

ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Дзюндзюк Вячеслав Борисович,

*д. держ. упр., проф., завідувач кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0003-0622-2600;*

Мережко Сергій Іванович,

*аспірант кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0001-7916-3424*

УДК 351.88:342.95

doi: 10.34213/ap.21.01.11

ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ КОРУПЦІЇ

Стаття присвячена аналізу виникнення корупції. Встановлено, що відсутність прозорості та ефективного інституційного контролю є основними чинниками, що ведуть до корупції. Також передумовами корупційних діянь можна вважати: використання державних підприємств для фінансування діяльності політичних партій та надання робочих місць клієнтам певних політичних груп; відсутність політично мотивованого найму, патронажу та непотизму, а також чітких правил кар'єрного зростання – все, що сприяє якості бюрократії.

Ключові слова: публічне управління; корупція; прозорість; бюрократія.

Постановка проблеми. У 90-х рр. ХХ ст. велику увагу привернуло до себе явище, широко відоме як корупція. Це було пов'язано з урядовими кризами, дискредитацією і позбавленням офіційних посад відомих політиків (у тому числі президентів та прем'єр-міністрів), а в деяких випадках – заміною цілих політичних класів. Причиною цього стали звинувачення в корупції. Причому згадані події відбувалися в різних державах, незалежно від їх приналежності до країн розвинених чи тих, що розвиваються, великих чи малих за територією, з ринковою чи неринковою економікою тощо. Вищезазначене свідчить, що на порядку денному сучасної держави гостро постали проблеми розповсюдження корупції і її впливу як на здійснення публічної політики, так і на політичне життя суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні питання виникнення, поширення та боротьби з корупцією розглядали у своїх працях Р. Вішні, Б. Ведер, С. Роуз-Акерман, К. Ван Рікхгейм, В. Танзі та А. Шліфер. М. Вебер, Р. Джеймс та П. Еванс опікувалися проблемами функціонування бюрократичних структур. Ю. Нисневич присвятила свої роботи розгляду історичної ретроспективи такого суспільного явища як корупція. Дж. Крейг та Дж. Колтіс розглядали питання, пов'язані з прозорістю органів публічної влади.

Метою статті є виокремлення та узагальнення основних передумов виникнення корупції як суспільного явища.

Виклад основного матеріалу. Необхідно підкреслити, що явище корупції не є новим. Воно згадується у трактатах державних діячів минулого, при-

© Дзюндзюк В. Б., Мережко С. І., 2021

свячених державності, економічній політиці й військовій стратегії, релігійних настановах, нормативно-правових актах, а також літературних та інших письмових джерелах. Так, Ю. Нисневич, розглядаючи корупцію в історичній ретроспективі, вказує, що першою згадкою корупції прийнято вважати правління шумерського царя міста-держави Лагаша у давній Месопотамії Урукагіна (2318–2311 рр. до н.е.), якого називають борцем із корупцією [2]. У середині другої половини I тисячоліття до н.е. (більше двох тисяч років тому) прем'єр-міністр і радник імператора Пандіт Чанакья (відомий також під іменами Каутілья, Вішнугупта і Ватсьяна) у книзі “Артхашастра”, розглядаючи питання державного, економічного й політичного устрою давньої Індії, згадує про корупцію й відзначає взаємозв'язок корупції з людською натурою. На початку XIV ст. Данте у своєму найвідомішому творі “Божественна комедія” помістив хабародавців у самі глибини пекла, відобразивши середньовічне неприйняття корумпованої поведінки. У Шекспіра у деяких своїх п'єсах також відводив темі корупції значне місце, а в Конституції США хабарництво та зрада є двома прямо згаданими злочинами, які могли б виправдати імпічмент президента США. Таким чином, є очевидним, що явище корупції відоме з давніх часів, супроводжує державу протягом її існування і викликає до себе негативне ставлення й осуд у суспільній свідомості.

Нещодавні дослідження показали, наскільки зросла роль держави в економіці за останні десятиліття. Умови, що переважали в ці роки, призвели до 1) значного підвищення рівня оподаткування в багатьох країнах; 2) значного підвищення рівня державних витрат; та, ймовірно, 3) значного зростання регулювання та контролю економічної діяльності з боку урядів [6]. В останні десятиліття у багатьох країнах для економічних операцій або інших видів діяльності потрібні були різні види дозволів або ліцензій від державних установ (часто декількох), що створювало основу для корупційних зловживань. Можна припустити, що вплив, який чинять на корупційні діяння високі податки, високий рівень витрат та нові правила, є не одномоментним, а довготривалим. У той же час, враховуючи усталені в кожній країні норми поведінки, він не є тотожним для всіх. У країні з традиційно добре функціонуючою та чесною бюрократією протягом певного часу публічні посадові особи будуть здатні утримуватись від ініціювання та здійснення корупційних дій. У країнах, де така традиція відсутня, більш активна й навіть агресивна роль держави, виражена у більш високих податках, вищих державних витратах і, особливо, більш поширеному нормативному регулюванні, зробила б більш безпосередній вплив на поведінку державних службовців та корупцію. Це особливо актуально в тих випадках, коли бюджетно-фінансова політика держави страждає від відсутності прозорості в процесі розробки політики, бюджетно-фінансової звітності та розподілу відповідальності між державними установами [8; 13].

