

УДК 342.841:35.08(477)

І. Бачинська

## ДЕТЕРМІНАНТИ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ, АБО ЧОМУ ДЕРЖАВНІ СЛУЖБОВЦІ ЗАЛУЧЕНІ ДО КОРУПЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Визначено основні умови, а також правові, соціальні та політичні чинники формування корупції на державній службі. Розглянуто можливість використання досвіду експертів, вчених, державних діячів, а також наукового розуміння і тлумачення практичними працівниками різноманітних умов виникнення корупції у сфері державної служби для представлення сучасної ситуації в Україні.

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

Проблемою, що розглядається в статті, є з’ясування різних підходів, практичних ситуацій та думок авторитетних вчених щодо визначення умов виникнення корупції у державній службі в Україні.

Метою статті є дослідження та аналіз факторів виникнення корупційної ситуації в системі державної служби України.

На актуальність теми статті вказує те, що в Україні існує велика кількість умов виникнення корупції на державній службі. Їх аналіз може бути корисним при розробці і застосуванні заходів боротьби з корупцією. Тому в цій сфері досвід практичних працівників, провідних науковців і державних службовців є найбільш актуальним. Використовуючи його, зроблено спробу представити найважливіші з цих умов і факторів, а також головні їх особливості, зокрема і на державній службі.

Питанням визначення чинників виникнення корупції займалися: М. Камлик, Є. Невмержицький, І. Жиліна, О. Кальман, Ф. Шульженко, С. Романов, А. Козлов, Л. Доля, В. Сущенко, С. Рогульський.

Суть корупційної поведінки службових осіб полягає у тому, що вони без достатніх підстав вирішують службові питання в інтересах окремих осіб. Тим самим вони нібито надають їм пріоритет щодо інших осіб. Ступінь такого відхилення поведінки службових осіб буває різним.

У принциповому плані позицій вимальовується, щонайменше, дві:

1) корупція можлива у будь-якому секторі соціального управління (державному, приватному, громадському);

2) корупція – це “хвороба” виключно державного апарату, публічної влади [1].

Поголовне трансформування чиновників, що наділені достатніми владними повноваженнями, у нових власників шляхом реалізації ними власних економічних інтересів у підприємницьких структурах через своїх родичів, друзів, колишніх колег тощо по суті широко порушує принцип несумісності, ігнорує принцип запобігання конфлікту інтересів при здійсненні владних повноважень та стимулює розвиток тінювих економічних відносин. Поступово виникає ринок корупційних послуг для обслуговування продуктованих владою тінювих економічних відносин [2].

Окрім того, не вважається за великий гріх “підмашування” – невелика плата, що стимулює чиновника просто докладати більших зусиль до виконання своєї роботи, не

порушуючи закону та принципів чесної конкуренції. Адже така “дрібна” корупція не призводить до викривлення структури економічних стимулів. Сама по собі корупція цього типу не обов’язково є відхиленням від економічно ефективного розподілу суспільних ресурсів. 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” дає змогу зберегти кваліфіковані кадри на державній службі. Хоча, звісно, такий корупційний спосіб є, м’яко кажучи, не найкращим [3].

Механізм корупції може передбачати два варіанти корумпованої поведінки. Перший варіант базується на принципі “ти мені – я тобі” та характеризується такими ситуаціями, за яких взаємодія суб’єктів корумпованих відносин здійснюється на матеріальній основі, коли суб’єкт, наділений владними повноваженнями, за матеріальну винагороду вчиняє на користь особи, що надає йому винагороду, певні дії з використанням наданих йому владою посадових повноважень або утримується від учинення певних дій, які він міг або повинен був вчинити в певній ситуації як особа, уповноважена на виконання функцій держави.

Другий варіант корумпованої поведінки полягає у тому, що суб’єкт корупції задовольняє свій особистий інтерес або інтерес іншої особи (осіб) за допомогою використання наданих йому владних повноважень без взаємодії з іншими особами (взаємодія можлива лише в рамках інституту співучасті у вчиненні злочину) [4].

Незважаючи на вражаючі масштаби поширення корупції в Україні, далеко не всі чиновники формують свої доходи внаслідок корупційних дій. Зумовлено це тим, що рівень корумпованості службовця залежить від посади, сфери діяльності, його професійних та особистих якостей, наявності корупційної вертикалі тощо. Відтак, потрібно з’ясувати – хто і у якій спосіб формує доходи за рахунок корупційних діянь? [5].

Чиновники низького рівня (державні службовці VI – VII категорії) не мають значних 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 із їх неправомірними діями. Звичайно, на великі доходи тут розраховувати не треба, але в абсолютному вираженні такі правопорушення є беззаперечним лідером “корупційних перегонів” [6]. 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.

