

В. В. Нонік,  
професор з науково-педагогічної роботи, юридичних та соціальних питань,  
Житомирський державний технологічний університет

# СУЧАСНІ АНТИКОРУПЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ: МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИЙ ТА ДІАГНОСТИЧНИЙ РАКУРС

V. Nonik,  
Vice-Rector for Scientific and Pedagogical Work legal and social issues,  
Zhytomyr State Technological University

MODERN ANTI-CORRUPTION MECHANISMS: MORAL ETHICAL AND DIAGNOSTIC ASPECT

---

**Окреслено тенденції в громадській думці щодо стану корупції в Україні; визначено специфіку морального регулювання поведінки державних службовців; окреслено напрями формування моральних принципів і цінностей державних службовців; системно представлено діагностичні можливості параметрів корупції.**

**The trends in public opinion about the state of corruption in Ukraine are outlined; defined specificity moral regulation of behavior of civil servants; the directions of formation of moral principles and values of civil servants are outlined; system diagnostic capability parameters presented corruption.**

---

*Ключові слова: корупція, моральне регулювання поведінки державних службовців, моральні принципи та цінності, діагностичні можливості, параметри корупції.*

*Key words: corruption, moral regulation of the behavior of civil servants, moral principles and values, diagnostic possibilities, parameters of corruption.*

## ВСТУП

Суттєвою перешкодою на шляху демократичного розвитку країни є корупція. Збільшення масштабів корупційних проявів у всіх сферах життя держави і суспільства та відсутність комплексних нормативно закріплених антикорупційних механізмів вимагають запровадження прогресивного і цілісного комплексу окремих заходів, які здатні вплинути на рівень корупції в Україні.

Інститути бізнесу і політики дуже тісно взаємопов'язані, що зумовлює складність виявлення різних корупційних фактів, що відбуваються в них. Виконавці та їхні посібники залучені в потужні мережі, тому профілактичні заходи для досягнення реальних результатів повинні починатися з вираження сильної і ясної політичної волі, забезпечення ефективності дії правових механізмів, нормативно-правового закріплення криміналь-



**Рис. 1. Розподіл відповідей на питання "Наскільки гострою в Україні є проблема корупції, якщо порівнювати її з іншими проблемами у країні?" (%)**

Джерело: [1].

ної відповідальності чиновників за свої незаконні дії, формування антикорупційних стереотипів мислення й норм у суспільстві, своєчасного діагностування та прогнозування проявів корупції.

Слід зазначити, що сьогодні простежуються дві тенденції в громадській думці: одна традиційно пов'язує ефективні способи подолання корупції з посиленням кримінальної відповідальності за неї, інша менш категорична по відношенню до ефективності тільки правових заходів, визнаючи необхідність комбінованого підходу. Це в цілому відображає реальний стан громадської думки в українському суспільстві і є свідченням того, що поряд із заходами правового характеру в боротьбі з корупцією необхідно активізувати моральні механізми регулювання поведінки чиновників та системно застосовувати діагностичний інструментарій антикорупційної політики.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Перспективи розвитку, життєздатність і легітимність політичної системи країни багато в чому залежать від того, наскільки державні інститути й державні службовці відповідають морально-етичним цінностям та ідеалам, що сформувалися у суспільстві, а їх поведінка — нормам суспільної моралі.

В умовах упровадження основних елементів ринкової економіки, технологічної і методичної інтеграції та взаємодії органів державної влади з комерційними структурами державні службовці не повинні втрачати свої специфічні риси, які якісно відрізняють їх від представників інших організацій і громадських інститутів — служити громадським інтересам та інтересам громадян, робити людям добро і віддано відстоювати інтереси України.

З метою запобігання конфлікту інтересів та забезпечення такого "служіння" в умовах змін необхідно особливу увагу приділяти саме процесам формування моральних принципів і цінностей службовців. В іншому випадку державну службу неминуче підкорює корупція та інші зловживання, що пов'язані з можливістю розпо-

ряджатися економічними й адміністративними ресурсами.