Однак поступово потенційна можливість отримання особистої матеріальної вигоди, хоча й неправомірної, в обмін на зміну правил або навіть порушення закону призведе до ситуації, коли акти корупції, які могли здатися шокуючими раніше, почнуть виглядати менш шокуючими й навіть можуть почати бути прийнятними. Цей процес у подальшому може набути кумулятивного характеру. У свою чергу, уряд може відреагувати на цю ситуацію не покаранням чиновників, які “обходять” (спотворюють) або порушують правила, а зниженням зарплат, виходячи з того, що чиновники отримують додаткову компенсацію. Легко зрозуміти, що цей процес може призвести до негативних наслідків, якщо цьому не запобігти.

Необхідно також назвати два інших фактори, які, вірогідно, вплинули на корупцію в останні роки: зростання міжнародної торгівлі та бізнесу й економічні зміни, що відбулися в багатьох країнах, особливо країнах з перехідною економікою.

Зростання міжнародної торгівлі та бізнесу створило безліч ситуацій, у яких сплата хабарів (часто евфемістично званих “комісійними”) може бути вельми вигідна компаніям, які платять їх з метою отримання доступу до вигідних у порівнянні з конкурентами контрактів. На сьогодні відомо, що великі хабарі сплачувались для отримання контрактів, привілейованого доступу до ринків або до певних (наприклад, податкових) пільг. У доповіді “Le Monde” від 17 березня 1995 р. повідомлялося, що хабарі, які давалися французькими компаніями за кордоном у 1994 р., оцінювались в конфіденційному урядовому звіті в 10 млрд дол. США. У доповіді “World Business” від 4 березня 1996 р. повідомлялося, що хабарі, сплачені німецькими компаніями за кордоном, за оцінками, перевищують 3 млрд. дол. США на рік [17]. Це були не єдині країни, компанії яких давали хабарі іноземним чиновникам. За підрахунками експертів, 15 % від загальної суми грошей, витрачених на придбання зброї, можуть складати “комісійні”, які сплачуються бюрократичним установам або окремим чиновникам. У той же час, вчинення таких дій суб'єктами економічної діяльності змушує економічних операторів у інших країнах наслідувати цю злочинну практику.

Серед економічних змін, що відбулися останніми роками, найбільш тісно пов'язаною з корупцією є приватизація. Немає сумнівів в тому, що державні або суспільні підприємства були основним джерелом корупції і, особливо, політичної, оскільки вони іноді використовувалися для фінансування діяльності політичних партій та надання робочих місць клієнтам певних політичних груп. Очевидно, що так було в Італії до т.зв. тангентополі (термін, що використовується в Італії з 1992 р. для позначення поширеної системи політичної корупції) і в багатьох країнах Латинської Америки та колишнього СРСР.

Ці проблеми спостерігалися та оприлюднювались в усіх регіонах світу, однак зловживання були особливо значними в країнах з перехідною економікою. В останньому випадку для опису зловживань, пов'язаних із передачею державних підприємств у приватну власність, використовувалися такі терміни, як “позбавлення власності” і “номенклатурна приватизація”. У цих країнах деякі люди стали надзвичайно багатими через ці зловживання. Як приклад можна навести російський досвід: при приватизації великих монополій, таких як Газпром, багато хто з осіб, близьких до влади, отримали акції цих підприємств за дуже низькими цінами. А схема “позик під акцію” зробила деякі банки акціонерами підприємств, надаючи цим фірмам кредити. Ці події змусили багатьох російських громадян скептично ставитися до переваг ринкової економіки.

Таким чином, згадані аргументи дозволяють зробити висновок про те, що нинішній інтерес до корупції обумовлюється поступовим зростанням масштабів цього негативного явища, його впливом на умови ведення бізнесу, спотворення дії ринкових механізмів і збільшенням витрат, до яких призводить корупція.

