

*Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).  
Спеціальність – 281.  
Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 9.*

**DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.9.17>**

**УДК 351.74:328.185: 477**

*Н. Л. Шпортюк,*

*к. держ. упр, доцент, доцент кафедри менеджменту і права,  
Дніпровський державний аграрно-економічний університет*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1941-8522>*

*М. Ю. Шумаков,*

*здобувач освітньо-наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування,  
Дніпровський державний аграрно-економічний університет*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0009-3563-5675>*

## **ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ПСИХОЛОГІЧНИХ ТА ПОЛІТИКО ПРАВОВИХ ЗАСАД КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

*N. Shportiuk,*

*PhD in Public Administration, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of Management and Law,  
Dnipro State Agrarian and Economic University*

*M. Shumakov,*

*Recipient of the educational and scientific degree of Doctor of Philosophy from  
specialty 281 Public management and administration,  
Dnipro State Agrarian and Economic University*

## **CONNECTION OF PSYCHOLOGICAL AND POLITICAL AND LEGAL INSTITUTED CORRUPTION IN BODIES OF STATE AUTHORITY**

*Корупція в Україні є системною та тотальною, це ключова проблема на шляху розвитку країни. Вона уповільнює економічне зростання країни, руйнує соціальну та політичну системи, а також перешкоджає руху України до міжнародних співтовариств, союзів, альянсів. Нинішні методи боротьби з корупцією не є ефективними, оскільки не впливають на початкову причину її появи. Фактично боротьба з корупцією націлена на припинення окремих проявів корупції або усунення її наслідків. Саме пошук початкових причин, основ появи корупції може дати значний ефект боротьби з нею. Можливості та інструменти державних органів влади мають бути націлені насамперед на усунення причин появи корупції, щоб вона перестала бути тотальною та системною. Тільки після цього є сенс боротися з окремими фактами.*

*Корупція є не просто системною на всіх рівнях влади, вона автоматично відтворюється та невідривно супроводжує діяльність кожного державного службовця. Причини такого виникнення є психологічними, але вони підкріплені основним законом України. Фактично будь-яка людина, яка стає державним службовцем, через деякий час буде учасником корупційних дій.*

*Заміна чиновників не може допомогти, оскільки є великі ризики, що нові держслужбовці стануть корупціонерами. Посилення покарання за корупційні дії та вдосконалення методів контролю не може дати значних результатів, оскільки чиновники в органах контролю також є корупціонерами.*

*Кожен держслужбовець є перш за все людиною, тому причини її поведінки можна дослідити за допомогою психології. Мотивація до дій, особливо протиправних, має деяку структуру, яка має бути вивчена. Саме робота зі структурою мотивації допоможе віділити людей, які виконують свої посадові обов'язки від людей, які виконують інші – протиправні (корупційні) дії. Законодавство України, у свою чергу, має сприяти появі та просуванню в органах влади людей із «правильною» мотивацією та припиняти появу людей з іншою мотивацією.*

*Corruption in Ukraine is systemic and total, it is a key problem on the way to the country's development. It slows down the country's economic growth, destroys social and political systems, and also hinders Ukraine's movement towards*

*international communities, unions, and alliances. The current methods of combating corruption are not effective because they do not affect the initial cause of its appearance. In fact, the fight against corruption is aimed at stopping individual manifestations of corruption or eliminating its consequences. It is the search for the initial causes, the foundations of the appearance of corruption that can give a significant effect of fighting it. The capabilities and tools of state authorities should be aimed primarily at eliminating the causes of corruption so that it ceases to be total and systemic. Only then does it make sense to deal with individual facts.*

*Corruption is not just systemic at all levels of government, it is automatically reproduced and inextricably accompanies the activities of every civil servant. The reasons for this occurrence are psychological, but they are supported by the basic law of Ukraine. In fact, any person who becomes a public servant will, after some time, be a participant in corrupt practices.*