Крім цього, в Україні досить тривалий час констатується криза довіри майже до всіх державних інституцій, що зумовлює необхідність підвищити увагу до морального аспекту державної служби. Адже довіра громадян — одна з фундаментальних основ демократії.

Досить прикро, що в Україні багато посадових осіб мають неясне або спотворене уявлення про професійну етику державного службовця або ставляться до неї зі зневагою. Ті ж, хто прагне керуватися нормами службової моралі та спрямовувати внутрішні і зовнішні ресурси на досягнення бажаного результату на користь суспільства, змушені постійно протистояти деструктивним явищам існуючої бюрократичної системи.

Тому вкрай важливим було створення особливого механізму контролю за дотриманням етичних норм, що враховує специфіку саме морального регулювання поведінки.

Першим кроком у цьому напрямі було затвердження Кабінетом Міністрів України Правил етичної поведінки державних службовців, що ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства про державну службу та спрямовані на запобігання корупції та відновлення суспільної довіри до діяльності державних органів і посадових осіб [2].

За основу акта взята введена в Польщі модель забезпечення максимальної прозорості діяльності державних органів.

Прийняття Постанови вводить єдині обов'язкові вимоги до стандартів етичної поведінки, доброчесності в діяльності державних службовців, а також буде сприяти запобіганню тиску з боку представників бізнесу або політичних сил на посадових осіб державних органів.

Відповідно до зазначеного нормативного документа, державні службовці повинні служити державі і суспільству, гідно поводитися, бути політично нейтральними, бути взірцем доброчесності, лояльності, прозорості, підзвітності та сумлінності.



**Рис. 2. Характеристика ставлення громадян до проблеми хабарів**

Джерело: [1].

Також документ передбачає чесну службу і вірність державі, забезпечення державних інтересів, повагу до гідності інших осіб, ввічливість і дотримання високої культури спілкування, доброзичливість і запобігання конфліктним ситуаціям з громадянами.

Крім того, документом передбачається неприпустимість конфлікту між публічним і особистими інтересами, нерозголошення особливої інформації.

Таким чином, регулювання службової поведінки чиновників на морально-ціннісному рівні і жорсткий контроль за дотриманням ними високих етичних стандартів — необхідні умови реального покращення якості державного управління, соціальної ефективності держави в цілому і, в підсумку, підвищення до нього рівня суспільної довіри.

Багато досліджень, зокрема дані масового опитування населення, показують, що в суспільстві немає повної згоди щодо необхідності саме посилення контролю та, відповідно, кримінальної відповідальності за корупційні дії, хоча тенденція формування громадської думки в цьому напрямі певним чином проглядається.

Загальнонаціональне опитування населення України, проведене з 18 вересня по 3 жовтня 2017 р. фондом "Демократичні ініціативи" імені Ілька Кучеріва та фірмою "Юкрейніан соціолоджі сервіс", засвідчило, що майже половина населення — 44% — оцінює корупцію як найбільш серйозну проблему в Україні, ще 36% вважають її досить серйозною. Лише 2% населення певні, що проблема корупції надумана, а 12% не вважають її серйозною (рис. 1).

Усього було опитано 2000 респондентів за вибіркою, яка репрезентує доросле населення України (за винятком окупованих територій Криму та окремих територій у Донецькій та Луганській областях). Похибка вибірки не перевищує 2,3%. Поширеність корупції в нашій країні оцінюється населенням як надзвичайно висока: 90% вважає корупцію поширеною високою мірою, 50% опитаних вказали, що корупція дуже поширена, а ще близько 38%, що це явище достатньо поширене.

