

УДК 351.74:328.185:477

DOI: <https://doi.org/10.32851/2708-0366/2022.11.9>**Слаєкова О.П.**

доктор економічних наук,
професор, завідувач кафедру публічного управління та адміністрування,
Сумський національний аграрний університет
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1864-0810>

Сухостаєць А.І.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри економіки та підприємництва,
Сумський національний аграрний університет
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4101-4105>

Slavkova Olena, Sukhostavets Andrii
Sumy National Agrarian University

ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

PECULIARITIES AND CAUSES OF CORRUPTION IN GOVERNMENT BODIES

Проблема протидії корупції залишається однією з найбільш болючих як для суспільства загалом, так і для нашої країни зокрема. Вона є загрозою для економічного, політичного та соціального розвитку та демократії загалом. Особливо це стосується органів державної влади, які є уособленням держави та захисником прав і свобод громадян. Під час проведення дослідження були використані дані власного опитування представників органів державної влади, Національної поліції, науковців, працівників юридичних служб. Проаналізовано причини корупції в органах державної влади, а саме виявлено, що перш за все ними є економічні чинники (наприклад, низький рівень заробітної плати, нерозвиненість механізмів реалізації соціальних гарантій). Найбільший відсоток відповідей свідчить про невиконання заходів відповідальності за посадові правопорушення, експерти вказують на низьку якість норм законів та непрозорість роботи посадовців, а також на слабкість чи відсутність громадського контролю та невисоку правову культуру. Визначено, що основним у формуванні антикорупційної політики є удосконалення законодавства у сфері запобігання корупції та розвиток громадського контролю й просвітницької діяльності щодо інформування суспільства.

Ключові слова: корупція, органи державної влади, законодавче регулювання, боротьба з корупцією, протидія корупції.

The problem of combating corruption remains one of the most painful for society as a whole and for our country. It is a threat to economic, political and social development and democracy in general. This is especially true of public authorities, which are the personification of the state and the defender of the rights and freedoms of citizens. The purpose of our study is to identify the root causes of corruption in public authorities and develop proposals to overcome this negative phenomenon. In the article, corruption is understood as a negative social phenomenon, which is manifested in the fact that officials, public and political figures misuse their rights and opportunities to work for personal gain. The study used data from a personal survey of representatives of public authorities, national police, scientists, and legal services. The results show that respondents consider the situation in Ukraine ambiguous. Thus, 43.3 percent of respondents point to a high level of corruption, and 36.7 percent point to a medium level. 20 percent of respondents consider the situation with corruption to be quite comforting (10 percent consider it low and 10 percent are convinced that there are no manifestations of corruption). The causes of corruption in public authorities were analyzed, namely, it was found that these are primarily economic factors (for example, low wages, underdeveloped mechanisms for implementing social guarantees, etc.). The largest percentage of answers, namely 50 percent, is the opinion of respondents about not

taking measures of responsibility for misdemeanors. 13.3 percent of respondents point to the low quality of the law and 20 percent to the non-transparency of officials' work. Weakness or lack of public control is also pointed out, and 23.3 percent note a low legal culture. The results of the study can be used in the formation of state anti-corruption policy. Summarizing the above, we believe that the main thing in the formation of anti-corruption policy is to improve legislation in the field of anti-corruption and the development of public control and educational activities to inform society. Further research and opportunities to develop scientific thought in this area include the development of mechanisms to create an effective system for preventing and combating corruption, identifying and overcoming its preconditions and exposing corruption and bringing the perpetrators to justice.