У багатьох країнах, особливо в тих, що розвиваються, функції держави часто здійснюються за допомогою використання численних правил або норм. Тобто, реалізація багатьох видів діяльності передбачає отримання ліцензії та різного роду дозволів. Відкриття та підтримка магазину в працюючому стані,

позичання грошей, інвестування, водіння автомобіля, володіння автомобілем, будівництво житла, зовнішньоторгова діяльність, отримання іноземної валюти, паспорта, виїзд за кордон тощо вимагають спеціальних документів або дозволів. Часто необхідно звернутися в кілька державних установ за відповідним дозволом.

Наявність цих правил та дозволів дає свого роду монопольні повноваження посадовим особам щодо визначення доцільності і здійснення перевірки діяльності. Ці посадові особи можуть відмовляти у видачі дозволів або просто приймати рішення протягом декількох місяців чи, навіть, років. Таким чином, вони можуть використовувати свої публічні повноваження для отримання хабарів від тих, кому необхідні дозволи. В Індії, наприклад, вираз "license raj" стосується особи, яка продає дозволи, необхідні для здійснення багатьох видів економічної діяльності. В окремих країнах деякі особи стають посередниками в отриманні таких дозволів. Той факт, що в окремих випадках нормативні акти непрозорі або навіть не є загальнодоступними і що дозвіл може бути отриманий тільки від конкретного офісу або фізичної особи, тобто відсутня конкуренція при видачі таких дозволів, дає бюрократам величезну владу й гарну можливість для отримання хабарів [12].

Наявність цих правил породжує необхідність частих контактів між громадянами та бюрократами. Це також вимагає від громадян величезних витрат часу на отримання цих дозволів та на спілкування з державними чиновниками. Опитування, проведені в різних країнах, особливо з перехідною економікою, показують, що більша частина часу керівників, особливо малих підприємств, витрачається на спілкування з державною бюрократією [1]. Цей час, який може бути скорочений за рахунок виплати хабарів.

Податки, що засновані на чітких законах та не потребують контактів між платниками й податковими інспекторами, з набагато меншою ймовірністю призведуть до актів корупції. Однак при виникненні наступних ситуацій корупція, швидше за все, стане серйозною проблемою в податкових та митних органах [13]:

- закони складні для розуміння і можуть тлумачитися по-різному, тому платники податків потребують допомоги в їх дотриманні;
- сплата податків вимагає частих контактів між платниками податків та податковими адміністраторами;
- заробітна плата податкових адміністраторів низька;
- акти корупції з боку податкових адміністраторів ігноруються, їх нелегко виявити, а при виявленні – відсутнє жорстке покарання;
- адміністративні процедури (наприклад, критерії відбору платників податків для перевірки) непрозорі та не перебувають під пильним наглядом з боку податкових або митних органів;
- у випадку слабого контролю з боку держави (принципала) за агентами, на яких покладено виконання його функцій.

Корупція у податковому адмініструванні деяких країн (наприклад, у Перу та Уганді) призвела до того, що уряд вирішив закрити існуючі адміністрації й замінити їх новими. Тобто, ступінь корумпованості митних адміністрацій був настільки загрозливим, що це призвело до ув'язнення керівництва митниць, а в низці випадків – до заміни вітчизняних митних організацій на послуги іноземних компаній, що здійснюють інспекції.

Показовим прикладом потенційної наявності корупційної складової в діяльності органів державної влади є дуже висока конкуренція серед

претендентів на вакантну посаду в податкових органах або митниці, навіть на низькооплачувану роботу. Це є ознакою того, що ці робочі місця створюють можливість для отримання додаткового доходу.

Корупція може також впливати на державні витрати, пов'язані з інвестиційними проектами, витратами на закупівлі, позабюджетними рахунками, наданням товарів та послуг за цінами, нижчими від ринкових, а також із іншими дискреційними рішеннями.

Інвестиційні проекти часто ставали об'єктом корупції на високому рівні. У зв'язку з тим, що управління державними інвестиційними проектами належить до дискреційних рішень посадових осіб органів державної влади, цей вид державних витрат може сильно спотворюватися, як за розміром, так і за складом, у результаті корупції. Часом публічні проекти здійснюються спеціально для того, щоб надати деяким особам або деяким політичним групам можливість отримати "комісійні" від тих, хто був обраний для реалізації проектів. Це знижувало продуктивність таких витрат та призводило до появи проектів, які не були б виправдані об'єктивними критеріями відбору інвестицій, такими як аналіз витрат і результатів.

Витрати на закупівлі, тобто придбання товарів та послуг з боку держави, є ще однією сферою, яка схильна до впливу корупції. Для зменшення можливостей корупції окремими країнами розроблено складні та дорогі процедури, які обмежують корупцію за рахунок різкого підвищення цін на товари [14].

