

## ЧАСТИНА 4

### НОВА ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ

Наталія Лікарчук,

*докторка політичних наук, професорка кафедри державного управління Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Україна*

#### РОЗДІЛ 4.1. КАДРОВА КОРУПЦІЯ ЯК «ЕРОЗІЯ» УПРАВЛІНСЬКОЇ СПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВИ

**Анотація.** 3 червня 2022 року Україна стала ближчою до Європейсько-го Союзу – отримала статус країни-кандидата в ЄС. Щоб у майбутньому стати частиною ЄС, ми маємо виконати кілька умов. Серед таких завдань є не просто необхідність, а вимога – реальний «запуск» роботи органів, які мають боротися з корупцією, особливо з таким видом корупції, як – кадрова. Цей вид корупційних діянь базується на взаємовідносинах і взаємозалежності між двома суб'єктами: особами, які мають право призначати на посади або мають можливість «вплинути» на результати виборів, та зацікавленими особами. Небезпека полягає в тому, що в умовах постійних змін суспільно-політичної, економічної та духовно-ідеологічної ситуації виникають нові форми прояву таких корупційних зловживань.

Предметом дослідження є кадрова корупція в органах державної влади.

Методологічна основа роботи визначається специфікою предмета дослідження, де використовуються загальнонаукові методи пізнання (аналіз, синтез, узагальнення, аналогії, класифікація та моделювання); діалектичний і системний методи; структурно-функціональні.

Метою роботи є аналіз кадрової корупції та її негативного впливу на процес управління державними установами.

Антикорупційна політика не повинна бути формальною: не сприймати її як комунікаційні кампанії чи створювати нові антикорупційні структури, ухвалювати величезну кількість законодавчих актів і періодично, і це вже звично для нас, повторювати одні й ті самі озвінки, звіти та звітувати про





Україна з червня 2022 р. більше наблизилася до Європейського Союзу – отримавши статус країни-кандидата ЄС. Але для того, щоби стати частиною ЄС у майбутньому, ми маємо виконати кілька умов. Серед таких завдань стоїть не просто потреба, а невідкладна вимога – реальний «запуск» роботи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а, отже, питання боротьби з корупцією залишилося актуальним для нашої держави навіть під час російської агресії, і, як показує така «прицільна увага» європейських структур до цієї проблеми, корупція є тим внутрішнім «гальмом», що стримує інноваційний розвиток держави.

Сьогодні корупція в Україні стала одним з елементів функціонування держави, вносячи дисонанс в інституційну систему країни, що призвело до занепаду економічної сфери, загрозливих зрушень у свідомості громадян і дало поштовх тотальній недовірі до органів державної влади.

Так, у суспільній свідомості занепокоєність проблемами корупції стає більш гострою, а розуміння та усвідомлення розв’язання цієї проблеми – усе більш песимістичним, і пов’язано це з тим, що довести факти корупції набагато складніше, ніж «звичайні» правопорушення, тим більше, коли цей фактаж приховують або «блокують» найвищі державні посадовці, ігноруючи очевидне невдоволення суспільства. Корупція в Україні перетворилася в тяжку хворобу, особливо небезпечною вона може стати в оборонній сфері, яка є найбільш закритою державною інституцією, тим більше під час російсько-української війни.

В останні роки в Україні ця тема супроводжується безперервними та, інколи, – «приголомшливими» звинуваченнями й корупційними скандалами, що розпочинаються з порушення слідчих дій, активним обговоренням у ЗМІ питань кадрової політики у вищих ешелонах влади, але цим усе й закінчується – далі справи «стоять на місці», а з часом – просто зникають на тлі «наступних», не менш гучних, корупційних скандалів. Значна частина громадян України розцінює такі явища як ознаку «повного розкладання» нинішньої управлінської та політичної еліти, що «знецінює» в нашій державі поняття «еліта».

Проблема корупції в Україні залишається темою, яка не зникала з обговорення на різноманітних політичних шоу, на шпальтах друкованих інформаційних джерел, у виступах політиків, у соціальних мережах – створивши щось схоже на «соціальну пандемію».



Усі питання щодо причин виникнення корупції є не просто актуальними для України, а й наболілими, які постійно «мусуються» засобами масової інформації, політиками, державними діячами на найвищому рівні, трансформувавшись уже у «формальний популізм» та бездіяльність, – попри велику кількість структур, які створювалися з метою запобігання, виявлення та боротьби з цим явищем.

Водночас керівники держави, політики безкінечно обговорювали в ЗМІ, інтернеті корупційні правопорушення, особливо акцентуючи увагу на корупційних діяннях своїх опонентів, виступаючи із сенсаційними заявами про категоричну неприйнятність такого явища. Неодноразово фіксуються факти, як провладні управлінські структури демонстративно підкреслюють державну значимість і «активну діяльність» центральних органів влади в боротьбі з корупцією, не усвідомлюючи (чи не бажаючи бачити очевидне), що реальних результатів – не видно.

На жаль, у соціальних мережах також активно обговорюється та засуджується така поведінка чиновників, але поза увагою залишається поведінка самого населення, яке все ж таки «поблажливо» ставиться до таких правопорушень.

Крім того, ми бачимо, що населення «вимушене купувати» послуги держави-бюрократа, оскільки нав'язаний чиновниками порядок денний взаємовідносин населення і владних структур створює велику кількість штучних адміністративних бар'єрів (наприклад бюрократичну «волокиту»), подолання якої і стає джерелом «бюрократичної ренти».

#### **4.1.1. Ключові чинники виникнення корупції в органах державної влади**

Ми розглядаємо корупцію як соціальне явище й визначаємо її як монополію влади приймати необґрунтовані, неправомірні та немотивовані (часто довільно, інколи одноосібно) рішення, зловживаючи посадовим становищем із метою власної вигоди.

Чим більше розвинуті в державі принципи демократії, тим менше ризиків у країні до зародження корупційних правопорушень.

Причин «розростання» та вкорінення в систему державних інституцій корупції – безліч. Неповага до законів є базовим чинником, який визначає «розростання» в державі корупційних зловживань.



Як уже неодноразово зазначали фахівці, – причинами корупції є політичні, соціально-культурні, економічні, інституціональні, адміністративні, психологічні чинники. Досить важливим чинником є низький рівень моральних принципів як у суспільстві, так і в середовищі державних посадовців та дисфункціональні зв'язки всередині інститутів державної служби [12].

На наше переконання, базовими передумовами виникнення таких дисфункціональних, обмежених та розрегульованих взаємозв'язків у середовищі інститутів державної влади є:

1. Слабкість інтегративних зв'язків суспільства й органів державної влади – передусім інститутів соціального контролю (в Україні це ще і брак досвіду громадських структур).

2. Неефективність «нової» моделі суспільства «в українському виконанні», яка не дає змоги громадянському суспільству, державним посадовцям реалізовувати свої інтереси законними способами.

3. Перебування соціуму в стані «соціальної аномії» [15, с. 21] – насамперед це морально-психологічний стан суспільства, який характеризується:

- розщепленням, дезорганізацією й деградацією системи цінностей і соціальних норм;
- розбіжностями між проголошеними суспільством цінностями й доступністю для людей законних засобів їх досягнення, що мають забезпечувати відповідну поведінку й порядок у державі.

Крім того, важливою особливістю аномічного суспільства є розширення тінювих аспектів соціальної дійсності.

І все ж, ми можемо стверджувати, що причинами корупції є комплекс чинників, який поєднує всі сфери людської діяльності.

Отож, політичними чинниками існування корупції є:

- неможливість реалізації демократичних принципів (з різних обставин);
- зниження реальної політичної конкуренції й переслідування опозиції;
- порушення верховенства закону;
- неефективність функціонування політичних інститутів;
- зменшення довіри до влади і, як наслідок, – відсутність зворотного зв'язку між владою й суспільством;
- зміщення ядра й цілей управлінської політики: від загальнонаціонального розвитку до «обслуговування» олігархічних груп.