При цьому будь-яке порушення таких “правил” зазвичай призводить до морального тиску (необґрунтованих прискіпувань до результатів виконання посадових обов’язків) з боку керівництва, втрати перспектив посісти вищу посаду, звільнення з роботи чи навіть до можливості бути звинуваченим під час показової кримінальної справи за фактом корупції. Проте навіть суворе дотримання всіх зазначених “правил” для більшості чиновників низького рівня не є гарантом не лише забезпечення більш достойного рівня життя чи кар’єрного росту, а й збереження посади [7].

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 дає змогу, з одного боку, більш повно реалізувати себе як особистість та істотно підвищити власний добробут; з іншого – вимагає певних матеріальних витрат (зокрема, на навчання) [8].

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 тощо). Хабарі передаються, здебільшого, через третіх осіб (зокрема і через юридичних (наприклад, благодійні фонди), що дає змогу чиновникам не лише отримувати значні тіньові доходи, а й вважатися провідниками антикорупційної політики держави. Окрім 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 більшість таких об’єктів безпосередньо належить не чиновникам, а їх найближчим родичам. Таким чином, обачливе 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 [9].

Як свідчить практика, факти корупції серед чиновників такого рівня не є поодинокими, проте виявити, зібрати належні докази та покарати їх є досить складно. Але якщо нікого не притягувати до відповідальності за корупцію, то в суспільстві створюються умови для подальшого її безкарного поширення та формується уявлення про тотальну корумпованість влади. Тому такі кримінальні справи набувають широкого розголосення і є певним свідченням дієвості державної політики протидії корупції [10]. При цьому замовчується декілька важливих обставин:

- до відповідальності здебільшого притягуються політичні чи адміністративні опоненти і зовсім рідко – провладні чиновники, які через причетність до корупції повністю дискредитували своє ім’я;
- свідомо приховуються факти корупції;
- через існування “телефонного права” та здійснення інших дій, спрямованих на затягування слідства, більшість таких справ закінчується тим, що осіб, яких звинувачували в корупції, виправдовують.

Однаке, не варто забувати про “презумпцію невинності” – доки у суді не підтверджено факт корупції, чиновник залишається добропорядним державним службовцем [11].

Поширення корупції серед чиновників призводить до того, що в ній опиняються зацікавленими і підлеглі, і начальники [12].

У середовищі державних службовців практично немає конкуренції. При існуючій системі управління чиновник побоюється не конкурента, а начальника. Але, якщо чиновник призначений на посаду начальником, то ці побоювання зникають. Окрім того, у разі, коли чиновник призначається на посаду на основі “посадової корупції” начальника, він практично уникає будь-якого контролю. Виникає система безвідповідальності чиновника, яка приводить його до корупційних дій [13].

Особисті стосунки пов’язують чиновників із приватними інтересами. Часто це переростає в систему соціальних відносин, сформовану клановими та етнічними зв’язками. Інтереси держави неоформлені для службовців та виборця. Чиновнику часто не зрозуміло, в чому інтереси держави, якій він має служити. Тому він слугує (послідовно погіршуючи результат суспільству) своєму відомству, своєму начальнику, самому собі, “зовнішньому замовнику” і не бачить в цьому морально-етичної проблеми [14].

Корупція в сучасній Україні, на нашу думку, викривленою формою контролю індивідом власного є соціального середовища, що дає змогу особі більш-менш впевнено відчувати себе. Водночас 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 певну чиновницьку посаду, а також впевненість у майбутньому для себе і для своїх дітей; наприклад, як при зарахуванні дитини до ВНЗ, так і просто задля біологічного виживання [15].

У багатьох дослідженнях причин адміністративної корупції наголошується на живучості традиційних цінностей та звичаїв, що суперечать запитам сучасної бюрократії.

Наприклад, щоб уникнути звинувачень у невідповідності, 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 [16].

Такий стан призводить до зміцнення в суспільстві стереотипів терпимого ставлення до корупції, поєднання в масовій свідомості визнання суспільної шкоди корупції і готовності обирати корупційні шляхи вирішення проблем. Саме це “роздвоєння” щодо корупції спостерігається у суспільстві. Поступово зникає осуд і виникають спроби виправдати свою участь у протиправних діях, мотивуючись власними потребами вирішення проблем та відсутності інших шляхів досягнення мети [17].

Окрім того, у відповідальних державних службовців на сьогодні немає матеріальних стимулів виконувати свої обов’язки на належному рівні щодо держави. Зрозуміло, існують ще і моральні, і політичні стимули. Проте приватний економічний фон життя чиновника відіграє велику роль у будь-якій державі. В Україні ця роль здебільшого є негативною [18].

