

ВИДИ ТА МОДЕЛІ КОРУПЦІЙНОЇ ПОВЕДІНКИ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

ДАСЮК В.В. - аспірант кафедри приватного та публічного права, Київський національний університет технологій та дизайну

**ORCID 0000-0002-6693-715X
DOI 10.32782/EP.2021.4.27**

У статті автор здійснив дослідження видів та моделей корупційної поведінки в публічному адмініструванні в їх теоретичному та практичному сенсі. Актуальність дослідження обумовлена систематичною втратою значних сум податків і зборів внаслідок корупційних діянь, як в результаті їх несплати, так і в наслідок розкрадання бюджетних коштів шляхом формування фіктивного податкового кредиту і т. ін. Проаналізовано види та моделі корупційної поведінки. Визначено чотири основні рівні (види) корупції: 1) високорівнева корупція; 2) корупція в середніх ешелонах влади (обласного рівня); 3) корупція «низова»; 4) корупція «від злиднів». Встановлено, що корупційні мережі об'єднують у коло свого впливу не конкретних осіб, а управлінські функції. Підтверджує цю тезу те, що при зміні одного корупційного посадовця на іншого, функції якого входять до такої мережі, непризначена особа прилаштовується та переймає правила функціонування корупційної мережі. Певною мірою це пов'язано із тим, що в Україні не працює жорстка система внутрішнього і зовнішнього відбору кадрів – відбувається відторгнення тих хто в системі є «чужим». Із цього слідує, що сама корупційна мережа є внутрішньо стійкою (тому із нею важко обиратися) і вона базується на тісних особистих відносинах та «круговій поруці» топ-чиновників. Усіх посадових осіб, котрі входять до корупційної мережі, поєднують одні інтереси, цінності і погляди. Констатовано, що чим більше розгалужена корупційна мережа, тим вона

стійкіша, ефективніша і чинить неймовірно потужний супротив. Найефективнішою протидією корупційним мережам виступає сама політична воля вищого керівництва держави. Висновокється, що необхідно об'єднуватись, щоб активізувати і прискорити впровадження невідкладних заходів із протидії корупції на законодавчому рівні.

Ключові слова: корупція, розкрадання, антикорупційні органи, антикорупційне законодавство, конфлікт інтересів.

Постановка проблеми

Одна із реальних та водночас найбільших загроз у нашій державі це надвисокий рівень корупції. Визначення такого явища у першу чергу загрожує національним інтересам. Жодна держава не змогла ще остаточно викоринити корупцію. Наприклад, в нашій країні явище корупції є проблемою, котру не можливо не помітити та разом із тим розв'язувати її потрібно уже сьогодні.

Глобальна проблема корупції потребує негайного вирішення, оскільки внаслідок корупції бюджет втрачає значні суми податків і зборів, як в результаті їх несплати, так і в наслідок розкрадання бюджетних коштів шляхом формування фіктивного податкового кредиту.

Корупція є складним та небезпечним явищем, як для суспільства так і для держави, оскільки пов'язане із механізмами державного управління та спрямоване на протиправне використання державними особами покладених на них повноважень.

Актуальність даного дослідження є беззаперечною, оскільки одна із головних умов виникнення такого явища, як корупція на теренах нашої держави дозволяє посадовим особам використовувати та зловживати наданими їм службовими повноваженнями та всі можливості, зокрема у сфері публічного адміністрування, котрі тим самим впливають із цих повноважень, щодо отримання неправомірної вигоди, або ж навіть приймати обіцянки такої вигоди для себе, або ж інших осіб та уникаючи при цьому покарання.

Метою даної статті є з'ясування та визначення видів і моделей корупційної поведінки у публічному адмініструванні.

Виклад основного матеріалу

У багатьох енциклопедіях і словниках визначення корупції перекладається із латинської, як «руйнування», і без перебільшення це і є «роз'їдання» держави із середини.