Так, економічні чинники корупційних зловживань це завжди збитки для держави, які надзвичайно важко визначити із-за прихованого виду такого типу злочинів.

До основних економічних чинників корупції віднесено:

- неефективність розподілу державних фондів;
- зростання фінансових і матеріальних ресурсів;
- зниження конкуренції, і, як наслідок, – збитки в економічному секторі;
- зростання тіньової економіки;
- погіршення інвестиційного клімату.

На наш погляд, вагомим показником тут виступає той факт, що між ступенем корумпованості суспільства й матеріальним благополуччям громадян існує зворотний зв'язок: чим більше держава вражена корупцією, тим гірше й бідніше живуть громадяни.

Економічні чинники це не лише низька заробітна плата певної категорії посадових осіб, а й широкі повноваження окремих осіб/груп щодо впливу на роботу органів державної влади, бізнесу і громадянського суспільства.

Інституціональними чинниками корупції вважаються:

- високий ступінь «закритості» роботи державних структур;
- «нестача» прозорості в системі законодавства;
- певним чином слабка, інколи «недолуга» кадрова політика, яка допускає поширення «синекур» (щось на кшталт того, що певним особам дають можливість заробляти на безглузких, алогічних та нераціональних процедурах без зайвих зусиль);
- можливість просування по службі, «оминаючи» показники щодо результативності праці на попередніх посадах.

Відповідно, соціально-культурними причинами корупції є:

- деморалізація (моральний занепад) суспільства;
- недостатня/часткова поінформованість громадян, і в підсумку, – зниження рівня комунікації в суспільстві;
- суспільна пасивність до правопорушень державних та політичних персон;
- зростання соціальної нерівності (зубожіння населення);
- неспроможність влади вирішувати соціальні питання;
- посилення організованої злочинності;
- втрата значення поняття «морально-етичні норми»;
- наростання конфліктів та кризових явищ.

До адміністративних чинників корупції віднесено:



- неувага держави і громадян до питань організації державного управління (державний апарат стає нераціональним через некомпетентність, «забюрократизованість», байдужість і халатність працівників);
- низька кваліфікація кадрів;
- нечіткість прописаних службових функціональних обов'язків;
- відсутність відкритих правил відбору та просування по службовій ієрархії;
- недостатність ефективної діяльності правоохоронної системи в питаннях запобігання корупції.

І щодо психологічних чинників, то особа сама приймає рішення: у якому напрямку розвиватися. Тут виникає акмеологічний аспект – частина психології, яка вивчає розвиток людини та простежує можливості досягнення нею вищого ступеня (акме) індивідуального розвитку особистості. Цей напрям має два шляхи розвитку:

перший – прогресивний – акмеологічний або девіантний;

другий – делінквентної поведінки (зі злочинними рисами), що порушує норми суспільства.

Так, в особистості можуть проявлятися як специфічні риси й «деформаційні», які роблять таку особу потенційно готовою до корупційної злочинної поведінки. У першому випадку ми маємо на увазі низьку стійкість до корупційної поведінки. У другому – схильність до злочинного мислення й поведінки.

Загалом, морально-психологічна атмосфера в суспільстві впливає на рівень корупції. Найпоширенішими причинами корупції стають:

- відчуття нестабільності в суспільстві та, часто, – виникнення неузгодженості позицій між органами влади і громадськістю;
- низька заробітна плата, яка не відповідає кваліфікації працівника;
- некомпетентність керівництва.

Зауважимо, що корупційна поведінка – полімотивована, тобто має два базових обґрунтування. Перше обґрунтування – видиме й базується на користі, бажанні забезпечити себе матеріально й нематеріально (наприклад «потішити» себе амбіційно). Інший – де глибока мотивація корупційних вчинків полягає в реалізації ігрових моментів, що функціонує в безсвідомій сфері психіки. І це корупціонеру приносить велике психологічне задоволення. Водночас ігрові моменти корупції



переплітаються з корисними й починають детермінувати (обумовлювати) один одного.

Наявність цих двох основних мотиваційних чинників, з одного боку, і пояснює розростання корупції, з другого – відповідна поведінка реалізується протягом багатьох років, перероджуючись у такий стиль життя.

І відносно рівня моральних принципів, то слушною буде думка А. Парсонса та В. Ротштейна, які зазначають, що витоки корупційної дійсності матеріалізуються не тому, що суспільство вважає їх слушними, а тому, що порядність і чесність у державі не шанується, тому корупція стає повсякденним явищем [14, с. 454–455].

Якщо суспільство розглядає корупцію як складову свого буденного життя, це говорить про те, що майже все населення мислить і діє корумповано. Тут перед фізичною особою постає таке важливе питання, як моральні принципи, недотримання яких може призвести й до персональних втрат.

Україна, отримавши в Брюсселі статус країни-кандидата ЄС, повинна вже сьогодні приймати норми Типового кодексу поведінки (ст. 5.2) для державних службовців Ради Європи, який безпосередньо фіксує поведінку державних осіб із позицій чесності, неупередженості в роботі, вказуючи на інтереси суспільства при ухваленні рішень [10].

У спеціалізованій літературі поведінкова етика державного посадовця розцінюється як атрибут професіоналізму, а також управлінської компетенції [7, с. 18]. Зазначимо, що етика поведінки державного службовця або посадової особи органів місцевого самоврядування має нормативно-деонтологічний (досліджує проблеми моралі та моральності) характер, що на практиці вибудовується через створення відповідних законів, кодексів, інших офіційних документів, які формують не лише єдиний морально-етичний простір державного службовця, а й, з часом, стають традиційними нормами функціонування державної служби.

Звернемо увагу, що саме в морально-деонтологічному характері відносин (про які ми згадували) цементуються приписи, заборони, рекомендації, вимоги, правила, норми та інші імперативи, а також формуються такі виміри морально-етичного простору державного службовця, як гуманізм, вірність службовому обов'язку, патріотизм, професійна честь, доброзичливість, порядність, чуйність, тактовність, делікатність та пунктуальність [11 с. 145].



Ми не будемо доводити, настільки затребуваними для України є ці принципи в професійно-службовій діяльності посадових осіб. Ми говоримо про те, що в Україні склалася така політична й управлінська системи, що будь-якій фізичній особі чи структурі не вигідно бути чесною – краще вирішити питання за, наприклад, матеріальну винагороду, ніж домагатися довго справедливості (особливо це стосується правоохоронної та судової систем).

Корупція це та хвороба, що тяжко лікується з причини важкого діагностування. Корупційну «активність» посадових осіб доповнює моральна готовність самих громадян використовувати вже сплачений адміністративний ресурс.

Корупція в системі органів державної влади стала основною перепоною не лише політичного, економічного, а й духовного відродження країни, реальною загрозою національній безпеці країни, бар'єром на шляху до інноваційних перетворень.

У наукових джерелах досліджено і проаналізовано існування множинних форм (проявів) корупції: на перший погляд – від умовно «простих», на кшталт хабарництва, непотизму, кумівства, фаворитизму, корисних зв'язків (використання знайомства) – так званого «блату» та протекціонізму, «торгівлі впливом» – непотизму корупційного зв'язку (наприклад «телефонне право», «вихід на потрібних людей»), патронажу – особливого виду опіки, «мережі солідарності» – єдності інтересів, завдань, стандартів та взаємної підтримки; – до більш складних, які функціонують у вигляді корупційних схем – лобізму (в негативному значенні – незаконного тиску на представників влади), незаконному розподілі ресурсів і перерозподілі суспільних благ, протизаконній приватизації, беззаконній підтримці й фінансуванню політичних структур (партій), наданні пільгових кредитів і до підтримки певних законодавчих актів парламентом на угоду одному з олігархів чи групі осіб (голосування за прийняття закону, який швидше шкодить державі, ніж приносить користь).

