

УДК 351:328.185

Ірина Бачинська

ПОШИРЕННЯ КОРУПЦІЇ СЕРЕД ЧИНОВНИКІВ: АНАЛІЗ ПРИЧИН ТА ЗАГАЛЬНІ ШЛЯХИ РОЗВ'ЯЗАННЯ. ІНФОРМАЦІЙНА ДОВІДКА

Стаття присвячена аналізу корупційної ситуації в державному апараті України, найбільш розповсюджених причин виникнення корупційної поведінки державних службовців та засобів боротьби з нею. В статті наведений перелік міжнародних показників та законодавчих актів, спрямованих на протидію корупції, яка розглядається як індикатор викривленого сприйняття суспільством державних процесів у країні.

Ключові слова: чинники корупції, державна служба, посадова особа, корупційні дії, державний апарат.

Постановка проблеми

Проблемою, що розглядається в статті, є питання розповсюдження корупції у державній сфері. Зацікавленість корупціонерів у створенні умов, сприятливих для процедурних затримок, тяганини й непередбачуваності, компенсується сприятливим кліматом у суспільстві, яке, стикаючись з нескінченним кордоном перепон, змиралося з неперервним розширенням меж корупції.

Зв'язок із важливими практичними завданнями обумовлений тим, що корупція потребує системної протидії з боку державних органів та громадянського суспільства. Необхідний конкретний та ефективний комплекс заходів, спрямований на припинення її поширення.

Мета

Метою статті є визначення реального стану, аналізу причин поширення корупційної поведінки та способів уникнення або хоча б зменшення масштабів корупції у державній сфері.

Виклад основного матеріалу

На актуальність теми статті вказує те, що за роки незалежності Україна стикається з все більш терпимим ставленням суспільства до корупційних процесів та виправданням вирішення проблем корупційними шляхами.

Питанням існування та протидії корупції в державній сфері займалися М. І. Мельник, М. І. Камлик, Б. А. Карпінський, С. С. Рогульський, Д. Г. Заброта, О. Я. Прохоренко, М. Хавронюк, В. А. Предборський, О. Прутська, Є. В. Невмержицкий.

Як бачимо, проблема корупції в державній сфері є однією з найбільш гострих для населення України й займає друге місце, поступаючись лише проблемі низького матеріального становища через невелику заробітну платню. В оцінках опитаних проблема корумпованості влади виступає навіть більш гостро, ніж традиційно болючі для українського суспільства високий рівень цін, безробіття та зростання злочинності. Можливо, це пов'язано з ув'язненням людей про те, що проблеми, які найбільше турбують суспільство,

не можна вирішити, поки органи влади залишаються корумпованими [6, с. 6].

Не вважається за великий гріх «підмашування» – невелика плата, що стимулює чиновника просто докласти більших зусиль до виконання своєї роботи, не порушуючи закону та принципів чесної конкуренції. Адже така «дрібна» корупція не призводить до викривлення структури економічних стимулів. Наприклад, у багатьох країнах світу, як і в Україні, державні службовці, які виконують важку, кваліфіковану, дуже важливу для суспільства та відповідальну роботу, офіційно отримують неадекватну винагороду. За таких умов можливість отримання «додаткових заробітків» дозволяє зберегти кваліфіковані кадри на державній службі. Хоча, звісно, такий корупційний спосіб є, м'яко кажучи, не найкращим [16].

Незважаючи на вражаючі масштаби поширення корупції в Україні, далеко не всі чиновники формують свої доходи за рахунок корупційних дій. Зумовлене це тим, що рівень корумпованості службовця залежить від посади, сфери діяльності, його професійних та особистих якостей, наявності корупційної вертикалі тощо. Відтак, слід з'ясувати – хто і у який спосіб формує свої доходи за рахунок корупційних діянь? [8, с. 22–23].

