

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. № 11.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.11.29>

УДК 350

К. П. Луцька,

аспірант навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби,

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2192-2955>

ДИНАМІКА ЗМІНИ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

K. Lutska,

Postgraduate student of the Educational and Research Institute of Public Administration and Civil Service,

Taras Shevchenko National University of Kyiv

DYNAMICS OF CHANGES IN CORRUPTION IN PUBLIC ADMINISTRATION

У статті висвітлено тенденції дослідження стану й динаміки зміни корупції в Україні в цілому та в апараті державного управління зокрема. Розглянуто динаміку стану індексу сприйняття корупції в Україні у 2012–2022 рр. та з'ясовано, що індекс сприйняття корупції в

Україні впродовж аналізованого періоду знаходиться на рівні 25–33 балів із 100 можливих. Виявлено, що окреслені тенденції щодо оцінювання рівня корупції в Україні є не цілком об'єктивними та остаточними, зважаючи на методичне спрямування інструментарію розрахунку її рівня, що швидше передбачає оцінювання її сприйняття, а не фактичного стану через широке застосування методики експертних оцінювань та соціологічних опитувань. Виявлено, що достатньо вагомими є показники корупційного досвіду населення при взаємодії із органами державного управління різних рівнів. Визначено, що серед інших найбільш вагомих сфер, які широко охоплені корупцією, та де відбувається стрімке поширення корупційних проявів, є медицина, освіта, зокрема дошкільна й середня, правоохоронні органи, судова система та енергетичні компанії. З'ясовано, що достатньо високим рівнем неоднозначності та небезпеки характеризуються значення показників корупційного досвіду населення при взаємодії із правоохоронними органами. Встановлено, що посилення антикорупційних заходів та відповідальності за вчинення корупційних правопорушень в рамках визначення боротьби із корупцією є одним із пріоритетних напрямів державної політики, механізм протидії даному деструктивному явищу характеризується як слабкий та неспроможний забезпечити досягнення бажаних результатів. Виявлено, що корупція в Україні визнається другою суспільно значущою проблемою розвитку економіки й суспільства після війни в країні. Визначено що проведення антикорупційної реформи в сучасних умовах функціонування України та органів державного управління являється одним із першочергових завдань на шляху до європейської інтеграції та набуття країною статусу члена Європейського Союзу.

The article highlights the trends in the study of the state and dynamics of changes in corruption in Ukraine in general and in the public administration

apparatus in particular. The dynamics of the corruption perception index in Ukraine in 2012-2022 is considered and it is found that the corruption perception index in Ukraine during the analyzed period is at the level of 25-33 points out of 100 possible. It is found that the outlined trends in assessing the level of corruption in Ukraine are not entirely objective and final, given the methodological orientation of the tools for calculating its level, which rather involves assessing its perception than the actual state due to the widespread use of expert assessments and sociological surveys. It has been found that the indicators of corruption experience of the population in their interaction with public authorities at various levels are quite significant. It is determined that among the other most important areas that are widely affected by corruption and where corruption is rapidly spreading are medicine, education, including preschool and secondary education, law enforcement agencies, the judiciary, and energy companies. It is found that a rather high level of ambiguity and danger is characterized by the values of indicators of corruption experience of the population in interaction with law enforcement agencies. The author establishes that strengthening anti-corruption measures and liability for corruption offenses within the definition of the fight against corruption is one of the priority areas of public policy, and the mechanism for counteracting this destructive phenomenon is characterized as weak and unable to achieve the desired results. It is found that corruption in Ukraine is recognized as the second socially significant problem of economic and social development after the war in the country. It is determined that the implementation of anti-corruption reform in the current conditions of functioning of Ukraine and public administration bodies is one of the priority tasks on the way to European integration and the country's acquisition of the status of a member of the European Union.

Ключові слова: державне управління, антикорупційні методи, запобігання корупції, публічне управління.

Keywords: public administration, corruption, risk, anticorruption, legal basis.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Посилення процесів глобалізації та інтеграції України до світового економічного простору, а також її прагнення набути членства в Європейському Союзі обумовлюють необхідність ефективної протидії дестабілізуючим чинникам соціально-економічного розвитку та вирішення вагомих проблем, що постали перед країною в умовах запровадження спеціального правового режиму воєнного стану у 2022 р. внаслідок повномасштабного збройного вторгнення Російської Федерації на територію незалежної, суверенної та демократичної України, анексією країною-агресором значних українських територій та веденням масштабних бойових дій. Тим самим зумовлюють нові тренди корупційних діянь та правопорушень.

