

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
Кафедра публічного управління та адміністрування**

**ОСТРОПОЛЬСЬКА Олена Олександрівна**

**МОРАЛЬНО-ЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ  
КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Спеціальність: 074 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

**Миколаїв – 2019**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми магістерського дослідження.** Питання ефективного запобігання та протидії корупції є одним із найважливіших в сучасному державному управлінні. Вже тривалий час воно постає досить актуально через складність у вирішенні. Гострота питання зумовлюється тим, що корупція провокує й поглиблює суспільні кризові явища, підриває імідж України в світі, негативно впливає на мікро- та макроекономічні процеси, перешкоджає налагодженню конструктивного діалогу між владою та громадськістю, руйнує засади розбудови правової держави та громадянського суспільства. Тому розробка та впровадження заходів антикорупційного спрямування є одним із першочергових завдань державної влади.

На шляху до реалізації цього завдання зроблено чимало кроків: прийнято нове антикорупційне законодавство, низку нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; ведеться постійний діалог Української держави із світовою спільнотою щодо вироблення ефективних механізмів протидії та подолання корупції; здійснюються наукові дослідження з питань запобігання корупції та боротьби з нею; формується публіцистика антикорупційного характеру. Незважаючи на це, корупція продовжує залишатися однією із нагальних для вирішення проблем українського суспільства.

Питання запобігання та протидії корупції знайшли своє відображення у напрацюваннях багатьох дослідників і були висвітлені з різних аспектів – удосконалення нормативно-правових, інституційних, морально-етичних засад, посилення відповідальності державних службовців тощо. Це праці таких вчених, як С.Дрьомов, С.Клименко, М.Лесечко, А.Марущак, М.Мельник, О.Мельниченко, М.Михненко, Є.Невмержицький, Р.Рудницька, А.Чемерис та ін. Такі дослідники, як Ю.Битяк, Т.Василевська, Н.Липовська, С.Серьогін, М.Рудакевич розглядаючи державну політику протидії корупції,

зосередили увагу саме на питаннях морально-етичних засад державних службовців як провідного чинника в подоланні корупції в публічній сфері.

Попри широкий діапазон наукових праць, малодослідженими є такі питання, як можливості запровадження зарубіжного досвіду щодо створення єдиної інституції в сфері антикорупційної політики, що має місце в практичній державно-управлінській діяльності на сучасному етапі, роль морально-етичних засад вищих керівних кадрів публічної служби, інноваційні методи добору вищих керівних посадовців, не достатньо вивчено питання підвищення ролі громадського сектора в контролі за діяльністю публічних службовців. Ці питання визначають подальший розвиток та напрями реформування публічної служби.

**Метою** магістерської роботи є удосконалення державної політики боротьби з корупцією на основі підвищення ролі морально-етичних засад службовців в органах публічної влади.

Для досягнення мети були поставлені такі **завдання**:

- визначити стан дослідження проблеми морально-етичних засад на публічній службі;
- встановити взаємозв'язок між морально-етичними нормами та ментальністю нації в контексті проблем подолання корупції в сфері публічної служби;
- вивчити теоретичні засади державної політики запобігання та протидії корупції в Україні та основні поняття і терміни;
- дослідити особливості запровадження морально-етичних засад в органах публічної влади;
- встановити ефективність державної політики запобігання та протидії корупції на публічній службі в Україні на основі аналізу корупційних діянь в органах публічної влади;
- дослідити зарубіжний досвід боротьби з корупцією в органах публічної влади;

– визначити шляхи підвищення ролі морально-етичних засад в контексті боротьби з корупцією в органах публічної влади.

**Об’єкт дослідження** – морально-етичні засади запобігання та протидії корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування та на публічній службі в цілому.

**Предметом дослідження** є особливості, проблеми та тенденції запровадження морально-етичних засад запобігання та протидії корупції на публічній службі України.

**Гіпотеза дослідження** базується на припущенні, що комплексне дослідження особливостей та проблем запровадження морально-етичних засад на публічній службі дозволить визначити та обґрунтувати основні шляхи та напрями подальшого реформування в цій сфері.

**Методи дослідження.** У магістерській роботі використано систему загальнонаукових і спеціальних методів. Цілісність наукового дослідження забезпечили системний і комплексний підходи, що надало можливість визначити подальші тенденції запровадження морально-етичних засад протидії та запобігання корупції на публічній службі.