Позабюджетні рахунки поширені в багатьох країнах. Деякі з них мають легітимність та створюються для конкретних цілей (пенсійні фонди, дорожні фонди тощо). Інші створені для скорочення політичного та адміністративного контролю, який з більшою ймовірністю буде супроводжувати витрати, що походять через бюджет. У деяких країнах доходи, отримані від іноземної допомоги або від продажу природних ресурсів, таких як нафта та олово, направляються на спеціальні рахунки, що, як правило, менш прозорі й менш контрольовані, ніж доходи, які спрямовуються через бюджет. Частина цих грошей може потрапити в незаконне користування або бути привласненою.

У всіх цих сферах відсутність прозорості та ефективного інституційного контролю є основними чинниками, що ведуть до корупції.

Надання товарів та послуг за цінами, нижчими від ринкових також може бути джерелом корупції. У більшості країн до функцій уряду належить надання товарів, послуг та ресурсів за цінами, нижчими від ринкових. Це стосується надання іноземної валюти, кредитів, електроенергії, води, державного житла, деяких продовольчих товарів, доступу до освітніх та медичних установ, доступу до державних земель та ін. Навіть доступ до деяких форм пенсій, таких як пенсії по інвалідності, потрапляють у цю категорію, оскільки особи, які їх отримують, з плином часу сплачують менше внесків до пенсійного фонду, ніж розмір пенсії після затвердження статусу інвалідності. Відповідно, призначення пенсії по інвалідності можна вважати потенційним ґрунтом для корупції. Отримання доступу до великих сум кредитів або іноземної валюти за цінами, нижчими від ринкових, також створює можливість отримувати величезну вигоду.

Іноді, через обмежену пропозицію, нормування або значні витрати часу виникає надлишковий попит на певні послуги, що веде за собою проблему розподілу обмеженої пропозиції і прийняття державними службовцями відповідного рішення. Такі ситуації також є джерелом корупції, що й підтверджується зареєстрованими випадками корупції у всіх згаданих вище сферах.

Окрім вищезазначених сфер державної діяльності потенційним ґрунтом для виникнення корупційних дій є наявність у органів публічної влади дискреційних повноважень та прийняття у їхніх межах управлінських рішень. Тобто йдеться про законну можливість приймати рішення органами публічної влади або посадовими особами на власний розсуд. До речі, дискреційні повноваження в законодавчому полі України знайшли своє відображення й визначаються Методологією проведення антикорупційної експертизи як "... сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта" [3]. Найбільш важливими з цих дискреційних рішень є такі:

- надання податкових пільг по податках на прибуток, податках на додану вартість та податках на зовнішню торгівлю, які можуть складати мільйони доларів у перерахунку на наведену вартість зменшених майбутніх зобов'язань перед тими, хто отримує вигоду від них;

- рішення про конкретне використання приватної землі (закони про зонування), які визначають її призначення і, відповідно, ринкову вартість (одна й та сама ділянка землі, використовувана тільки для сільського господарства, має низьку ринкову вартість, а для висотних будівель, відповідно, дуже високу);

- рішення про використання державних земель, що також представляють великий інтерес для одержувачів. У низці країн були зареєстровані суттєві випадки корупції, пов'язані з наданням дозволів на вирубку дерев у лісах, що перебувають у державній власності, або на експлуатацію земель з метою видобутку корисних копалин;

- рішення, що санкціонують великі іноземні інвестиції, часто використовуються у зв'язку з внутрішніми інтересами, які надають привілейованим інвесторам монопольну владу;

- рішення, пов'язані з продажем активів державного сектора, включаючи право на видобуток корисних копалин;

- рішення про умови приватизацію державних підприємств, а також ступінь державного регулювання галузі;

- рішення, що надають монопольне право на окремі види експортно-імпоротної або внутрішньої економічної діяльності.

Дискреційність вищезгаданих рішень створює ілюзію можливості вплинути на них, в одних випадках шляхом підкупу, а в інших – просто використовуючи тісні особисті відносини з державними службовцями. Вірогідність прийняття "сприятливого" для зацікавлених осіб рішення зростає зворотно пропорційно до рівня зарплат державних службовців і жорсткості покарання за зловживання владою.

