

О. Я. Прохоренко,
к. держ. упр, доцент кафедри державного управління і менеджменту,
Національна академія державного управління при Президенті України
О. О. Гринчак,
здобувач, Національна академія державного управління при Президенті України

ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ У СЕРЕДОВИЩІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті вивчаються причини, розвиток і шляхи подолання корупції у середовищі державних службовців. Подаються принципи побудови механізму протидії корупції в Україні.

Reasons, development and ways of overcoming of corruption, are studied in the article, in the environment of civil servants. Principles of construction of mechanism of counteraction a corruption are given in Ukraine.

*Ключові слова: корупція, державна служба, профілактика, відповідальність, держава.
Key words: corruption, government service, prophylaxis, responsibility, state.*

АКТУАЛЬНІСТЬ ТЕМИ

Протидія корупційним проявам у органах влади передбачає комплекс заходів, котрі суворо регламентуються законодавством в Україні та реалізуються уповноваженими на це державними органами влади. Проте статистика не засвідчує динаміку зменшення корупційних проявів у сучасних умовах державотворення в Україні. Саме тому важливим є пошук альтернативних напрямів протидії корупційним проявам у середовищі державних службовців, що будуть ефективно формувати правову культуру останніх, тим самим зменшуючи розповсюдження цієї соціальної вади у суспільстві.

Стан наукової розробки проблеми. У роботах таких вчених, як Г.С. Буряк, С.Д. Дубенко, С.О. Кохан, Н.Р. Нижник, М.В. Сибирякова, С.С. Серьогін, О.І. Сушинський та інших, вивчаються загальні та спеціальні аспекти протидії корупційним проявам в Україні на сучасному етапі. Вчені виділяють механізми, відповідальність та шляхи запобігання корупції у середовищі державних службовців. Проте недостатньо дослідженими залишаються аспекти виховної профілактики, попередження та запобігання корупції серед державних службовців в умовах реалій розвитку сучасного українського суспільства.

МЕТА І ЗАВДАННЯ СТАТТІ

Метою даної статті є вивчення причин виникнення корупції у середовищі державних службовців, а також вироблення шляхів і методів протидії корупції у сучасних умовах державотворення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Базисно корупція визначається як протиправна діяльність, яка полягає у використанні службовими особами їх прав і посадових можливостей для особистого збагачення. Корупційні відносини виникають між індивідом та державним службовцем тоді, коли перший пропонує винагороду за розподіл обмеженого державного ресурсу на свою користь, а останній використовує свої повноваження для забезпечення потреб індивіда і отримання за це винагороди [1, с. 58].

Від ефективної роботи кожного державного службовця, узгодженості роботи працівників у структурних підрозділах та різних структурних підрозділах між собою залежить загальна ефективність функціонування державного органу в цілому. Ці питання багато в чому залежать від керівного складу. Кожен керівник має бути зацікавленим у злагодженій роботі підпорядкованого йому колективу, стимулювати співробітників до підвищення продуктивності праці. Найвищої ефективності роботи персоналу можна досягти, створивши колектив односторонців, така форма співпраці набагато знижує й можливість вчинення корупційних діянь. Організація систематичного цілеспрямованого контролю з боку керівника не тільки стимулює підлеглих до підвищення трудових показників, а й дає йому змогу налагодити зворотний зв'язок і постійно отримувати інформацію про стан справ в колективі, про проблеми, які заважають виконанню службових обов'язків. Постійний контроль дасть змогу виявити на ранніх стадіях порушення трудової дисципліни, корупційні прояви та інші правопорушення та своєчасно зас-

тосувати заходи із їх ліквідації. Разом з тим, державний службовець має бути захищеним від свавілля керівника, і найкращим засобом в цьому може стати встановлення між керівником та підлеглим партнерських відносин на основі взаємоповаги.

До основних управлінських функцій керівника можна віднести:

- постановку цілей функціонування підрозділу;
- планування роботи підлеглих;
- створення умов для професійного розвитку кадрів;
- аналіз використання здібностей працівників;
- контроль за роботою персоналу та ін.

Для успішного функціонування та розвитку підрозділу керівник має при виборі пріоритетів орієнтуватися на майбутнє, концентрувати увагу не на існуючих проблемах, а на можливостях персоналу, на розкритті резервів його професійного потенціалу [2].