Очевидно, що в умовах нестабільності та важкого соціально-економічного становища України істотно поглибилася макроекономічна й суспільно-політична кризи, знизився рівень якості життя населення, спостерігається поява значних деструктивних змін й виникнення диспропорцій розвитку явищ і процесів, хронічне недофінансування секторів економіки, суттєва диференціація доходів населення, нерациональність розподілу фінансових ресурсів та протиправна діяльність при їх перерозподілі й використанні. Зазначені обставини інтенсифікують посилення процесів і явищ, що пов'язані із прагненнями одержання неправомірної вигоди, внаслідок чого стрімко поширюється корумпованість усіх гілок влади та зростають масштаби корупції в країні, яка активно проникає в економіку, суспільство, політику. Особливо

загрозливого стану набуває корупція в органах державного управління, прояви якої, попри посилення відповідальності за корупційні діяння, впродовж тривалого періоду часу, інтенсифікуються та набувають глобальних транснаціональних масштабів, оскільки корупційні схеми активно використовують міжнародну фінансово-економічну систему при вчиненні корупційних правопорушень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематичні аспекти вивчення корупції в органах державного управління є предметом досліджень багатьох вчених, зокрема ґрунтовні дослідження здійснюють Буроменський М., Волянська О., Огай М., Підкуркова І., Сердюк О., Волосевич І. та інші.

Безумовно, певні напрацювання в напрямку протидії корупції в правовому полі уже зроблені, про що свідчить створення та організація діяльності міжнародної неурядової організації з питань дослідження й протидії корупції Transparency International, а також розроблення методики оцінювання рівня корупції в країнах світу. Однак, варто зазначити, що в Україні процес оцінювання рівня корупції відповідно до методики Transparency International є складним та багатограним. Крім того, певні складнощі виявляються в тому, що на даний час, фактично, відсутній механізм фіксації корупційних правопорушень офіційною статистикою та її заангажованістю, внаслідок чого за основу беруться лише виявлені факти корупційних діянь, кількість яких є значно меншою, ніж насправді вчинених корупційних правопорушень. Більше того, при проведенні оцінок рівня корупції нівелюються її вартісні та кількісні виміри, а також не беруться до уваги ті корупційні діяння, що не мають грошового складника та не пов'язані із грошовими коштами й безпосередньою виплатою грошової винагороди. Із зазначеного можна стверджувати, що методика основних розрахунків рівня корупції передбачає застосування соціологічних опитувань та методики експертних оцінювань, що є

достатньо суб'єктивним, а результати таких досліджень мають високий ступінь похибки.

Проте, враховуючи важливі наукові розробки у сфері запобігання та протидії корупції в органах державного управління та різноманітність поглядів науковців, аспект визначення проблем протидії та запобігання корупції в Україні в цілому та в апараті державного управління зокрема досі залишається невирішеним.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою наукової статті є висвітлення тенденції дослідження стану й динаміки зміни корупції в Україні в цілому та в апараті державного управління зокрема, тому, виявлення причин її появи, масштабів поширення, наслідків для економіки й суспільства є вкрай важливим та доцільним в сучасних умовах державотворення країни.

Виклад основного матеріалу дослідження. У контексті методики оцінювання рівня корупції, запропонованої Transparency International, є загальновизнаною та широко використовується більшістю країн світу й передбачає розрахунок індексу сприйняття корупції. Тому, вважаємо за доцільне провести дослідження стану і динаміки зміни індексу сприйняття корупції в Україні за період з 2012 р. по 2022 р. (рис. 1).

