



**Марія Пірен,**

доктор соціологічних наук, професор,  
професор кафедри державної політики  
та управління політичними процесами НАДУ

**Валерій Ребкало,**

доктор філософських наук, професор,  
завідувач кафедри державної політики  
та управління політичними процесами НАДУ

## **Запобігання корупції в системі політико-владних відносин сучасного українського суспільства**

У статті осмислено та розкрито сутність корупції, корупційної діяльності та роль політико-владних відносин у процесі демократичних перетворень. Показано затребуваність формування негативного ставлення до корупційних діянь у суспільних нішах. Наголошено на необхідності подальшого осмислення чинників, які сприяють запобіганню корупції в системі управлінської діяльності.  
*Ключові слова:* корупція, управлінська діяльність, демократія, демократичне суспільство, культура, еліта, політико-владні відносини.

The article and meaningful essence of corruption, corruption and the role as a social phenomenon in the process of democratic transformation. Zapotrebovanist shown a negative attitude towards corruption in public niches. Stressed the further understanding of factors that contribute to the prevention of corruption in the system management.

*Key words:* corruption, administrative activity, democracy, democratic society, culture, elite, the political and power relations.

*Постановка проблеми.* Корупція є однією з актуальних проблем у системі політико-владних відносин сучасної України. Деякі дослідники взагалі вважають, що корупція стала основною політичною проблемою кінця ХХ - початку ХХІ ст. За будь-яких підходів та оцінок однозначним є те, що феномен корупції є проблемою політико-владних відносин, розв'язання якої для багатьох країн є надзвичайно актуальною справою. Це певною мірою стосується України, високий рівень корумпованості якої визнано її політичним керівництвом, законодавчими органами, вітчизняними та зарубіжними

аналітиками, відповідними міжнародними інституціями та й самими громадянами України.

Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції" разом ("у пакеті") із ще одним Законом - "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні порушення" - остаточно прийнято Верховною Радою України 7 квітня 2011 р. Набрали чинності (а також введені в дію) ці два закони з 1 липня 2011 р., крім ст. 11 і 12 першого з названих Законів, які набирають чинності з 1 січня 2012 р.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Питання, пов'язані з протидією корупції, взаємодією громадянського суспільства й державних органів у цьому напрямі досліджували: О.Арінін, М.Бакай, А.Безверхов, В.Борисов, Н.Воронкова, С.Кравченко, А.Михненко, М.Хавранюк та ін. Проблема профілактики та подолання корупції є актуальною, потребує подальшого осмислення й віднайдення механізмів зміни психології українського суспільства з метою спільного протистояння корупції як ганьбі для нації та показнику падіння моралі в суспільних нішах.

*Невирішеними складовими загальної проблеми* є низка викликів, які мають місце в трансформаційному українському суспільстві та в сучасному глобалізованому світі, які проявляються в кризових станах: корупція, бюрократизм тощо.

*Виклад основного матеріалу.* Корупція в сучасних умовах стала чинником, який реально загрожує національній безпеці і конституційному ладу України. Це явище негативно впливає на різні сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну та правову сфери, громадську свідомість, міжнародний імідж тощо. Корумповані відносини політико-владної еліти все більше витісняють правові, етичні норми відносин між людьми, з аномалії вони поступово перетворюються в норму поведінки у системі політико-владної взаємодії, що чітко прослідковується в сучасній Україні [8].

Як свідчать дані світових рейтингів, ситуація з поширенням корупції і її негативних наслідків в Україні щороку погіршується, що стає великим негативом іміджу України у світі. У 2007 р. за індексом сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index) Україна мала 2,7 з 10 (де 10 - абсолютно вільна від корупції країна, а 0 - абсолютно корумпована країна), у 2009 р. цей індекс становив 2,2 і Україна посіла 146-те місце, а в 2011 р. - 2,4 і 134-те місце серед 180 країн світу [8, с. 6].

Діяльність щодо боротьби з корупцією в Україні не стала пріоритетною для багатьох державних органів, здійснюється без певної системи і вимогливості, достатнього інформаційного забезпечення, додержання принципу розподілу функцій та відповідальності.