У свій час російський філолог С.І. Ожегов пояснював корупцію, як «підкуп хабарами, продажність посадових осіб, політичних діячів» [1]. Вважається також слушною думка М.І. Мельника про те, що соціальна сутність корупції визначається тим, що це правове явище, оскільки корупційні діяння – це сам продукт соціальної взаємодії, результатом, якої є власне і є саме посягання на права людей, перебирання їх прав чиновниками, позбавлення прав тощо [2]. У той час М.Ю. Тихомиров висуває пропозицію також розглядати корупцію, як злочинну діяльність у сфері політики, або ж державного управління, використання посадовими особами наданих їм прав і владних повноважень із метою особистого збагачення [3].

Водночас С.М. Клімова та Т.В. Ковальова характеризують корупцію, як складне та соціальне явище, котре полягає у використанні службового становища для отримання особистої вигоди, негативно впливає абсолютно на усі аспекти політичного та соціального і економічного життя та розвитку суспільства і держави [4].

Науковці М.В. Фоміна і В.В. Кузьменко вважають, що визначення поняття корупції

та загалом її сутності необхідно досліджувати у контексті взаємозв'язку і взаємообумовленості стосовно визначеної сфери суспільних відносин. По суті, корупція є також особливим типом відносин обміну, які об'єднують окремих людей, різні інститути у єдиний соціальний організм. Автори пропонують власну інтерпретацію визначення термінів «корупція» та визначають її як особливий вид обмінних відносин, котрі здійснюються із порушенням формальних та неформальних інституційних обмежень [5].

Взагалі, сам термін «корупційна поведінка» юридичні і тлумачні словники дослівно не визначають, але його можна все ж роз'яснити, як різновид девіантної поведінки, сукупність проступків у діях державних службовців, котрі стосуються інтересів окремих людей, соціальних груп, соціальних спільнот або суспільства в цілому.

Внаслідок корупційної поведінки можуть бути запропоновані:

- грошові кошти або інше майно;
- переваги;
- пільги;
- послуги;
- нематеріальні активи.

Відповідно до приписів та норм діючого Закону України «Про запобігання корупції» корупція - це використання особою, наданих їй службових повноважень, або ж пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки, або ж навіть пропозиції про таку вигоду для себе чи інших осіб або відповідно пропозиція чи обіцянка про надання неправомірної вигоди особі, котра визначена частиною першою статті 3 цього Закону, або ж на її вимогу іншим фізичним або юридичним особам із метою схилити цю особу зокрема до протиправного використання наданих їй службових повноважень.

У юридичній науці до сьогоднішнього дня існують суперечки між юристами-практиками, щодо недостатньої чіткості викладення поняття «корупція» у приписах законодавства. Зокрема викликає занепокоєння, щодо вказаної норми про віднесення до корупції навіть прийняття обіцянки або ж пропозиції, щодо неправомірної вигоди, або

ж сама пропозиція чи обіцянка про надання такої вигоди.

Отже, якщо слідувати приписам законодавця для вчинення такого правопорушення достатньо буде отримання у будь-якій формі згоди, тобто в усній чи письмовій формі згоди на отримання або ж надання неправомірної вигоди. Письмову форму обіцянки зокрема можна підтвердити за наявності у сторони відповідно письмового доказу в той час, як усну пропозицію, або усне її прийняття, підтвердити буде дуже важко.

Відповідно на сьогодні визначають чотири основні рівні (види) корупції:

1. Високорівнева корупція;
2. Корупція в середніх ешелонах влади (обласного рівня);
3. Корупція «низова»;
4. Корупція «від злиднів».

В той час, як російська дослідниця О.І. Хромова розглядає корупцію у двох моделях:

- модель підкupu;
- зловживання службовим становищем із корисливих мотивів [6].

Корупція першого рівня поглинає частину державної та приватної економіки країни.