*Replacing officials cannot help, as there are great risks that the new civil servants will become corrupt. Strengthening the punishment for corrupt actions and improving control methods cannot produce significant results, since officials in control bodies are also corrupt.*

*Each civil servant is, first of all, a person, so the reasons for his behavior can be investigated with the help of psychology. The motivation for actions, especially illegal ones, has some structure that needs to be studied. It is work with the structure of motivation that will help to separate people who perform their official duties from people who perform other illegal (corrupt) actions. The legislation of Ukraine, in turn, should promote the appearance and advancement of people with the "right" motivation in the authorities and stop the appearance of people with other motivations.*

**Ключові слова:** *влада, корупція, конституція, психологія, мотивація, державні службовці.*

**Keywords:** *power, corruption, constitution, psychology, motivation, civil servants.*

**Постановка проблеми:** Метою статті є дослідження мотивації державного службовця, який вчиняє корупційні дії та основний закон України, який є причиною та основою такої мотивації службовця.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Серед науковців, які займалися вивченням проблемних питань влади, корупції в органах державної влади, психології та мотивації державних службовців, щодо вчинення корупційних дій, механізмів подолання схильності до протиправної поведінки державних службовців, можемо відмітити наступних діячів: Бабенко К., Буряк, Т., Гвоздецький В., Косач І., Лазаренко С., Луцька К., Славкова О., Сухоставець А. та ін.

**Ціль статті.** Головною метою цієї роботи є дослідження взаємодії окремих статей Конституції України та корупції в органах влади як системного явища.

### **Виклад основного матеріалу**

Для системного уявлення чинників розвитку ціннісно-професійних орієнтацій держслужбовців використали онтологічне моделювання. Однією з найважливіших функцій онтології – функція інтеграції різномірних даних, і знань фахівців різних наукових галузей, коли використовується досвід вирішення одних завдань щодо вирішення інших. Онтологічне моделювання – це прикладний інструмент, що дозволяє полегшити будівництво системних моделей, які допомагають приймати правильні довгострокові рішення, вибудовувати плани дій і керувати великими організаціями. Системне моделювання дозволяє побачити неочевидні фактори, ключові точки і важливі взаємозв'язки ще до того, як це стане ясно на практиці [4].

Чиновник, його особистість як людини, його знання та навички як фахівця, його досвід як управлінця, соціальне, політичне та правове середовище, в якому він перебуває – все це формує його професійну та приватну діяльність. Що, в свою чергу, впливає на його особистість, досвід і суспільство, де він

знаходяться. Таким чином, особистість людини (особливо наділеної владою) та суспільство постійно взаємодіють та динамічно розвиваються.

Сама людина також є динамічною структурою, в якій взаємодіють її досвід, знання та поведінка. Початковий досвід усвідомлюється як його результати і наслідки. Результати та наслідки оцінюються, формують переконання та принципи. Переконання (знання) визначають подальші дії, що призводять до нового досвіду. Такий цикл повторюється постійно, коригуючи сам себе доти, доки досвід стане конгруентним. Кінцевий стан системи – дії людини, що призводять до передбачуваного результату, що оцінюється як правильний з погляду його переконань. На цьому зміни (і навчання) закінчується, до нових непереборних чинників [5].

Мотивація (тригер поведінки) державних службовців також є частиною системної моделі навчання та визначається кількома факторами:

- результати дій та їх наслідки;
- фокус уваги (фільтр сприйняття);
- переконання та цінності.

Треба додати, що ці фактори також взаємопов'язані між собою та впливають один на одного. Результати, факти та їх наслідки мають бути помічені, тобто потрапити у фокус уваги. Після цього вони мають бути якось оцінені, важливі факти формують (чи коригують) переконання. Переконання, своєю чергою, звертають увагу у потрібний бік і прагнуть виявити конгруентні їм факти і відсіяти ті, що їм суперечать.

Державний службовець, з погляду професійної підготовки, повинен мати знання і вміння, які допоможуть йому досягти необхідного результату. У його фокусі уваги має бути результат його роботи. У нього мають бути відповідні переконання про результат роботи, щоб правильно його оцінити та мотивувати на майбутні дії (роботу).