Безумовно, в Україні існують як чесні бізнесмени, так і сумлінні державні службовці. Але ні ті, ні інші не здатні залучити на свій бік широку громадськість. Адже та, бодай і менша частина їхніх колег, що утворює зв’язку, неабияк збагачується (за

рахунок населення) і стає помітною. Саме з нею ототожнюють владу майже 43% жителів України, коли відповідають, що країною править “мафія”. Тому громадськість залишається відверто байдужою до скандалів і не поспішає ані захищати бізнес від сваволі чиновників та грабіжницьких законів, ані підтримувати владу в її намаганнях добитися виконання законів чи, наприклад, підвищувати офіційну платню працівникам адміністративної влади. Отже, залучення громадськості до контролю за владою в умовах України значно ускладнюється [19].

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямку вбачаються у необхідності дослідити умови виникнення корупції, принципи і моделі формування і функціонування державного апарату, а також мотивацію кардів, які в сфері державного управління ще слабо підготовлені і недостатньо мотивовані до здійснення ефективної протидії корупційним проявам у системі державної служби.

### **Література**

1. Корупція – корозія влади [Електронний ресурс] / Комітет протидії корупції і організованої злочинності. — Режим доступу : [http://kpk.org.ua/2007/01/29/korupcja\\_jak\\_pravova\\_kategorija.html](http://kpk.org.ua/2007/01/29/korupcja_jak_pravova_kategorija.html).

2. Головатий С. “Корупція в Україні: Причини. Особливості. Наслідки” [Електронний ресурс] / С. Головатий, Л. Денисенко, М. Полудьонний ; Комітет протидії корупції і організованої злочинності. — Режим доступу : [http://kpk.org.ua/2006/06/21/dopovd\\_korupcja\\_v\\_ukran\\_prichini\\_osoblivost\\_naslarki.html](http://kpk.org.ua/2006/06/21/dopovd_korupcja_v_ukran_prichini_osoblivost_naslarki.html).

3. Потрібно надати об’єктивні дані про стан громадянського суспільства [Електронний ресурс] / Український незалежний центр політичних досліджень. — Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3570>.

4. Кулагін Ю. І. Корупція та шляхи її подолання в Україні / Ю. І. Кулагін // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених [Текст] : наук. зб. — Вип. 7. — [Б. м. : б. в.], 2005. — С. 12—16.

5. Мельниченко О. А. Подолання корупції як складова державної політики детінізації доходів чиновників / Мельниченко О. А. // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4 (22) / голов. ред. С. М. Серьогін. — Дніпропетровськ : [б. в.], 2005. — С. 20—27.

6. Там само. — С. 23.

7. Там само. — С. 23, 24.

8. Там само. — С. 23.

9. Там само. — С. 24.

10. Там само. — С. 24, 25.

11. Там само. — С. 25.

12. Корупція [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D1%80%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%8F>.

13. Ковальов Є. В. Організаційно-економічні заходи протидії корупції / Ковальов Є. В., Никифорець Т. Є. // Право і безпека [Текст] : наук. журн. — 2003. — № 4. — С. 207, 208.

14. Українські реалії: особливості корупції країн перехідного періоду // Революція управління” і (не)ефективність державного управління в Україні [Електронний ресурс] : вісник. — № 3 / Школа політичної аналітики. — Режим доступу : <http://www.spa.ukma.kiev.ua/visnyk/index.php?op=view&t=40>.

15. Куриленко О. Корупція в сучасній Україні: аналіз феномену / О. Куриленко // Історія в школі. Середньовіччя: люди і місто [Текст] : наук.-метод. журн. для вчителів. — 2007. — № 10. — жовт. — С. 1—5.
16. Щербань В. А. Державна служба і корупція [Електронний ресурс] / В. А. Щербань. — Режим доступу : [http://mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/6text/6\\_04.htm](http://mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/6text/6_04.htm).
17. Андрійко О. Ф. Правові засоби протидії корупції / О. Ф. Андрійко // Часопис Київського університету права [Текст]. — 2007. — № 4. — С. 3—8.
18. Українські реалії: особливості корупції країн перехідного періоду...
19. Потрібно надати об'єктивні дані про стан громадянського суспільства...

**I. Bachynska**

**DETERMINANTS OF CORRUPTION IN UKRAINE  
OR WHY GOVERNMENT OFFICIALS ARE INVOLVED  
IN CORRUPTION TRIAL**

**The key terms, as well as legal, social and political factors of shaping corruption in the public service are defined. The author discusses the possibility of using the experience of experts, scientists, statesmen and scientific understanding and interpretation of practitioners of various conditions of corruption in public service to represent the current situation in Ukraine.**

**Key words: factors of corruption, civil service, official, corruption, the state apparatus.**