Серед потенційних джерел корупційної діяльності (власне, політичної корупції) необхідно також згадати й про використання державних підприємств для фінансування діяльності політичних партій та надання робочих місць клієнтам певних політичних груп. Фінансування політичних партій, їхньої діяльності, в тому числі виборчих кампаній, є складним і суперечливим питанням. Ця діяльність потребує достатньо значного обсягу коштів, які

можуть надходити від членських внесків, від держави, від приватних осіб у якості пожертв тощо. І тому виникає питання, як політичним партіям отримати достатньо коштів для здійснення політичної діяльності і, одночасно, уникнути залежності від приватних, вітчизняних чи іноземних, спонсорів ("пожертводавців"), не стати знаряддям, у першу чергу, злочинних угруповань (мафії). Яскравим прикладом останніх є вже згадуваний скандал тангентополі в Італії 1990-х рр. На сьогодні не існує єдиного підходу до розв'язання цієї проблеми, навіть у розвинутих країнах, демократія яких не забезпечує їх від проявів корупції. Як зауважила Сьюзан Роуз-Акерман: "Демократія дає громадянам роль у виборі своїх політичних лідерів. Таким чином, корумповані виборні посадові особи можуть бути відправлені у відставку. Але демократія не обов'язково є ліками від корупції" [11].

Важливими факторами, здатними безпосередньо вплинути на виникнення й масштаби корупції, також є якість бюрократії, рівень заробітної плати в державному секторі, система штрафів, інституційний контроль, прозорість правил, законів та процесів, приклади з керівництва.

Серед чинників, що визначають ефективність функціонування і схильність до корупції працівників системи органів державної служби, значну вагу має якість бюрократії. Практика свідчить, що в тих країнах, де приналежність до державної служби забезпечує високий статус і престиж, бюрократичні системи працюють набагато ефективніше, а державні службовці менш схильні до корупційних дій. М. Вебер (1947), характеризуючи ідеальну бюрократію, наголошував на значенні традицій і їхньому впливі на поведінку чиновників. Він указував на гордість, що відчувається людьми, які працюють на уряд, і цим пояснював, чому, за інших рівних умов, деякі бюрократії функціонують набагато ефективніше і набагато менше схильні до корупції [16]. Rauch and Evans зібрали інформацію про те, в якому ступені набір та просування по службі державних службовців ґрунтуються на заслугах по 35 країнах, що розвиваються. Їх результати свідчать про те, що чим менше набір та просування по службі ґрунтуються на заслугах, тим вище рівень корупції [10].

Відсутність політично мотивованого найму, патронажу та непотизму, а також чіткі правила кар'єрного зростання – все це сприяє якості бюрократії. Прозора система стимулів і усталені традиції багато в чому пояснюють, чому одні бюрократії набагато менш корумповані, ніж інші.

Наступним фактором, що впливає на ступінь корумпованості, є, за твердженням багатьох дослідників, рівень заробітної плати в системі державної служби. Наприклад, Assar Lindbeck пояснює низький рівень корупції в Швеції в ХХ ст. частково тим, що на межі століть адміністратори високого рівня заробляли в 12–15 разів більше, ніж середньостатистичний працівник промисловості [9].

Взаємозв'язок між рівнем заробітної плати та ступенем корумпованості можна представити графічно (рис. 1). Можна припустити, що корупція може бути викликана як жадібністю, так і необхідністю. На рис. 1 *СС* являє собою компроміс між рівнем корупції та рівнем заробітної плати. Чим вище рівень зарплати, тим нижче корупція. *OR* – це рівень заробітної плати, відповідний мінімальному рівню, необхідному сім'ї державного службовця для гідного життя. *OA* – це корупція, викликана жадібністю, в той час як корупція, що виходить за рамки *OA*, викликана необхідністю. З рис. 1 також випливає, що, незалежно від рівня заробітної плати, деякі державні службовці будуть корумповані, можливо, через їх власні психологічні чи моральні установки, або тому, що розмір запропонованих хабарів може бути занадто великим.

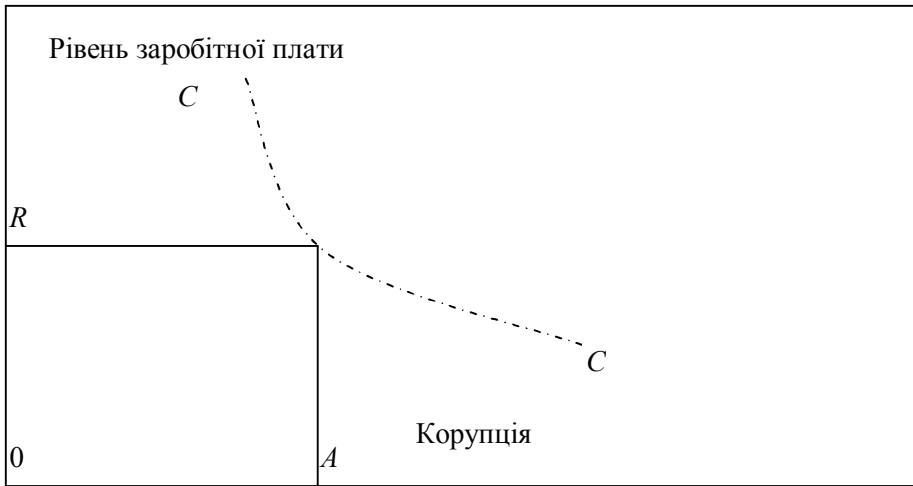


Рис. 1. Взаємозв'язок між рівнем зарплати та корупцією

Взаємозв'язок рівня зарплатні та індексом корупції був емпірично перевірений [7; 15]. Використовуючи дані перехресного перетину, вони змогли знайти статистично значимий зв'язок між рівнем корупції та зарплатою, аналогічний тому, що показана кривою *CC* на рис. 1.