Key words: *corruption, public authorities, legislative regulation, fight against corruption, anti-corruption.*

Постановка проблеми. В усіх країнах світу боротьба з корупцією залишається в центрі уваги, оскільки нинішні масштаби та системний характер цього негативного явища становлять значну загрозу для економічної стабільності країни. Корупція в державному управлінні приводить до уповільнення економічного зростання, недобросовісної конкуренції, руйнування ринкових механізмів та державної економічної системи, втрати внутрішніх та іноземних інвестицій, порушення власності, монополізації, криміналізації економіки тощо. В Україні пріоритетом є безперервна адаптація вітчизняної економіки до міжнародної системи поділу праці та процеси світової інтеграції, у зв'язку з чим стратегія розвитку національної економіки України має бути спрямована на вирішення проблем ефективного менеджменту державного сектору економіки України без корупції [5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням визначення корупції, законодавчого забезпечення, особливостей та причин виникнення, у тому числі в органах державного управління, приділяли увагу такі провідні вчені, як І. Ботнарченко [1], В. Гвоздецький [2], Д. Михайленко [3], В. Плекан [4], Ф. Речанатіні [9], О. Ткаченко [7], Н. Шинкаренко [8].

Однак, незважаючи на достатньо глибоке вивчення проблеми, перебіг часу висуває перед суспільством нові виклики та питання, які необхідно вирішувати в сучасних умовах.

Формулювання цілей статті. Метою дослідження є визначення основних причин корупції в органах державної влади та розроблення пропозицій із подолання цього негативного явища.

Виклад основного матеріалу. Історичною основою корупції завжди вважається звичай (який існував із давніх часів) дарувати вождям (священникам) дари, щоб завоювати їхню прихильність [3]. Цінний подарунок вигідно відрізняв особу від інших заявників і був гарантією виконання її прохання. З цієї причини в первісних суспільствах така поведінка вважалася нормою. У давнину людей особливо не турбувала продажність суддів, що привело до незаконного перерозподілу власності та бажання вирішувати суперечки поза юрисдикцією. Ще у 2800 році до н. е. корупція на глиняних табличках була визначена як хабарництво, що дає змогу чиновникам безкарно зловживати владою для особистої вигоди та змушує громадян грати за правилами складних схем кругової застави. У такому підході можна формалізувати просту модель антикорупційної політики таким чином: «ефективна правова база – ефективний контроль і покарання – суспільний осуд».

З огляду на юридичну природу більшість науковців виділяє дві основні групи причин корупційних злочинів, такі як об'єктивні, які ще можна назвати зовнішніми, та суб'єктивні, які відносять до внутрішніх причин. Перші пов'язані зі специфікою професійної діяльності, недостатньою організацією службових обов'язків працівника, несприятливими умовами служби, недотриманням принципу невідворотності покарання винних у таких діях відповідним чином, законним покаранням за корупційні правопорушення, відповідністю покарання розміру завданої шкоди, заподіяної дер-

жаві та суспільству [6, с. 110]. Ми погоджуємося з цими думками, але вважаємо, що необхідно додати економічну ситуацію в країні. Суб'єктивні причини впливають безпосередньо з рівня розвитку та освіти працівника, недостатнього рівня морально-ділових і вольових якостей, незрозуміння належної та справедливої поведінки [8, с. 106].

Корупція також негативно впливає на боротьбу зі злочинними проявами та є фактором, який допомагає уникнути відповідальності зловмисникам, впливає на дотримання дисципліни та законності працівників державних органів [7, с. 483] і органів державного управління, приводить до зниження рівня моральних цінностей, змінює мотивацію посадових осіб, які працюють у сфері державного управління, а також громадян, які працюють у інших сферах забезпечення суспільного життя [2, с. 141].

