суспільства стало проголошення політичного, ідеологічного, духовного плюралізму позитивної цінністю. Якщо в часи тоталітарного режиму громадяни повинні були орієнтуватись і в суспільстві в цілому, і на рівні великих чи малих соціальних груп на єдину для всіх систему духовних цінностей, то в нових умовах цей канал контролю руйнується.

Засади плюралізму почали укорінюватися в трудових колективах та організаціях. Це веде до роз'єднаності людей в організаціях, байдужості державних службовців до справ колег по роботі, індивідуалізації поведінки особистості на службі, втрати неформального контролю за поведінкою особистості з боку групи. У людей, які звикли до зовнішнього контролю, слабо розвинений є внутрішній, особистісний моральний контроль. У цих умовах вони більше піддаються спокусі брати хабара, зловживати службовим становищем.

Відсутність ясної проголошеної державою мети, яка об'єднувала б суспільство, позбавляє окремого державного службовця високих суспільних орієнтирів, не розвиває почуття патріотизму. Відчуття й переживання особистістю тимчасовості всього, чим вона займається, робить її більш піддаєливою до корупційних правопорушень.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблема корупції привертає увагу багатьох науковців. Серед вчених, що займаються цим питанням, слід зазначити: М.Н. Афанасєва, М.І. Бажанова, О.Ф. Гіду, О.О. Дудорова, В.С. Лукоського, Н.О. Катаєва, Л.В. Сердюка, Л.К. Астаф'єву, В.Ф. Кузнецову, В.С. Комісарову. Між тим, ця проблема потребує міждисциплінарного підходу до виявлення її сутності, а також з позиції запобігання та протидії корупції в системі державної служби.

Значна частина літератури з питань запобігання та протидії корупційним проявам в Україні протягом тривалого часу носила не стільки науковий, стільки прикладний характер і стосувалась, здебільшого, питань здійснення різноманітних аспектів протидії на практиці. До таких джерел можна віднести праці І.Ю. Аввакумова, О.В. Войцеховського, В.М. Безчасного, Л.М. Горілик, М.В. Грищука, Е.С. Дмитренка, О.О. Колотила, І.В. Пшеничного, М.Г. Приступи та інших.

Теоретичний характер становлять праці М.І. Бесараба, Ю.П. Дмитренка, А.А. Кушніренка, В.В. Романовського, М.А. Павловського, М.І. Пірен, О.В. Тіменка. Водночас потребують подальших досліджень питання суб'єктивних причин поширеності корупції, зокрема в системі державної служби.

**Метою статті** є дослідження суб'єктивних причин поширеності «верхівкової» та «низової» корупції в системі державної служби в Україні, її наслідків, а також розробка пропозицій щодо протидії корупції та обґрунтування необхідності формування стратегії та тактики антикорупційної діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Зміст терміну корупція – це підкуп хабарами, продажність державних службовців, політичних діячів. Корупція у вузькому значенні – це соціальне явище, коли посадові особи зловживають своїми службовими обов'язками заради певної винагороди [1]. Корупція, на думку М.Мельника, це – «корозія влади» [2]. Вона негативно впливає на соціально-економічні та політичні відносини не на національному, а й на міжнародному та міждержавному рівнях.

Суспільна небезпечність корупції зокрема:

підриває авторитет держави, державної влади, негативно впливає на функціонування державного апарату;  
істотно обмежує конституційні права та свободи людей, особливо пересічних громадян, що особисто страждають від корупції як економічно, так і морально, втрачаючи при цьому віру в демократичні й гуманістичні цінності держави;

порушує загальнодержавні принципи верховенства права;

призводить до гальмування й викривлення політичних, правових і соціально-економічних реформ, перешкоджає становленню правової держави, громадянського суспільства;

гальмує розвиток ринкових відносин, перш за все, у сфері середнього й малого бізнесу, і обмежує надходження інвестицій в економіку країни;

заважає формуванню партнерських відносин між владою й суспільством, порушує встановлений нормативно-правовою базою порядок здійснення повноважень посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування, представниками підприємницьких структур;

надає незаконні привілеї олігархічним групам, підпорядковує державну владу та суспільство їх інтересам;

сприяє криміналізації та тінізації економічних відносин, легалізації доходів, отриманих незаконним шляхом, що живить організовану злочинність, насамперед економічну, стає неодмінною умовою її існування;

порушує принципи соціальної справедливості, невідворотності покарання знищує духовні, моральні і суспільні цінності.

Поширення корупції у різних сферах життя, перетворення її на масове явище робить її елементом повсякденності, звичаю, традиції. Звиклість до неї населення, особливо в деяких сферах суспільного життя, діє на окрему особистість як культурна норма.

Залежно від обсягів і масштабів тих об'єктів, які є предметом злочину чи правопорушення, розрізняють корупцію «верхівкову» та «низову». До першої належать протизаконні дії, вчинки чиновників вищих та середніх рангів, що пов'язані з розподілом державних замовлень, виділенням бюджетних коштів, великими кредитами, зміною форм власності, розподілом

коштів іноземних позик, наданням пільг великим компаніям, права на безакцизну або безмитну торгівлю. Одним із таких видів протизаконних дій є лобювання державними службовцями високого рангу інтересів певних промислових або фінансових груп і тиск, дискредитація, упереджені перевірки конкурентів цих груп з боку державних органів.