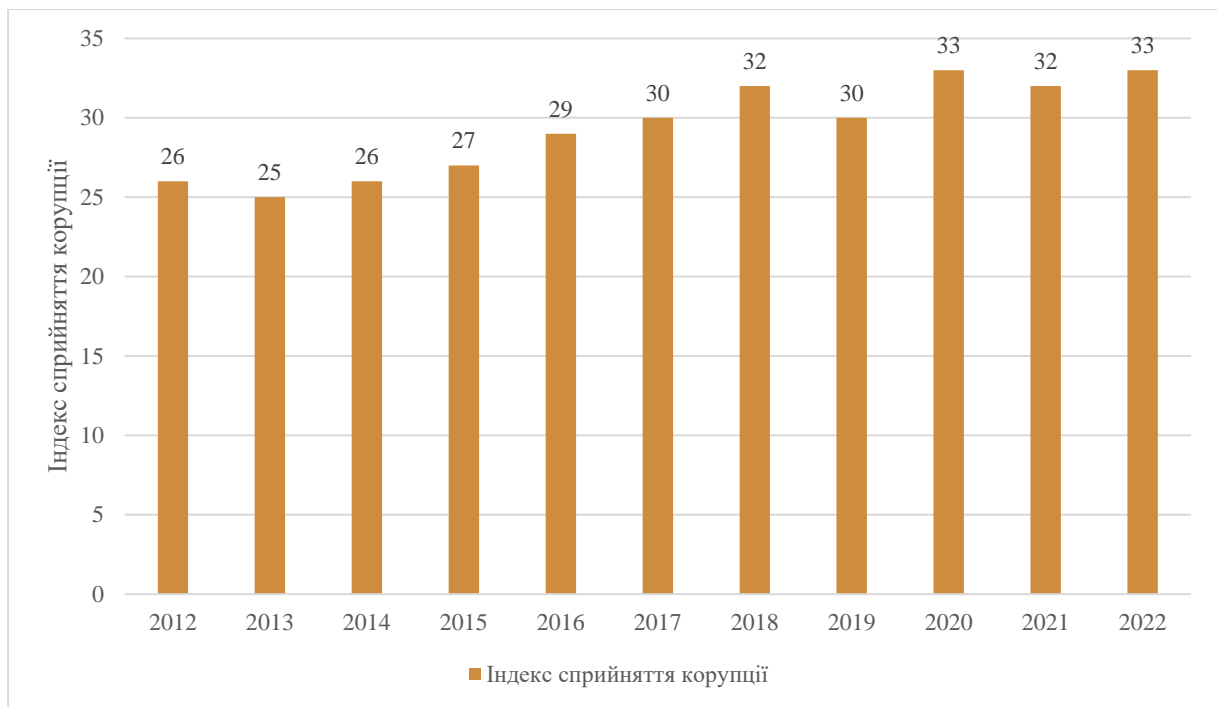


Рис. 1. Динаміка стану індексу сприйняття корупції в Україні у 2012–2022 рр.

Джерело: сформовано автором на основі джерела: [1–11].

Як засвідчують результати проведеного дослідження, параметри індексу сприйняття корупції в останньому десятиріччі не мають чітко окресленого тренду, а його значення коливається в залежності від стану фінансово-економічної та суспільно-політичної ситуації в країні. Зокрема, варто констатувати, що рівень корупції в Україні має циклічний характер та зростає в період криз й посилення фінансово-економічної нестабільності. При цьому, зазначимо, що зниження значення індексу сприйняття корупції засвідчує зростання її рівня в країні, оскільки оптимальним максимально можливим показником, що засвідчує її відсутність в країні, є значення 100. Таким чином, бачимо, що індекс сприйняття корупції в Україні впродовж аналізованого періоду знаходиться на рівні 25–33 балів із 100 можливих.

Більше того, окреслений тренд доводить, що посилення корупції зафіксовано у 2013 р. – період початку політичної нестабільності,

проведення Революції Гідності та переформатування влади. Наступний період 2014–2018 рр. характеризується незначним, проте стабільним зміцненням ситуації щодо підвищення ефективності протидії корупції та поступовим зростанням індексу сприйняття корупції в середньому на 1 пп щорічно до 32 у 2018 р.

Однак, у 2019 р. знову загострилися проблеми фінансово-економічної стабільності в країні та поглибилися суспільно-політична криза на фоні чергового переформатування влади. Як наслідок, процеси корумпованості органів державного управління посилися, а значення індексу сприйняття корупції опустилося на 2 пп до 30.

Наступний період 2020–2022 рр. також показує нестійкий коливаючийся тренд, а індекс сприйняття корупції опустився із 33 до 32 у 2021 р. та піднявся до 33 у 2022 р.