Високорівнева корупція у вузких колах також називають «елітна» або ж «можновладна» - це корупція, що характерна для вищих ешелонів влади, наприклад:

- вищі органи влади;
- центральні органи виконавчої влади;
- центральні апарати правоохоронних органів;
- судова гілка влади

Основними формами «високорівневої» корупції є:

- корупційний лобізм;
- корупційний протекціонізм та фаворитизм;
- таємні внески і політичні цілі, внески на вибори із наступними «дивідендами» у вигляді високих посад у державі;
- перехід державних посадових осіб на керівні посади комерційних структур, котрі вони підтримували ще за державний рахунок;
- поєднання державної служби із комерційною та приватною діяльністю;

- роздавання податкових пільг;
- надання монополії, щодо певного виду комерційної діяльності;
- перешкода в отриманні соціальних дозволів, ліцензій на зайняття певними діяльностями;
- призначення на відповідальні державні посади;

Найбільш уразливими сферами «високорівневої» корупції є:

- бюджетна сфера;
- приватизація державного майна;
- паливно-енергетичний сектор;
- контроль над тіньовою економікою та над бізнесом, що протягом довгих років знаходиться «в тіні»;
- розподіл державної власності, землі та природних багатств України;
- сфера митної справи.

Високорівнева корупція – це найбільш небезпечний рівень, як для держави так і для суспільства загалом. Особливо це пов'язується із особами, котрі розпоряджаються державними коштами, оскільки самі чиновники високого рівня концентрують у своїх руках абсолютно усі владні повноваження на управління державним майном, економікою країни, природними ресурсами, митницею та є їх розпорядниками.

Саме такий вид корупції:

- наносить майнову шкоду державі;
- руйнує соціальні підвалини країни;
- нівелює державу, як сам інструмент захисту законних інтересів громадян.

Такий рівень корупції впливає на відносини на міжнародному рівні:

- підриває міжнародний авторитет держави;
- перешкоджає впровадженню іноземних інвестицій в економіку держави;
- гальмує інноваційний розвиток країни [6].

Найпростішим і найшвидшим для державних посадовців і у той же час є найнебезпечнішим для нашої держави високорівневої корупції – це розкрадання державного бюджету. На цьому рівні розробляються корупційні схеми та корупційні мережі.

Корупційними схемами в той час визначаються корупційні механізми, які усталені або постійно діючі, способи, канали пере-

дачі коштів, котрі пов'язані із колективною кримінальною діяльністю. Сучасні корупційні схеми не передбачають також собою передачу грошей із рук в руки, вони базуються зокрема на заробітках чиновників за домовленістю.

Найнебезпечнішими корупційними схемами, що функціонують та діють в рамках офіційних легальних організацій, є приховані зв'язки, а зв'язками у свою чергу виступають самі відносини між суб'єктами, що використовують посадове становище у власних цілях. Відмивання коштів в свою чергу виступає типовим та історичним прикладом корупційної схеми.

Зокрема, про корупційні схеми, котрі функціонують у вищих рівнях влади України, писалося на різноманітних Інтернет-сайтах. Наприклад, однією із подібних корупційних «оборудок» є компенсація ПДВ. Взагалі ПДВ – це один із найскладніших для адміністрування податків. Постійні проблеми із відшкодуванням ПДВ змушують звертатися малий та середній бізнес до конвертаційних центрів, адже кожного року бюджет держави втрачає на відшкодуванні ПДВ через тіньові схеми мільярди гривень. На сьогоднішній день держава не здатна забезпечити нормальне та прозоре адміністрування ПДВ і на це існує безліч причин, слід виокремити деякі із них: від законодавчих проблем до необхідності реформування фіскальної служби. На думку деяких фахівців та вчених, ПДВ на етапі становлення економіки краще взагалі скасувати, а замінити його податком із продажу або ж податковим із обороту. Принаймні цей процес буде зрозумілим і водночас відкритим, полегшить при цьому роботу чиновникам та взагалі зникне будь яка необхідність в утриманні такого штату чиновництва та виведе бізнес із тіні.

Ще однією схемою високорівневої корупції вважається створення конвертаційних центрів-платформ, на базі яких легалізуються всі доходи, що були отримані в результаті «переведення корупційних грошей в готівку».

На думку багатьох дослідників корупції, наступна небезпечна схема є акцизні збори – податок на алкоголь та тютюнові вироби,

котрі пов'язані із фальшивими акцизними марками та схемами несплати акцизних зборів, контрабандою та контра фактом.