Перший прем'єр-міністр Республіки Сінгапур Лі-Куан-Ю, один із творців сінгапурського "економічного дива", на запитання, за допомогою яких законів та програм у Сінгапурі була подолана корупція, відповів: "Не

потрібно жодних нових законів і жодних програм, достатньо, щоби нагорі опинилось кілька порядних людей" [11]. Виникає запитання: невже серед наших урядовців немає таких? Можемо сміливо заявити, що чесні урядовці є. Потрібно лише одне - включитися в роботу з протидії корупції.

Корупція - це корозія влади, вона має відповідні соціальні передумови та соціальні закономірності розвитку, справляє негативний вплив на соціально-економічні основи утвердження реформ. Корупція - це не просто соціальне явище, а й психологічне та моральне, вона не існує поза людьми, поза їх поведінкою та діяльністю. Корупція - це спосіб мислення, який зумовлює спосіб життя. У країнах, де хабарництво та інші корупційні діяння зустрічаються рідко, корупція в громадянській свідомості асоціюється з великим злом для держави та її громадян і не має суттєвого впливу на суспільне життя. Тому правомірно вважати, що корупція - це своєрідне дзеркало суспільства, його моральності та правової чистоти, економічного, політичного та соціального стану. Вона характеризує основні соціально-економічні процеси, які відбуваються в державі та суспільстві, у ній знаходять своє відображення найбільш значущі для держави і суспільства проблеми. У корупції проявляється неефективність влади й економіки, недосконалість роботи найбільш важливих державних та суспільних інститутів.

Розуміння соціальної сутності корупції є відправним моментом у справі протидії цьому злу, дає змогу не обмежувати протидію корупції правовим впливом переважно у формі юридичної відповідальності за конкретні корупційні правопорушення, а з урахуванням усіх важливих аспектів корупції як соціального явища розробити та застосувати у такій протидії комплекс економічних, політичних, організаційних та інших заходів.

Доцільно зауважити, що жодна із соціально-політичних систем не мала, не має і не може мати повного імунітету від корупції - змінюються лише її масштаби та прояви, а також можливості її впливу на соціальне життя. Проте слід мати на увазі, що без суттєвого зниження рівня корупції не може бути суттєвого прогресу у соціально-економічному реформуванні українського суспільства.

Корупція і влада є одночасно вічними супутниками і антагоністами: влада породжує корупцію, без неї корупція як явище неможлива; державна влада, у свою чергу, весь час прагне знищити корупцію.

Корупція та диктатура у свій час призвела до падіння багатьох урядів; обумовила військові перевороти у Гані (1981), Нігерії (1983), в Мексиці (1982), на Філіппінах (1986), в Єгипті, в Лівії (2011) та інших країнах.

Корупція справляє безпосередній вплив на формування влади. У виконавчій гілці влади це переважно відбувається шляхом плати за призначення на посаду (купівля-продаж посад), призначення на посади не на підставі ділових якостей особи, а виходячи з її родинних зв'язків або з особистої відданості (за принципом "не важливо, хто ти, а важливо - чий ти").

Найбільш небезпечними є прояви корупції в кадровій політиці на вищих щаблях виконавчої влади, оскільки керівники найвищого рівня створюють цілу піраміду корупційних відносин, яка пронизує всі рівні влади. Нерідко кадрові рішення в самих структурах влади приймаються лише формально; фактично вони ухвалюються поза владними кабінетами впливовими бізнесменами, керівниками організованих злочинних формувань, які контролюють той чи інший регіон або сферу діяльності.

Те, що ефективність протидії корупції значною мірою визначається ставленням до цієї проблеми перших осіб держави, їх моральною та правовою чистотою, сьогодні вже визнається багатьма фахівцями у сфері юриспруденції, соціології, політики. Тому вагомим є висновок науковців, що основа протидії корупції - політична воля перших осіб держави. Мудрою в цьому контексті є думка наших пращурів, що "риба псується з голови".