Позитивним явищем варто відзначити стримання рівня корупції України в період війни у 2022 р. на рівні пандемічного довоєнного значення, яке зафіксоване у 2020 р. – у 33, що говорить про підвищення ефективності антикорупційних заходів, які запроваджені в країні в умовах військового протистояння збройній агресії Російської Федерації та про позитивний ефект прийняття Антикорупційної стратегії [12] й реалізованих заходів, передбачених державною антикорупційною політикою на 2021–2025 роки.

Тим не менше, вважаємо за необхідне зазначити, що окреслені тенденції щодо оцінювання рівня корупції в Україні є не цілком об'єктивними та остаточними, зважаючи на методичне спрямування інструментарію розрахунку її рівня, що швидше передбачає оцінювання її сприйняття, а не фактичного стану через широке застосування методики експертних оцінювань та соціологічних опитувань. Із зазначеного випливає гіпотеза, що проведення зіставлень індексу сприйняття корупції в розрізі різних країн світу може піддаватися значному ступеню

необ'єктивності. Тому, вважаємо цілком обґрунтованим надання пропозиції щодо проведення розрахунків рівня корупції на регіональному рівні, що досі в Україні не проводилося та відсутній методичний інструментарій такого оцінювання. Вважаємо, що запропонована Transparency International методика на даному етапі могла б допомогти та стати основоположною в період формування методологічних розробок в зазначеному напрямку. Більше того, оцінювання рівня корупції на регіональному рівні дозволить виявити депресивні регіони, в яких спостерігається високий рівень корупції, а також визначити причини вчинення корупційних діянь та сформувати механізм ефективної протидії даному деструктивному явищу із урахуванням особливостей регіонального розвитку.

Аналізуючи сучасний стан методичних підходів до дослідження рівня корупції в Україні, виявляються різні підходи до її оцінювання в різних сферах економіки, в політиці, в системі державного управління, в освіті, науці, медицині та в інших сферах. Значні напрацювання варто відмітити щодо дослідження структури корупції в Україні, виявлення корупційних ризиків та формування заходів їх нейтралізації й запобігання її проявів. Заслуговують на увагу комплексні дослідження корупції в Україні, що проводяться Національним агентством з питань запобігання корупції за показниками її сприйняття, розуміння та поширення. Поглибивши дослідження в даному напрямку, вдається виявити, що достатньо вагома частка населення, яка була залучена до проведення опитування щодо корупційного досвіду, підтвердила його наявність та стверджує, що вчиняли корупційні правопорушення шляхом надання або одержання неправомірної вигоди. При цьому, найбільш вагомий корупційний досвід населення України має у сфері медицини, освіти та при взаємодії із правоохоронними органами (рис. 2).