Ще одна схема, що пов'язується із митною сферою, це розмитнення вантажів, тобто завищення інвойсів, а це в свою чергу торгові документи, які надають перелік товарів та послуг, їх кількість, платіжні реквізити, за якими вони власне і позначаються та індикативні ціни, що є різновидом фіксованих цін, котрі встановлюються державними органами влади на митницях, ціни у питаннях розмитнення за гроші бо досі вважається, що лише 50 % плати надходить до бюджету нашої країни.

Сьогодні в Україні найбільше корупційних злочинів, котрі пов'язані із розкраданням майна і коштів на державних підприємствах, із закупівлею товарів та послуг за дещо завищеними цінами, постачанням товарів через посередників за цінами, що є меншими від ринкових. Переважна більшість таких злочинів відбувається за участю керівного складу держави, тобто топ менеджерів.

Наприклад, державні закупівлі передбачають вибір кращої пропозиції на основі конкурсу, але вище чиновництво може забезпечити перемогу за «комісійні» від проведеної злочинної схеми.

Причинами таких дій є:

- недосконалість політичних інституцій, котрі мають забезпечувати, як внутрішні так і зовнішні механізми заборон;
- «двозначність» законодавства, яке не відповідає вимогам чіткості, ясності та лапідарності правових приписів;
- безкарність топ-менеджерів держави (розбалансованість судової системи та відсутність політичної волі);
- «таємні домовленості» (політичне заступництво);
- «прогалини» у призначенні на керівні посади (низький професійний рівень);
- слабе громадянське суспільство, де самі громадяни не мають достатнього впливу на вище керівництво держави, а значить не можуть ефективно контролювати всі гілки влади.

Доцільно також буде зауважити, що діюче законодавство України передбачає також

призначення осіб на керівні посади державних інституцій на основі відкритих конкурсів. Де факто – конкурси часто не оголошуються із невідомих причин і на такі посади призначаються «виконуючі обов'язки». Виконання обов'язків – це тимчасове заміщення, яке допускає в свою чергу маніпулювання, коли роботодавець може погрожувати працівнику замість нього взяти на постійну освіту іншу особу в разі невиконання його керівника протизаконних розпоряджень.

Розгалуженість корупції, котра спостерігається в Україні, базується на тому, що від одиничних, розрізнених схем корупція переходить до дій, що є організовані та координовані та об'єднані в злочинні спільноти, що при цьому утворюють корупційні мережі. Корупційна мережа є основою та інструментів корупційних угод, тобто самої реалізації корупційних схем.

Корупційні мережі проявляються у формуванні взаємозв'язків та взаємозалежності між високопосадовими чиновниками (топ-менеджерами). Такі мережі формуються на основі неформальних та нелегальних взаємозв'язків на вертикальному управлінському рівні в одній структурі й на горизонтальному рівні на різних рівнях управління між різними структурами.

Особливістю корупційних мереж є те, що до них обов'язково входять чиновники, бізнесмени та фінансисти. Чиновник самотійно не може створювати мережу, він повинен отримати фінансові засоби. Керівниками таких мереж, як правило є чиновники високого політичного рівня.

Хоча корупційні мережі включають структури, котрі діють в різних галузях, найбільш задіяна в корупційній мережі сфера економіки, від якої вона отримує належне фінансування.

Корупційні мережі створюються навколо державної власності, на якій така мережа і паразитує, це пов'язано із тим, що самі корупційні мережі нічого не створюють, а лише діють фінансові потоки. Тому одна із основних сфер фінансування корумпованої мережі є фінансово-кредитна система (наприклад, банки і фонди).

Важливо зазначити, що корупційні мережі об'єднують у коло свого впливу не кон-

кретних осіб, а управлінські функції. Підтверджує цю тезу те, що при зміні одного корупційного посадовця на іншого, функції якого входять до такої мережі, непризначена особа прилаштовується та переймає правила функціонування корупційної мережі. Певною мірою це пов'язано із тим, що в Україні не працює жорстка система внутрішнього і зовнішнього відбору кадрів – відбувається відторгнення тих хто в системі є «чужим». Із цього слідує, що сама корупційна мережа є внутрішньо стійкою (тому із нею важко обиратися) і вона базується на тісних особистих відносинах та «круговій поруці» топ-чиновників. Усіх посадових осіб, котрі входять до корупційної мережі, поєднують одні інтереси, цінності і погляди.