З особистої точки зору, держслужбовець відчуває на собі наслідки своєї роботи у вигляді заохочення та покарання. Заохоченнями виступають грошова винагорода (зарплата та премії), просування по службі, соціальні привілеї.

Покаранням може бути позбавлення заохочення, а також дисциплінарна, адміністративна та кримінальна відповідальність.

Така система мотивації, з особистого погляду, явно асиметрична. Відмінна робота чиновника дає кращі результати, але чиновник не має до них прямого відношення. У його фокусі уваги виникає конфлікт. Він бачить та оцінює результати своєї роботи як фахівець, але не бачить пропорційного покращення (наслідків) особисто для себе. У той же час неякісна робота держслужбовця може призвести його до особистих катастрофічних наслідків.

Тому чиновник у процесі роботи реагує на несиметричний зворотний зв'язок (мотивацію) та перенавчається. У фокусі уваги важливим стає результати своєї роботи, а наявність чи відсутність негативних наслідків (стягнень, звільнення, кримінальної відповідальності). Його діяльність перестає бути ефективною, оскільки спрямована не на розвиток об'єкта управління, а на збереження та розвиток особистого статусу. Важливо, що результати та наслідки професійної роботи держслужбовця впливають не на нього особисто, а на інших людей [6].

Крім цього, важливим мотивуючим фактором є самооцінка. У сфері управління особиста самооцінка службовця грає важливу, іноді вирішальну роль. Суть прояву влади посадовцем – виробництво управлінських рішень, тобто формування команд і наказів, які мають виконувати інші люди. Особистісно це сприймається держслужбовцями як особисте лідерство, як ознака свого високого статусу в ієрархії суспільства. Психологія лідерства така, що особа, яка знаходиться на вершині ієрархії, є (суб'єктивно) найкращою та має право на всі (або найкращі) ресурси всього суспільства [7].

У багатьох чиновників основною причиною піти на державну службу до органів влади є їхні особисті лідерські амбіції. Мотивація володіння владними повноваженнями – можливість вирішувати, що робитимуть інші люди. Для таких чиновників важливим є не результат своєї роботи, а сама наявність влади, можливість її застосування. Для особистості чиновника важливі не наслідки управління, а сам факт управління, навіть якщо чиновник має невеликі владні

повноваження. Виконання наказів підлеглими та іншими людьми (у разі зловживання повноваженнями) безпосередньо підвищують самооцінку, роблять держслужбовця суб'єктивно кращим і важливішим за інших членів суспільства. Самооцінка зростає дуже швидко, набагато швидше за професіоналізм, досвід і незрівнянно швидше за стандартну мотивацію, яка передбачена законом. Особливо гостро переживається негативний зворотний зв'язок та зовнішній контроль над діями чиновника. Небезпека покарання та втручання у свою роботу (контроль) службовець сприймає як обмеження самооцінки, як можливість втратити своє лідерське становище у суспільстві. Цей стрес згодом стає перманентним і потребує психологічної компенсації.

Виходячи з вищесказаного, сформулюємо протиріччя в мотивації державного службовця детальніше:

1. Фокус уваги (фільтр сприйняття) має бути спрямований на результат роботи, але згодом він зміщується у бік наявності/відсутності покарання за незроблену (погано зроблену) роботу.

2. Асиметрія у заохоченні та покаранні провокує використання владних повноважень у особистих цілях.

3. Робота органів влади (виробництво управлінських рішень) формує високу особисту самооцінку, яка сумісна з системою мотивації чиновника.

4. Негативна мотивація (контроль, небезпека покарання) вимагає додаткової компенсації підтримки самооцінки.

5. Цінності та переконання чиновника повинні підкріплювати професійні навички та якості, але згодом вони культивують власну важливість та винятковість [8].

