

*The Academy of Management and Administration in Opole*

**MODERN MANAGEMENT:  
THEORIES, CONCEPTS,  
IMPLEMENTATION**

*Monograph*

*Edited by Marian Duczmal,  
Tetyana Nestorenko*

Opole 2021

## **CORRUPTION AS A SOCIAL AND GOVERNANCE PROBLEM IN POST-COMMUNIST COUNTRIES**

**Abstract.** The relevance of studying the issues of preventing corruption in post-communist countries is substantiated. The aim of the study was to analyse the real and potential impact of corruption in post-communist countries on the course of reforms, to reveal the interaction of sustainable development and prevention of corruption and to draw attention to the need for an integrated approach to existing problems.

The specifics of the anti-corruption struggle in the post-communist states, first of all in Poland, are traced from the point of view of the possibility of using the tested elements of the anti-corruption system in Ukraine.

It is emphasized that the effective fight against corruption is an important basis for the prospect of EU membership, because despite the significant number of regulations and the creation of anti-corruption institutions, the level of corruption in Ukraine remains high and civil society does not have adequate influence on anti-corruption opinion and development and implementation of effective anti-corruption mechanisms.

The conclusions state that the analysis of sustainable development strategies of post-communist countries shows an increase in attention to ensuring good governance. Accordingly, there is a growing focus on identifying and addressing both positive influences and barriers, one of the most notable of which is corruption. At the same time, it is emphasized that political and mental changes are often underestimated, which negatively affects the solution of complex problems. The results of the study confirm the thesis about the need for comprehensive application of various measures to prevent corruption: political, legal, socio-economic and moral and ethical in a combination of preventive, organizational, managerial and punitive mechanisms. Prevention of corruption should combine human resource management and political, socio-economic, legal and ideological processes. In addition, from the point of view of public administration reform, anti-corruption measures of the authorities are one of the components of increasing the trust of citizens in them.

**Keywords:** public administration, social sphere, corruption, post-communist countries

## **КОРУПЦІЯ ЯК СОЦІАЛЬНА ТА УПРАВЛІНСЬКА ПРОБЛЕМА В ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇНАХ**

### **Вступ**

Питання посткомуністичної трансформації мають як теоретичний, так і практичний інтерес, оскільки немає одностайної думки як щодо її успішності у різних країнах, так і щодо показників завершеності, а також обґрунтування можливості обмеження демократії та ринкової свободи тощо. Для України проблема суспільної трансформації є особливо

---

<sup>1</sup> Mykola Lakhyzha – Doctor of Science in Public Administration, Professor, Institute for Personal Training of the State Employment Service of Ukraine, Kyiv, Ukraine. ORCID 0000-0001-8676-4578.

<sup>2</sup> Petro Vorona – Doctor of Science in Public Administration, Professor, Institute for Personal Training of the State Employment Service of Ukraine, Kyiv, Ukraine. ORCID 0000-0002-6755-9023.

<sup>3</sup> Tamara Lozynska – Doctor of Science in Public Administration, Professor, Poltava State Agrarian Academy. Poltava, Ukraine. ORCID 0000-0003-2858-9374.

важливою, оскільки в її континуумі окреслювалася інституційна пастка – формувалася тіньова економіка і, тісно пов'язана з нею, корупція. Про це йдеться в резолюції ЄС від 17.07.2014 р., а в резолюції від 15.01.2015 р. Парламент ЄС закликає українську владу вжити заходів щодо викорінення системної корупції (пункт 13).

Досвід посткомуністичних країн, які вже увійшли до ЄС: Болгарії, Естонії, Литви, Латвії, Польщі, Румунії, Словенії, Словаччини, Угорщини, Хорватії, Чехії свідчить про необхідність суспільно-політичної, економічної та правової адаптації системи публічного управління країни-претендента на вступ до європейських моделей демократичного управління.