Крім того, в Україні потік нормативно-правових актів дає можливість чиновникам вирішувати питання на власний розсуд. Цьому сприяє те, що законодавчі акти, які є великими за обсягом, створюють ілюзію «наведення порядку», а насправді, усе навпаки, велика кількість таких законодавчих норм – це низька якість нормативно-правової бази в державі [13].





#### 4.1.2. **Форми прояву кадрової корупції в органах державної влади**

Саме про роль кадрів у корупційних правопорушеннях ми будемо говорити як про управлінську аномалію в кадровій політиці, що є надзвичайно небезпечною й загрозливою для розвитку держави, а особливо в Україні.

Так, діяльність посадових осіб, що пов'язана з такими видами корупції, як протекціонізм, фаворитизм, непотизм, клієнтелізм, кумівство та заступництво формують, а отже, і впливають на всю кадрову політику. Непередбачуваність та ризиковість щодо такої кадрової політики, як продаж посад, просування і призначення родичів, друзів, соратників, кумів, прибічників, союзників на особливо високі та прибуткові посади, – несе руйнівні наслідки для всієї державної системи.

Система неформальних адміністративних, політичних зв'язків і послуг веде до виникнення дружніх, сімейних, земляцьких і корпоративних «кланів» і призводить до політичної, економічної, інтелектуальної й силової підтримки своїх «патронів». Ми маємо на увазі протекціонізм (лат. protection – прикриття, захист) як систему впливової підтримки, певне протезе у вигляді захисту, прикриття інколи «притулку» певній особі (наприклад через працевлаштування поза конкурсом або створення його видимості із попередньо відомим «переможцем»).

Кадровий трафік у подібних об'єднаннях здійснюється в обхід офіційних механізмів підбору, навчання й розміщення кадрів на державні посади й характеризується «роздаванням» державних посад, пільг, привілеїв в обмін на підтримку, лояльність, відданість, слухняність та поступливість.

Такі керівники за допомогою протекції використовують потенційно слабких осіб у боротьбі за владу і вплив, отримують додаткові доходи, але не розривають механізми влади й управління. Ми можемо говорити про управлінців-дилетантів з низькою кваліфікацією, заниженою професійною мотивацією, «дефіцитом» морально-етичних принципів, відсутністю такої риси, як відповідальність і набуттям ознак марнотратства, у той час як держава й суспільство втрачає час на здійснення реформ, адже такі «команди» їх реалізувати просто не здатні.

Зазначені вище різновиди корупційних правопорушень в Україні набули масового характеру, швидко стали нормою функ-





може взяти, наприклад, хабар за рішення, яке він ухвалив би в будь-якому разі й без будь-якого конфлікту інтересів, пов'язаного з його діями.

Конфлікт інтересів це купівля/продаж або інші форми рівноцінного/тотожного обміну державно-владних повноважень із метою отримання соціально значимих благ (особливо матеріальних).

Тобто в разі наявності конфлікту інтересів використовуються владні державні повноваження в особистих цілях. Глибина та інтенсивність конфлікту інтересів залежить не лише від особистих якостей державних посадовців, які можуть зумовлювати корисну мотиваційну поведінку, а є показником (сигналом), де важливими є правові, організаційні чинники та моральні недоліки державних службовців.

Конфлікт інтересів як елемент корупції породжує недосконалість законодавчої бази щодо формування державних посад. Посадові особи, як ми бачимо з українських реалій, не зацікавлені у викритті, а тим більше боротьбі з проявами конфлікту інтересів, адже це «зачіпає» їх особисті вигоди та корисні інтереси.

Головний наслідок конфлікту інтересів – погіршення якості виконання функціональних обов'язків та зниження довіри до таких державних структур. Крім того, конфлікт інтересів підриває моральні основи держави і шкодить іміджу країни на міжнародній арені.

Ми можемо «припустити», що конфлікт інтересів на державній службі призводить до «приватизації» держави приватними особами.

Досить цікавим, на наш погляд, є той факт, що матеріальна мотивація не завжди може бути ознакою конфлікту інтересів. Таке бачення особистої заінтересованості не завжди дає змогу швидко виявити й точно встановити наявність конфлікту інтересів в інших ситуаціях, не пов'язаних із матеріальною складовою. Ми маємо на увазі такі поняття, як «належне», «об'єктивне» та «неупереджене» виконання службових обов'язків, що мають, знову ж таки, дещо «розмитий, невиразний та не чітко зафіксований» зміст і наповнення.

Як ми вже зазначали вище, конфлікт інтересів, це ситуація, коли особиста зацікавленість посадової особи впливає або може впливати на «належне, об'єктивне та неупереджене» виконання своїх функцій через порушення функціональних повноважень.





ньо вузьким поняттям, оскільки надає слову «інтерес» іншого забарвлення. У цьому разі до уваги береться не лише матеріальна зацікавленість особи, а й присутня ще одна досить цікава річ, – ігнорується все те, що може викликати його особисту зацікавленість у політичному, професійному, сімейному, дружньому, конфесійному чи сексуальному планах.

Доречно згадати, що в науковий обіг введено таке поняття, як «інша особиста зацікавленість» [13], що тлумачиться як намагання «зробити кар’єру», – отримати підвищення по службі, показати себе здібним, креативним, відповідальним працівником за відсутності для такого висновку об’єктивних даних і показників. Зокрема, «інша особиста зацікавленість» – базується на бажанні отримати вигоду не лише особисто для себе, а і для іншої особи, але в долі якої посадова особа зацікавлена (з різних причин).

Як ми бачимо, такий вид корупції базується на взаємодії та взаємозв’язку двох суб’єктів: з одного боку – осіб, які наділені правом призначати на посади чи мають можливості (усупереч відкритим конкурсам) справляти вплив на результати призначення на посаду, з другого – осіб, які зацікавлені в отриманні таких посад.

Матеріальна зацікавленість є основною й найсуттєвішою ознакою конфлікту інтересів щодо протидії корупції. Конфлікт інтересів із матеріальним мотивом це основа корупції. Це не корупційний делікт (незаконна дія), а ситуація, яка завжди є корупційним злочином.

Конфлікт інтересів у більшості демократичних держав не є об’єктом ні загального, ні юридичного визначення: найчастіше воно з’являється, коли конфлікт уже виник або коли він набуває достатньо загрозованих меж і може стати об’єктом дисциплінарних або кримінальних санкцій [9, с. 144].

Існують країни, де в національному законодавстві міститься правове визначення конфлікту інтересів.

Цікавим для нас є досвід Канади, де прийнято «Закон про конфлікт інтересів», у якому чітко визначаються й описуються ситуації, коли посадова особа, обіймаючи певну посаду і представляючи офіційну владу або виконуючи офіційно державницькі функції чи обов’язки, може дати можливість «просунутися» будь-якій особі на вакантне місце поза конкурсами [10].

Також цікавим прикладом для нашої держави є Міністерський кодекс Великобританії, який містить точні розпорядження, що



застосовуються до членів уряду, з тим, щоби мати можливість уникнути будь-якої «незрозуміло-подвійної» ситуації між виконавчими функціями державних посадовців і особистими інтересами. У розпорядженні чітко зафіксовано, що посадовим особам слід впевнитися, що ніякий конфлікт інтересів не виникне при виконанні публічних обов'язків [10].

Ще одним прикладом для нашої держави є досвід Португалії, де поняття «конфлікт інтересів» включено до законодавства й визначено, що це антагонізм щодо функціонування офіційних обов'язків, особливо за участю фінансових інтересів, і категорично забороняється [10].

Як показує світовий досвід, це відповідно аморальний тип поведінки, що приводить до влади людей некомпетентних, безініціативних, випадкових, не спроможних управляти складною державною системою.

У попередніх підрозділах ми згадували про різні види корупції (протекціонізм, непотизм, фаворитизм, кронізм, кумівство, клієнтелізм і т. д.), які безпосередньо стосуються предмета нашого дослідження.