Для досягнення поставленої мети та вирішення визначених завдань, використано: метод комплексного аналізу – для аналізу існуючих підходів у сучасній науці щодо морально-етичних засад запобігання та протидії корупції на публічній службі, корупції як соціального явища; історичний метод – для дослідження досвіду запровадження морально-етичних засад на публічній службі України; методи індукції та дедукції – при визначенні основних проблем та недоліків державної політики запобігання та протидії корупції в системі публічної служби. Методи абстрагування та узагальнення використовувались для конкретизації напрямів та тенденцій запровадження морально-етичних засад запобігання та протидії корупції в середовищі державних службовців.

**Інформаційною базою дослідження** є законодавчі та нормативно-правові акти України, статистичні дані, наукові праці вітчизняних і

зарубіжних учених з питань боротьби із корупцією на публічній службі, інформаційні матеріали з Інтернет-джерел, різноманітні результати соціологічних опитувань наукових установ та центрів, соціологічні дослідження.

**Новизна та практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вирішено важливу проблему щодо визначення та обґрунтування шляхів запровадження морально-етичних засад запобігання та протидії корупції в практичну діяльність державних службовців.

**Структура і обсяг магістерської роботи.** Магістерське дослідження складається зі вступу, трьох розділів, висновків, додатків, списку використаних джерел. Повний обсяг роботи складає 107 сторінок. В магістерській роботі міститься 3 рисунки, 1 таблиця, 5 додатків. Список використаної літератури містить 93 джерела.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ**

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи.

У **першому розділі** *«Теоретичні засади дослідження запобігання та протидії корупції в органах публічної влади»* досліджено стан вивчення проблеми подолання корупції та джерельну базу роботи, проаналізовано корупцію як соціальне явище, визначено основні засади державної політики запобігання та протидії корупції.

*Підрозділ 1.1. «Стан дослідження проблеми подолання корупції в органах публічної влади»* присвячений аналізу стану наукової розробки проблеми державної політики в сфері запобігання та протидії корупції.

Аналіз та систематизація наукових досліджень моральних та етичних засад в протидії корупції доводить, що морально-етичний аспект діяльності

державних службовців вивчається у єдності із політикою протидії корупції на державній службі, що зумовило логіку магістерського дослідження, вибір напрямів удосконалення державної політики в цій сфері. Основними рушійними силами етичної діяльності державних службовців є ціннісні і мотиваційні орієнтації, водночас аналіз державної політики протидії корупції доводить, що відсутні чинники, які порушують чи врегульовують ці питання. Тобто не було вироблено політики, яка б стосувалася цінностей та мотивацій державних службовців, тому важливо дослідити практичний досвід реалізації політики боротьби, визначити основні причини її неефективності.

У підрозділі 1.2. *«Корупція як соціальне явище в Україні»* з'ясовано, що більшість явищ та процесів в політиці боротьби із корупцією є визначеними на законодавчому рівні, багато питань знайшли свої тлумачення в працях окремих вчених і стосуються першопричин корупції. Новими є такі з них, як корупційність суспільства та корупціогенність. Водночас ці поняття мають стати підґрунтям для визначення критеріїв корупційності та корупціогенності, чого немає в теоретичному аспекті дослідження проблеми. Також науковий інтерес викликали поняття корупційна свідомість та корупційний імунітет, які стосуються запровадження та дотримання морально-етичних засад на державній службі. Встановлено, що корупція в Україні віднесена до кризового типу, що потребує вироблення унікальних механізмів реагування на корупційні прояви в суспільстві.

У підрозділі 1.3. *«Державна політика запобігання та протидії корупції»* проведено дослідження державної політики протидії корупції, на сонові чого визначено, що попри сформованість законодавчої бази в сфері протидії корупції та запровадження морально-етичних засад в діяльність державних службовців, процеси реформування цієї сфер не завершені, оскільки політика не досягла бажаної ефективності.

У другому розділі *«Моральні засади в контексті запобігання та протидії корупції в органах публічної влади»* досліджено.

*У підрозділі 2.1. «Особливості запровадження морально-етичних засад в органах публічної влади»* визначено, що запровадження морально-етичних засад в практичну діяльність державних службовців зумовлює виявлення корупційних ризиків, які за поширеністю корупційні ризики в діяльності державних службовців групуються наступним чином: недоброчесність державних службовців; виникнення конфлікту інтересів; безконтрольність з боку керівництва; наявність дискреційних повноважень. Кожен із зазначених чинників пов'язаний з етико-психологічними аспектами діяльності державних службовців.