Проте корупція залишається серйозною проблемою навіть у розвинених країнах і особливо відчутною вона є у посткомуністичних державах, що вимагає додаткової уваги з боку Європейського Союзу до розроблення антикорупційних заходів. Варто зазначити, що у країнах Центральної та Східної Європи, які стали членами ЄС, антикорупційні заходи посилювалися, а їх результативність зростає, оскільки в західноєвропейській традиції корупція сприймається як аномалія, явне порушення законодавства, яке вимагає негайного усунення. Під впливом правової системи Європейського Союзу формується інституційне забезпечення запобігання корупції як в країнах-членах, так і в державах, що спрямовують свої зусилля на поглиблення відносин з ЄС. Крім того, з точки зору реформування публічного управління, антикорупційні заходи, розроблені урядом України, є однією з підстав, що обумовлює зростання довіри громадян до влади.

У цьому контексті вивчення польської практики посткомуністичних реформ та протидії корупції є важливим для України. Зважаючи на те, що польський досвід став взірцем для розроблення антикорупційної стратегії України, є потреба в поглибленому його вивченні з метою імплементації у вітчизняну практику публічного управління.

**Метою дослідження** є аналіз рівня корупції у посткомуністичних країнах та її впливу на соціально-економічні процеси. Автори здійснили спробу простежити ментальні основи, історичні корені корупції в Польщі, Болгарії та інших посткомуністичних країнах, етапи розвитку антикорупційної політики, її особливості в досліджуваних країнах, що важливо з точки зору виявлення можливості використання елементів системи протидії корупції зарубіжних країн в Україні.

## **Огляд літератури та гіпотеза дослідження**

Моніторинг публікацій вчених посткомуністичних країн у сфері права, соціології, політології, економіки, історії, філософії тощо, свідчить про значну увагу науковців до характеру соціальних реформ, генези і розвитку корупції як соціального явища аналізу та механізмів її запобігання.

Актуальність теоретичних і прикладних аспектів становлення антикорупційної політики в Україні підтверджує також високий ступінь її наукової розробки як в дисертаційних роботах, так і у наукових статтях. Серед останніх ґрунтовних досліджень варто виділити дисертацію доктора наук з державного управління, заступника директора Національного антикорупційного бюро України А. Новака (Новак, 2018), а також публікації, авторами яких є І. Бачинська, П. Бернадський, Т. Бельська, О. Бусол, Т. Василевська, В. Гвоздецький, В. Гошовська, М. Іжа, М. Мельник, М. Пірен, С. Сergyгін, Г. Яковенко та ін.

Варто відзначити й результати соціологічних досліджень щодо стану та причин корупції в Україні, зокрема, видання Київського міжнародного інституту соціології, Інституту прикладних гуманітарних досліджень та інші. У концентрованому вигляді ці

дослідження розміщено на сайті Національного агентства з питань запобігання корупції (Дослідження. Національне агентство..., 2021). Окремо слід відзначити спроби узагальнення особливостей та закономірностей трансформації соціальних систем посткомуністичних країн у низці колективних монографій вчених різних країн (Transformacja w Polsce i na Ukrainie..., 2010; Polska i Ukraina..., 2014) та дослідженнях з питань модернізації публічного управління, які побічно стосуються і проблем корупції (Лахижа, 2015).

**Гіпотеза даного дослідження** ґрунтується на ідеї існування причинно-наслідкового зв'язку між рівнем розвитку країни та рівнем корупції, а також між рівнем корупції та діяльністю міжнародних інституцій з протидії корупції.

### **Дані та методологія**

В процесі дослідження автори вирішували два основних завдання: по-перше, виявити зв'язок між рівнем економічного розвитку країн та рівнем корупції; по-друге, виявити особливості антикорупційної політики в окремих посткомуністичних країнах.

Використано нормативно-правові акти, матеріали сайтів міжнародних інституцій та органів влади посткомуністичних країн, матеріали періодичних друкованих та електронних видань, наукові публікації вчених цих країн та результати власних спостережень під час навчальних та наукових поїздок до Болгарії, Вірменії, Грузії та Польщі. Особливо важливим видається досвід Польщі, яка демонструє успішність соціальних реформ і, разом з цим, продовжує пошук більш дієвих методів запобігання корупції. Важливою була участь у проведенні навчальних семінарів з питань протидії корупції, які здійснюються щорічно для українських державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за замовленням Національного агентства України з питань державної служби в рамках виконання норма законів України «Про державну службу» та «Про запобігання корупції».