Чиновники низького рівня (державні службовці VI–VII категорії) не мають великих повноважень, тому їхні дії зводяться переважно до надання певних послуг (у межах чи за межами власних посадових інструкцій) за неофіційну винагороду (хабар), розмір якого є відносно невеликим (від могоричу до кількох сотень умовних одиниць). У такий спосіб низькооплачувані державні службовці намагаються компенсувати не лише прорахунки в чинній системі оплати праці, а й певний ризик, пов'язаний з їх неправомірними діями. Звичайно, на великі доходи тут розраховувати не варто, але в абсолютному вираженні такі правопорушення є беззаперечним лідером «корупційних перегонів». Зазвичай чиновники низького рівня переважно дотримуються кількох неписаних правил (своєрідного кодексу корупціонера): по-перше, не «беруть» більше за керівника; по-друге, частину такого доходу «віддають» наверх по корупційній вертикалі; по-третє, оформляють усі документи (якщо це потрібно) у повній відповідності до вимог чинного законодавства; по-четверте, приховують факти корупційних дій від громадськості та контролюючих органів [8, с. 23].

Чиновники середнього та високого рівня (державні службовці V–I категорії) обіймають посади, які надають їм відповідні (а іноді майже необмежені) можливості щодо розпорядження ресурсами (що, до речі, зазвичай ототожнюється з реальною владою). Обіймання державними службовцями відповідної посади є ознакою кар'єрного росту, що дозволяє, з одного боку, більш повно реалізувати себе як особистість та істотно підвищити власний добробут; з іншого – вимагає певних матеріальних витрат (зокрема, на навчання) [8, с. 23–24].

Проте, як свідчить практика, належна освіта та досвід не гарантують просування кар'єрними сходинками, оскільки поки непоодинокими є випадки так званого

«продажу» певних посад. При цьому «ціна» посади безпосередньо залежить від рівня корупційних доходів, які вона може забезпечити. Отже, «інвестуючи» кошти в одержання посади, чиновник стає приреченим на корупцію, оскільки, згідно з основними постулатами економічної теорії, будь-який інвестор має відшкодувати витрати, яких зазнав, та отримати максимальний прибуток. Для цього чиновники застосовують різні форми корупції.

Хабар зазвичай є платою за лобювання інтересів певних бізнесових структур («кришування», упереджений розподіл пільгових кредитів і державних замовлень, надання конкурентних переваг і т. ін.). Хабарі передаються переважно через третіх осіб (у тому числі і через юридичних (наприклад, благодійні фонди), що дозволяє чиновникам не лише отримувати значні тіншові доходи, а й вважатися провідниками антикорупційної політики держави. Крім того, певні доходи таким чиновникам забезпечує згадана вище корупційна вертикаль.

Хоча розміри хабарів чиновникам цих категорій значно вищі (від кількох сотень умовних одиниць і до...), проте не вони є основним джерелом неофіційних доходів. Найбільші кошти чиновники заробляють на приватизації, безпосередньо купуючи за заниженою ціною ті чи інші об'єкти або здійснюючи лобювання інтересів певних бізнесових структур в обмін на частину активів підприємства, що приватизується. При цьому переважна більшість таких об'єктів безпосередньо належить не чиновникам, а їх найближчим родичам. Таким чином, об'єкти маніпулювання документами на права власності щодо об'єктів приватизації дозволяє держслужбовцям «відмежуватися» від бізнесу. Це є надзвичайно актуальним, оскільки останнім часом в Україні набула поширення кампанія з розмежування бізнесу і влади [8, с. 24].

Корупція, в свою чергу, не тільки породжує, але й сприяє поширенню неефективності. По-перше, вона несе соціальні втрати: «Підприємці, позбавлені своїх прибутків, які намагаються покрити свої витрати від вимог та подальшого зростання витрат; неналежне й неякісне виконання робіт; поширена практика перегляду та зміни цін, виконання робіт, не передбачених контрактами; вимоги додаткового технічного оцінювання – все це дуже серйозно шкодить державному адмініструванню» [4, с. 280]. Підприємці стверджують, що корупція заважає їм працювати, але водночас підкреслюють і позитивні моменти цього явища для їхнього бізнесу. Інші результати досліджень дозволяють це конкретизувати. Важливим виміром цієї ситуації є ставлення населення до деяких різновидів корупційної поведінки, зокрема, до практики хабарництва [6, с. 8].