Чим більше розгалужена корупційна мережа, тим вона стійкіша, ефективніша і чинить неймовірно потужний супротив. Найефективнішою протидією корупційним мережам виступає сама політична воля вищого керівництва держави.

Яскравою справою високорівневої корупції минулого року також була «справа Микитася» у справі про заволодіння майном Нацгвардії на 81, 5 млн. гривень. Протягом року забудовнику призначали і продовжували запобіжні заходи - і за саму справу, за порушення умов запобіжного заходу і також спілкування зі свідками тощо. Зрештою весною суд стягнув із екснардепа 30 млн. грн. застави – уперше в історії українського судочинства це була настільки значна сума.

1 грудня стало відомо, що НАБУ і САП повідомили Микитасю про нову підозру – у наданні хабара експерту за заниження вартості житлового комплексу. Вже за кілька днів детективи затримали, а ВАКС узяв під арешт одного із фігурантів справи.

Але справжній вибух стався пізніше, коли Генеральний Прокурор України несподівано змінила прокурорів у цій справі та зірвала вручення підозри ймовірному третьому фігуранту розслідування – нібито це заступник керівника Офісу президента.

В межах угоди зі слідством Микитася сам добровільно відшкодував до державного бюджету 50 млн. грн. збитків та вийшов із СІЗО під домашній арешт.

Сам факт настільки масштабного розслідування в Україні – це вже безперечний «плюс». Щоправда, дуже скоро він може знову перетворитися на «мінус». Це залежить від того, як реагуватиме діючий президент В.О. Зеленський та його оточення на такого роду події [7].

Корупція у середніх ешелонах влади, зокрема обласного рівня практично тотожна корупції «елітарній». У зв'язку із меншим рівнем власних повноважень відрізняється також і меншими можливостями корупціонерів обласного рівня використовувати державну власність у своїх особистих цілях. Тут є меншими фінансові потоки, менша кількість великих об'єктів державної власності, обмежені та владні повноваження чиновництва. Але, зважаючи на звичайну арифметичну кількість чиновництва, шкода від корупціонерів такого рівня навряд чи є меншою.

Така корупція характеризується меншими фінансовими потоками та разом із тим меншою кількістю об'єктів державної власності, обмеженості владних повноважень.

Якщо також відстежувати практику судів різних областей, то можна зазначити, що є випадки закриття справ щодо хабарників із переданням їх на поруки колективу організацій, установ, де вони працюють, що на моє переконання зводить нанівець саму мету покарання.

Хоча законодавчої заборони на такі рішення судів і немає та все ж судам при вирішенні даного питання, щодо звільнення від кримінальної відповідальності хабарників із переданням їх на поруки колективам за місцем роботи слід враховувати особливий статус осіб, що викриті в одержанні хабара та мету покарання за такі злочини – запобігання злочинним проявам хабарництва [8].

Корупція «низова», тобто держслужбовців, котрі безпосередньо проводять роботу із підготовки абсолютно усіх управлінських рішень та висновків, також готують та видають відповідні дозволи, інші документи, що здійснюють контрольні дії, розслідування справ, безпосередньо притягають до відповідальності (рівень районів, міст, районів у містах).

В.М. Соловйов досліджуючи явище «низової корупції» стверджує, що її сутність полягає у зловживанні посадовими особами нижчого рівня управління державою, працівниками установ і закладів, котрі фінансуються в свою чергу із державного або місцевого бюджетів та надають державні послуги громадянам, владними повноваженнями із метою незаконного отримання прибутку або в інших корисливих цілях [9].

Дрібна управлінська (низова) корупція має свої ознаки. Специфіка сфер її поширення полягає в такому:

1) це місцевий локальний рівень, тобто рівень муніципальної влади де не вирішується питання глобального та довгострокового характеру;

2). загальним об'єктом корупції у даному випадку є задоволення «поточних» потреб громадянина владно-політичного характеру, наприклад в отриманні довідки або фінансової допомоги, поставлення на облік, або відкритті власної справи.