Основним став метод компаративного аналізу, який застосовувався як для з'ясування закономірностей та особливостей у запобіганні корупції, так і для виявленні кращого досвіду з метою його узагальнення та поширення. Об'єктом такого аналізу були дані за країнами, матеріали теоретичних дискусій (наприклад, польських теоретиків та практиків реформ), міжнародні індекси сприйняття корупції та конкурентоспроможності країн тощо. Індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index) – розраховується за методикою міжнародної неурядової організації Transparency International і, як і інші індекси має елемент умовності через складність узагальнення даних. Рейтинг глобальної конкурентоспроможності країн світу (The IMD World Competitiveness Ranking) – щорічне глобальне дослідження за версією Інституту менеджменту (Institute of Management Development). Результати досліджень пройшли апробацію у виступах на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях і використовувалися авторами у наукових публікаціях.

### **Результати дослідження**

Проведений ретроспективний аналіз свідчить про значну увагу, що приділяється в посткомуністичних країнах питанням запобігання корупції, яка суттєво зросла з середини 1990-х років та була обумовлена євроінтеграційними намірами й спонукальними діями Європейського Союзу. У більшості країн питання запобігання корупції розглядається в руслі забезпечення належного публічного управління з дотриманням, насамперед, принципів відкритості та прозорості в діяльності влади. Але суттєвих результатів досягли лише кілька країн, для більшості посткомуністичних держав корупція залишається значною проблемою.

Результати щорічних рейтингових досліджень індексів сприйняття корупції (СК) та конкурентоспроможності (ІК) за 2019 рік дозволяють порівняти досягнення та недоліки посткомуністичних країн (табл.1).

**Таблиця 1:** Рейтинги посткомуністичних країн за співвідношенням індексів та сприйняття корупції (СК) та конкурентоспроможності (ІК) за 2019 рік

Країна	Місце за ІК	Місце за СК	Різниця балів	Країна	Місце за ІК	Місце за СК	Різниця балів
Група 1				Група 2			
Грузія	74	46	<b>28</b>	Словенія	35	38	<b>-3</b>
Естонія	31	18	<b>13</b>	Польща	37	43	<b>-6</b>
Чорногорія	73	68	<b>5</b>	Латвія	41	47	<b>-6</b>
Литва	39	37	<b>2</b>	Вірменія	69	77	<b>-8</b>
Хорватія	63	63	<b>0</b>	Чехія	32	45	<b>-13</b>
Група 3				Словаччина	42	59	<b>-17</b>
Білорусія	-	67		Румунія	51	71	<b>-20</b>
Боснія та Герцоговина	-	101		Угорщина	47	70	<b>-23</b>
Північна Македонія	-	111		Болгарія	49	74	<b>-25</b>
Киргизстан	-	128		Албанія	81	106	<b>-25</b>
Таджикистан	-	156		Молдова	86	120	<b>-34</b>
Узбекистан	-	157		Україна	85	129	<b>-44</b>
Туркменістан	-	167		Казахстан	55	114	<b>-59</b>
				Азербайджан	59	126	<b>-67</b>
				Росія	43	144	<b>-101</b>

Source: Insight Report. The Global Competitiveness Report 2019; CPI 2019 Global highlights.