Заслугує на увагу думка експерта з корупційної комісії ЄС Ф. Реханатіні, який у своєму дослідженні про корупцію в органах державної влади зазначає, що рівень корупції зростає в органах державної влади, які мають монополію на послуги та переважно контактують з бізнесом та громадянами. Ці фактори спричиняють надзвичайну корупцію, особливо у діяльності працівників державних органів [9, с. 7]. На цій позиції наполягає І. Ботнарєнко, зазначаючи, що наявність вузько визначених повноважень, які полягають у сукупності прав та обов'язків державних органів та дають змогу визначати частину чи всі повноваження та приймати самостійно рішення, створює умови вчинення корупційних правопорушень [1, с. 37]. Ми погоджуємося з цими думками та для підтвердження гіпотези щодо проявів корупції в органах влади та шляхів подолання негативних явищ проводимо опитування щодо ситуації з корупцією в Сумській області. Ми запропонували потенційним респондентам анкету. Експертами обрано представників органів державного управління та самоврядування, працівників органів Національної поліції, науковців. У зв'язку з тим, що основною метою антикорупційної державної політики є створення ефективної системи запобігання та протидії корупції, виявлення та протидії її соціальним передумовам і наслідкам, виявлення корупційних діянь та притягнення винних до відповідальності, першим питанням було таке: «Чи стикались Ви з корупційними проявами в діяльності органів державної влади України? Якщо так, у яких сферах діяльності?». Відповіді на запитання свідчать про те, що всі запропоновані варіанти були в житті респондентів. Найбільшу питому вагу займають прояви корупції у сфері публічних закупівель, а саме 26,7%. Однакову питому вагу мають прояви корупції в таких сферах, як управління матеріальними ресурсами та фінансового забезпечення, документування адміністративних правопорушень, контрольно-наглядові функції (13,3%). Висока питома вага відповідей «інше» (36,7%) свідчить про те, що в нашій країні ще багато сфер, де є прояви корупції, окрім тих, які визначені в опитуванні.

На загальнодержавному рівні корупція знижує ефективність діяльності державних установ, корупційні інтереси руйнують ринкову економіку, міжнародні фірми уникають корумпованої економіки, корупція негативно впливає на економічне зростання та зменшує вигоду від багатих ресурсів країни. Наступне питання, яке було поставлено, мало такий вигляд: «Оцініть наявний рівень корупції в діяльності органів влади в Україні». Аналіз даних показує, що респонденти вважають ситуацію в Україні неоднозначною. Так, на високий рівень корупції вказують 43,3% респондентів, на середній рівень – 36,7% респондентів. Достатньо втішною ситуацію з корупцією вважають 20% респондентів (10% вважають її низькою, 10% впевнені в тому, що проявів корупції немає).

Корупція дуже дорого коштує державі та всім її громадянам, оскільки вилучає обмежені ресурси з усіх сфер, які потребують найбільшого фінансування, таких як охорона здоров'я та освіта. Порушення призначень і заслуг негативно впливає на моральний дух команди. Корупція також може допомогти терористам та організованим злочинцям отримати інформацію, ноу-хау, небезпечні матеріали, технології та системи зброї. Корупційні зв'язки між оборонними організаціями та організованою

злочинністю безпосередньо загрожують безпеці країни та її громадян, тому важливо дослідити динаміку ситуації з корупцією. Третє питання, яке було запропоновано, звучало так: «Як, на Ваш погляд, змінився рівень корупції в діяльності органів державного управління за останні три роки?». Аналіз показує, що залучені експерти приблизно однаково оцінюють динаміку рівня корупції щодо відповідей «знизився», «швидше підвищився» та «залишився незмінним», надаючи їм по 20%. Інші відповіді теж коливаються в рамках від 10% до 16,7%, що свідчить про сталі тенденції думок експертів щодо ситуації з корупцією.

Для з'ясування того, які є прояви корупції, було запропоновано відповісти на питання «Чи відомі Вам випадки отримання неправомірної вигоди працівниками органів державного управління? Якщо «так», то за яку послугу?». Відповідно до результатів, 50% експертів відповідають, що не стикалися особисто з проявами корупції, але інші вважають, що 20% випадків прояву корупції відбуваються під час прийняття на роботу, 13,3% вважають, що прояви корупції можуть відбуватися за визнання переможцем конкурсу та за не притягнення до адміністративної відповідальності; за сприяння просування по службі – 16,7%. На нашу думку, такі результати є достатньо оптимістичними та не корелюють з іншими дослідженнями.