На думку населення, найбільш корумпованими установами є суд (52% опитаних вказали, що тут корупція дуже поширена), Верховна Рада (51% відповідних оцінок), Прокуратура (45%), Уряд (43%), митниця

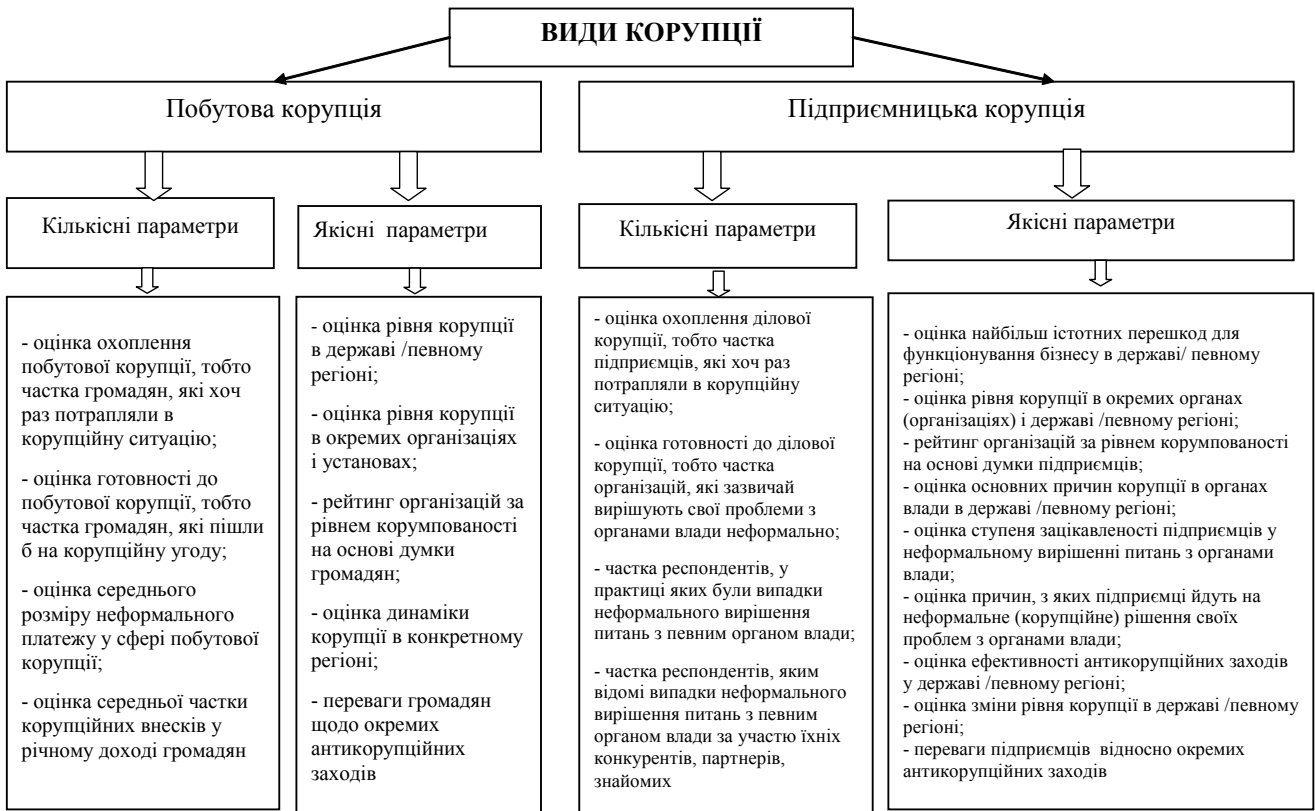
(39%), медичні установи (39%). Найменш корумпованими вважають Церкву, громадські організації та ЗМІ [1].

Ставлення до хабарів у населення неоднозначне. Зокрема лише 49% населення оцінили хабарі як неприпустиме явище, тоді як 44% знаходять для них часткове або цілковите виправдання: "негативне явище, але в деяких випадках може бути виправдане" (35%) або "нормальний спосіб швидкого й ефективного вирішення проблем" (9%) (рис. 2).

Уряд України поетапно схвалює пакети законопроектів, прийняття і реалізація яких дасть змогу здійснити найбільшу антикорупційну реформу в державі за весь час її існування. Законопроекти передбачають створення повноцінного загальнодержавного механізму запобігання корупції, а також виявлення та переслідування осіб, які вчинили найбільш небезпечні корупційні злочини. Але поки в масовій свідомості корупція буде сприйматися як нормальне і неминуче явище, нічого не зміниться. До тих пір, поки хабарі будуть пропонувати, їх будуть брати, які б суворі покарання не були. Але найчастіше люди не в змозі вирішити свої проблеми, не даючи хабарів.