Наведена по кожній з країн різниця балів за рейтингом конкурентоспроможності та рейтингом корупції дозволяє зробити припущення щодо специфіки національної корупції окремих країн та охарактеризувати її зв'язок з економічним розвитком. До групи 1 віднесено 5 посткомуністичних країн, у яких місце за показником сприйняття корупції вище, ніж за показником конкурентоспроможності (Грузія, Естонія, Чорногорія, Литва), або співпадає з ним (Хорватія). До групи 3 віднесено країни з високим індексом сприйняття корупції та низьким рівнем конкурентоспроможності (дані відносно них не приводяться). До Групи 2 віднесено країни, у яких індекс сприйняття корупції вище від показника конкурентоспроможності. Ці дані підтверджують гіпотезу про наявність кореляції між рівнем розвитку економіки та рівнем корупції. Наведені дані водночас можуть свідчити й про вплив політичних факторів та менталітету населення. На нашу думку, саме вони дозволили значно знизити рівень корупції у Грузії, Естонії та Чорногорії і вони ж призводять до високого рівня корупції у Росії, Азербайджані, Казахстані, Україні та Молдові. Характерно, що всі ці країни є колишніми республіками СРСР і не входять до ЄС. При цьому суттєвим фактором, що сприяє корупції виступає як авторитарний режим (Росія, Азербайджан, Казахстан), так і політична нестабільність (Молдова, Україна).

Важливим інституційним чинником протидії корупції у посткомуністичних країнах стало створення антикорупційних органів, моделі яких відображають національну специфіку. Централізована модель передбачає концентрацію повноважень щодо реалізації антикорупційної політики в одному центральному органі – Вірменія (Антикорупційна рада),

Латвія (Бюро з попередження та боротьби з корупцією), Молдова (Координаційна рада з боротьби з корупцією), Російська Федерація (Національна антикорупційна рада), Словенія (Комісія з попередження корупції) тощо. Поширенішою є децентралізована модель, яка складається із системи інституцій, за якої повноваження поділяються між президентом чи урядом та одним чи кількома державними органами, що мають повноваження у сфері запобігання або протидії корупції. Так, антикорупційні структури діють при президентах у таких державах, як: Казахстан (Комісія з попередження корупції та впровадження етики державної служби), Таджикистан (Управління по боротьбі з корупцією (Адміністрація Президента); при парламентах: Болгарія (Антикорупційний Комітет Парламенту), Латвія (Парламентська Рада з попередження корупції і правопорушень), Литва (Антикорупційна комісія парламенту) тощо; при урядах: Чехія (Антикорупційна Комісія (МВС), Польща (Департамент державного управління (МВС)); інших державних органах: (Азербайджан – Комісія по боротьбі з корупцією при Державній Раді управління державної службою, Грузія (Міністр організації реформ) тощо (Заброда, 2018).

Прикладом позитивного вирішення завдань протидії корупції стала Республіка Польща, де соціально-економічні досягнення сприяли й поліпшенню ситуації у запобіганні корупції. Рівень корупції у цій країні значно зріс на початку посткомуністичної трансформації через дефіцит цінностей та слабкість державних структур, набувши форми клієнтелізму, кумівства та непотизму. Особливо піддавалися корупції приватні підприємці. Водночас, шокова терапія, адміністративна та інші реформи, пов'язані з децентралізацією публічного управління дозволили поступово змінювати економічну, політичну та соціальну ситуацію, а водночас і менталітет населення. Суттєвим позитивним фактором у Польщі залишається високий рівень релігійності населення. Значним поштовхом до змін стала підготовка до вступу до Європейського Союзу, коли корупція стала усвідомлюватися владою і суспільством як загроза для безпеки держави та бар'єр для економічного розвитку, оскільки не тільки спотворювала конкурентні процеси в економіці, але й гальмувала процес інтеграції польської економіки з Європейським Союзом.

Значна увага приділяється в Польщі превентивній роботі, що стосується, насамперед, широкого інформування населення про шляхи уникнення корупційних діянь та залучення поляків до антикорупційної боротьби. Активно проводиться робота з публічними службовцями в основному в рамках забезпечення етики їх службової діяльності. Отже, поступово центр уваги у боротьбі проти корупції зміщується із протидії до запобігання, що вимагає єдності у підходах.