У період переходу Української держави до демократії, а економіки на ринкові засади з'явилося низка специфічних, зокрема і об'єктивних, чинників, які сприяли корупції та гальмували соціально-економічні перетворення. Про них ґрунтовно сказано у "Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки". Там, зокрема, виділено ряд причин корупційних діянь в Україні, які залишаються актуальними і сьогодні.

Причини корупційних діянь:

- відсутність продуманої та науково обґрунтованої стратегії формування нового суспільного ладу (національної ідеї державотворення);
- наявність легальних і прихованих політичних сил, які прагнуть відновлення колишнього ладу, несприйняття ринкових відносин;
- процеси зміни форм власності, приватизації та накопичення нових цінностей неофіційно або напівлегально, що сприяє виникненню і зміцненню корумпованих угруповань, кланів, зв'язків тощо;
- масова зміна законодавчих та інших правових норм, послаблення нагляду та контролю за їх виконанням;
- декларативність багатьох реформаторських намірів та рішень влади;
- переведення державної власності у приватну в інтересах окремих груп, тіньових структур, кланів;
- криміналізація економічних та інших соціальних відносин через недосконалу грошову та податкову політику, що спричиняє тінізацію, бартеризацію, гальмує розвиток цивілізованого підприємництва;
- пасивність правоохоронних структур та інших державних органів щодо притягнення винних у корупційних вчинках та інших незаконних операціях до відповідальності, що, крім інших негативних наслідків, стало для чиновництва стимулом безкарного вчинення корупційних діянь, призвело до моральної деформації психології, поширення корисливої мотивації службової діяльності;

- поширення в суспільстві думки про корумпованість влади, припустимість корупційних зв'язків і діянь, про небажання влади боротися з ними, що призводить до формування готовності в населення до використання корупційних відносин;
- занадто повільний розвиток політичної свідомості суспільства, передусім його громадянських інституцій;
- відсутність державної ініціативи та необхідних організаційних зусиль щодо створення громадських формувань, незалежних недержавних структур для активізації боротьби з корупцією;
- відсутність сприятливого режиму діяльності підприємств та підприємців, особливо щодо сплати податків, відрахувань до бюджету, одержання державної підтримки, кредитів тощо;
- наявність суперечностей, коли на фоні збільшення кількості заможних, багатих людей, зростання їхніх прибутків багато державних службовців, наділених повноваженнями у забезпеченні умов для прибуткової діяльності, не мають навіть помірного достатку;
- недосконалість законодавства, внаслідок чого правова база є недостатньою для ефективної протидії зловживанням чиновництва, зберігає його зверхність над народом, надмірну закритість, не сприяє створенню чіткої системи контролю за діяльністю службовців, надійного адміністративного захисту особи від свавілля державних органів та посадових осіб;
- цілий ряд організаційно-управлінських чинників, зокрема, відсутність механізмів унеможливлення прийняття на службу лідерів і членів злочинних угруповань та здійснення ними кар'єри;
- нерозвиненість у значної частини населення громадянської свідомості, зокрема усвідомлення нового становища особи в державі, що формується на демократичних засадах;
- професійна та моральна деформація частини керівників і посадових осіб, що обіймають відповідальні посади, яка виявляється у вчиненні або поблажливому ставленні до корупційних діянь, порушення службової етики;
- несформованість у трудових колективах громадської думки щодо виявлених у них фактів корупційних діянь з метою позитивного впливу на ситуацію на запобігання таким проявам тощо [6].

В останні роки в Україні у сфері протидії корупції зроблено досить багато - прийнято спеціальний антикорупційний закон та низку інших законодавчих актів антикорупційного спрямування, схвалено Концепцію боротьби з корупцією, розроблено спеціальну антикорупційну програму, на політичному рівні проголошено курс на посилення протидії цьому злу, запроваджено систематичне проведення на найвищому рівні організаційних заходів за участю керівників правоохоронних та інших державних органів, присвячених питанням протидії корупції тощо.