Багато як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників ототожнюють практичне формування та реалізацію антикорупційної політики з військовою розвідкою, без якої неможливим є ефективний наступ. "Ворога треба знати, планувати наступальні операції; його треба постійно вивчати, щоб розуміти, чи правильно реалізується антикорупційна політика" [4, с. 188]. Адже корупція має унікальні адаптивні здібності. Вона видозмінюється і пристосовується не тільки під впливом антикорупційної політики, а й сама по собі, в процесі зміни управлінських функцій, політичних і громадських умов тощо. Тому антикорупційна політика повинна включати моніторинг корупції, який, у свою чергу, має володіти діагностичними можливостями визначення параметрів корупції.

Виходячи з викладеного, необхідно розглянути емпіричні методи вивчення корупції та її соціологічні параметри. Емпіричні методи спрямовані на вирішення таких завдань: вивчення загальноприйнятих корупційних практик; розкриття механізмів корупційних угод (від разової до побудови корупційних мереж); вимір рівня корупції; аналіз чинників, що сприяють корупції; виявлен-



**Рис. 3. Соціологічні параметри побутової та ділової корупції**

ня ресурсів антикорупції; виявлення ризиків антикорупції та осередків можливого опору антикорупційної політики [4, с. 191].

Розв'язання діагностичних завдань може здійснюватися за допомогою таких інструментів:

- аналіз функціонування органів державної влади (інституціональний аналіз);
- аналіз і зіставлення статистики корупційної злочинності (економічної, кримінальної тощо);
- вивчення конкретних кримінальних справ;
- проведення фінансових ревізійних та перевірок державних підприємств, аудиторських експертиз фірм, що отримують кошти з бюджету;
- аналіз законодавства;
- соціологічні техніки (включене спостереження, інтерв'ю, фокус-групи, формалізовані інтерв'ю, анкетування осіб, які потерпіли від корупційної злочинності тощо);
- аналіз та активний моніторинг рахунків і майна, що належить державним службовцям;
- аналіз преси (систематичний та постійний моніторинг публікацій у мережі Інтернет).

Загальновідомі методики вимірювання корупції можна розподілити на три групи.

1. Соціологічні опитування (лідер — Світовий банк).
2. Експертні оцінки (найбільш відомий проект — Nations in Transit, який здійснюється американською громадською організацією Freedom House).
3. Інтегральні оцінки, що виставляються шляхом агрегування рейтингів корупційності, які пропонуються різними організаціями (найвідоміший приклад — індекс сприйняття корупції громадської організації Transparency International).

Ряд методів зводиться до вимірювання параметрів, які вважаються безпосередньо пов'язаними з рівнем корупції і вимірними за допомогою формальних методик.

До них відносяться:

- Сприйняття корупції (індекс CPI).
- Корупційний досвід (індекс BPI).
- Рівень довіри до державних установ (пов'язаний зі ступенем їх корумпованості).
- Задоволеність споживачів державних послуг.
- Витрати на отримання державних послуг.
- Різного роду соціальні показники, такі як рівень приховування інформації про злочини, контрабанди, ухилення від податків тощо.

Визначення параметрів корупції є необхідною умовою проведення адекватного дослідження корупції. Залежно від того, які параметри будуть покладені в основу вивчення громадської думки, залежить обґрунтованість його результату. На рисунку 3 представлені соціологічні параметри побутової та ділової корупції, які є найпоширенішими в українських реаліях.