Отже, така форма корупції, як фаворитизм (милість) – несправедливий і упереджений патронаж осіб, а в державному секторі – призначення на керівні посади своїх фаворитів, незважаючи на те, що вони не мають ні відповідних можливостей, ні досвіду, ні знань, ні освіти, необхідної для виконання таких обов'язків [7, с. 20].

Фаворитизм тісно пов'язаний із явищами непотизму (від лат «nepotis» – онук, племінник) і кронізму (старі звязки), кумівством та клієнтелізмом [2, с. 15].

Непотизм визначається як особлива форма протегування, суть якої розкривається через використання державними посадовцями своїх повноважень щодо надання необґрунтованої, безпідставної та немотивованої пріоритетності одних осіб над іншими.

У ширшому розумінні непотизм це заступництво, опіка, прихильність високопосадовців до певних осіб, незважаючи на рівень їхніх знань, досвіду. Тобто відсутня об'єктивна оцінка таких протезе, особливо їх якостей як фахівців.

Синонімами тут є сімейність і кумівство.

Демократичні держави давно виробили «антинепотичні» правила, наприклад, у Хорватії існує низка критеріїв відносно прийому на роботу в державні структури, що дають змогу уникати проявів таких корупційних зловживань [10].



Словакія виробила нормативні акти, які містять конкретні правила, що стосуються сімейних відносин, регулюючи субординаційні стосунки. Наприклад, існує заборона працювати в одній структурі особам, які пов'язані сімейними відносинами, особливо це стосується підпорядкованості.

Подібна модель прийнята й в Угорщині, але є певні винятки – наприклад, вони стосуються працевлаштування членів однієї родини на роботу за кордоном, але це стосується Міністерства закордонних справ [10].

Інша ситуація в Нідерландах, які є настільки, як вони зазначають, відкритими, що в них не виникає жодних питань щодо проявів фаворитизму (зауважимо, що фаворитизм має й позитивні сторони), але є умова – така особа має відповідати певним критеріям. Рішення приймає кадрове управління на демократичній та прозорій основі. Водночас у Нідерландах прийняті закони, спрямовані на забезпечення доброчесності державних посадовців [10].

Досить цікавою щодо проявів непотизму є позиція Швеції, яка констатує факт того, що проблем і взагалі такого явища, як корупція, у державі не може бути. Позиція держави така, що закони й суспільство «спрямовані на чистоту державної служби» [10].

Отже, існування різних груп інтересів серед посадовців за принципом таких зв'язків створюють ризики для махінацій, афер та шахрайства на рівні функціонування державних інститутів.

Висновок для нас є однозначним: чим сталіші демократичні традиції, тим краще розвинуті державні інституції, а значить – менше ризиків прояву непотизму.

Тема вже згадуваного нами кумівства – це також своєрідна форма кадрової корупції і протегування. Ситуація, коли державний посадовець віддає пріоритет своїм друзям та знайомим, була й залишається злободенною і хворобливою формою корупції в Україні. Саме поняття «кумівство» глибоким корінням іде в минуле, коли ймовірність втрати багатства, а головне втрати влади відкривало можливість брати на державні посади своїх близьких [6].

Кумівство в західних країнах не дає права на «проштовхування» своїх близьких на «прибуткові» посади, і загалом, західна культура управління не сприймає державного діяча, який переступив поріг моральності. Будь-яке просування у світовій демократичній практиці такого «сумнівного фахівця» й за такою ж самою схемою лягає на плечі того, хто його рекомендував.



Принцип кумівства процвітає в Україні, виявляючи всю свою неспроможність та нездатність вибудовувати демократичні зв'язки й ще більше підкреслює корумпованість у системі управління, створюючи для нашої держави репутацію держави-клептократа (влади крадіїв) [13].

Ще один різновид кадрової корупції – кронізм, який розглядається як система влади, що спирається на друзів. В українських реаліях поширена практика, коли роль чиновника й підприємця може одночасно виконувати одна й та ж сама людина, тобто чітка межа між ними відсутня. У нашому суспільстві функціонує особлива форма кронізму, коли регулювання економічної (державної) і ділової сфери життя суспільства здійснюється паралельно державною особою, яка отримує як заробітну плату, так і прибуток від приватного підприємництва

Ще один вид кадрової корупції – заступництво, яке пов'язане з призначенням особи на відповідну посаду чи отримання нею привілеїв через політичну належність або зв'язок. При цьому виникає небезпека критичного падіння рівня професіоналізму посадових осіб у системі державного управління.

Наступна форма кадрової корупції – клієнтелізм (від латинського – кругова порука) – одна з найгостріших соціально-управлінських проблем в органах державної влади України. Це явище вкорінено в систему роботи державних інститутів і пов'язано з підміною службових відносин та характеризується відносинами особистої відданості з боку підлеглих і заступництва з боку керівника [8 с. 74].

Можлива така ситуація, коли клієнтелізм проявляються у формі розбіжності інтересів керівника й підлеглих з інтересами організації. Деструктивний для державної установи вектор інтересів керівника й підлеглих зумовлений не тільки «дефектами» організаційного порядку, а й:

- особистими якостями акторів клієнтських відносин;
- установкою та пристосуванням керівництва на отримання матеріальних благ за рахунок державних структур, незважаючи на моральні цінності та організаційні правила;
- мікрополітизованою культурою, яка характеризується:
  - непередбачуваністю рішень керівника, що можуть прийматися під впливом своїх захоплень (інколи сексуальні пристрасті чи уподобання) і спонтанних поривів та спалаху емоцій;



- відсутністю довгострокового планування;
- слабкістю організації контролю за такими діями;
- широким нерегламентованим простором дій державних службовців.

Тобто це система неформальних зв'язків між індивідами та громадянами, що займають нерівні соціальні позиції, обмінюючись благами, де керівник (вищий за статусом) використовує свій авторитет та адміністративні ресурси для захисту інтересів свого клієнта (не завжди безкоштовно, або така особа йому необхідна для виконання певних доручень).

В адміністративно-управлінському середовищі розростання клієнтелізму призводить до послаблення формальних організаційних зв'язків і перетворення «патрон-клієнтських» відносин у базовий тип управлінських взаємозв'язків, що означає підрич публічного характеру управління.

В економічній сфері клієнтелізм веде до вибіркового перерозподілу організаційних засобів і ресурсів особи чи групи осіб, які мають лояльні відносини з керівництвом.

У правовій сфері розростання клієнтелізму призводить до прийняття законів, які служать вузькогруповим інтересам.

У духовно-моральній сфері це супроводжується формуванням неповноцінної та несумісної зі службовою етикою системи цінностей, яким повинен відповідати передусім керівник.

На рівні суспільства (макрорівень) поява клієнтелізму зумовлена такими чинниками:

– політичними – відсутністю у вищого керівництва держави політичної волі (бажання щось змінювати), яка може проявлятися через імітаційні підходи до реалізації реформ;

– економічними, які характеризуються низькою мотиваційною базою праці та невисокою заробітною платою;

– адміністративно-правовими, що фіксують низький рівень захищеності підлеглих перед керівництвом, слабкою (іноді повною відсутністю) правової бази, ігноруванням проблеми клієнтелізму в правових документах;

– організаційно-управлінськими – відсутністю контролю за порушенням організаційних правил та норм, підбором і просуванням кадрів на основі особистих зв'язків, слабкістю організаційних механізмів етичного контролю й відповідальності державних службовців;



– культурно-історичними, що характеризуються тридиційністю рис української культури праці, специфічним розумінням свободи, практикою прийняття дарування (шанобливе піднесення) подарунків та наданням послуг «потрібним» людям.

Ми можемо стверджувати, що макрорівень причин виникнення клієнтелізму пов'язаний із загальносистемними структурними і функціональними взаємозв'язками соціального організму й розкриваються через загальну розбалансованість таких взаємовідносин, тобто втрату соціальної рівноваги всієї державної системи.