На початку кар'єри державний службовець може бути чесним, професійним та ефективним, якщо його увага спрямована на результати своєї роботи, які він вважає важливими. Його мотивація (заохочення) має відповідати його поточній самооцінці. Такий чиновник ефективно виконує свою роботу та не схильний до корупції.

В Україні системно та тотально присутній інший психологічний типаж чиновника. Людина з високою самооцінкою, переконанням у своїй важливості. Його увага спрямована на негативні наслідки своїх дій. Його професіоналізм розвивається в бік управління, а не в бік уникнення негативних наслідків особисто собі. Він у фоновому стресі (пов'язаному з фокусом уваги) і шукає спосіб компенсувати його, щоб зберегти високу самооцінку. Його особиста самооцінка вимагає більше благ, ніж може надати держава цієї посаді. Все це неминуче приводить такого чиновника до корупційних дій. Через кількісну та якісну перевагу корупціонерів в органах влади, «чесний» держслужбовець не може ефективно побудувати кар'єру, тому виявляється усунений від влади [9].

Чиновник, як фахівець, має владу для виробництва управлінських рішень. Але цей же чиновник, як людина, сприймає свою владу як уявне благо, як власність, що робить його кращим за інших, звичайних людей. Щоб одержати підтвердження своєї винятковості, чиновник повинен мати більше благ, ресурсів, можливостей, ніж звичайні люди. Тому корупціонери прагнуть особистого достатку, порушують закон заради отримання грошей, влади, статусу. За обмежених можливостей досягти особистого достатку, корупціонер може зберегти контраст (і свою самооцінку) між собою та звичайними людьми, шляхом створення проблем та перешкод. Найчастіше це зустрічається серед держслужбовців середньої та нижчої ланки, повноважень яких достатньо для створення проблем рядовим членам суспільства.

Корупційні дії держслужбовця мають кілька психологічних цілей:

- підтримувати високу самооцінку;
- компенсувати перманентний стрес;
- сформуванню особистої системи мотивації відповідно до своєї самооцінки.

Як наслідок, корупція набуває різноманітних форм:

- використання влади в особистих та корисливих цілях, у тому числі отримання незаконних доходів, хабарів;
- прагнення до збільшення влади, розширення чи незаконного присвоєння повноважень, кар'єризм;

- зловживання службовим становищем та повноваженнями;
- невиконання службових обов'язків та скоєння інших злочинів, як демонстрація особистої переваги над законом.

Щоб подолати системну корупцію, потрібно усунути головну причину її появи – дисонанс у мотивації держслужбовця, спричинений зміною його самооцінки.

Якщо ми розглянемо різні історичні та економічні приклади, то виявимо два основні формати роботи управлінця, за яких зловживання владою практично відсутнє.

Перший формат: управлінець, який має владу, є повністю або частково власником керованого об'єкта. Тоді позитивні наслідки (заохочення) його управління відчуває він. Така форма мотивації й у комерційних структур. У державному будівництві така форма управління є власне аристократією і притаманна монархії. На цей час вона неможлива в Україні, оскільки безпосередньо заборонена в Конституції: «Стаття 5. Україна є республікою. Носієм суверенитету і єдиним джерелом влади в Україні є народ.» [1]

Інший формат роботи керівника пов'язані з його особистими переконаннями. Державний службовець, що володіє владою і провадить управлінські рішення, асоціює себе зі своїм народом, відданий своїй вітчизні і називається патріотом. Його фокус уваги завжди спрямований на результат, корисний суспільству та державі, з якою він себе асоціює. Тому він прагне, насамперед, до суспільного добробуту, а не свого особисто.

Для масової, системної появи таких людей в органах влади необхідно надавати кандидатам додаткові морально-ціннісні вимоги. Потрібне відповідне патріотичне виховання та освіта, яка має закладатися ще у початковій школі. Для заміни всього державного апарату влади на патріотичний, антикорупційний будуть потрібні сотні тисяч кандидатів. Тому вихованням майбутніх державних та громадських службовців необхідно займатися всеосяжно та постійно. Відбір на державну службу повинен включати

перевірку на патріотизм, уміння і бажання приносити користь суспільству, пріоритет громадських інтересів над особистими.