До «низової» корупції належать правопорушення державних службовців середніх та нижніх рангів: отримання хабарів за надання послуг, що входять до кола функціональних обов'язків цих державних службовців – розподіл житла, візування чи реєстрація документів громадян, видача довідок, відомчий контроль за роботою підприємств і організацій (санепідемслужба, пожежники, представники міських електромереж, теплових мереж) тощо. Втім, деякі види корупційних діянь повторюються як в «низовій», так і у «верхівковій» корупції. До таких видів належить, зокрема влаштування на певну посаду за хабар.

Звертає на себе увагу так звана внутрішня корупція, яка поширена всередині державних органів. На відміну від «зовнішньої» корупції, коли хабародавець приходить із зовні, з іншої організації, цей вид корупції полягає в тому, що державний службовець дає хабара начальнику за те, що останній прикриває корупційну поведінку чиновника. Внутрішня корупція ускладнюється, уражає декілька або навіть і всі рівні державної організації, коли хабар не лише надходить до того чиновника, який безпосередньо його бере, але розподіляється нагору для вищих чиновників. У таких випадках вибудовується паралельна з офіційною система корупційної організації, яка передбачає, хто кому передає хабар, який його розмір тощо. Ще одним видом корупційних правопорушень є навмисне створення державними службовцями ситуації, яка підштовхує рядових громадян або посадових осіб до пропонування хабара. Одним із таких способів є часті перевірки підприємств, установ, закладів різних форм власності, що ініціюються самими державними службовцями. Перевіряють усе – санітарний стан, протипожежний стан, стан сплати податків, облік державного інвентарю тощо.

Характерною рисою стану справ у сфері боротьби з корупцією в Україні є те, що заходи, які здійснюються, не дають бажаного результату. Корупція залишається одним із найпоширеніших і найчисленніших правопорушень у державі. Стратегічним напрямом боротьби з корупцією має бути запобігання корупційним проявам. Характер профілактичних заходів зумовлюється глибиною з'ясування соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь. Одне із основних завдань, які постають у цьому зв'язку, – зробити корупцію невидимою. Зокрема, правовий і соціальний статус службовця, для якого завжди є спокуса використати надані йому владні або посадові повноваження в особистих інтересах чи інтересах третіх осіб, повинен стимулювати його до законослухняної поведінки. Не страх бути викритим, а свідоме розуміння наслідків учиненого корупційного діяння повинне лягти в основу правомірної поведінки державного службовця, освітянина, керівника.

Ефективна протидія корупції неможлива без забезпечення реальної відкритості влади. Діяльність державних структур та їх посадових осіб має стати прозорою для громадян України. Забезпечивши відкритість діяльності владних структур, влада зможе вирішувати три надзвичайно важливих для себе і суспільства завдання: повернути довіру громадян до офіційної влади;

створити несприятливі умови для корумпованості суспільства; забезпечити реалізацію конституційних прав громадян в інформаційній сфері (статті 32 і 34 Конституції України) [3]. Суттєвим моментом забезпечення відкритості влади в Україні є становлення й розвиток незалежної преси. Мають можливість для ефективної протидії корупції засоби масової інформації. Відкриті та незалежні ЗМІ допомагають контролювати рівень корупції шляхом викриття корупціонерів та висвітлення діяльності чиновників та вищих посадових осіб. Для цього необхідно створити такі правила гри, податкову, бюджетну, правову політику, щоб матеріальний стан журналістів дозволяв їм займатися неупередженим виконання професійних обов'язків, в тому числі і незалежно від власників ЗМІ.

Проведене дослідження пропонує вироблення цілісного підходу щодо організаційно-правових заходів запобігання та протидії корупції, що сприятиме вдосконаленню системи запобігання її проявам у системі державної служби України.

На нашу думку, для ефективної протидії корупційним проявам в Україні необхідно дотримуватися наступних напрямів:

1. Антикорупційна освіта українського суспільства.
2. Прозорість судової системи та державного управління.
3. Створення національної антикорупційної коаліції.

Корупційні прояви є складними соціально-політичними, соціально-правовими, соціально-економічними, соціально-психологічними явищами в системі державної служби. Умовами запобігання та протидії корупційним проявам є здійснення відповідних заходів щодо розробки ефективної організаційно-правової системи, національної тактики та стратегії, модернізації адміністративного механізму, який повною мірою має відповідати особливостям сьогодення, враховувати тенденції організації державної служби. Існуюча система організації державної служби щодо протидії трансформованим до сучасних умов соціального життя проявам корупції здебільшого є консервативною та неспроможною активно протидіяти негативним проявам корупції.