Очевидно, що Україна намагається наблизитися до країн, які планують свої заходи щодо боротьби з корупцією на основі поглиблених досліджень та розуміння причин виникнення корупції, однак, вимірювання та оцінювання корупції як явища прихованого досить складний процес. Існують певні труднощі з отриманням достовірної інформації від респондентів. На даний момент домінуючим є вимір корупції через непрямі показники. Одним з найбільш популярних показників виступає рівень сприйняття, що відображає не окремі властивості предмета або явища, а сукупність усіх його властивостей. Так, наприклад, дослідження рівня ко-

рупції ряду міжнародних організацій будуються подібним чином. Однак сприйняття суб'єктивно і перебуває під впливом багатьох чинників: попередній досвід, звички, страхи і надії, настрої. Інакше кажучи, на сприйняття корупції впливають особистісні та соціальні чинники.

Водночас вимірювання корупції через сприйняття є найбільш простим і доступним способом визначення рівня корупції. Основним параметром виміру виступає суб'єктивна оцінка індивіда про рівень корупції в державі, регіоні, місті чи конкретній установі.

У кризових умовах, в умовах економічної і політичної нестабільності громадяни схильні оцінювати корупцію вище [8, с. 400].

Істотний вплив на сприйняття корупції справляють ЗМІ. Це велика і впливова система, що знаходиться в постійному розвитку, прогресі і те, з якою частотою питання корупції виникають в інформаційному просторі, впливає на формування суспільних відносин до корупції і западає в підсвідомість людини.

Залучення експертів у цьому випадку дає змогу уникнути неповноти, неточностей чи викривлень інформації. Експертна оцінка претендує на об'єктивність, відображаючи об'єктивні закони предметної сфери і меншою мірою зазнає впливу особистісних, соціальних чинників, тим самим забезпечує найбільшу для даних умов відповідність результатів поставленим цілям. Індекс сприйняття корупції (CPI) скоріше якісний, він вимірює не стільки сам феномен, скільки його сприйняття населенням і публікується з 1995 р. Індекс включає дані по 183 країнах, взяті з 17 різних джерел від 13 інституцій, які проводять опитування бізнесменів і аналітиків у різних країнах. Усі джерела, що використовують для розрахунку індексу, вимірюють загальний рівень корупції, тобто частоту і (або) розмір корупції у державному секторі. Індекс вимірюється за шкалою від 0 балів (абсолютна корупція) до 10 балів (повна відсутність корупції). Чим нижче рівень корупції, тим вище становище країни в рейтингу.

Найчастіше список очолюють країни з розвинутою економікою, тоді як країни, що розвиваються, його замикають.

Проте, якраз менеджери підприємств з "благополучних" країн часто готові давати хабарі для просування свого бізнесу в країнах третього світу. Основним недоліком цього методу є односторонній підхід. Адаже відомості збирають лише про тих, хто бере хабарі.

Вимірювання через виявлення корупційного досвіду є найбільш точним. Можливість вивчення на різних рівнях, як на індивідуальному рівні, так і на рівні організації, дає можливість отримати більш достовірні дані про стан корупції в суспільстві. Як правило, подібні вимірювання будуються шляхом проведення опитування (анкетування або інтерв'ювання) і передбачають отримання даних не тільки про наявність корупційного досвіду, але і про частоту участі в корупції, фінансові витрати на корупцію тощо. Однак серйозну небезпеку в даному випадку становить небажання респондентів ділитися корупційним досвідом і відповідати на прямі питання про залучення в корупційні відносини. Також до обмежень подібних вимірів можна віднести високі фінансові та органі-

заційні витрати. Вимірювання через наявність корупційного досвіду повинно відповідати вимогам проведення соціологічного дослідження, а отримані дані повинні бути репрезентативні.

У науковій літературі існують різні підходи до вимірювання рівня корупції, засновані на використанні різних змінних. Як приклад може бути представлений аксіоматичний підхід Дж. І. Фостера, А.В. Хоровіца, Ф. Мендеса [6, с. 220]. Розроблений підхід концентрує увагу на взаємодії влади і бізнесу. Основою для вимірювань виступають тільки реальні факти корупції, при цьому виключаються з аналізу потенційні можливості корупційних відносин (наприклад, коли корупційна ситуація виникає, але один з учасників відмовляється брати в ній участь). Цей підхід дає змогу провести вимірювання відразу за кількома показниками. Як об'єкт аналізу виступає корупційна угода як така. Для вимірювання частоти корупції використовується відношення кількості корупційних виплат до загальної кількості звернень в ту чи іншу державну структуру. У разі, коли взаємодія є корупційною, вказується значення 1 і значення 0, якщо не було факту корупції.