Окремо хотілось би проговорити про лобізм і корупцію, які в Україні крокують «нога в ногу». Швидше за все, ми маємо на увазі те, що лобізм живиться за рахунок налагодження «тіньових» кланів щодо просування своїх інтересів. Зазначимо, що в корупційній системі влади неможливо «культивувати» цивілізований лобізм, який залежить від дотримання законності та правил етики в публічному просторі. Втрати держави від «вузькокорпоративного» просування приватних інтересів досить потужні. Від «нецивілізованого» лобізму потерпає свобода підприємництва і свобода конкуренції.

Ми розуміємо, що через систему лобіювання можна впливати на владні інтереси. За допомогою лобізму бізнес, некомерційні структури беруть участь у розв'язанні суспільно корисних проблем, але водночас лобізм став механізмом створення привілеїв і переваг одних груп над іншими за допомогою тиску недемократичними методами.

Специфіка лобізму така, що він розвивається в «непідвладному» правовому впливі міжособистісних контактів і здатний перероджуватися в корупційні зв'язки [5, с. 172].

Крім того, лобізм може розвиватися у формі безпосереднього діалогу бізнесу і влади. Для лобіста професійно важливим є процес постійного пошуку лояльних чиновників та безпосередніх зустрічей і контактів, під час яких можна домовлятися щодо реалізації приватних інтересів.

Тому неможливо «захистити» чи забезпечити державного посадовця від лобістських контактів, а в разі низьких моральних якостей державного посадовця він може задовольнити будь-які прохання лобіста. Але в цьому питанні існує ще одна сторона, – у разі мінімізації комунікації таких відносин це може бути розцінено як закритість та непрозорість органів публічної влади. Саме



тому цивілізований лобізм повністю залежить від дотримання законності та правил моралі й етики в публічній політиці.

Нагадаємо про ще одну особливість лобізму – він пронизаний корупційною практикою, яка «зафарбувала» позитивну суть цього інституту. Отож, цивілізований лобізм в Україні прийдеться «вживляти» не шляхом установаження позитивних процедур взаємодії бізнесу і влади, а за допомогою створення інфраструктури контролю та відповідальності в системі зв'язків – «бізнес-влада».

Як показує світовий досвід, правове регулювання лобізму не може протидіяти корупції, швидше навпаки – реалізація антикорупційних засобів дасть змогу налагодити цивілізований лобізм.

Головними засобами регулювання лобістської діяльності в Україні може бути адміністративна реформа, яка б забезпечила:

- прозорість діяльності органів державної влади;
- рівний доступ до інформації (бізнес-структур, громадян) та суспільства загалом;
- інституційне обговорення публічно-владних питань за широкої участі громадськості;
- формування інституту незалежної експертизи щодо публічно-владних рішень.

Усе це можливо лише за політичної волі та позиції владної команди.

До кадрової корупції відносять і підкуп групи посадових осіб, які входять до складу органу державної влади, який наділений колегіальними повноваженнями обирати або призначати на державні посади.

Як свідчить світова практика, такий державний орган чи юридична особа не підлягає кримінальній відповідальності, навіть у тому випадку, якщо були «підкуплені» всі посадові особи, які входять до його складу. Але водночас світовий досвід показує, що у разі встановленні факту підкупу, наприклад, парламентської більшості – загалом, законодавчий орган повинен бути розпущений як корумпована структура законодавчої гілки влади й мають бути призначені нові вибори. Ми можемо згадати нашу українську дійсність, коли, попри публічні заяви в засобах ЗМІ, багатьох відомих осіб, що у Верховній Раді «роздають» гроші за «потрібне» голосування, але, як бачимо, ніякого реального розслідування чи порушення кримінальних справ не було, а парламент продовжує працювати у звичному (швидше комфортному) для себе режимі.



Як ми розуміємо, формування (зміна) законодавства чи нормативно-правової бази здійснюється правлячим класом, який може задіяти всі механізми для викривлення антикорупційної державної політики в приватних інтересах. Ми говоримо про зловживання, а часто і свавілля законодавчими та регулятивними ресурсами публічної влади при зовнішньому дотриманні формальних процедур законодавчої й нормативно-правової діяльності.

Отже, зловживання законодавчими та регулятивними ресурсами публічної влади призводить до того, що діяльність правлячих політичних сил є корупційною і формально-легітимною – функціонуючи в рамках законів, хоча часто й неправових і таких, що шкодять державним інтересам.

До кадрової корупції відносять також феномен «кришування», який проявляється у вигляді нав'язування чиновниками комерційним структурам «псевдопослуг» щодо захисту їх інтересів від законного й незаконного втручання державних структур – контролюючих та правоохоронних органів від ніби «недобросовісних» конкурентів, а також від незаконних вимог із боку злочинних груп.

За певних умов до кадрової корупції зараховують і підкуп виборців, а також посадових осіб, які уповноважені визначати результати голосування у виборчих округах.

До кадрової корупції відносять і корупційні діяння, пов'язані з посередниками, які можуть і не бути державними службовцями (референти, секретарі, радники, аналітики, помічники, експерти).

До кадрової корупції належить і допуск до участі у виборах представників злочинних угруповань, коли представники відповідних державних інституцій «закривають очі» при перевірці персональних чи біографічних даних претендентів на такі високі посади.

Такі вагомні складові професійної підготовки державних службовців, як рівень освіти, стаж роботи, моральні якості, як правило, в Україні стали – неважливими, несуттєвими та другорядними.

Варто зауважити, що кадрова корупція впливає на внутрішню культуру та організаційну продуктивність. Так, державні посадовці з невисокими/обмеженими моральними (духовними) установками та принципами становлять небезпеку для функціонування органів державної влади, адже знижується рівень доброчесності та порядності.

Висока корпоративна культура це система цінностей і переконань, яка є мотиватором для персоналу, а її відсутність призво-



дить до корупційних практик у процесі селекції кадрового складу, легалізуючи хибні (помилкові) типи стандартів мислення й поведінки. У разі, коли за такими корупційними діяннями стоять керівники, це руйнує не лише довіру до керівництва органів влади, а й формує токсичну етичну модель поведінки.

На думку Пельтє та Блата, поведінка керівництва – суттєвий чинник, який сприяє практиці протегування, і такі керівники стають головними винуватцями у «вкоріненні» корупції. Крім того, такі «призначенці» або не сприймаються, або не підтримуються іншими працівниками, часто вони не впевнені у своїй подальшій кар'єрі без відповідної протекції [4, с. 11].

Важливим показником «зрілості» політичної системи державного управління є вироблення адміністративної етики як виду професійної етики, яка:

- окреслює моральні принципи поведінки посадових осіб, що обов'язково повинні бути спрямовані на практичні потреби держави та громадянина;
- адресована в русло утвердження закономірностей і тенденцій формування службових відносин;
- спрямована на формування традиційних цінностей, які мотивують поведінку державних посадовців;
- сконцентрована навколо організації моральних вимог до форм, методів і стилю службової діяльності у сфері державного управління.

Водночас небажання, невміння чи уникнення виходу зі «старої площини» управління провокує чимало проблем в Україні. Тут доречно згадати, що важливим для злагодженої роботи в органах державної влади є морально-психологічний клімат, а саме кадрова корупція й руйнує такі відносини. Адже за морально-психологічним кліматом стоїть стійкий емоційний стан колективу, що виявляється через настрої людей, думку відносно важливих матеріальних і духовних цінностей. Дух колективізму, схожість емоцій і вчинків, аура морального комфорту, іноді відчуття «захищеності» працівника своїм керівником багато в чому визначає дух колективізму, довіру та складає основу високої моральності, етики й соціального оптимізму персоналу державних інституцій.

Важливо зауважити, що кадрова корупція вважається однією з форм порушення прав людини, адже відповідно до Декларації про права і свободи людини і громадянина, громадяни країни ма-



ють рівне право доступу до будь-яких посад у державних органах влади відповідно до своєї професійної підготовки й без будь-якої дискримінації [3].