Вітчизняний і світовий досвід доводить, що країни значно відрізняються не стільки притаманною їм тенденцією до корупції, скільки ступенем контрольованості державних посадовців через механізм звітності. Кожний державний службовець повинен нести відповідальність, щоб зменшити можливості для корупції. Важливо підвищити прозорість діяльності та фінансування політичних сил, чому сприяють жорсткі, юридично зафіксовані вимоги щодо подачі звітності про доходи партійних діячів, державних службовців та рівень їх можливого доходу. У разі перевищення останнього потрібно вводити судові санкції та проводити розслідування. Практично дієвим у цьому сенсі є досвід Литви та Латвії, де вказана політика призвела до викриття систематичного приховування доходів з боку адміністративно-чиновницького апарату. Західне суспільство у боротьбі з корупцією багато в чому завдячує розвиненому громадському суспільству. Останнє формується за рахунок високої правосвідомості, розвиненої політичної культури, активної громадської позиції.

Водночас сталий розвиток держави, добробут населення визначаються ступенем урегульованості суспільних відносин. Парадокс полягає в тому, що важко знайти компетентного виконавця антикорупційної тактики та стратегії. Звертання до органів державної влади часто не приносить вагомих результатів, адже чиновники не зацікавлені у втраті можливостей отримання додаткових прибутків. Громадянське суспільство ще недостатньо свідоме, а громадські організації не мають інституційної спроможності для прийняття та реалізації подібних рішень. Відповідно, відсутній адресний характер вирішення проблеми корупції. Реальна і системна боротьба з корупцією залежить від політичної волі керівництва держави, їх бажання й здатності залучити до цього завдання інститути громадського суспільства.

Можливо, найбільшою проблемою, із якою стикається держава, яка прагне реформ, в тому числі Україна сьогодні, є розробка програми або плану дій, що мають на меті змінити суспільні уявлення та цінності. В бажаному варіанті корупція повинна розглядатися як руйнівне та аморальне явище, а не як вимушений засіб виживання й збагачення урядовців в умовах бідності ресурсів та можливостей.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Останнім часом рівень корумпованості українського суспільства зріс і став однією з гострих проблем державотворення. Це негативне явище створює реальну загрозу безпеці, демократичному розвитку держави та суспільства, стійкості конституційного устрою. Така ситуація вимагає максимальної концентрації зусиль усіх гілок влади, органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, життя необхідних загальнодержавних заходів, спрямованих на вдосконалення та реформування різних галузей права, зокрема, кримінального й кримінально-процесуального, адміністративного, господарського.

Існуючі механізми законодавчого закріплення заходів боротьби з корупцією є недосконалими. Існує необхідність постійної модернізації діяльності органів державної влади всіх рівнів, з метою приведення її до вимог сьогодення, узгодження повноважень представників владного суб'єкту з правами та обов'язками як підпорядкованих, так і пересічних осіб, а також введення їх діяльності в певні межі. На сьогоднішній день в Україні існує нагальна потреба застосування антикорупційних заходів на різних рівнях.

Підсумовуючи вищевикладене вважаємо, що в Україні необхідно зосередитися на наступних напрямках подолання корупції: політична воля, стратегія уряду, юридичні засоби, роль громадськості та відкритість влади.

Одному з пріоритетних напрямів державної антикорупційної політики, а саме створенню повноцінної ефективної системи безперервного професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, яка здатна відповідати європейським фаховим стандартам електронної комунікації та кращим вітчизняним традиціям державної служби «доброго урядування» присвячені подальші дослідження автора.

#### Література.

1. Дмитренко Е.С. Корупція у податкових органах - загроза фінансовій безпеці держави // Боротьба з корупцією: міжнародний досвід і його актуальність для України: Матеріали науково-практичної конференції. Київ, 12 груд. 2002 р. - К., 2003. - С. 104-106
2. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: Монографія. - К.: Атака, 2001. - 304 с.

3. Конституція України // Закони України. – Т. 10. – К.: Основи, 1998. – С. 5–41.

4. Романюк Б. В. Законодавство України та зарубіжних країн щодо протидії корупції. Міжнародний досвід боротьби з корупцією: монографія / Б. В. Романюк, О. Ю. Бусол; Рада нац. безпеки і оборони України, Міжвідом. наук.-дослід. центр пробл. боротьби з організованою злочинністю. - К. : ТОВ «Поліграф-Сервіс», 2010. - 627с.

#### References.

1. Dmytrenko, O. S. (2003), "Corruption in tax state authorities – threat for financial security of a state" // Combating corruption: international practice and its role for Ukraine: Materials of scientific and practical conference, Kyiv, December 12, 2002. – Kyiv, P.103-106.

2. Mel'nyk, M.I. (2001), Corruption: essence, definitions, practice of combating, [Monography], Kyiv, Ataka, p.304.

3. The Constitution of Ukraine (1998), "Laws of Ukraine", vol.10, pp. 5-41.

4. Romanyuk, B.V. and Busol, O.Yu. (2010), Laws of Ukraine and foreign countries in preventing corruption. Foreign practices in combating corruption, [Monography], Rada of national security and defense of Ukraine, Intergovernmental scientific and research center in combating criminals, Kyiv, Ukraine, p.627.

*Стаття надійшла до редакції 09.12.2014 р.*



ТОВ "ДКС Центр"