Вони припустили, що, хоча підвищення рівня зарплатної плати, швидше за все, приведе до скорочення масштабів корупції, для її зниження до мінімального рівня потрібно дуже значне підвищення. Іншими словами, боротьба з корупцією, яка здійснюється виключно на основі підвищення зарплатної плати, потребує значних бюджетних видатків, у той же час вона може досягти успіху лише частково. Крім того, як стверджувалося вище, навіть за високої зарплатної плати деякі особи можуть продовжувати займатися корупційною практикою.

Наприкінці ХХ ст. деякі країни (Аргентина, Перу та ін.) зробили спроби скоротити масштаби корупції в митному й податковому адмініструванні шляхом підвищення рівня зарплатної плати державних службовців у цих галузях. Ці країни також збільшили різницю в оплаті праці, щоб мати можливість утримувати та залучати на роботу до цих сфер більше кваліфікованих, продуктивних та чесних людей. Протягом багатьох років Сінгапур проводить політику в галузі зарплатної плати, спрямовану на зменшення спокуси посадовим особам державної служби брати участь у корупційних діях. Як відомо, зарплатна плата міністрів та інших високопоставлених посадових осіб у Сінгапурі є однією з найвищих у світі.

Важливим фактором, що визначає масштаби корупції, є існуюча в країні система покарань. Класичний аналіз попередження злочинності, проведений Г. Беккером (1968), свідчить, що вірогідність викриття й покарання злочинця грає важливу роль у ймовірності вчинення незаконних дій [4]. Теоретично, за інших рівних умов, корупція може бути знижена за рахунок посилення покарання. Тобто, більш високі покарання, принаймні теоретично, можуть зменшити кількість корупційних діянь, але можуть також призвести до зростання розміру хабарів.

Практика показує, що, незважаючи на масштаби цього явища, за вчинення корупційних дій покарання отримує відносно невелика кількість людей. Причинами цього є:

- адміністративні процедури, що застосовуються перед тим, як державний службовець буде покараний за корупційні дії, є повільними та громіздкими;
- повному або швидкому застосуванню санкцій часто заважають правові, політичні або адміністративні перешкоди;
- складна правова процедура та необхідність надання неспростовних доказів;
- високі витрати для обвинувачів з точки зору соціального капіталу;
- низька активність потенційних обвинувачів, пов'язана зі значними втратами часу і зусиль, необхідних для покарання правопорушника;
- низький рівень довіри як до суддівського корпусу, так і до судової системи взагалі тощо [1].

Згадані причини обмежують роль покарання в якості стримуючого фактора вчинення корупційних дій, насамперед, коли корупція хоча б частково є політично вмотивованою. Наслідком такого ставлення є терпимість до дрібних корупційних діянь, що з часом може заохочувати зростання масштабів корупції.

Інша важлива складова в аналізі Г. Беккера – це ймовірність того, що правопорушники будуть викриті. Саме це передбачає інституційний контроль. Існування механізмів контролю значною мірою відображає ставлення політичного органу до цієї проблеми. Як правило, найбільш ефективними є ті засоби контролю, які існують усередині інститутів. Це дійсно перша лінія захисту. Чесні та ефективні контролери, гарні аудиторські послуги та ясні правила етичної поведінки повинні бути здатні запобігти або виявити корупційну діяльність. Ефективні та прозорі процедури повинні сприяти тому, щоб цим установам було легше здійснювати контроль. Наглядові органи повинні мати можливість спостерігати за діяльністю своїх підлеглих, і вони самі повинні нести відповідальність за корупційні дії в своїх офісах. Ці характеристики варіюються від країни до країни. У деяких з них такі перевірки практично відсутні, так що корупція в основному виявляється випадково або в результаті оприлюднення сторонніми суб'єктами, включаючи засоби масової інформації. У зв'язку з цим не можна перебільшувати роль вільної преси в контролі над корупцією [5].