У середовищі державних службовців поширення корупції викликане цілою низкою факторів. Як зазначає С.С. Серьогін, існують такі групи безпосередніх причин та умов поширення корупції:

— політичні (замкнутість системи управління, її уповільнений розвиток, брак цілеспрямованого формування патріотичного почуття та високих моральних якостей, недосконалість антикорупційної політики, безініціативність громадських формувань, незалежних недержавних структур у боротьбі з корупцією);

— економічні (несприятливий режим діяльності підприємств, відсутність прозорості багатьох економічних процесів і т.п.);

— правові (відсутність цілісної системи антикорупційних заходів, невизначеність відповідальності за корупційні діяння, формальний характер системи декларування доходів, неповне визначення суб'єктів корупційних діянь);

— організаційно-управлінські (відсутність чіткої регламентації діяльності посадових осіб, поширення діяльності в органах публічної влади практики заміщення посад через знайомство, відсутність механізмів запобігання проникненню в органи влади лідерів і членів злочинних угруповань);

— соціально-психологічні (нерозвиненість громадянської свідомості, корислива спрямованість діяльності державних службовців, професійна та моральна деформація поведінки частини керівників, що виявляється у поблажливому ставленні до фактів корупції) [3, с. 203].

В.В. Побережний визначає 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;

— лобювання прийняття та зміни нормативно-правових актів;

— відсутність належного механізму здійснення ротачії кадрів;

— низький рівень оплати праці та надання соціальних послуг [4].

На думку М.В. Сибирякової, для аналізу стану ставлення до корупції державних службовців в умовах трансформації держави на шляху побудови громадянського суспільства доцільно визначити поняття "антикорупційна свідомість" як важливу складову поняття громадянської свідомості особи. Під антикорупційною свідомістю державних службовців автор пропонує розуміти наявність моральних якостей, ціннісних орієнтацій та світоглядно-психологічних характеристик, що сприяють активному засудженню корупційних проявів у соціально-психологічному оточенні держав-

них службовців та вжиття ними в межах компетенції відповідних заходів реагування. В ідеалі антикорупційна свідомість державних службовців повинна відповідати відчуттю справедливості, закладеному природою на підсвідомому рівні [5].

Важливість стратегії попередження пояснюється зневірою громадян у верховенство права, примиренням з беззаконням, недовірою до влади, терпимістю до корупції, персональною лояльністю до чиновників, небажанням обстоювати свої права. Повернення довіри суспільства до дій державної влади потребує проведення з боку держави відповідних реформ, зокрема щодо забезпечення незалежності трьох гілок державної влади, попередження корупції в кожній з них, удосконалення законодавчої бази з урахуванням міжнародного досвіду, гласності діяльності державних установ шляхом доступу суспільства до інформації стосовно їх діяльності, широкого впровадження етичних стандартів, активізації зусиль громадянського суспільства в напрямі запобігання корупції, виховання нетерпимості до цього явища [5].

Важливе місце для запобігання корупції займає й контроль з боку кадрових служб. Приймаючи кандидата на посаду державного службовця, кадрова служба має, поряд із перевіркою даних про освіту, досвід роботи та ін., приділяти увагу з'ясуванню його морально-етичних якостей та відсутності звинувачень у корупційних діях у минулому. Для цього потрібно передбачити створення спеціальних електронних баз даних, до яких органи внутрішніх справ, прокуратури, інші контрольні органи, за якими законодавчо закріплені обов'язки по боротьбі з корупцією, могли б вносити відомості про осіб, які притягувалися до відповідальності, або проходили по корупційних справах як обвинувачені. На думку С.О. Кохан, доцільно запровадити створення єдиного аналітичного центру для узагальнення статистичного матеріалу з корупційних правопорушень, їх аналізу та систематизації з урахуванням прив'язки до конкретних державних органів, їх структурних одиниць, конкретних посад у межах всієї України. Детальний аналіз посадових корупційних дій дасть змогу виявити причини їх скоєння та "слабких місць" у нормативно-правових актах, що регламентують діяльність службовців на тих посадах, де було здійснено кілька однотипних правопорушень, та розробити комплекс заходів для запобігання таким проявам у майбутньому. Набутий досвід по боротьбі з корупцією, який стосується окремої посади або державного органу разом з розробленим комплексом антикорупційних заходів, необхідно поширювати серед аналогічних державних установ, органів, у яких існують розглянуті посади. Такі матеріали можна поширювати за допомогою електронних засобів зв'язку та зробити їх доступними для громадського контролю [2].

Отже, головними принципами протидії корупції та боротьби з нею є: верховенство закону, презумпція невинуватості, рівність всіх громадян перед законом та забезпечення вільного доступу до правосуддя, дотримання основних прав і свобод людини. На шляху підготовки та реалізації таких реформ державним службовцям доцільно активно опанувати нові форми комунікації: діалог, консенсус, суспільний договір. В умовах, коли в суспільстві терпимість до корупції стає звичайним явищем, для виховання негативного ставлення до нього доцільно залучати такі інструменти впливу на свідомість людини, які сприймалися б суспільством до довірою та реально сприяли зміні норм поведінки людини. М.В. Сибирякова вважає, що соціальні мережі відповідають згаданім вимогам до таких інструментів [5].