Зрозуміло, що не можна заперечувати того, що посадова особа, яка хоча б раз вчинила протиправну дію, потрапляє в залежність від вимагача. У такому разі виникають так звані «дружні відносини» [5, с. 4].

В останні роки в Україні було проведено кілька опитувань населення стосовно корупції. В результаті встановлено: приблизно 30 % опитуваних хоча б один раз у житті, але давали хабара посадовим особам; близько 3/4 із них давали його з власної ініціативи; багато хто вважав, що тільки подібний спосіб допомагає успішному вирішенню різних життєвих проблем [3, с. 123].

У 1993 року створено організацію «Тренсперенсі Інтернешнл», завданням якої стала боротьба з корупцією подібно до «Амнесті Інтернешнл», яка бореться з порушеннями прав людини [4, с. 23].

Трансперенсі Інтернешнл (ТІ) проводить щорічне дослідження сприйняття корупції за допомогою визначення так званого спеціального Індексу [22]. Індекс

сприйняття корупції заснований на даних шістнадцяти різноманітних опитувань та досліджень, які проводяться 10 незалежними організаціями. Серед закладів, які отримують дані стосовно Індекса сприйняття корупції, є Колумбійський університет, Міжнародний інститут розвитку менеджменту, Агентство консультацій з політичних та економічних ризиків, Економічна комісія ООН, Всесвітній економічний форум і центр досліджень світових ринків та ін. [21].

У 2010 році Індекс сприйняття корупції показував, що майже три чверті зі 178 країн мають оцінку нижче п'яти, за шкалою від 10 (дуже чиста) до 0 (дуже високий рівень корупції). І Україна не була виключенням [22].

Результати Індексу сприйняття корупції 2012 від Transparency International свідчать про те, що ситуація залишається невтішною. Згідно з результатом ІСК Україна посіла 144 місце зі 176 країн, охоплених дослідженням, набравши при цьому 26 балів зі 100 можливих. Будь-який результат, менший за 30 балів, з точки зору Transparency International вважається «ганьбою для нації» [17].

Результати нового Індексу сприйняття корупції 2013 від Transparency International свідчать – умови для ведення довгострокового бізнесу в Україні значно погіршилися. Основні причини – корумпований протекціонізм і злиття політичних та бізнес-інтересів. Згідно з дослідженням Індексу сприйняття корупції 2013 року, рейтинг України за рівнем корумпованості залишився практично незмінним – 25 балів зі 100 можливих. Таким чином, країна посіла 144 місце серед 177 держав, охоплених дослідженням. Україна стабільно залишається у групі «підвищеного ризику» разом з Камеруном, Іраном, Нігерією, Центральною Африканською Республікою та Папуа Новою Гвінеєю [13].

Отже, за даними рейтингів «Transparency International», Україна стабільно потрапляє в 10 % тих держав, де корупція становить значну проблему [16].

Наведена інформація означає, по-перше, що корупція стає у країні нормою звичайної поведінки великої кількості громадян і посадових осіб; по-друге, відбулося, якщо можна так сказати, «звикання» до корупції, зміна суспільної психології в бік неспротиву корупційній поведінці; по-третє, в країні намітилася деформація морально-психологічного клімату, провокуючи окремих громадян вдаватися до корупційної поведінки при вирішенні різних питань [3, с. 123].

Кадри в сфері державного управління ще слабо підготовлені й недостатньо мотивовані до здійснення ефективної протидії корупційним проявам у системі державної служби. Старі принципи і моделі формування і функціонування державного апарату вже відкинута, а нові ще не сформовані [10, с. 1].

З 1 липня 2011 року набрав чинності новий закон України «Про засади запобігання та протидії корупції», над яким працювали 10 років. Він покликаний врешті-решт виликнути наше суспільство від цієї «ракової пухлини». Та чи стане цей нормативний акт порятунком для українців, реальним джерелом боротьби з корупцією? [15; 20].