Це дуже складне та відповідальне завдання – створити таку систему виховання (освіти) громадян та відбору з них кандидатів до органів влади. Але наразі таке завдання не ставиться. Більше того, подібне завдання не може поставити жоден орган влади, оскільки це заборонено Конституцією. Стаття 15 Конституції України накладає таку заборону: «Жодна ідеологія не може визнаватись державою як обов'язкова» [1]. Будь-які цінності, ідеї, переконання і є ідеологія. Таким чином, вимога від кандидата до органів влади дотримання будь-яких цінностей буде порушенням цієї статті. Понад те, державна політика у сфері виховання неможлива, оскільки може переслідувати щеплення чи нав'язування тих чи інших ідеалів.

В результаті держава не може вимагати від кандидатів до органів влади ні патріотизму, ні будь-яких інших ціннісних поглядів, оскільки це буде порушенням Конституції України. Законні вимоги до кандидата до органів влади можливі лише в галузі його професіоналізму – освіти та досвіду роботи.

Якщо порівняти положення статті 15 Конституції України із конституціями передових, розвинених країн, то виявиться явна відмінність. Наприклад, у Конституції США такої заборони немає [2]. Більше того, відповідно до цієї Конституції, жоден державний службовець без згоди Конгресу США не має права приймати підношення, винагороду, посаду або титул від іноземної держави. Це захищає (чи обмежує) державного службовця США від «зовнішньої» корупції – від зради (зради) своєї держави. Аналогічну позицію викладено й у конституціях Великобританії та Франції. В них також відсутня заборона на ідеологію в державному будівництві. Винятком серед розвинених економік Європи виступає Німеччина [3]. У її Конституції від 1949 присутня заборона на цензуру, що може нейтралізувати зусилля державного апарату з виховання громадян у дусі патріотизму. Але треба пам'ятати, що Конституція Німеччини приймалася в умовах її часткової окупації, оскільки Німеччина була стороною, що програла, у другій світовій війні. Тому її

Конституція має ознаки зовнішнього управління. Відсутність державної цензури вказує на втрату суверенітету країни, оскільки позбавляє її можливості захищатись від інформаційних атак та впливу інших держав. Така ситуація склалася і в Україні, де стаття 15 Конституції України також забороняє цензуру. Це є загрозою суверенітету країни, зазначеного у статті 1 Конституції України.

В результаті вищевикладеного очевидно, що для системного подолання корупції необхідно змінювати Конституцію України. Або скасовувати республіканський тип держави і створювати клас аристократії, або скасовувати заборону державної ідеології і створювати власну інформаційну політику.

З двох описаних форматів роботи державних службовців перший, аристократичний, історично застарілий, несумісний із правами і свободами людини та відкидається товариствами розвинутих держав, у тому числі товариствами країн євросоюзу.

Інший формат роботи державного чиновника, на підставі особистого патріотизму, не тільки присутній у політиці розвинених країн, а й дає добрі результати у боротьбі та, найголовніше, профілактиці корупції. Інформаційна політика патріотизму вимагає організації виховання дітей, цензури у засобах масової інформації, цензури в освіті та культурі. Все це не лише допомагає викоринити корупцію у всіх щаблях влади, а й зміцнити державу на міжнародній арені, захистити суспільство від небезпечної та небажаної інформації, згуртувати націю.

### **Висновки та пропозиції**

Стаття 15 Конституції України має бути змінена. Держава має прийняти ідеологію патріотизму, обов'язкову для всіх держслужбовців та органів влади. У тому числі необхідно відповідно до ст.1 Конституції України захистити органи влади від зовнішнього впливу. Як наслідок, не повинно бути в органах влади осіб, які мають інше громадянство, крім громадянства України. Щоб

повноцінно захистити чиновників від впливу з боку інших держав, у них не має бути:

- іноземного громадянства;
- близьких родичів із іноземним громадянством;
- великого майна та активів, що знаходяться в іноземній юрисдикції.