Важливе місце в системі запобігання корупції та дотримання високої моралі на державній службі належить керівникам. Це обумовлено процесами етичної соціалізації державних службовців, на яких впливають моральні цінності керівників.

*У підрозділі 2.2. «Стан корупції в органах публічної влади»* проведено аналіз корупції в органах публічної влади і показано, що частина основних заходів має бути спрямована на подолання неправомірної поведінкою і передбачати відповідні процедури та санкції (відслідковування, доповіді про розслідування випадків порушення правил державної служби, а також співрозмірні адміністративні або дисциплінарні санкції). На жаль, в Україні тривалий час за здійснення корупційної діяльності притягалися державні службовці низової ланки за корупційні вчинки, вартість яких не перевищувала 2 тис. доларів США, що фактично зводить нанівець державну політику в цій сфері та негативно позначається на моральних засадах державних службовців.

*У підрозділі 2.3. «Зарубіжний досвід боротьби з корупцією в органах публічної влади»* дослідження зарубіжного досвіду засвідчило наявність механізмів, які б могли бути застосовані в Україні (удосконалення інституційного забезпечення боротьби із корупцією в органах публічної влади та ін..) В країнах ЄС (на прикладі Німеччини, Франції, Нідерландів, Польщі) вироблені процедурні заходи, як: постійна звітність та гласність

щодо виявлення корупції та обговорення наслідків – покарання за корупційні дії; щорічні звітування про корупційні діяння та вжиті заходи щодо покарання осіб, причетних до корупції; розробка системи моніторингу можливих місць виникнення корупційних дій у державних та громадських організаціях і суворого контролю за діяльністю осіб, які там працюють; створення системи прав і обов'язків посадових осіб із визначенням міри відповідальності за порушення посадової етики та корупційні прояви; основною мірою покарання за корупційну дію є заборона працювати в державних організаціях та втрата всіх соціальних пільг, які надає державна служба; у всіх організаціях, зокрема у міністерствах, є служби внутрішньої безпеки, обов'язком яких є реєстрація та виявлення помилок чиновників, їх навмисних чи випадкових порушень діючих правил і відповідних наслідків таких порушень. Зазначені інструменти могли б стати в нагоді при реалізації політики з питань запобігання та протидії корупції і в Україні.

**У третьому розділі** *«Посилення ролі морально-етичних засад в діяльності державних службовців як один з важливих чинників подолання корупції»* основна увага зосереджена на відносно інноваційних для українських реалій механізмах в політиці запобігання та протидії корупції: нові тенденції в підборі вищих керівних кадрів, створення та діяльність спеціальних інституцій в цій сфері, роль громадськості в процесах боротьби з корупцією та роль морально-етичних чинників в діяльності державних службовців.

*У підрозділі 3.1. «Нові підходи в доборі та призначенні вищих керівних кадрів»* визначено, що практика запрошення іноземних фахівців на вищі керівні посади в публічній службі стала новим явищем для України, хоча вона не є новим в світі, де існує подібний досвід в розвинутих країнах запрошувати успішних фахівців з інших країн. Такий крок характеризується відсутністю у таких державних службовців зв'язків з кланово-олігархічними угрупованнями в країні, вони є успішними в своїй сфері та мають позитивний досвід управління, високі моральні якості не дозволятимуть їм брати участь в



корупційних схемах та ін. Українське суспільство та експерти поставилося поставилися до цієї ідеї з вкрай кардинальними думками. Аналіз теоретичних та практичних засад реалізації державної політики боротьби із корупцією дозволив визначити такі напрями, які є найбільш адекватними та відображають політичну волю до змін в суспільстві та інституті публічної служби зокрема і стосуються саме вищого рівня публічної служби: запрошення іноземних фахівців на керівні посади в публічній службі, створення Національного антикорупційного бюро та Національного агентства з питань запобігання корупції та посилення ролі громадських організацій та їх контролюючих функцій щодо публічної служби в Україні.

*У підрозділі 3.2. «Особливості діяльності державних інституцій в сфері протидії та запобігання корупції»* показано, що створення Антикорупційного бюро також ґрунтується на закордонному досвіді і його діяльність також спрямована на подолання корупції на вищому рівні публічної служби. Передбачалося, що діяльність цієї інституції дозволить врешті досягти бажаної ефективності політики боротьби із корупцією. Тим більше такий крок виявиться і запобіжним чинником для державних службовців на нижчих рівнях.