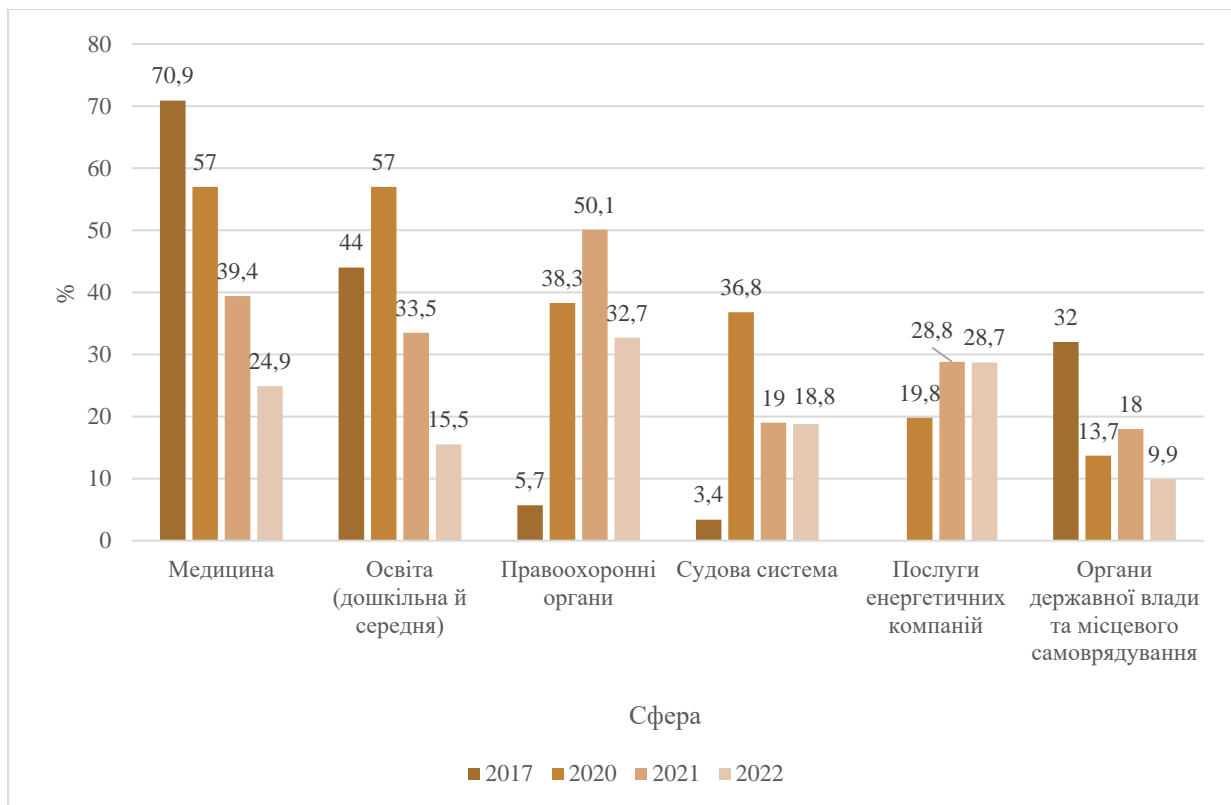


Рис. 2. Частка населення, що має корупційний досвід в Україні у 2017–2022 рр., %*

*– дані за 2018–2019 рр. відсутні у зв'язку із непроведенням відповідних розрахунків

Джерело: сформовано автором на основі джерела: [13; 14, с. 21; 15, с. 21–22, 35, 39; 16, с. 24–25, 40]

Достатньо вагомими є показники корупційного досвіду населення при взаємодії із органами державного управління різних рівнів, параметри яких у 2017 р. зафіксовані на рівні 32 % опитаних. Подальші періоди характеризуються спадним трендом, однак, значення аналізованого показника залишається достатньо високим як у 2020 р., так і у 2021 р., що говорить про посилення корупції в органах державного управління. В умовах 2022 р. під впливом посилення антикорупційних заходів та завдяки їх законодавчому врегулюванню частка населення, що має корупційний досвід у сфері державного управління скоротилася до 9,9 %. Однак,

зважаючи на те, що даний період припадає на запровадження спеціального правового режиму воєнного стану, доцільно стверджувати, що досягнути істотних позитивних результатів вдалося дещо неправильно, оскільки в умовах війни прояви корупції розцінюються як вкрай важкі злочини, що суперечать моральним принципам та ідеології суверенності країни.

Серед інших найбільш вагомих сфер, які широко охоплені корупцією, та де відбувається стрімке поширення корупційних проявів, є медицина, освіта, зокрема дошкільна й середня, правоохоронні органи, судова система та енергетичні компанії.

Водночас, якщо провести порівняльний аналіз динаміки зміни показників корупції у 2022 р. порівняно із 2017 р., то можна відзначити значні позитивні зміни, які відбулися на фоні підвищення індексу сприйняття корупції. Зокрема, достатньо вагомі зміни щодо боротьби з корупцією спостерігаються у сфері медицини, показники корупційного досвіду у якій скоротилися на 46 % із 70,9 % у 2017 р. до 24,9 % у 2022 р.

Що стосується сфери освіти, то тут також присутній позитивний тренд щодо зниження рівня корупційного досвіду, а саме на 41,5 % із 57 % у 2020 р. до 15,5 % у 2022 р. Причому, зниження темпів поширення корупції у сфері освіти, першочергово, пов'язано із значною еміграцією населення України в інші країни світу під впливом чинників війни у 2022 р. та продовження навчання в країнах-реципієнтах.