На сьогодні проблему протидії корупції визначають три аспекти, співіснування яких є досить парадоксальним фактом: по-перше, вона є надзвичайно актуальною для соціального життя загалом і для юридичної науки і практики зокрема, що визнається і підкреслюється усіма; по-друге, про неї надзвичайно багато говорять політики, журналісти, інші категорії громадян; по-третє, при цьому вона характеризується низьким рівнем наукового дослідження. Спинимось на тому, що констатація низького рівня дослідження не говорить про відсутність будь-яких наукових досліджень проблеми протидії корупції. Вони є, але їх рівень не відповідає потребам антикорупційної діяльності, яка є комплексом правових, адміністративних, виховних та інших заходів, що здійснюються з метою забезпечення законності діяльності органів державної влади, професійного і чесного виконання службовцями своїх повноважень, недопущення встановлення корупційних зв'язків, виявлення фактів корупційних діянь, притягнення до відповідальності винних осіб, мінімізації наслідків такого роду діянь, усунення причин та умов, які сприяють корупційним правопорушенням тощо.

Що стосується суті самої корупції, то її відзначає низка моментів: по-перше, корупція розглядається як діяльність; по-друге, така діяльність пов'язується із протиправним використанням службових повноважень; по-третє, сфера цієї діяльності не обмежується сферою державного управління; по-четверте, її відзначає чітко визначена корислива (матеріальна) спрямованість. За формою прояву вона є близькою до одержання хабара, зловживання владою або посадовим становищем, хоча і не тотожна їм.

Слід погодитись з тими науковцями та практиками, які вважають трактування поняття "корупція" в Законі України "Про боротьбу з корупцією" не зовсім вдалим. Про те, що це поняття не можна визнати досконалим і універсальним, оскільки воно відображає вузьке розуміння корупції і може бути застосоване лише в контексті зазначеного закону, відзначали й окремі автори Закону. Саме фахівці, які працювали над його підготовкою, відчували всю складність чіткого юридичного визначення поняття "корупція". Пропонувалися різні підходи, різні варіанти його трактувань. Вносились пропозиції (слід зазначити, що не позбавлена підстав) взагалі відмовитися від загальної дефініції. Було й інше - пропонувалося розглядати корупцію як злочин і передбачити спеціальну норму про відповідальність за корупцію.

Головною метою державної політики у сфері боротьби з корупцією є створення дієвої системи запобігання і протидії проявам корупції, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків, викриття корупційних діянь, обов'язкової відповідальності винних у їх вчиненні. Можна запропонувати такі запобіжні дії проти корупції:

- проводити послідовну демократизацію всіх сфер суспільства;
- формувати громадянську свідомість та активність у процесі здійснення соціально-економічного реформування;

- здійснювати демократизацію та збільшувати відкритість влади;
- забезпечити прозорість та зрозумілість для населення державних рішень, діяльності управлінського апарату;
- розвивати основи громадянського суспільства;
- визначити чітку спрямованість та прискорити практичну реалізацію адміністративної реформи;
- створити всіма економічними, організаційно-управлінськими, професійно-освітніми, морально-психологічними засобами механізм виховання в усіх працівників, зайнятих наданням послуг населенню, порядності, чесності, професіоналізму;
- неухильно додержуватись законності щодо корупційних діянь, зокрема здійснювати їх ретельну перевірку та гласну правову оцінку;
- здійснити комплекс ідеологічних і масово-політичних заходів, що сприяли б визначенню в суспільстві політичних сил, які очолюють, ініціюють та активізують державну та громадську діяльність, пов'язану з подоланням та запобіганням корупції;
- розробити дієву систему економічних та фінансових засобів контролю та протидії легалізації "брудних" грошей;
- сприяти підприємницькій діяльності та чесній конкуренції;
- здійснити правові заходи шляхом забезпечення захисту прав людини і громадянина;
- установити відповідальність посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за ухилення від реагування відповідно до закону на оприлюднені ЗМІ факти корупції;
- застосовувати відповідні соціально-психологічні засоби з формування негативного ставлення громадян до корупції та викриття фактів корупційних діянь тощо.

В Україні відсутнє чітке нормативно-правове розуміння корупційних правопорушень. Немає єдності в погляді на корупцію, її види, у тому числі кримінально-правового характеру і серед науковців. Це певною мірою стосується правопорушень, відповідальність за які передбачена Законом України "Про боротьбу з корупцією".