Ми стверджуємо, що кадровий тендер на заміщення державних посад може здійснюватися формально, не виходячи з управлінських здібностей майбутнього керівника, а завдяки бажанням «підібрати» зручні для себе кадри. І тут виникає питання про кадрове середовище державного управління, а значить і про його ефективність.

Зазначимо, що демотивована команда зі зниженою ефективністю роботи також входить у «ціну» помилки кадрової політики держави. У цьому разі ми можемо говорити про репутаційні втрати, а це також «ціна» помилки, яку відносять до корупції та є віддзеркаленням кадрової політики держави.

Доречно згадати і про те, що такі «помилки» наповнюють негативним змістом імідж держави на міжнародному рівні, породжуючи різноманітні скандали й певне «нерозуміння» зарубіжними інституціями нашого ставлення до корупції.

В окремих державах одним із важливих джерел кадрової корупції є родинні та етнічні клани, які ставали впливовими суб'єктами кадрової політики (особливо в регіонах).

Джерелом неформальної практики української кадрової політики можна назвати й соціально-корпоративний відбір (колишні партійні та промислові групи).

Як бачимо, в основному причинами кадрової корупції є «непрозорі» призначення на «корупційно небезпечні» посади. Такі призначення визначаються як одна з форм корупційних проявів.

Отже, на нашу думку, формами корупційних порушень, які можна віднести до кадрової корупції, є:

- призначення на посаду за плату (грошова винагорода чи купівля посади);
- формування в державних органах влади атмосфери «кланової замкнутості»;
- «кристалізація вертикалі влади» під приватні інтереси конкретного керівника;
- ігнорування вимог і норм законодавства щодо наповнення кадрової політики держави;
- вплив тіньових і кримінальних структур на роботу органів державної влади;



– призначення на посаду шляхом особливого (швидше власного) рішення керівника, без дотримання конкурсних процедур.

Щодо останнього зауваження, то відмітимо, що в демократичних державах відповідно як до національних правових норм, так і згідно з міжнародними нормами проводяться конкурси на заміщення посад, у яких реально оцінюється професійний рівень претендента, його моральні якості та фактичні – за наявності позитивних показників на попередньому місці роботи. Тобто конкурси проводяться не формально, а відповідно до встановлених нормативно-правових норм та суспільно значимих вимог.

Звичайно, суттєве значення в Україні як джерело кадрової корупції має забезпечення невеликої престижності державної служби (крім керівних посад), яка не створює привабливих умов для припливу висококваліфікованих державних посадовців.

Так, на порядку денному постає проблема прийняття рішень, яка має магістральний характер і залежить від особистісного фактора, який включає знання, досвід, інтуїцію, вміння переконувати, комунікувати та психологічні особливості.

#### **4.1.4. Кадрова корупція в Україні та механізми її профілактики**

В Україні сформувалася ситуація на кшталт так званого «ганджового» (хибного) кола: коли в державі закріпилися і працюють офіційно заборонені засоби або до них відсутній відкритий доступ (наприклад уже згадувана правоохоронна та судова системи), що, з одного боку, знижує довіру до державних інституцій, з другого – послаблює легітимність політичної системи держави.

Причини кадрової корупції потрібно аналізувати в наукових працях, порушувати питання в ЗМІ та соціальних мережах, «не заговорюючи» проблему. Такі питання повинні виноситися на порядок денний громадськими організаціями, журналістами, науковцями і, нарешті, після ретельного аналізу – фіксуватися в законодавчій базі (а це робота парламенту як колегіального органу) не лише як корупційні діяння, а і як злочини. Тим більше, що Європейський Союз вказує нам на існування корупції як найбільшої нашої проблеми в розбудові держави.

Аналізуючи кадрову політику в Україні, можна зазначити, що існує певне небажання адміністративних, політичних еліт, навіть



наукової спільноти (через відсутність наукових праць, пов'язаних безпосередньо з таким поняттям, як «кадрова корупція») розглядати цю проблему. Ми можемо говорити про відсутність правового регулювання в цій сфері, а це означає, що існує навіть відкритий та необмежений простір для суб'єктивного свавілля, самоправства вищих посадових осіб у всіх його формах.

Звичайно, для України принциповим питанням є кадрова політика, де як первинний принцип формування кадрового складу державних посадовців при призначенні на посаду повинні враховуватися професійна та службова діяльність, ділові якості, креативність, комунікабельність [1, с.41]. На нашу думку, такі досить абстрактні та розмиті поняття, як «професійна діяльність», «службова діяльність», «ділові якості державного посадовця» на практиці мають характер «без обов'язків», тобто цей принцип не зовсім наповнений конкретними функціями.

Зауважимо, що всі державні функції й державні інститути тим і відрізняються від підприємницьких (бізнесових) структур, що не повинні приватизовуватися через продаж чи купівлю місць у державних структурах. На державній службі повинні бути професіонали, для яких критерієм їх роботи є відповідальність перед суспільством, інтереси держави, моральні норми і врешті-решт – закон. Якщо в державі не працює закон, тоді відкриваються «двері» для корупції.

Україна повинна визнати, що, порушуючи кадрове законодавство, вона підписується під однією з форм корупційної практики – кадровою корупцією, і поки будуть тривати такі практики, ми не можемо говорити про прозору, відповідальну кадрову політику держави й неупереджену систему не лише прийняття рішень, а і їх виконання.

І тут постає питання, а хто повинен відслідковувати якість кадрової політики в державі? За такої системи антикорупційних інституцій, яка функціонує в нас (особливо з погляду кількісного показника), вони неспроможні подолати корупційні правопорушення, і тут важливу роль має відіграти громадянське суспільство.

Світовий досвід накопичив велику кількість різноманітних механізмів боротьби з корупцією, а головне – профілактичних та запобіжних заходів безпосередньо щодо кадрової корупції.

Значимим є те, що суспільство й особливо політична еліта, яка прагне влади, повинні мати одне розуміння виходу з такої ситуації.



На жаль, у нашій державі ми не виробили однієї точки зору, одного бачення щодо запобігання кадровій корупції в державі. Тому й досі продовжується практика призначення на посади через застосування недемократичних механізмів, а саме протекціонізму, фаворитизму, непотизму, кумівства, клієнтелізму та «нецивілізованого» лобізму.

Ми хочемо звернути увагу саме на профілактику корупції, тобто запобігання їй. Будемо говорити про комплекс засобів, спрямованих на боротьбу з корупцією на ранніх стадіях її проявів. Профілактика дає змогу зменшити витрати, зняти гостроту соціальних проблем і повернути процес у сприятливе русло.

Профілактичні засоби в процесі протидії корупції досить широкі й багатогранні. Вони пронизують весь механізм і процес правового регулювання, присутні при формуванні позитивного права (права, чинного в цьому суспільстві) і фактичних обставинах об'єктивної реальності.

Отже, профілактика корупції та усунення її причин і джерел може здійснюватися за допомогою таких заходів, як:

- формування в суспільстві нетерпимості до корупційної поведінки;

- антикорупційна експертиза (моніторинг) правових актів і практика правозастосовчої діяльності;

- правове «просвітництво» і «виховання» антикорупційної свідомості населення;

- пред'явлення відповідного законодавчого акта щодо порядку кваліфікаційних вимог до громадян, які претендують на державні посади;

- визначення як бази/причини для звільнення особи, яка займає державну посаду, включену в перелік, установлений нормативними правовими актами держави, із застосуванням усіх норм юридичної відповідальності, у разі відсутності інформації про свої доходи, надання недостовірних даних чи неповної інформації про своє майно;

- упровадження в практику кадрової роботи органів державної влади при призначенні на вищі посади в державі, лише за умови бездоганного й ефективного виконання своїх службових повноважень та позитивних досягнень у роботі;

- розвиток інститутів громадянського суспільства й парламентського контролю за дотриманням законодавства в державі щодо протидії корупції.



Як бачимо, постійна робота з правовим полем є базовим елементом профілактики корупції.