Достатньо високим рівнем неоднозначності та небезпеки характеризуються значення показників корупційного досвіду населення при взаємодії із правоохоронними органами. Загрозливі тенденції засвідчуються зростанням даного аналізованого показника із 5,7 % опитаного населення у 2017 р. до 38,3 % у 2020 р. та ще більше поглиблення ситуації у 2021 р. – зростання до 50,1 %. Незначні, але позитивні зміни спостерігаються у 2022 р., частка опитаних в якому стверджує, що корупційні прояви вчиняло 32,7 % опитаних, проте, дане

значення показника є надзвичайно високим та говорить про неефективність функціонування такої інституції в країні, а також про її неправомірний статус та низький рівень довіри. Відповідно, така ситуація не може бути проігнорована та потребує відповідного реагування зі сторони компетентних антикорупційних органів.

Схожі тенденції щодо корумпованості зафіксовані в судовій системі, корупційний досвід населення при взаємодії із якою також має висхідний тренд впродовж 2017–2020 рр. із 3,4 % опитаних у 2017 р. до 36,8 % опитаних у 2020 р. У період 2021–2022 рр. зафіксовано зниження значення даного показника до 19 % та 18,8 % відповідно, що обумовлено посиленням антикорупційних заходів в країні.

Достатньо високий рівень корупційних проявів зафіксовано при взаємодії населення із компаніями, що надають послуги електро-, газо- та водопостачання, а також водовідведення, корумпованість взаємовідносин із якими оцінюється на рівні 19,8 % у 2020 р. та істотним зростанням до 28,8 % у 2021 р. й 28,7 % у 2022 р. (у 2017 р. корупційний досвід населення із даною групою суб'єктів господарювання не оцінювався).

Стає очевидним, що рівень корупції в Україні є достатньо вагомим, а існуючі заходи щодо її протидії засвідчують недостатній ефект. Результатами проведених досліджень доведено, що посилення антикорупційних заходів та відповідальності за вчинення корупційних правопорушень в рамках визначення боротьби із корупцією є одним із пріоритетних напрямів державної політики, механізм протидії даному деструктивному явищу характеризується як слабкий та неспроможний забезпечити досягнення бажаних результатів. Водночас, констатується слабкість державної антикорупційної політики та недієвість чинного вітчизняного законодавства в частині забезпечення організаційно-правового механізму протидії корупції. При цьому, корупція в Україні

визнається другою суспільно значущою проблемою розвитку економіки й суспільства після війни в країні.

За таких обставин діяльність інститутів державної влади у боротьбі з корупцією повинна бути чіткою, скоординованою та спрямованою на формування комплексу заходів запобігання, виявлення та протидії корупції як системному та небезпечному суспільно-політичному явищу. Особливе значення, при цьому, повинно надаватися забезпеченню ефективної протидії корупції в органах державного управління, адже саме вони повинні стати еталонним прикладом антикорупційних проявів.

Висновки. Таким чином, за результатами проведених досліджень, оцінюючи сучасний стан масштабів поширення корупції в Україні, констатується кардинально інше бачення, за якого органи державного управління дедалі частіше мають відношення до корупційних схем та викриваються на корупційних правопорушеннях, про що свідчать гучні корупційні скандали. Тому, проведення антикорупційної реформи в сучасних умовах функціонування України та органів державного управління являється одним із першочергових завдань на шляху до європейської інтеграції та набуття країною статусу члена Європейського Союзу.

Література

1. Transparency International. Corruption Perceptions Index. 2012. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2012> (дата звернення: 08.11.2023).
2. Transparency International. Corruption Perceptions Index. 2013. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2013> (дата звернення: 08.11.2023).
3. Transparency International. Corruption Perceptions Index. 2014. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2014> (дата звернення: 08.11.2023).
4. Transparency International. Corruption Perceptions Index. 2015. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2015> (дата звернення: 08.11.2023).

5. Transparency International. Corruption Perceptions Index. 2016. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2016> (дата звернення: 08.11.2023).

6. Transparency International. Corruption Perceptions Index. 2017. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2017> (дата звернення: 08.11.2023).

7. Transparency International. Corruption Perceptions Index. 2018. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2018> (дата звернення: 08.11.2023).

8. Transparency International. Corruption Perceptions Index. 2019. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2019> (дата звернення: 08.11.2023).

9. Transparency International. Corruption Perceptions Index. 2020. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020> (дата звернення: 08.11.2023).