Ще одним чинником, що впливає на розвиток корупції, є поведінка керівництва держави. Коли вищі політичні лідери беруть участь в корупційних діяннях, або, як це найчастіше буває, потурають таким діям з боку родичів, друзів або політичних соратників, не можна очікувати, що співробітники публічної адміністрації будуть вести себе по-іншому. Цей же аргумент стосується конкретних установ, таких як податкове відомство, митниця та публічні підприємства. Не можна очікувати, що ці установи будуть вільні від корупції, якщо їх керівництво не є прикладом доброчесності.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Відсутність прозорості в правилах, законах та процесах також створює благодатний ґрунт для корупції. Слабка впорядкованість нормативної бази, її заплутаність, обмеження загальнодоступності та неналежне оприлюднення свідчать про відсутність зацікавленості владної верхівки у ефективній боротьбі з корупцією. Політичні процеси, процедури та інша діяльність, наприклад, конкурси з публічних проектів, є рівною мірою непро-

зорими, що не дає змоги зрозуміти або визначити процес, який призвів до ухвалення рішення. Це ускладнює визначення ролі корупції в деяких важливих рішеннях.

Тим не менш, хоча високі зарплатні можуть зменшити число корупційних проявів, наслідки використання цього способу запобігання корупції не є однозначними. Враховуючи наведені вище висновки щодо зв'язку рівнів зарплатні й корупції, треба визнати, що у той же час високі зарплатні можуть призвести до підвищення розмірів хабарів. Причина цього полягає в тому, що високі зарплати підвищують вартість втрачених можливостей, у той час як вони не усувають жадібності з боку деяких чиновників. Таким чином, незважаючи на зменшення кількості корупційних діянь, загальна сума виплачених корупційних грошей не обов'язково повинна зменшитися.

Список використаних джерел

1. Індекс сприйняття корупції-2020. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattyakoruptsiyi-2020/> (дата звернення: 18.03.2021).
2. Нисевич Ю. А. Коррупция в исторической ретроспективе с уточнениями и дополнениями. *Общественные науки и современность*. 2015. № 3. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/2018/08/05/1251869475/90-100_Nisnevich.pdf (дата звернення: 18.03.2021).
3. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 р. № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text> (дата звернення: 18.03.2021).
4. Becker Gary S. Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*. 1968. Vol. 76 (March/April). P. 169–217.
5. Brunetti Aymo and Beatrice Weder. A Free Press Is Bad News for Corruption. *WWZ Discussion Paper*. No 9809. Basel, 1998: Weltwirt – schaftswissenschaftliches Zentrum der Universitat. 214 p.
6. Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties. URL: freedomhouse.org (дата звернення: 18.03.2015).
7. Haque Nadeem Ul and Ratna Sahay. Do Government Wage Cuts Close Budget Deficits? Costs of Corruption. *Staff Papers. International Monetary Fund*. Vol. 43 (December), 1996. P. 754–778.
8. Kopits George and Jon Craig. Transparency in Government Operations. *IMF Occasional Paper*. No 158. 1998. DOI: <http://dx.doi.org/10.5089/9781557756978.084>.
9. Lindbeck Assar. Swedish Lessons for Post-Socialist Countries. Stockholm : University of Stockholm Institute for International Economic Studies. 1998. *Seminar Paper*. № 645. URL: https://www.researchgate.net/publication/5075081_Swedish_Lessons_for_Post-Socialist_Countries (дата звернення: 18.03.2021).
10. Rauch James E. and Peter B. Evans. Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. San Diego, California : University of California at San Diego and University of California at Berkeley. *Journal of Public Economics*. 1997. Vol. 75 (2000). P. 49–71. URL: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.203.288&rep=rep1&type=pdf> (дата звернення: 18.03.2021).
11. Rose-Ackerman Susan. Corruption and Development. Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics. Washington, April 30 and May 1, 1997. 40 p.
12. Shleifer Andrei and Robert Vishny. Corruption. *Quarterly Journal of Economics*. 1993. Vol. 108 (August). P. 599–617.
13. Tanzi V. Corruption and the Budget: Problems and Solutions. *Economics of Corruption*: ed. by Arvind K. Jain. Boston, Massachusetts : Kluwer Academic Publishers, 1998. P. 111–128.
14. Tanzi Vito and Ludger Schuknecht. Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective. *American Economic Review, Papers and Proceedings*. 1997. Vol. 87 (May). P. 164–168.
15. Van Rijckeghem Caroline and Beatrice Weder. Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption? *IMF*. 1997. *Working Paper 97/73*. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf> (дата звернення: 18.03.2021).
16. Weber Max. *Essays in sociology*. New York: University Press, 1947. 514 p.
17. World Business. URL: <https://www.journals.elsevier.com/journal-of-world-business> (дата звернення: 18.03.2021).