Найбільш «корупційно-небезпечними» сферами дрібної корупції є:

- митна сфера (дрібна контрабанда або дрібні порушення митного режиму);
- дозвільно-ліцензійна система;
- сфера підприємництва;
- контрольно-наглядова діяльність;
- правоохоронна діяльність;
- житлово-комунальне та побутове обслуговування населення;
- система охорони здоров'я;
- сфера освіти та дошкільного виховання.

Отже, слід підсумувати, що в Україні занадто високий рівень корупції навіть порівняно із зарубіжними країнами. На сьогоднішній день ще жодна держава остаточно не викоринила таке явище, як корупцію. Ніхто не може бути застрахованим від цього явища, навіть держава, що має високий рівень демократичності та відкритою ринковою економікою.

Зараз корупцією пронизана та просякнута майже кожна владна гілка, владний інститут і органи місцевого самоврядування. Сама ж наявність постійних корупційних скандалів та відсутня політична воля в протидії корупції залишають нашу державу на

цивілізаційному узбіччі і при цьому зменшують можливості здійснити геополітичний, економічний та інший прорив.

Література

1. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 2021. URL: <http://ozhegov.info/slovar/?ex=Y&q=%D0%9A%D0%9E%D0%A0%D0%A0%D0%A3%D0%9F%D0%A6%D0%98%D0%AF>
2. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: монографія. Київ: Атіка, 2001. 304 с.
3. Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. Москва: Юринкомцентр, 1995, 365 с.
4. Клімова С.М., Ковальова Т.В. Організація запобігання та протидії корупції в Україні: навч. посіб. Харків, 2012. 283 с.
5. Фоміна М.В. Сутність, форми і класифікація корупційних відносин. *Економічний вісник університету*. 2013. Вип. 21(1). С. 182-186. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/cvu_2013_21%281%29_31
6. Хромова Е.И. Коррупция как социально-правовой феномен. *Вопросы экономики и права*. 2011, № 5. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/2012/04/16/1271937025/4.pdf>
7. Боровик А. Боротися попри все: історія одного антикорупційного року. *Українська правда*. 2019. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/12/9/7276398/>
8. «Узагальнення «Судова практика розгляду кримінальних справ про службові злочини з ознаками корупційних діянь (стаття 364. 365 та 368 Кримінального кодексу України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0011700-08#Text>
9. Соловійов В.М. Побутова корупція: сутність, генеза та сучасні тенденції в Україні. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2011. Вип. 25-26. С. 173-182. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2011_25-26_20

Dasiuk V.

PhD-student of the Department of Private and Public Law, Kyiv National University of Technologies and Design
ORCID 0000-0002-6693-715X
credu@ukr.net

TYPES AND MODELS OF CORRUPTION BEHAVIOR IN PUBLIC ADMINISTRATION

In the article the author researched the types and models of corrupt behavior in public administration in their theoretical and practical sense. The urgency of the study is due to the systematic loss of significant amounts of taxes and fees due to corruption, both as a result of non-payment and as a result of embezzlement of budget funds through the formation of a fictitious tax credit, etc. Types and models of corrupt behavior are analyzed. Four main levels (types) of corruption have been identified: 1) high-level corruption; 2) corruption in the middle echelons of power (regional level); 3) corruption “grassroots”; 4) corruption “from poverty”. It is established that corrupt networks unite in the circle of their influence not specific persons, but managerial functions. This thesis is confirmed by the fact that when one corrupt official is replaced by another, whose functions are part of such a network, the non-appointed person adjusts and adopts the rules of functioning of the corrupt network. To some extent, this is due to the fact that Ukraine does not have a strict system of internal and external recruitment - there is a rejection of those who are “alien” in the system. It follows that the corruption network itself is internally stable (so it is difficult to choose from it) and it is based on close personal relationships and a “circular guarantee” of top officials. All officials who belong to the corruption network share the same interests, values and views. It was stated that the more extensive the corruption network, the more stable, efficient and incredibly strong the resistance. The most effective counteraction to corruption networks is the political will of the top leadership of the state. It is concluded that it is necessary to unite in order to intensify and accelerate the implementation of urgent measures to combat corruption at the legislative level.

Keywords: corruption, stealing, anti-corruption entities, anti-corruption legislation, conflict of interest.