Особливо такий захист є актуальним для вищих чиновників країни, від яких багато в чому залежить стратегія та робота органів влади.

Необхідно вдосконалити навчання та підготовку чиновників. Службовці, які мають владу, повинні, крім професійних знань і навичок, володіти морально-ідеологічною частиною підготовки - бути патріотами своєї країни.

Особистий вибір стати держслужбовцем людина робить у дорослому, свідомому віці. Моральні, ідеологічні засади формуються значно раніше. Це ускладнює патріотичну підготовку дорослої людини, якщо її цінності та принципи відрізняються від необхідних. Для усунення цієї перешкоди рекомендується додати до шкільної програми виховання патріотизму.

### Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Редакція від 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 10.08.2023);
2. The Bill of Rights: A Transcription. URL: <https://www.archives.gov/founding-docs/bill-of-rights-transcript>. (дата звернення: 10.08.2023);
3. Конституция Федеральной Республики Германии от 23 мая 1943 г. URL: [https://www.1000dokumente.de/?c=dokument\\_de&dokument=0014\\_gru&l=ru&object=translation](https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&object=translation) (дата звернення: 10.08.2023);
4. Буряк, Т., et al. Корупція серед державних службовців: реалії, шляхи подолання. *Вчені записки*, Том 34 (73) № 2 2023 С. 101-105.
5. Гвоздецький В. Корупція як соціальне, психологічне і моральне явище. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. № 63. С. 139–145.

6. Косач, І. Запобігання корупції в органах державної влади в контексті економічної безпеки. *Вісник Хмельницького національного університету* 2022, № 2, Том 2 с.237-241.

7. Лазаренко, С. Ж.; Бабенко, К. А. Політико-правові та соціальні передумови корупції в органах державної влади. *Інвестиції: практика та досвід*, 2015, №1, 120-122.

8. Луцька, К. П. Теоретико-правові проблеми корупції в органах державної влади з огляду на євроінтеграцію України. *Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування*, 2023, №1, с. 44-48.

9. Славкова, О., Сухоставець, А. (2022). Особливості та причини виникнення корупції в органах державної влади. *Таврійський науковий вісник. Серія: Економіка*, 2022, № (11), с.60-66.

### References

1. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), “The Constitution of Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 10 Aug 2023).
2. America's Founding Documents (1789), “The Bill of Rights: A Transcription”, available at: <https://www.archives.gov/founding-docs/bill-of-rights-transcript> (Accessed 10 Aug 2023).
3. 1000dokumente.de (1949), “Constitution of the Federal Republic of Germany”, available at: [https://www.1000dokumente.de/?c=dokument\\_de&dokument=0014\\_gru&l=ru&object=translation](https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&object=translation) (Accessed 10 Aug 2023).
4. Buryak, T. (2023), “Corruption among public officers: realities, ways to overcome”, *Scientific notes*, vol.34 (73), pp. 101-105.
5. Hvozdetsky V. (2012), “Corruption as a social, psychological and moral phenomenon”, *Actual problems of the state and law*, Vol. (63), pp. 139-145.

6. Kosach, I. (2022), "Revention of corruption in public authorities in the context of economic security", Bulletin of the Khmelnytskyi National University, Vol. (2), pp. 237-241.
7. Lazarenko, S. and Babenko K. (2015), "Political, legal and social prerequisites of corruption in state authorities", Investments: practice and experience, vol. 1, pp. 120-122.
8. Lutska, K. (2023), "Theoretical and legal problems of corruption in public authorities with respect to european integration of Ukraine", Taurian Scientific Bulletin, Vol.1, pp. 44-48.
9. Slavkova, O. and Sukhostavets, A. (2022), "Characteristics and causes of corruption in government bodies", Taurian scientific herald, Vol. (11), pp. 60-66.

*Стаття надійшла до редакції 04.09.2023 р.*