Боротьба з корупцією, про що слушно згадується як про «соціальну пандемію», ускладнюється її різноманітністю, здатністю трансформуватися і змінюватися в процесі цивілізаційного розвитку, різноманітних особливостей і характерних проявів, тому наступне, чим поцікавились у респондентів-експертів, це тим, чи стикались вони чи їхні знайомі упродовж останніх трьох років з випадками отримання неправомірної вигоди працівниками органів державного управління України за вирішення кадрових питань. Відповіді розподілилися таким чином: не стикалися з проявами корупції 66,7%, але під час оформлення на роботу стикалися 20%. Це говорить про те, що високий рівень безробіття підштовхує осіб до корупційних проявів. Інші відповіді коливалися в діапазоні від 6,7% (під час переміщення на вищу посаду, приховування об'єктивної інформації) до 3,3% (під час отримання звання (рангу), отримання державних нагород). Позитивним є той факт, що експерти оцінюють високий рівень того, що проявів корупції не було.

В літературних джерелах корупційні злочини, як і інші види втручання, зумовлені цілою системою причин та умов. Основні причини корупції в Україні можна поділити на політичні (пов'язані з можливістю здійснення повноважень, наданих приватним інтересам); економічні (державні службовці мають можливість здійснювати свої повноваження у сфері управління економікою); правові (неефективна система антикорупційних інструментів та недоліки антикорупційного регулювання); організаційно-управлінські (пов'язані з можливістю прийняття рішень чиновниками на власний розсуд, масовим обміном посадами державних службовців, використанням особистих контактів); соціально-психологічні (низька громадянська свідомість, менталітет, спотворений усвідомленням того, що будь-яку проблему можна вирішити без зайвих зусиль і часу); економічні (складна економічна ситуація в країні, низька заробітна плата).

Отже, для підтвердження чи спростування цих викладок ми включили в анкету таке питання: «Які, на Вашу думку, основні причини корупційних проявів у діяльності органів державного управління?». Експерти, відповідаючи на ці питання, висловлюють думку про те, що причинами, що впливають на корупцію, є перш за все економічні чинники (наприклад, низький рівень заробітної плати, нерозвиненість механізмів реалізації соціальних гарантій) – так вважають 46,7%. Однак найбільший відсоток відповідей, а саме 50%, складає думка про нежиття заходів відповідальності за посадові правопорушення. На низьку якість норм законів вказують 13,3% опитаних, а 20% вказують на непрозорість роботи посадовців. Також вказується на слабкість чи відсутність громадського контролю, а 23,3% відзначають невисоку правову культуру.

Ієрархія мотиваційних цінностей чиновників – це передусім цінності особистого благополуччя, комфорту, збагачення та небажання допомогти простим людям. Для боротьби з такими проявами необхідно у суспільства формувати стійке несприйняття корупції та її виявлення. Наступним питанням анкети стало таке: «Чи зверталися Ви до правоохоронних органів про факти корупційних проявів у діяльності органів державного управління України за останні три роки?». Звернення до правоохоронних органів – це важливий вчинок для кожного громадянина, але у відповідях респондентів немає інформації про те, що вони зверталися до правоохоронних органів. Серед відповідей цікавим є те, що респонденти не звертаються до правоохоронних органів, оскільки не впевнені у результативності вирішення проблеми (36,7%). Позитивним є той факт, що у респондентів немає страху бути звільненим під час викриття фактів корупційних злочинів.

У боротьбі з корупцією пріоритет надається викривачам, які є особами, що надають достовірну інформацію про корупційні правопорушення, якщо ця інформація стала їм відома під час їхньої роботи, професійної, господарської чи громадської діяльності. Зазначимо, що до введення поняття «викривач» нікому не було заборонено повідомляти про злочин до правоохоронних органів. Така особа може давати показання як свідок і розраховувати на заходи безпеки, передбачені нормами КПК України, а також додаткові заходи безпеки. За правилами кримінального процесу, така особа фактично є заявником і має всі права заявника, а саме отримати від органу, до якого вона звернулася, документ, що засвідчує його прийняття та реєстрацію; отримати витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань; подати речі та документи на підтвердження такої заяви; повідомити про завершення досудового розслідування. Отже, наступне питання було сформульоване таким чином: «Яке Ваше особисте ставлення до «викривачів»?». Результати опитування свідчать про те, що з повагою ставляться до «викривачів» 66,7%, але викликає занепокоєння той факт, що 6,7% мають негативне ставлення до викривачів, а 6,7% не відповіли прямо на це запитання; жоден опитуваний не був особисто «викривачем».