*У підрозділі 3.3. «Роль громадських організацій в боротьбі із корупцією та формуванні морально-етичних норм державних службовців»* визначено, що необхідним є посилення громадського контролю за діяльністю державних службовців на всіх рівнях, для цього необхідно розширити їх повноваження і вони повинні мати більший доступ до інформації від органів публічної влади, а також залучати допомогу закордонних неурядових організацій та фондів (досвід та фінанси).

## **ВИСНОВКИ**

Магістерське дослідження дозволило досягти встановленої мети щодо удосконалення державної політики боротьби із корупцією на основі

підвищення ролі морально-етичних засад в органах публічної влади та підтвердити гіпотезу, що комплексне дослідження особливостей та проблем запровадження морально-етичних засад на публічній службі дозволить визначити та обґрунтувати основні шляхи та напрями подальшого реформування в цій сфері. Виконання поставлених завдань дозволило досягти мети та зробити наступні висновки.

1. Виявлено, що наукові дослідження свідчать про складність вирішення проблеми подолання корупції на державній службі, водночас вони стосуються удосконалення інституційної, правової, методичної, економічної складової державної політики, лише деякі праці стосуються зміни концепції реформування публічної служби і зважають саме на морально-етичні коріння публічної служби, ментальність та психологічні риси публічних службовців, тобто середовище, в якому відбувається корупція.

2. Розглянуто корупцію як соціальне явище у взаємозв'язку з ментальністю української нації. Визначено основні чотири моделі корупції згідно з ментальністю націй: західноєвропейська, азіатська, африканська та латиноамериканська. Встановлено, що в Україні протягом тривалого часу розвинуто особливий тип ментальності, який поєднує в собі як західноєвропейські, так і азіатські риси, в результаті чого існують достатньо протилежні суспільні настрої – заперечення та боротьба з корупцією як ганебним явищем, так і цілком нормальне його сприйняття. Такий стан, а також відсутність політичної волі значно ускладнюють процеси подолання корупції в країні. Очевидним стає необхідність реформування саме в напрямі виховання та запровадження морально-етичних засад на державній службі.

3. Проаналізовано теоретичні засади державної політики запобігання та протидії корупції в Україні, визначено основні поняття і терміни і виявлено, що недостатньо приділено уваги питанням корупційності суспільства та корупціогенам (факторам корупції та критеріям її існування), малодослідженими виявилися поняття корупційної свідомості та корупційного імунітету, оскільки перше пов'язано з домінуванням певних

морально-етичних засад в суспільстві, а друге – з особистісними морально-етичними характеристиками. Державна політика в сфері боротьби з корупцією переважно сконцентрована на удосконаленні інституційного та законодавчого забезпечення, морально-етичні засади пов'язані із запровадженням відповідних кодексів в діяльність державних службовців, проте їх низька ефективність свідчить про необхідність пошуку більш адекватних сучасним вимогам розвитку українського суспільства шляхів боротьби із корупцією.

4. Досліджено особливості запровадження морально-етичних засад в органах публічної влади, що дозволило визначити певне відставання процесів морально-етичного регулювання від становлення та розвитку інституту публічної служби, тобто більшість положень мають декларативний характер і не стосуються покарання державних службовців вищого рівня. Визначені основні ризики в діяльності державних службовців, серед яких лідирує недоброчесність державних службовців, що зумовлює необхідність вивчення умови формування моральних цінностей державних службовців та їх моральної соціалізації. Важливе місце в цих процесах належить вищому – керівному рівню державних службовців, що ще раз говорить про необхідність реформування засад протидії корупції саме на вищому рівні, що безпосередньо пов'язано з політичною волею еліти держави.

5. Встановлено, що державна політика в сфері запобігання та протидії корупції виявляється не достатньо ефективною, оскільки до відповідальності притягуються лише службовці низової ланки, що фактично зводить нанівець усі моральні та етичні норми державних службовців, повагу до закону, керівництва та інституту публічної служби в цілому. Також необхідно брати до уваги необхідність пошуку засобів запобігання моральній деформації працівників органів публічної влади.

6. Дослідження зарубіжного досвіду показало, що існують різноманітні шляхи подолання корупції в органах публічної влади, які можна було б запровадити в Україні і яким не приділено належну увагу (створення

єдиної інституції, на яку покладається врегулювання питань боротьби з корупцією на вищому рівні публічної служби, залучення іноземних високопрофесійних експертів до публічної служби та ін.)