В Україні за останні роки практично не один документ, який характеризує соціально-економічну й політичну сферу в країні, не обходиться без нагадування про необхідність рішучої боротьби з корупцією. Корумпованість української політичної, управлінської, економічної системи, окремих інститутів, підприємницьких структур, втягнення в систему корупційних відносин значної частини населення – давно стало проблемою, що викликає підвищену увагу як усього суспільства, так і міжнародної спільноти. Ми анонсуємо, що корупція як соціальне явище є наслідком недосконалості та неефективності «обслуговуючих» суспільство державних інститутів.

Більш складним є процес боротьби з цим соціальним явищем. Складність боротьби з кадровою корупцією базується на тому, що такий вид корупції має не лише прикритий, «камуфляжний» характер функціонування, але й певною мірою має взаємоузгоджений характер дій. У більшості випадків корупція не спричиняє нарікань (скарг, претензій), оскільки обидві сторони отримують вигоду від незаконних дій. Навіть вимагання хабара не завжди буде оскаржуватися, оскільки громадяни (юридичні і фізичні особи) не завжди довіряють структурам, які мають вести боротьбу з корупцією. На це є й об'єктивні, і суб'єктивні причини: корупційні діяння здійснюються в складних, специфічних і конфіденційних видах державної діяльності, де «непрофесіоналу розібратися» складно.

В Україні боротьба з корупцією повинна розпочинатися з поновлення довіри й поваги до державних інституцій і державних посадових осіб.

Важливим чинником у боротьбі з кадровою корупцією є професійне мислення, що наповнене духовно-практичною діяльністю, яка спрямована на створення раціонально-інтелектуальних компонентів свідомості суб'єкта управління. Це особливий вид інтелектуально-пізнавальної діяльності людини, ядром якого є когнітивна готовність розуміти, що таке методи управління, стиль управління, правила управління, і взагалі, що таке управляти величезним державним механізмом.

Стиль управління це спосіб функціонування професійної картини світу проаналізовано в [12]. Стиль професійного мислення



українського чиновника слід розглядати з урахуванням загально-носоціологічних закономірностей усієї соціально-управлінської системи. Стиль професійного мислення українського чиновника – це похідне від свого часу й загальної системи управління. Відмітимо, що всі трансформації в суспільній свідомості й мисленні позначаються й на рівні професійної групи чиновників. Ми можемо стверджувати, що чиновники виступають такою соціальною групою, яка орієнтована і відображає цінності, які є типовими для основної маси населення країни.

Домінуючий тип управлінської культури державних посадовців в Україні визначається традиційними цінностями «адміністративної держави», тобто сьогодні для нас демократичні цінності ще не стали абсолютом у свідомості як громадян, так і чиновників. Ми говоримо про авторитарно-функціональний тип управління: у ньому поєднано риси патримоніальної та раціональної бюрократії з певними видозмінами, модифікаціями, які швидше за все викликані специфікою управління й мислення.

На стиль професійного мислення державного посадовця впливає не тільки попередній досвід роботи, а й вітальний (пам'ятний) досвід [15, с.24], який прийшовся в нашій державі на період реформ від різних «реформаторів», які «успішно» їх запускали, але з часом губилися в потоці обіцянок, звітів, запевнень про «краще завтра». Варто відмітити, що в процесі формування стилю мислення (ми згадували про нього в попередньому підрозділі) відбувається поступова зміна впливу від знань отриманих у процесі здобуття освіти й початку трудової діяльності через самоосвіту – підвищення кваліфікації.

Можна стверджувати, що поступово наша система державного управління відходить від патримоніальної моделі бюрократичного управління, оскільки пріоритетними стають вимоги щодо слідування інструкціям, дотримання обов'язків щодо посадових функцій, а «служіння» керівництву лише починає відходити на задній план.

На стиль професійного мислення чиновників впливають культурно-історичні особливості розвитку держави. На сьогодні в Україні є ознаки раціонально-бюрократичної моделі управління з певними елементами соціального менеджменту (реформаторський рух) з додаванням, як ми вже зазначали, патримоніального типу.



Для формування стилю професійного мислення сучасного державного посадовця, а значить «відходом» від корупційного мислення і старого стилю управління повинно стати:

- посилення мотивації щодо ефективної праці;
- чітке слідування законам;
- приведення структури органів влади у відповідність із потребами суспільства й державних інтересів;
- посилення авторитету державних посадовців через престижність роботи;
- налагодження системи професійного навчання через систему підготовки, перепідготовки кадрів чи підвищення кваліфікації.

Отже, для подолання кадрової корупції в Україні необхідно:

- розробити правову базу, яка враховувала б таке поняття, як «кадрова корупція» з її різновидами та реалізацією на практиці таких правових дій;
- здійснювати ретельний відбір на державні посади;
- контролювати (принаймні громадськими структурами) правильність застосування процедури призначення на такі посади;
- використовувати принцип ротації кадрів на всіх рівнях, і лише за тієї умови, коли посадовець на попередній посаді показав позитивні результати в роботі;
- здійснювати антикорупційну профілактику в середовищі державних посадовців;
- упроваджувати принципи профілактики щодо конфлікту інтересів у системі державної служби;
- посилити норми відповідальності за фактами приховування або спотворення кадрової політики;
- включати в програми посадового розвитку (кар'єрного зростання державних посадовців) вимоги антикорупційного характеру;
- запровадити принцип прозорості при проведенні конкурсів на заміщення посад;
- створити умови для повної відкритості і прозорості під час формування резерву кадрів;
- звертатися (при призначенні на посаду) до конфіденційної інформації з попередніх місць роботи;
- застосовувати внутрішньовідомчі чинники та контроль в органах державної влади.

Окремо зазначимо, що досить важливим тут є питання кадрового резерву в системі роботи органів державної влади та її інсти-



туцій. Кадровий резерв в Україні є слабкою «ланкою» кадрової політики, адже за такого призначення на посади, як у нашій державі, він не надто цікавить вище керівництво.

Розглядаючи заходи щодо найбільш ефективної боротьби з корупцією, можемо говорити і про продуману та своєчасну за соціально-технологічним оснащенням кадрову політику, а також позитивну (заохочення) і негативну (покарання) мотивацію державних посадовців за антикорупційну поведінку.

Фактично ми говоримо про підвищення відкритості та прозорості формування кадрової політики держави.

Україна сьогодні перебуває в стані війни з російською федерацією, тому питання корупції, на перший погляд, ніби відійшли на другий план, але насправді це не так. Уже неодноразово в соціальних мережах та ЗМІ з'являються повідомлення про відродження старих схем «розпилу» бюджетних коштів, про продаж гуманітарної допомоги в торговельних мережах, про «відкати» на митниці. Найнебезпечнішим у цій ситуації є те, що офіційні структури «кричать» – «такими повідомленнями не розхитуйте ситуацію, особливо у воєнний час». Частково з такою риторикою можна погодитися, але корупція під час війни це подвійний злочин. Зазначимо, що антикорупційну систему в Україні й до російсько-української війни не назвемо ефективною. Ми приєднуємося до думки волонтерів, військових, громадянського суспільства загалом, що парламент мав би прискорити розгляд законопроекту № 7348 про посилення відповідальності за корупційні діяння під час війни.

**Висновки.** Корупцію сьогодні можна назвати досить поширеним видом злочинності, адже вона стала ледве не головним способом економічного «розвалу» країни, руйнуючи систему державної влади й управління, підриваючи ринкові реформи, криміналізуючи й деформуєючи правову свідомість суспільства.

На жаль, корупція стала невід'ємною рисою влади та системи управління в Україні: це явище характерне для більшості управлінських структур, а особливо такі діяння вкорінилися в законодавчу, виконавчу гілки влади, в органи місцевого самоврядування, правоохоронні структури, а також контрольно-наглядові органи виконавчої влади.

Як і в будь-якому складному соціальному явищі, в корупції не існує єдиного канонічного та універсального визначення. Най-



більш ємне й коротке визначення корупції – це зловживання публічною владою заради власної вигоди.