Побудова відкритого інформаційного суспільства в Україні вимагає від влади усвідомлення необхідності нових форм інформаційної взаємодії із суспільством. Держава має відкрито та чесно взаємодіяти з громадськістю, насамперед через засоби масової інформації, і розглядати їх як основне об'єктивне джерело зворотного зв'язку з боку суспільства та влади. Це означає зміцнення інституту незалежних засобів масової інформації, підвищення рівня прозорості та вжиття низки інших заходів особливо в боротьбі з корупцією. Наступне питання було таким: «З яких джерел Ви найчастіше отримуєте інформацію про випадки корупції у органах державної влади?». З друкованих джерел інформації отримують інформацію 13,3% опитуваних, що свідчить про зменшення інформаційної наповненості друкованих джерел інформаційним контентом та невисокий рівень їх використання. Найбільшу питому вагу в отриманні інформації мають соціальні мережі, з яких інформацію отримують 73,3% опитаних. Цей результат є передбачуваними у зв'язку з високою популярністю цього каналу інформації. Телебачення та особистий досвід і досвід близьких, друзів та знайомих мають 33,3% та 26,17% відповідно. Це пояснюється нашою ментальністю та звичками в отриманні інформації. З інших джерел отримують інформацію 6,7% опитаних.

Останнє питання було таким: «Які, на Вашу думку, необхідно удосконалити (скасувати) нормативно-правові акти задля мінімізації виникнення корупційних ризиків у діяльності органів державної влади України?». Воно поставлене у зв'язку з тим, що експертами виступали особи з освітою в галузях «Державне управління», «Публічне управління та адміністрування», а також юридичною освітою. Вони мають досвід роботи та відповідні знання що дає їм змогу сформулювати думку про законодавство та його зміни.

Відповіді були такими. Слід удосконалити законодавство, в тому числі ЗУ «Про корупцію та ЗУ «Про судоустрій і статус суддів»; посилити відповідальність особи, яка була притягнута за корупцію, та заборонити займати державні посади не лише їй, але й членам її сім'ї (1–2 ступінь спорідненості); забезпечити прозорість та відкритість у наданні послуг; запровадити звірку задекларованих високопосадовцями доходів та витрат у деклараціях; підняти рівень заробітної платні та прозорість конкурсного відбору кадрів на керівні посади; зменшити паперову тяганину; вжити невідкладних засобів щодо притягнення корупціонерів до відповідальності та прозорості системи влади.

Висновки. Проведене дослідження дає змогу сформулювати такі висновки. Основні причини корупції в органах державної влади – це нежиття заходів відповідальності за посадові правопорушення; економічні, які включають низький рівень заробітної плати, нерозвиненість механізмів реалізації соціальних гарантій; низька правова культура; слабкість чи відсутність громадського контролю. Враховуючи вищенаведене, ми вважаємо, що для попередження та ефективної боротьби з проявами корупції необхідно усунути обставини, що спричиняють прояви корупції, та вжити заходів щодо запобігання спробам її створення. Наші подальші дослідження ми пов'язуємо з розробленням пропозицій щодо удосконалення системи заходів щодо протидії та запобігання корупції, а також зменшення її впливу на економічну безпеку країни.