Dziundziuk V. B.,

*Doctor of Public Administration, Professor, Head of Political Science
and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0003-0622-2600;*

Merezhko S. I.,

*Postgraduate Student of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0001-7916-3424*

PREREQUISITES FOR CORRUPTION

The study concludes that the current interest in corruption is due to the gradual increase in the scale of this negative phenomenon, its impact on business conditions, distortion of market mechanisms and increase the costs of corruption.

Discretionary political decisions create the illusion of being able to influence them, in some cases through bribery, and in others simply by using close personal relationships with civil servants. The probability of making a "favorable" decision for the persons concerned increases inversely proportional to the level of salaries of civil servants and the severity of punishment for abuse of power.

Sometimes, due to limited supply, rationing or significant time, there is an excessive demand for certain services, which leads to the problem of distribution of limited supply and decision-making by civil servants. Such situations are also a source of corruption, which is confirmed by registered cases of corruption in all the above areas.

Among the potential sources of corruption (in fact, political corruption) it is also necessary to mention the use of state-owned enterprises to finance the activities of political parties and provide jobs to clients of certain political groups.

In all these areas, lack of transparency and effective institutional control are the main factors leading to corruption. The lack of politically motivated hiring, patronage and nepotism, as well as clear career rules, all contribute to the quality of the bureaucracy. A transparent system of incentives and established traditions largely explain why some bureaucracies are much less corrupt than others.

It has been established that the fight against corruption, which is carried out solely on the basis of wage increases, requires significant budget expenditures, while it can only be partially successful. In addition, as noted above, even with high wages, some individuals may continue to engage in corrupt practices.

Theoretically, other things being equal, corruption can be reduced by increasing punishment. That is, higher penalties, at least in theory, can reduce corruption, but can also increase bribes.

Keywords: public administration; corruption; transparency; bureaucracy.

References

1. Indeks spryiniattia koruptsii-2020. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattyakoruptsiyi-2020/> [in Ukrainian].
2. Nysnevych, Yu.A. (2015). Korruptsiya v ystorycheskoi retrospektyve s utochnenyamy y dopolnenyamy. *Obshchestvennye nauky y sovremennost*, 3. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/2018/08/05/1251869475/90-100_Nisnevich.pdf [in Ukrainian].
3. Pro zatverdzhennia Metodolohii provedennia antykoruptsiinoi ekspertyzy: nakaz Ministerstva yustytsii Ukrainy vid 24.04.2017 № 1395/5. (2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text>.
4. Becker, Gary S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, Vol. 76 (March/April), 169–217.
5. Brunetti, Aymo and Beatrice, Weder (1998). A Free Press Is Bad News for Corruption. *WWZ Discussion Paper No. 9809*. Basel: Weltwirt – schaftswissenschaftliches Zentrum der Universitat.
6. Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties. URL: freedomhouse.org.
7. Haque Nadeem Ul and Ratna Sahay. (1996). Do Government Wage Cuts Close Budget Deficits? Costs of Corruption. *Staff Papers. International Monetary Fund*, Vol. 43 (December), 754–778.
8. Kopits George and Jon Craig. (1998). Transparency in Government Operations. *IMF Occasional Paper No 158*. DOI: <http://dx.doi.org/10.5089/9781557756978.084>.
9. Lindbeck, Assar (1998). Swedish Lessons for Post-Socialist Countries. Stockholm: University of Stockholm Institute for International Economic Studies. *Seminar Paper No 645*. URL: https://www.researchgate.net/publication/5075081_Swedish_Lessons_for_Post-Socialist_Countries.

10. Rauch, James E. and Peter, B. Evans. (1997). Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. San Diego, California: University of California at San Diego and University of California at Berkeley. *Journal of Public Economics*, Vol. 75 (2000). P. 49–71. URL: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.203.288&rep=rep1&type=pdf>.
11. Rose-Ackerman, Susan. (1997). Corruption and Development. Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics. Washington, April 30 and May 1.
12. Shleifer, Andrei and Robert, Vishny. (1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108 (August), 599–617.
13. Tanzi, V. (1998). Corruption and the Budget: Problems and Solutions. *Economics of Corruption*: ed. by Arvind K. Jain. Boston, Massachusetts: Kluwer Academic Publishers, 111–128.
14. Tanzi, Vito and Ludger, Schuknecht. (1997). Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 87 (May), 164–168.
15. Van Rijckeghem, Caroline and Beatrice, Weder. (1997). Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption? *IMF Working Paper 97/73*. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf>.
16. Weber, Max. (1947). *Essays in sociology*. New York: University Press.
17. World Business. URL: <https://www.journals.elsevier.com/journal-of-world-business>.

Надійшла до редколегії 19.03.2021 р.