10. Transparency International. Corruption Perceptions Index. 2021. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021> (дата звернення: 08.11.2023).

11. Transparency International. Corruption Perceptions Index. 2022. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> (дата звернення: 08.11.2023).

12. Буроменський М. В., Волянська О. В., Огай М. Ю., Підкуркова І. В., Сердюк О. В. Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність: звіт за результатами опитування підприємців, експертів та населення в цілому. Київ: Ваіте, 2018. 46 с.

14. Волосевич І. Корупція в Україні 2020: розуміння, сприйняття, поширеність. Національне агентство з питань запобігання корупції. Київ, 2021. 28 с. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Corruption_Survey_2020_Presentation_Info-Sapiens.pdf (дата звернення: 08.11.2023).

15. Волосевич І. Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність. Національне агенство з питань запобігання корупції. Київ, 2022. 54 с. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/2071711358087925173_total_rev4_final_pdf (дата звернення: 08.11.2023).

16. Волосевич І. Корупція в Україні 2022: розуміння, сприйняття, поширеність. Національне агентство з питань запобігання корупції. Київ,

2023. 59 с. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/04/research.pdf> (дата звернення: 08.11.2023).

References

1. Transparency International (2012), “Corruption Perceptions Index”, available at <https://www.transparency.org/en/cpi/2012>. (Accessed 08 November 2023).

2. Transparency International (2013), “Corruption Perceptions Index”, available at <https://www.transparency.org/en/cpi/2013>. (Accessed 08 November 2023).

3. Transparency International (2014), “Corruption Perceptions Index”, available at <https://www.transparency.org/en/cpi/2014>. (Accessed 08 November 2023).

4. Transparency International (2015), “Corruption Perceptions Index”, available at <https://www.transparency.org/en/cpi/2015>. (Accessed 08 November 2023).

5. Transparency International (2016), “Corruption Perceptions Index”, available at <https://www.transparency.org/en/cpi/2016>. (Accessed 08 November 2023).

6. Transparency International (2017), “Corruption Perceptions Index”, available at <https://www.transparency.org/en/cpi/2017>. (Accessed 08 November 2023).

7. Transparency International (2018), “Corruption Perceptions Index”, available at <https://www.transparency.org/en/cpi/2018>. (Accessed 08 November 2023).

8. Transparency International (2019), “Corruption Perceptions Index”, available at <https://www.transparency.org/en/cpi/2019>. (Accessed 08 November 2023).

9. Transparency International (2020), “Corruption Perceptions Index”, available at <https://www.transparency.org/en/cpi/2020>. (Accessed 08 November 2023).

10. Transparency International (2021), “Corruption Perceptions Index”, available at <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>. (Accessed 08 November 2023).

11. Transparency International (2022), “Corruption Perceptions Index”, available at <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>. (Accessed 08 November 2023).

12. Buromenskyi, M. V., Volianska, O. V., Ohai, M. Yu., Pidkurkova, I. V., & Serdiuk, O. V. (2018), *Koruptsiia v Ukraini: rozuminnia, spryjnattia, poshyrenist': zvit za rezul'tatamy opytuvannia pidpriiemtsiv, ekspertiv ta naselennia v tsilomu* [Corruption in Ukraine: understanding, perception, prevalence: a report based on the results of a survey of entrepreneurs, experts and the general population], Vaite, Kyiv, Ukraine.

14. Volosevych, I. (2021), “Corruption in Ukraine 2020: understanding, perception, prevalence”, Natsionalne ahentstvo z pytan zapobihannia koruptsii, Kyiv, Ukraine, available at https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Corruption_Survey_2020_Presentation_Info-Sapiens.pdf. (Accessed 08 November 2023).

15. Volosevych, I. (2022), “Corruption in Ukraine 2021: understanding, perception, prevalence”, Natsionalne ahentstvo z pytan zapobihannia koruptsii, Kyiv, Ukraine, available at https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/2071711358087925173_total_rev4_final_pdf. (Accessed 08 November 2023).

16. Volosevych, I. (2023), “Corruption in Ukraine 2022: understanding, perception, prevalence”, Natsionalne ahentstvo z pytan zapobihannia koruptsii, Kyiv, Ukraine, available at <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/04/research.pdf>. (Accessed 08 November 2023).

Стаття надійшла до редакції 15.11.2023 р.