Новим законом запроваджено низку важливих нововведень, які необхідно враховувати на практиці [15]. Перш за все, він розширює перелік суб'єктів, поширюючи свою дію відтепер не лише на державних службовців, на представників органів місцевого самоврядування, а й на представників, посадових осіб, юридичних осіб публічного права, тобто підприємств, установ, організацій, які фінансуються за рахунок держбюджету, але там працівники не мають статусу державного службовця [20; 1].

Перелік суб'єктів корупційних діянь, що охоплював зазвичай лише осіб зі статусом державних службовців, було доповнено: особами, які надають публічні послуги (нотаріус, аудитор, третейський суддя, арбітражний керуючий, оцінювач і т.д.); особами, які не є державними службовцями, проте отримують заробітну плату з державного чи місцевого бюджету (вчителі, лікарі); особами, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій у підприємствах приватного сектору (директор, керівник підрозділу, завгосп.) [14; 1].

До розширення кола суб'єктів закону не підпали юридичні особи, як це було передбачено окремим пакетом, який готували раніше. І, тим більше, якщо проаналізувати положення закону, в тому числі й положення, поняття, визначення корупції у статті 1 закону, можемо побачити, що закон виходить із принципу закликати громадян не вступати у корупційні зв'язки із посадовими і службовими особами, тому що саме суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення будуть не лише службові й посадові особи, які виконують функції держави, а й особи, які вступають з ними у корупційні зв'язки [20].

Крім того, 4 вересня 2013 року Уряд затвердив Постанову №706 «Питання запобігання і виявлення корупції», згідно з якою керівникам міністерств, відомств, їх територіальних органів, а також чільникам місцевих органів виконавчої влади чітко вказано утворити та забезпечити функціонування підрозділів з питань запобігання і виявлення корупції у підпорядкованих структурах з 1 січня 2014 року. Утворення таких підрозділів має бути проведено в межах загальної чисельності штату працівників апаратів державних органів.

Зазначені органи мають забезпечити утворення (визначення) і функціонування підрозділів (або уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери їх управління. При цьому, уповноважена особа визначається у разі недоцільності утворення в органі виконавчої влади, в підприємстві чи в установі уповноваженого підрозділу, з огляду на його структуру, чисельність, а також обсяг і складність роботи [12].

Отже, корупція в сучасній Україні, на нашу думку, є викривленою формою контролю індивідом власного соціального середовища, що дозволяє особі більш-менш впевнено відчувати себе. В той же час, корупція пом'якшує невдоволення власним становищем окремого індивіда і дає індивіду в сучасній Україні гарантію та відносну впевненість щодо свого майбутнього, незалежно – чи це право власності на засоби виробництва, чи можливість займати ту чи іншу чиновницьку посаду, а також впевненість у майбутньому для себе і для своїх дітей; наприклад, як при зарахуванні «свого чада» до ВУЗу, так і просто задля біологічного виживання [7, с. 5].

Наприклад, щоб уникнути звинувачень у невдячності, політики й вищі державні чиновники повинні оточувати себе своїми земляками, а також найближчими родичами, добирати для себе на роботу працівників не за професійними якостями, а за показниками особистої відданості чиновнику. Якщо ситуація «нагорі» турбує державних чиновників, звичайна людина повинна відчувати збентеження [19].

Такий стан веде до зміцнення в суспільстві стереотипів терпимого ставлення до корупції, поєднання в масовій свідомості визнання суспільної шкоди корупції

і готовності обирати корупційні шляхи розв'язання проблем. Саме це «роздвоєння» щодо корупції спостерігається в суспільстві. Поступово зникає осуд і виникають спроби виправдати свою участь у протиправних діяннях, мотивуючись власними потребами вирішення проблем та відсутності інших шляхів досягнення мети [2, с. 5].

Вже стає нормою постійне порушення законодавства України, яким забороняється чиновнику будь-якого рангу одержувати нагороду у вигляді будь-яких послуг і пільг від фізичних і юридичних осіб. Найбільшого розповсюдження набули факти участі керівних працівників міністерств і відомств у так званих презентаціях відомих фірм, користування їхніми послугами для організації відпочинку за кордоном та навчання дітей у престижних навчальних закладах тощо [9, с. 48].