У дискусіях польських учених щодо проблем, пов'язаних з корупцією, окреслюється кілька позицій: 1) частина вчених корупцію пов'язувала з економічною та цивілізаційною відсталістю Польщі; 2) причина корупції вбачалася у відсутності довіри до державних установ та довіри до неперсоналізованих відносин; 3) корупція була викликана фіаско ринку та інституційними пастками ринкової економіки; 4) обстоювалося твердження про високу ймовірність формування у сильних держав слабкої периферії з низьким рівнем державних інституцій та високим рівнем корупції; 5) стверджувалося, що до формування нових інституцій корупція заповнює нішу відносин між публічною владою та населенням і, отже, виконує необхідну функцію; 6) часто згадувався традиційний для Польщі поділ на шляхту (лише яка мала громадянські права) та інше населення, яке завжди залежало від шляхти, і ці відносини вважалися джерелом виникнення корупції; 7) причини корупції вбачалися також в існуванні в Польщі кінця ХХ – початку ХХІ століття клієнтелістських відносин, які сприяли

фаворитизму та розвитку корупції; 8) зверталася увага на злиття політичних та правоохоронних структур, зростання корумпованості судів (Koryś & Tymiński).

Результати проведеного дослідження свідчать, що описані причини є характерними не лише для Польщі, а й для України та інших посткомуністичних країн.

## **Висновки**

Аналіз розвитку посткомуністичних країн свідчить про підвищення уваги до забезпечення якості публічного управління і, відповідно, до виявлення та врахування факторів впливу на економічний розвиток, одним з найбільш помітних з яких є корупція. Водночас, варто звернути увагу на те, що політичні та ментальні зміни часто недооцінюються, що негативно впливає на вирішення результативність антикорупційної політики.

Аналіз свідчить, що в посткомуністичних країнах вирішення питань сталого розвитку та протидії корупції значною мірою залежать від стану громадянського суспільства, політичної волі керівництва та якості публічного управління.

Результати дослідження підтверджують тезу про необхідність комплексного застосування різнобічних заходів із запобігання корупції: політичних, правових, соціально-економічних та морально-етичних при поєднанні превентивних, організаційно-управлінських та каральних механізмів. Запобігання корупції має об'єднувати управління людськими ресурсами та політичні, соціально-економічні, правові, ідеологічні процеси посткомуністичних реформ і розглядатися водночас як їх мета і неодмінна складова частина.

При цьому, слід звернути увагу на необхідність посиленої уваги до антикорупційної діяльності з боку політичних лідерів та сприйняття антикорупційної діяльності як загальної справи.

## **Література**

- CPI 2019 Global highlights (2019). URL: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2019-global-highlights>
- Insight Report (2019). The Global Competitiveness Report 2019. Klaus Schwab, World Economic Forum. Geneva. S. XIII.
- Koryś P., Tymiński M. (2013). Skorumpowane instytucje czy mentalność? Krótko- i długookresowe uwarunkowania postkomunistycznej korupcji // Osrodek myśli politycznej [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.omp.org.pl/artukul.php?artykul=328>.
- Polska i Ukraina w dobie transformacji (2014). Red. Naukowa E. Draus, P. Trefler. Польща і Україні в стадії трансформації. Przemysł. 268. s.3.
- Transformacja w Polsce i na Ukrainie (2010). Wybrane aspekty. Pod redakcją naukową Andrzeja Antoszewskiego, Antoniny Kolodii, Krzysztofa Kowalczyka / Трансформація в Польщі і в Україні. Вибрані аспекти. За редакцією Андрея Антошевського, Антоніни Колодій, Кшиштофа Ковальчика. Wrocław. 746 s.
- Дослідження. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/departament-koordynatsiyi-antykoruptionsijnoyi-polityky/doslidzhennya/>
- Заброда Д.Г. (2013). Основні моделі державних інституцій, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики/Д.Г. Заброда, О.О. Кашкаров // Форум права. № 4. С. 121-126. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_4\\_23.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2013_4_23.pdf)

- Лахижа М.І. (2012). Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Польща: монографія. Полтава: ПолтНТУ. 243 с.
- Новак А. (2018). Національна антикорупційна політика: теоретико-методологічні засади формування та реалізації : монографія. Дніпро : Моноліт. 360 с.
- Трансформаційні процеси у країнах Вишеградської групи та Україні: порівняльний аналіз (2013). За ред. проф. Г.М. Перепелиці. К. : Видавничий дім «Стилос». 302 с.