Корупція стала надійним прикриттям організованої злочинності, її стимулятором і захисником. Чим більше поширюється корупція, тим витонченішими стають зв'язки офіційних посадових осіб із злочинними структурами. Організована злочинність дедалі більше зрощується з органами виконавчої влади. Корумповані чиновники перебувають фактично на службі у злочинних формувань або потрапляють у повну залежність від злочинців і використовуються ними для своїх злочинних операцій. Чиновники, формально одержуючи скромну зарплату, масово будують заміські палаци й роз'їжджають на шикарних іномарках.

Основними заходами протидії корупції та здійснення антикорупційного контролю має бути:

- спостереження за поведінкою, службовими контактами державних службовців тощо;
- періодичне вивчення документів щодо діяльності державного службовця за певний період часу;
- визначення кола посадових осіб та громадян, з якими державний службовець з корисливих спонукань контактує в процесі роботи, встановлення осіб, з якими такі контакти здійснюються систематично;
- проведення співбесід із державним службовцем, його керівництвом, колегами органу виконавчої влади з певного кола питань;
- проведення планових перевірок діяльності державного службовця, оцінка законності та обґрунтованості його дій;
- аналіз даних оперативного, статистичного та інших видів обліку;
- моніторинг конкретних управлінських процедур, прийняття рішень, у зв'язку з якими найчастіше здійснюються корупційні правопорушення, поведінки посадових осіб, які відіграють певну роль у прийнятті таких рішень.

Державний службовець повинен суворо дотримуватись обмежень і заборон, передбачених антикорупційним законодавством та законами України "Про державну службу" та "Про засади запобігання і протидії корупції", уникати дій, які можуть бути сприйняті як підстава підозрювати його в корупції. Своєю поведінкою він має демонструвати, що не терпить будь-яких проявів корупції, відмітає пропозиції про незаконні послуги, чітко розмежовує службу і приватне життя, за найменших ознак корумпованої поведінки інформує свого керівника або державний орган вищого рівня.

Антикорупційний контроль як один із способів забезпечення законності полягає в тому, що суб'єкт контролю має здійснювати облік та перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції щодо протидії корупції серед державних службовців під час реалізації управлінської діяльності у відповідній сфері.

Державні посадові особи, управлінці повинні пропагувати і чесну політику в державі та бути дієвими учасниками її реалізації. Керівні посади в сучасному українському суспільстві мають обіймати професіонали, високодуховні люди, патріоти нації. До прикладу, обраний парламент перебуває в центрі уваги суспільства з питань етики поведінки, в центрі боротьби за організацію функціонування влади, в центрі боротьби з корупцією, взагалі в центрі всієї політики, життя народу та існування держави.

Активна роль у демократичних країнах у боротьбі з корупцією належить громадянському суспільству, однак його в Україні ще не створено. Не сформовано в суспільстві громадянську позицію протистояння злу й насильству. Війна з корупцією повинна певною мірою розумітися як боротьба проти посадових порушень, як складова процесу ефективного, чесного та дієвого



уряду, а також як засіб ліквідації негативного її впливу на розвиток суспільства в цілому.

Мудрий реформатор знає, що корупцію не можна викоринити цілком, тому першочерговим завданням має бути підвищення значною мірою порядності серед людей, формування сприйняття корупції як ризикованої та неприбуткової справи, яку засуджує народ і карає закон України. Для цього важливо проводити велику просвітницьку роботу з формування психології української нації, який мав би сформований інтерес протидії неправді.

Ліквідація корупції має включати в себе зміну способів виконання урядом своїх обов'язків, запобігання "конфлікту інтересів".