Для вимірювання глибини корупції використовується відношення всієї суми корупційних платежів (у грошовому еквіваленті) до кількості всіх взаємодій між владою і бізнесом. Для вимірювання відносної частки корупції (наприклад, у структурі економіки) використовується відношення частки ресурсів, витрачених клієнтом, до загальної кількості всіх взаємодій.

Інший підхід до вимірювання корупції наведений у працях Г.А. Сатарова [3, с. 5]. Запропонований підхід використовується для вимірювання "ділового" рівня корупції. Вимірювання будується на основі даних опитувань, проведених у бізнес-середовищі. Основними параметрами вимірювання виступають:

- факт участі в корупційних відносинах;
- розмір корупційного платежу.

Важливим є обмеження досліджуваного періоду (місяць, рік тощо). Використання цих параметрів дає змогу визначити середню витрату організації на корупційні витрати. Використовуючи дані великої кількості організацій, можна вивести індекс державного рівня доходів від корупції та обчислити обсяги "ділової" корупції.

Для аналізу обсягів корупційного ринку на рівні "популярності" корупції необхідно використовувати такі додаткові параметри, як:

- частка державних службовців, які беруть участь у корупційних відносинах;
- середня інтенсивність корупції;
- середній розмір хабара.

Наведений спосіб розрахунку рівня корупції має певні обмеження, оскільки залежить від багатьох факторів, починаючи від кількості достовірних відповідей респондентів до економічних показників досліджуваного регіону (держави).

Для розрахунку індексу корумпованості побутових ситуацій основними параметрами вимірювання виступають ризик корупції (потенційна ймовірність участі в корупційних відносинах) і середній розмір хабара [5]. Основним джерелом перелічених вище параметрів виступають опитування громадської думки.

Р. Рейнікка і Дж. Свенссон аналізують вимірювання корупції з позицій кількох підходів до збору даних [7, с. 9]. Найбільший інтерес становить дослідження державних витрат (Public Expenditure Tracking Surveys). Тут основними параметрами вимірювання корупції є ступінь досягнення призначення державних коштів. Вимірювання показників здійснюються шляхом замірів початкового обсягу коштів, спрямованих на поліпшення тієї чи іншої сфери, і обсягів ресурсів, які фактично досягають кожного рівня.

Звичайно, подібні параметри не дає змоги визначити, на якому рівні здійснюється витрачання коштів не за призначенням, проте вони допомагають оцінити ступінь поширення корупції.

Цікавим є досвід визначення політичної корупції в кожному штаті в США [5]. Вимірювання будувалося на основі опитування членів законодавчих органів штатів, у ході якого їх просили оцінити кількість корупційних скандалів у ЗМІ, ступінь кримінальних справ, пов'язаних з корупцією, рівень політичної корупції, частку корумпованих державних службовців та членів легіслатури для свого штату. За результатами опитувань були обрані середні варіанти відповідей по кожному з питань, які узагальнили і шляхом визначення середнього значення всіх відповідей звели до коефіцієнта по кожному з штатів. Усі штати розташувалися в діапазоні від -2 (низький рівень корупції) до 2 (висока корупція). Однією з головних переваг цього підходу стала спроба вимірювання саме політичної корупції. Опитування серед членів законодавчих органів штатів дало змогу охопити питання, пов'язані як з електоральною корупцією, так і з адміністративною.