По-друге, у відповідальних державних службовців сьогодні немає матеріальних стимулів виконувати свої обов'язки на гідному рівні по відношенню до держави. Зрозуміло, існують ще і моральні, і політичні стимули. Проте, приватний економічний фон життя чиновника відіграє велику роль в будь-якій державі. В Україні ця роль переважно негативна.

Українська держава не побудувала системи морально-етичних принципів та стимулів кар'єрного просування службовців. А саме вони є гарантією ефективної роботи чиновників у державних інтересах [18].

Держава не може публічно визнати правоту тверджень про порочність її інститутів, розповсюдження яких загрожує дезінтеграцією суспільства. Тому звичайно офіційна реакція на викриття корупціонерів складається з намагання приховування фактів, в тому числі з допомогою дискредитації чи подавлення джерела інформації, а всі розслідування корупції перетворюються на намагання згладжування збитків від скандалів і відновлення довіри до держави [11, с. 64].

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку вбачаються у подальшому визначенні причин корупційних порушень, дослідженні рівня корумпованості у державній сфері України, а також заходів боротьби з корупцією з урахуванням законодавчих актів, суспільного спротиву та достатнього сприйняття та розуміння необхідності протистояння цьому явищу в сьогоденні українських реаліях.

Література.

1. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р. № 3206-VI [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3206-17> (дата звернення: 06.07.12). – Назва з екрану.
2. Андрійко О. Ф. Правові засоби протидії корупції // Часопис Київського університету права. 2007. № 4. – С. 3–8.
3. Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність. Liability of Public Officials for Corruption: Збірник матеріалів міжнародного науково-практичного семінару / Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого; Харківський центр по вивченню організованої злочинності спільно з Американським Університетом у Вашингтоні; Інститут вивчення проблем злочинності Академії правових наук України / В. В. Сташис (голов. ред.) – Х., 2003. – 312 с.
4. Донателла дела Порта, Альберто Ванучі. Брудні оборотки: Учасники, ресурси та механізми політичної корупції / Сергій Кокізіук (пер.з англ.) – К. : К.І.С., 2006. – 302 с.

5. Коненко С. Я. Профілактика та боротьба з корупцією в поліції Німеччини: Із досвіду роботи поліції землі Нижня Саксонія. – К. : Знання України, 2006. – 16 с. – Бібліогр.: с. 12.

6. Корупція в Україні. 2004 рік: Підсумковий звіт: Аналіз природи та причин проблеми. – К., 2004. – 92 с.

7. Куриленко О. Корупція в сучасній Україні: аналіз феномену // Історія в школі. Середньовіччя: люди і місто. Науково-методичний журнал для вчителів. – 2007. – № 10 (жовтень). – С. 1–5.

8. Мельниченко О. А. Подолання корупції як складова державної політики детінізації доходів чиновників / Мельниченко О. А. // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць / голов. ред. С. М. Серьогін. – Д., 2005. – Вип. 4 (22). – С. 20–27.

9. Невмержицький Є. В. Ефективний державний апарат як головна умова викорінення корупції в Україні Банківська справа. – 2008. – № 5. – С. 47–54.

10. Прохоренко О. Я. Протидія корупційним проявам у системі державної служби України (організаційно-правовий аспект): Автореферат дисертації кандидата наук з державного управління: 25.00.03 / Національна академія держ. управління при Президентові України. – К., 2004. – 20 с.

11. Социально-экономические аспекты коррупции / И. Ю. Жилина (ред.). – (Экономические и социальные проблемы России) РАН. Институт научной информации по общественным наукам; Сб. 2. – М., 1998. – 158 с.

12. 3 01 січня 2014 року на держпідприємствах повинні бути призначені уповноважені по боротьбі з корупцією [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lesovod.org.ua/node/19273>. – Назва з екрану.