Пропозиції щодо стримування корупції в суспільстві:

- створення такої внутрішньої фінансової системи управління, яка забезпечує адекватний, ефективний контроль за використанням ресурсів;
- створення додаткових механізмів внутрішнього контролю для забезпечення швидкого й ефективного перегляду спірних рішень;
- забезпечення адекватної юридичної перевірки службової діяльності;
- забезпечення відповідальності керівників усіх рівнів за діяльність своїх підлеглих;
- підвищення ефективності контролю, забезпечення керівників можливостями для перевірки та контролю за діяльністю свого персоналу;
- проведення термінових, не запланованих перевірок;
- обов'язкове для керівників усіх рівнів проведення атестації підлеглих на предмет виконання правил державної служби та дотримання законодавства;
- здійснення контролю за власністю, прибутками, боргами чиновників, що мають владні повноваження;
- запровадження відповідних заборон винним у корупційних діяннях на наступне працевлаштування у приватному секторі;
- забезпечення управлінців гідною зарплатою;
- забезпечення можливості підлеглих скаржитися на начальників у разі їх корупції;
- забезпечення преси правом і можливостями викриття корупції.

*Висновки.* Державна служба - це такий вид діяльності, в якій немає дрібниць, тому кожен, хто склав Присягу державного службовця, усвідомлюючи свою високу відповідальність, повинен вірно служити народові України, неухильно дотримуватися Конституції і законів України, сприяти втіленню їх у життя, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, сумлінно виконуючи свої обов'язки. Подолання корупції в Україні сьогодні є мірилом спроможності політико-управлінської еліти управляти державою та реалізувати реформи. Суттю антикорупційної стратегії має бути велика профілактична робота просвітницького характеру та громадського контролю.

Стратегічним напрямом запобігання передумовам корупції та їх нейтралізації є послідовна демократизація всіх сфер суспільного життя, розвиток громадянської свідомості та активності в загальному контексті побудови демократичної держави. Демократизація, відкритість влади, прозорість та зрозумілість для населення державних рішень, діяльності управлінського апарату, державних службовців, розвиток громадянського суспільства - найважливіші важелі подолання корупції в політико-владних відносинах сучасного українського суспільства.

#### **Список використаних джерел**

1. Бакай М. Удосконалення норм чинного законодавства України про кримінально-правові імунітети Президента України, народних депутатів України та суддів у контексті ст. 30 Конвенції ООН проти корупції / М. Бакай // Юрид. Україна : щомісяч. наук. журн. - 2011. - № 5. - С. 84-88.
2. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко. - Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. - К. : ВПЦ АМУ, 2010. - 276 с.
3. Бюрократія і бюрократизм: теорія і практика. - Режим доступу : [www.center.uct.ua/distants/courses/ru01/m4/Cvetkov2.html](http://www.center.uct.ua/distants/courses/ru01/m4/Cvetkov2.html)
4. Детермінанти соціально-економічної нерівності України : монографія / [О. М. Балакірева, В. А. Головенко, Д. А. Дмитрук та ін.] ; за ред. канд. соціол. наук О. М. Балакіревої ; НАН України ; Ін-т екон. та прогнозування. - К., 2011. - 592 с.
5. Ковбасюк Ю. Антикорупційна політика державних органів влади України / Ю. Ковбасюк // Віче : Теорет. і громад.-політ. журн. - 2010. - № 17. - С. 19-22.
6. Корупція в Україні: причини поширення та механізми протидії. Зелена книга державної політики : наук. вид. / С. В. Дрьомов, Ю. Г. Кальниш (кер. авт. кол.), Д. Б. Клименко [та ін.]. - К. : Пріоритети, 2010. - 88 с.
7. Корупція сьогодні, або чому ми її не поборемо // Громадянське суспільство : журн. - 2011. - № 1. - С. 45-52.
8. Корупція як одна з найактуальніших соціальних проблем сучасності. - Режим доступу : [www/carpathia.gov.ua/main/en/publication/content/2027/htm](http://www.carpathia.gov.ua/main/en/publication/content/2027/htm)
9. Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження / С. О. Кравченко. - К. : НАДУ, 2008. - 296 с.
10. Закон України про засади запобігання і протидії корупції // Відом. Верхов. Ради України. - 2011. - № 40. - С. 404.
11. Хавронюк М. І. Науково-практичний коментар до Закону України "Про засоби запобігання і протидії корупції" / М. І. Хавронюк. - К. : Атіка, 2011. - 424 с.