Список використаних джерел:

1. Ботнарєнко І. Корупційні ризики в діяльності органів поліції. *Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції* : збірник тез доповідей V Міжнародної науково-практичної конференції, 31 липня 2017 року. Київ, 2017. С. 37–38.
2. Гвоздецький В. Корупція як соціальне, психологічне і моральне явище. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. № 63. С. 139–145.
3. Михайленко Д. Ресурси теорії «раціонального злочину» в контексті протидії корупції в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 6. С. 160–165.
4. Плекан В. Особливості та причини виникнення корупції в правоохоронних органах України. *Кримінологія*. 2021. № 4. С. 231–238.
5. Славкова О., Чернов С. Національна антикорупційна політика в системі публічного управління. *Abstracts of III International Scientific and Practical Conference*. London, 2021. P. 100–103. URL: <https://isg-konf.com> DOI: 10.46299/ISG.2021.II.III
6. Ткаченко О. Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2008. 208 с.
7. Ткаченко О. Корупція в органах внутрішніх справ як фактор порушення прав людини. *Держава і право*. 2006. № 33. С. 482–487.
8. Шинкаренко Н. Причини виникнення корупції в органах Національної поліції України. *Право і безпека*. 2016. № 3(62). С. 104–107.
9. Recanatini F., Prati A., Tabellini G. Why are some public agencies less corrupt than others? *Lessons for institutional reform from survey data* : Sixth Jaques Polak Annual Research Conference, 3-4 November 2005. Washington, DC, 2005. P. 13–14. URL: <https://www.imf.org/external/np/res/seminars/2005/arc/pdf/reca.pdf>

References:

1. Botnarenko I. (2017) Koruptsiini ryzyky v diial'nosti orhaniv politsii. *Kryminal'no-pravovi ta kryminolohichni zasady protydyii koruptsii* [Corruption risks in the activities of police bodies. Criminal law and criminological principles of anti-corruption]. *Zbirnyk tez dopovidei V Mizhnarodnoi nauko-vo-praktychnoi konferentsii, 31.03.2017*. Kyiv, pp. 37–38.
2. Hvozdet's'kyi V. (2012) Koruptsiia yak sotsial'ne, psykhologichne i moral'ne yavysche [Corruption as a social, psychological and moral phenomenon]. *Aktual'ni problemy derzhavy i prava*, no. 63, pp. 139–145.
3. Mykhailenko D. (2016) Resursy teorii "ratsional'noho zlochynu" v konteksti protydyii koruptsii v Ukraini [Resources of the theory of "rational crime" in the context of combating corruption in Ukraine]. *Pidpryiemnytstvo, hospodarstvo i pravo*, no. 6, pp. 160–165.

4. Plekan V. (2021) Osoblyvosti ta prychny vynyknennia koruptsii v pravookhoronnykh orhanakh Ukrainy [Features and causes of corruption in law enforcement agencies of Ukraine]. *Kryminolohiia*, no. 4, pp. 231–238.

5. Slavkova O., Chernov S. (2021) Natsional'na antykoruptsiina polityka v systemi publichnoho upravlinnia [National anti-corruption policy in the system of public administration]. *Abstracts of III International Scientific and Practical Conference. England*, pp. 100–103. Available at: <https://isg-konf.com> DOI: 10.46299/ISG.2021.II.III (accessed 20 January 2022).

6. Tkachenko O. (2008) Administratyvno-pravovi zasady protydii koruptsii v orhanakh vnutrishnikh sprav [Administrative and legal principles of anti-corruption in law enforcement agencies]. (PhD Thesis). Kyiv.

7. Tkachenko O. (2006) Koruptsiia v orhanakh vnutrishnikh sprav yak faktor porushennia prav liudyny. [Corruption in the police as a factor in human rights violations]. *Derzhava i pravo*, no. 33, pp. 482–487.

8. Shynkarenko N. (2016) Prychny vynyknennia koruptsii v orhanakh Natsional'noi politsii Ukrainy [Causes of corruption in the National Police of Ukraine]. *Pravo i bezpeka*, no. 3(62), pp. 104–107.

9. Recanatini F., Prati A. and Tabellini G. (2005) Why are some public agencies less corrupt than others? Lessons for institutional reform from survey data. Sixth Jaques Polak Annual Research Conference, 3–4 November 2005. Washington, DC, pp. 13–14. Available at: <https://www.imf.org/external/np/res/seminars/2005/arc/pdf/reca.pdf>