13. Индекс корупції 2013 [Електронний ресурс] / Transparency International Ukraine. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/content/4036.html>. – Назва з екрану.

14. Лобко С. Закон про корупцію: короткий аналіз [Електронний ресурс] / Ліга. Блоги. – 2007. – Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/slobko/article/7090.aspx> (дата звернення: 22.02.09). – Назва з екрану.

15. Новий закон про корупцію набрав чинності. Чи стане він панацеєю для українців? [Електронний ресурс] / Бориспільська районна державна адміністрація. – 2011. – Режим доступу: http://raybori.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=595:2011-07-14-07-51-11&catid=1:2010-01-17-16-33-02&Itemid=20. – Назва з екрану.

16. Потрібно надати об'єктивні дані про стан громадянського суспільства [Електронний ресурс] / Український незалежний центр політичних досліджень УНЦПД. – Текст. дан. – 2009. Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3570>. – Назва з екрану.

17. Україна через системну бездіяльність влади остаточно отаборилася в клубі найкорумпованіших країн світу [Електронний ресурс] / Transparency International Ukraine. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/cpi>. – Назва з екрану.

18. Українські реалії: особливості корупції країн перехідного періоду [Електронний ресурс] / «Революція управління» і (не)ефективність державного управління в Україні. Школа політичної аналітики. Вісник № 3. – 2006. Режим доступу: <http://www.spa.ukma.kiev.ua/visnyk/index.php?op=view&t=40>. – Назва з екрану.

19. Щербань В. А. Державна служба і корупція [Електронний ресурс]. – 2006. – Режим доступу: http://mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/6text/6_04.htm. – Назва з екрану.

20. Що дасть Україні новий закон про протидію корупції? [Електронний ресурс] / Радіо Свобода. – 2011.

– Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24252917.html>. – Назва з екрану.

21. Corruption Perceptions Index [Електронний ресурс] / Wikipedia, the free encyclopedia. – 2011. – Режим доступу: http://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_Perceptions_Index. – Назва з екрану.

22. How to turn the tide on corruption? [Електронний ресурс] / Economy→Public sector→Public Sector Corruption & Anticorruption Measures. Zunia. Knowledge Exchange. – 2012. Режим доступу: <http://zunia.org/cat/public-sector-corruption-anticorruption-measures>. – Назва з екрану.

УДК 35.08(1-10+477)

Марія Кузнецова

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ОРІЄТИРИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Аналізуються особливості модернізації державної служби в зарубіжних країнах та можливості їх адаптації до викликів та вимог сучасної державної служби України. Існуючі форми модернізації державної служби ряду зарубіжних країн розглядаються з метою удосконалення державної служби шляхом імплементації найкращих зарубіжних практик, спрямованих на підвищення ефективності інституту державної служби. Визначено магістральні вектори державної служби, що потребують подальшого удосконалення. На основі аналізу запропоновані висновки та рекомендації щодо використання досвіду зарубіжних країн у вітчизняних умовах.

Ключові слова: модернізація, реформування, державна служба, зарубіжний досвід, організація державного управління.

☞ За умов формування державної служби виникає потреба в переосмисленні традиційно сформованих підходів до визначення цілей, завдань та принципів дієвого механізму державного управління. Система державного управління в зарубіжних країнах постійно адаптувалася до нестійких умов розвитку, глобалізації економічних та соціальних процесів, що відбуваються в наш час, росту інформаційних потоків та технологій. Необхідність удосконалення пов'язана з потребами теоретичного опрацювання реформ, покращення ефективності управління державною службою, кадрового забезпечення, підвищення рівня надання послуг населенню, довіри до органів державної влади. Кожна зарубіжна країна накопичила власний досвід проведення адміністративних реформ. Даний досвід має суттєві особливості, обумовлені політичними, історичними, правовими та культурними традиціями. Неможливо переоцінити важливість аналізу сучасного стану змін в державному управлінні, які відбуваються в усьому світі.

☞ Дослідженню реформування державної служби зарубіжних країн, вивченню етапів та особливостей

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

© Кузнецова М.В., 2014.