Таким чином, підбиваючи підсумки стосовно проаналізованих механізмів вимірювання корупції, можна зробити висновок про те, що основними параметрами вимірювання або індикаторами корупції можуть виступати такі: кількість фактів участі в корупційних відносинах (виявлених за коштами опитувань чи інтерв'ю); частота участі одного актора в корупційних відносинах (інтенсивність); середній розмір хабара в державі, регіоні, місті тощо; обсяг коштів, який витрачений у ході корупційних відносин приватною особою або організацією; ризик участі в корупційних відносинах; сприйняття рівня корупції в суспільстві, кількість корупційних правопорушень, які потрапили в офіційну статистику органів внутрішніх справ; кількість корупційних скандалів у ЗМІ; кількість корупційних порушень при державних закупівлях.

## ВИСНОВКИ

Багаторічний досвід демонструє, що формування та реалізація антикорупційної політики вимагає системного підходу, причому навіть правильно підібраний набір інструментів не гарантує успішного результату. Лише постійний моніторинг та оперативне реагування на виявлені негативні моменти та тенденції дасть змогу своєчасно впроваджувати заходи щодо запобігання і протидії корупції. Тож його нормативне закріплення буде сприяти мінімізації корупційних правопорушень та нейтралізації корупціогенних чинників.

## Література:

1. Офіційний сайт фонду "Демократичні ініціативи" імені Ілька Кучеріва [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dif.org.ua/article/korupsiya-u-pov-syakdennomu-zhitti-ukrainsiv-za-shcho-daemo-khabari-komu-i-chomu345654>

2. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження правил етичної поведінки державних службовців" № 65 від 11.02.2016 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/248839311>.

3. Сатаров Г.А. Как измерять и контролировать коррупцию? / Г.А. Сатаров // Вопросы экономики. — 2007. — № 1. — С. 4—10.

4. Шукайло Т.И. Диагностика коррупции / Т.И. Шукайло // Вестник Воронежского института МВД России. — 2013. — № 3. — С. 186—192.

5. Boylan R. Measuring Public Corruption in the American States: A Survey of State House Reporters / R. Boylan, Ch. Long // State Politics and Policy Quarterly. — 2003. — P. 420—438.

6. Foster J.E. An Axiomatic Approach to the Measurement of Corruption: Theory and Application / J.E. Foster, A.W. Horowitz, F. Mendez // The World Bank Economic Review. — 2012. — № 2. — P. 217—235.

7. Reinikka R. Survey Techniques to Measure and Explain Corruption / R. Reinikka, J. Svensson // Policy Research Working Papers. — 2003. — 24 p.

8. Treisman D. The causes of corruption: a cross-national study / D. Treisman // Journal of Public Economics. — 2000. — № 76. (3). — P. 399—457.

## References:

1. Ilko Kucheriv "Democratic Initiatives" foundation (2018), available at: <http://dif.org.ua/article/korupsiya-u-povsyakdennomu-zhitti-ukrainsiv-za-shcho-daemo-khabari-komu-i-chomu345654> (Accessed 05 Feb 2018).

2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Resolution "On the approval of the rules of ethical conduct of civil servants", available at: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/248839311> (Accessed 05 Feb 2018).

3. Satarov, H.A. (2007), "How to measure and control corruption?", *Voprosy ekonomyky*, vol. 1, pp. 4—10.

4. Shukajlo, T.Y. (2013), "Diagnosis of Corruption", *Vestnyk Voronezhskoho ynstytuta MVD Rossyy*, vol. 3, pp. 186—192.

5. Boylan, R. and Long, Ch. (2003), "Measuring Public Corruption in the American States: A Survey of State House Reporters", *State Politics and Policy Quarterly*, pp. 420—438.

6. Foster, J.E. Horowitz, A.W. and Mendez, F. (2012), "An Axiomatic Approach to the Measurement of Corruption: Theory and Application", *The World Bank Economic Review*, vol. 2, pp. 217—235.

7. Reinikka, R. and Svensson, J. (2003), "Survey Techniques to Measure and Explain Corruption", *Policy Research Working Papers*, 24 p.

8. Treisman, D. (2000), "The causes of corruption: a cross-national study", *Journal of Public Economics*, vol. 76. (3), pp. 399—457.

*Стаття надійшла до редакції 07.02.2018 р.*