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, формуван-

ня 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 [6, с. 111].

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 окремому 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 подарунок. 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 [8, с. 149].

Одним з важливих елементів успішної реалізації державної кадрової політики є контроль. Т.Л. Желюк так визначає основні контрольні органи та завдання проведення контрольної діяльності у цій сфері. "Основними завданнями державного контролю при проведенні кадрової політики наступні.

1. Застосування дійових заходів з дотримання вимог Закону України "Про державну службу" та інших нормативних актів з питань кадрової політики державної служби.

2. Розробка практичних рекомендацій, спрямованих на подальше вдосконалення роботи з кадрами державної служби.

Такий контроль здійснюють: Головне управління державної служби, органи виконавчої влади, керівники місцевих органів виконавчої влади, спеціальні посадові особи, що займаються формуванням кадрового резерву; Національна академія державного управління при Президентіві України" [9, с. 110].

Для оптимізації процесів, які впливають на державну кадрову політику, важливу роль грає їх координація, коли різні за напрямками вектори діяльності спрямовуються в єдине русло. Це неможливо здійснити без достатньої наукової розробленості проблеми, без вироблення не тільки методології здійснення окремих значущих процесів, а й вироблення загальної філософії кадрової політики держави, на основі якої можна буде формувати стратегічні та тактичні цілі. Положення, викладені в наукових дослідженнях, мають застосовуватися на практиці, приносити реальну користь. Наукові установи мають також залучатися до вирішення прикладних проблем. Так, відомий український науковець Н.Р. Нижник звертає увагу на науковий внесок у створення сучасних систем контролю: "...доцільно проаналізувати систему наукових і консультативних установ для надання практичної допомоги організаціям у проектуванні, створенні та функціонуванні як галузевих, так і регіональних систем контролю" [10, с. 44].

На погляд С.О. Кохан, для підвищення відповідальності державних службовців потрібно, по-перше, створення динамічної системи наскрізного контролю (як внутрішнього, так і зовнішнього) за їх діяльністю; по-друге, створити умови для інформування конкретних виконавців про цілі завдання, яке вони вирішують, його значення для держави в цілому та важливість їх частини роботи для функціонування даного завдання. Усвідомлення службовцем цілей та зна-

чущості виконуваної ним роботи (а не формальне технічне виконання своєї частини загального цілого) надасть йому моральний стимул для розкриття себе як особистості через професійне самоствердження, що призведе до підвищення відповідальності [2].

ВИСНОВКИ

Таким чином, протидія корупції в Україні у середовищі державних службовців включає у себе комплекс заходів, пов'язаних, у першу чергу, з профілактично-виховною діяльністю у процесі підготовки державних службовців. Ця протидія у державному механізмі має виражатися у наступних компонентах: виховання, профілактика, запобігання, покарання. Нормативно-правова база протидії корупційним проявам повинна включати у себе компоненти, котрі дозволять реалізувати більше попереджувальні заходи, ніж репресивні, оскільки попереджувальні заходи мають виховний характер, а репресивні — карний. Оскільки виховні аспекти забезпечують формування правового соціального світогляду, а карні — випрацювання механізмів уникнення покарання, тому виховним аспектам необхідно надавати пріоритет, що повинно стати окремим предметом досліджень у науці державного управління.

Література:

1. Буряк Г.С. Корупція в економічних системах промисловорозвинених країн як причина світової фінансової кризи / Буряк Г.С. // Формування ринкових відносин в Україні: Збірник наукових праць. Вип. 12 (103). — К.: Науково-дослідний економічний інститут, 2009. — С. 57—61.
2. Кохан С.О. Забезпечення відповідальності та запобігання корупції у державній кадровій політиці [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2007-1/txts/07ksodkp.htm>
3. Сєрьогін С.С. Соціальна сутність корупції в органах державної влади / С.С. Сєрьогін // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. — Вип. 3(3). — С. 202—207.
4. Побережний В.В. Сутність та причини корупції в системі органів державної влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10pvvodv.pdf
5. Сибирякова М.В. Мережеве співтовариство державних службовців як соціокультурний чинник запобігання корупції [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // www.kbuara.kharkov.ua/e-book/.../15.pdf
6. 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.
7. Камлик М.І. Корупція в Україні / М.І. Камлик, Є.В. Невмержицький. — К.: Знання, 1998. — 179 с.
8. 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.
9. Желюк Т.Л. Державна служба: навч. посіб. — К.: Професіонал, 2005. — 576 с.
10. Дисципліна і контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади: Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.І. Лугового, Ф.Т. Панасюка. — К.: Вид-во НАДУ, 2004. — 212 с.

Стаття надійшла до редакції 08.11.2011 р.