У сучасній науковій думці розглянуто великий масив чинників і умов виникнення корупційних злочинів, виділяючи адміністративні, економічні, політичні, соціально-культурні фактори.

Сьогодні накопичений великий пласт і певний досвід щодо типології корупції. Найбільш поширеним видом корупції є кадрова корупція, що базується на взаємних стосунках і взаємозалежності між двома суб'єктами: з одного боку – особи, які наділені правом призначати на посади або мати можливості справляти вплив на результат виборів, з другого – зацікавлені особи в отриманні таких посад. До кадрової корупції віднесено й підкуп групи посадових осіб, які належать до складу органів державної влади, що наділенні повноваженнями колегіально вибирати, призначати на державні посади і звільняти з них. При цьому сам орган державної влади як юридична особа не підлягає кримінальній відповідальності (загальносвітова практика), навіть за умови підкупу всіх посадових осіб.

У цілому розглянуті в роботі прояви корупції, будь-яким чином пов'язані з підкупом посадових осіб. Часто їх відносять до так званої «жорсткої» або явної корупції. Водночас у світовій практиці досить поширена і, на перший погляд, «проста» або «неочевидна» корупція, тобто не явно виражені корупційні дії, які зараховують до так званої – «м'якої» корупції, а це фаворитизм, непотизм, кумівство, протекціонізм, патронаж.

Небезпека полягає в тому, що в умовах постійної зміни соціально-політичної, економічної й духовно-ідеологічної ситуації в життєдіяльності суспільства з'являються нові форми прояву корупційних зловживань. Виникає потреба постійного моніторингу стану й еволюції цього явища з метою вчасної реакції антикорупційних органів, органів державної влади та громадянського суспільства щодо запобігання та вироблення ефективних антикорупційних заходів.

Політика протидії корупції не повинна бути формальною. Нашій державі слід розробити концепцію функціонального механізму соціально-правового контролю за корупційними злочинами та розширити правову діяльність в аспекті реалізації її запобіжної функції у сфері протидії корупції.

Необхідно докорінно змінювати елементарний, формальний підхід до протидії корупції – не сприймати її як комунікативні





6. Корупція й кумівство турбують українців найбільше – опитування. Знай UA. 2021. URL: <https://znaj.ua/news/society/5060/-korupciya-i-kumivstvo-hvilyuyut-ukrayinciv-najbilshe-socopituvannya.html>

7. Лікарчук Н. В. Фаворитизм як прояв корупції та управлінської некомпетентності. *Вісник Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. Державне управління*. 2019. Вип. 1. С. 17–22.

8. Мамонтова Е. В. Клієнтелізм як політико-психологічний феномен. *Актуальні проблеми політики*. НУ «ОЮА», Південноукр. центр гендер. проблем. Одеса : Видавн. дім «Гельветика», 2020. Вип. 66. С. 69–75.

9. Пастух І. Д. Межі службових та представницьких повноважень у конфлікті інтересів. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 10. С. 140–145.

10. Підбережник Н. П. Антикорупційна політика в країнах Західної Європи: досвід для України. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 37. С. 123–132.

11. Янченко Г. Імітація бурхливої діяльності. Як НАЗК «розслідує» конфлікт інтересів. Українська правда. 2019. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2019/02/21/7207280/>

12. Hubert L., Hoekstra A. Integrity management in the public sector: The Dutch approach. BIOS, The Hague. 2016.

13. Lambsdorf J., Beck L. Korruption als Wachstumsbremse. *Aus Politik. Zeitgeschichte*. Bonn. 2009. no 3–4. P. 19–25.

14. Persson A., Pothstein B., Teorell J. Why anti-corruption reforms fail: systemic corruption as a collective action problem. *Governance*. 2012. № 26 (3). P. 449–471.

15. Philp M. The Definition of Political Corruption. *Routledge Handbook of Political Corruption*. Heyavood Paul M., ed. London ; Nev York : Routedge, Tayloy & Francias Group. 2015. P. 17–29.

## References

1. Volkova, N., Krasnoshtan, Zh. (2019), Suchasna kadrova polityka: napriamy ta instrumenty realizatsii [Modern personnel policy: directions and implementation tools] L'OHOOZ. Mystetstvo naukovoï dumky, (VIII), pp. 40–42 (in Ukrainian).

2. Dorosh, L., Ivasenko, O. (2015), Nepotyzm yak polityko-pravova problema ukrainskoho derzhavotvorennia [Nepotism as a political and legal problem of Ukrainian state formation], Humanitarian Vision (in Ukrainian).

3. Zahalna deklaratsiia prav liudyny. (1948), Pryiniata i proholoshena rezoliutsiieiu Heneralnoi Asamblei OON vid 10 hrudnia 1948 roku. Verkhovna Rada Ukrainy.

4. Kazmirenko, L. I., Kudermyna, O. I. (2018), Teoretyko-metodolohichni doslidzhennia koruptsii yak psykholohichnoho fenomenu [Theoretical and



methodological studies of corruption as a psychological phenomenon]. Yurydychna psykholohiia, II (23). pp. 2–19 (in Ukrainian).

5. Koval, N. (2014), Neobkhdnist vprovadzhenia instytutu tsyvilizovanoho lobizmu v Ukraini [The necessity of introducing the institute of civilized lobbying in Ukraine], Investytsii: praktyka ta dosvid, XVIII, pp.170–175 (in Ukrainian).

6. Koruptsiia i kumivstvo turbuiut ukrainsiv naibilshe – opytuvannia. (2021). Znai UA, Retrieved from: <https://znaj.ua/news/society/5060/-korupciya-i-kumivstvo-hvilyuyut-ukrayinciv-najbilshe-socopituvannya.html>

7. Likarchuk, N. V. (2019), Favorytyzm yak proiav koruptsii ta upravlinskoj nekompetentnosti [Favoritism as a manifestation of corruption and managerial incompetence] Visnyk Kyivskoho natsionalnogo universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Derzhavne upravlinnia, I pp.17–22 (in Ukrainian).

8. Mamontova, E. V. (2020), Klientelizm yak polityko-psykholohichniy fenomen [Clientelism as a political and psychological phenomenon], Aktualni problemy polityky; NU «OIuA», Pivdenoukr. tsentr hender. problem, Odesa : Vydavnychiy dim «Helvetyka». Is. 66. pp. 69–75 (in Ukrainian).

9. Pastukh, I. D. (2018), Mezhi sluzhbovykh ta predstavnytskykh povnovazhen u konflikti interesiv [Limits of official and representative powers in conflict of interests], Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo, Is. 10, pp. 140–145 (in Ukrainian).

10. Pidberezhnyk, N. P. (2013), Antykoruptsiina polityka v krainakh Zakhidnoi Yevropy: dosvid dlia Ukrainy [Anti-corruption policy in the countries of Western Europe: experience for Ukraine], Efektyvnist derzhavnogo upravlinnia, Is. 37. pp. 123–132 (in Ukrainian).

11. Yanchenko, H. (2019), Imitatsiia burkhlyvoi diialnosti. Yak NAKZ «rozsliduie» konflikt interesiv [Imitation of violent activity. How NAKC «investigates» a conflict of interests], Ukrainska pravda, Retrieved from: <https://www.pravda.com.ua/columns/2019/02/21/7207280/>

12. Hubert, L., Hoekstra A. (2016), Integrity management in the public sector: The Dutch approach. BIOS, The Hague.

13. Lambsdorf, J., Beck, L. (2009), Korruption als Wachstumsbremse. Aus Politik. Zeitgeschichte, Bonn. no 3–4. pp. 19–25.

14. Persson, A., Pothstein, B., Teorell, J. (2012), Why anti-corruption reforms fail: systemic corruption as a collective action problem, Governance, 26 (3). pp. 449–471.

15. Philp, M. (2015), The Definstion of Political Corruption. Routledge Handbook of Political Corruption. Heyavood Paul M., ed. London, Nev York, Routedge, Tayloy & Francias Group. pp. 17–29.