7. Визначено напрями удосконалення державної політики боротьби із корупцією, які стосуються запровадження в Україні інноваційних методів добору на вищі керівні посади, діяльності НАБУ і НАЗК та посилення участі громадськості щодо контролю за діяльністю державних службовців. Інноваційні методи добору керівних кадрів, які стосуються запрошення іноземних фахівців, характеризується відсутністю у таких державних службовців зв'язків з кланово-олігархічними угрупованнями в країні, вони є успішними у своїй сфері та мають позитивний досвід управління, високі моральні якості не дозволятимуть їм брати участь в корупційних схемах, проте їх діяльність в умовах публічної служби України стала неможливою через ряд причин, одна з яких і є саме корупція, тому такі методи себе не виправдали в реальності.

Діяльність Антикорупційного бюро ґрунтується на польському досвіді і спрямована переважно на подолання корупції на вищому рівні публічної служби. Запровадження такої інституції мало сприяти ефективності державної політики в сфері боротьби з корупцією. Польський досвід засвідчив, що починаючи з 2006 року (часу створення Центрального антикорупційного бюро) корупція суттєво скоротилася, оскільки ряд гучних справ, які стосувалися вищих посадовців, мали значний виховний ефект в публічній сфері. Зі створенням цієї інституції методи боротьби з корупцією стали значно суворими.

8. Також доцільним в контексті нових реформ є посилення співпраці громадського та публічного секторів, що на сучасному етапі потребує зарубіжної технічної допомоги. Необхідно створювати умови для розвитку громадського контролю за діяльністю державних службовців на всіх рівнях, для цього доцільно розширити їх повноваження (доступ до публічної інформації, проведення власних розслідувань, залучення

різноманітної фінансової допомоги, надання освітньої допомоги та консультаційної допомоги громадянам та ін.)

## АНОТАЦІЯ

Магістерська робота присвячена удосконаленню державної політики боротьби з корупцією на основі підвищення ролі морально-етичних засад службовців в органах публічної влади.

В магістерському дослідженні визначено стан вивчення проблеми морально-етичних засад на публічній службі; встановлено взаємозв'язок між морально-етичними нормами та ментальністю нації в контексті проблем подолання корупції в сфері публічної служби; вивчено теоретичні засади державної політики запобігання та протидії корупції в Україні та основні поняття і терміни; досліджено особливості запровадження морально-етичних засад в органах публічної влади; встановлено ефективність державної політики запобігання та протидії корупції на публічній службі в Україні на основі аналізу корупційних діянь в органах публічної влади; досліджено зарубіжний досвід боротьби з корупцією в органах публічної влади; визначено шляхи підвищення ролі морально-етичних засад в контексті боротьби з корупцією в органах публічної влади.

**Ключові слова:** корупція, запобігання та протидія корупції, державні службовці, державна політика.

## ANNOTATION

The master's thesis is devoted to the improvement of the state policy of corruption's overcoming on the basis of increasing the role of moral and ethical principles of civil servants in public authorities.

The master's research determines the state of learning of the problem of moral and ethical principles in the public service; the relationship between the moral and ethical norms and the mentality of the nation in the context of the problems of overcoming corruption in the field of public service is established; The theoretical principles of the state policy of prevention and counteraction of corruption in Ukraine and the main concepts and terms have been studied; the peculiarities of introduction of moral and ethical principles in public authorities have been investigated; the effectiveness of the state policy of prevention and counteraction of corruption in the public service in Ukraine has been established on the basis of analysis of corruption actions in public authorities; Foreign experience in corruption's overcoming in public authorities has been researched; ways of increasing the role of moral and ethical principles in the context of corruption's overcoming in public authorities have been determined. The activities of the Anti-corruption Bureau are based on Polish experience and are aimed primarily at overcoming corruption at the highest level of public service. The introduction of such an institution should have contributed to the effectiveness of public policy in the fight against corruption. Polish experience has shown that since 2006 (when the Central Anti-Corruption Bureau was created), corruption was significantly reduced, as a number of high-profile cases involving high-level officials had a significant educational effect in the public sphere. With the creation of this institution, the methods of corruption's overcoming have become considerably harsh.

**Key words:** corruption, prevention and counteraction of corruption, civil servants, state policy.