

Лекція 2
ВИДИ ТА ФОРМИ КОРУПЦІЇ
(2 год.)

1. Види та форми корупції у державному управлінні
2. Транснаціональна та міжнародна корупція: поняття, ознаки
3. Сучасні прояви корупційної поведінки

1. Види та форми корупції у державному управлінні

Основні рівні (види) корупції у сфері державного управління.

□ **«Високорівнева»** (або «елітарна», «можновладна») корупція характерна для вищих ешелонів влади (законодавчі органи влади, центральні органи виконавчої влади, судової гілки влади). Саме на цьому рівні розробляються корупційні схеми, створюються корупційні мережі.

До основних форм «високорівневої» корупції слід віднести:

- ✓ корупційний лобізм;
- ✓ корупційний протекціонізм і фаворитизм;
- ✓ таємні внески на політичні цілі, внески на вибори з наступними
- ✓ «дивідендами» у вигляді високих державних посад;
- ✓ перехід державних посадових осіб на керівні посади комерційних структур, які вони, перебуваючи при владі, підтримували за державний рахунок;
- ✓ поєднання державної служби з комерційною діяльністю;
- ✓ роздавання податкових пільг;
- ✓ надання монополії щодо певного виду комерційної діяльності;
- ✓ перешкода в отриманні спеціальних дозволів, ліцензій на зайняття певними видами діяльності (так званий «державний рекет», або торгівля дискреційною владою);
- ✓ призначення на відповідальні державні посади тощо.

Найбільш уразливими сферами «високорівневої» корупції є:

- бюджетна сфера (у тому числі міжнародна валютна допомога);
- приватизація державного майна;
- паливно-енергетичний сектор;
- контроль над тіньовою економікою та нелегальним бізнесом;
- розподіл державної власності, землі та природних багатств України;
- митна сфера.

□ **Корупція в середніх ешелонах влади** (обласного рівня). Практично тотожна корупції «елітарній». У зв'язку з меншим рівнем повноважень відрізняється меншими можливостями корупціонерів обласного рівня використовувати державну власність у своїх особистих цілях. Тут менші фінансові потоки, менша кількість великих об'єктів державної власності,

обмежені й владні повноваження чиновництва. Але, зважаючи на звичайну арифметичну кількість чиновництва, шкода від корупціонерів цього рівня навряд чи менша.

□ **Корупція «низова»** (дрібного чиновництва), тобто держслужбовців які безпосередньо проводять роботу з підготовки управлінських рішень, висновків, готують або видають відповідні дозволи, інші документи, здійснюють контрольні дії, розслідування справ, безпосередньо притягають до правової відповідальності (рівень районів, міст, районів у містах).

Дрібна управлінська (низова) корупція має свою кількісну та якісну характеристику (ознаки). Специфіка сфер її поширення полягає в такому: 1) це місцевий локальний рівень (рівень муніципальної влади), де не вирішуються питання глобального, довгострокового характеру; 2) об'єктом корупції у даному випадку є задоволення «поточних» потреб громадянина владно-політичного характеру (отримання довідки, фінансової допомоги, поставлення на облік, відкриття власної справи тощо).

Найбільш «корупційно-небезпечні» сфери дрібної корупції:

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

□ **Корупція «від злиднів».** Найбільш безпечний вид корупції. Здійснюється дрібним чиновництвом не на постійній основі, ситуативно або коли вже склалося «зовсім скрутне матеріальне становище». Її відносна безпечність полягає у тому, що корупційні дії вчиняються службовцями, які мають достатньо високий моральний рівень, люблять свою країну, поважають свій народ.

Як уже зазначалося, види (рівні) корупції можна класифікувати за різними критеріями. Наведена нами класифікація прив'язана до рангу державного службовця.

Крім зазначеної класифікації, пропонуємо **поділяти корупцію:**

➤ **за сферами діяльності:** 1) політична; 2) економічна, або ділова (бізнес-еліта країни). В нашій країні, де влада зрослася з бізнесом, цей поділ є досить умовним; 3) побутова (традиції віддячити за роботу дрібному чиновнику, лікарю та ін.);

➤ *за гілками влади*: 1) корупція чиновництва у сфері законодавчої влади; 2) виконавчої влади; 3) судової влади. Сюди ж слід віднести й корупцію з боку посадових осіб правоохоронних та контрольно-наглядових органів;

➤ *за часом вчинення*: 1) ситуативна; 2) корупція на постійній основі, коли це стає способом життя службовця, істотним матеріальним поповненням власного бюджету (або його основною статтею);

Негативні наслідки корупції

В.М. Гаращук та А.О. Мухатаєв пропонують узагальнену *класифікацію негативних наслідків корупції*:

- ✓ неефективне використання державних коштів та ресурсів;
- ✓ неефективна зовнішня і внутрішня економічна політика держави, підлаштована під кланові інтереси, а не інтереси держави);
- ✓ втрата податків, інших надходжень до державного бюджету (шляхом їх прямого розкрадання або «узгодженого» недоотримання);
- ✓ гальмування шляхом установаження надуманих перешкод розвитку бізнесу;
- ✓ уповільнення ефективності роботи державного апарату в цілому;
- ✓ неефективне використання знань та умінь людини, які замість того, щоб займатися справою, вимушені долати штучні бюрократичні перешкоди;
- ✓ зниження якості управлінських послуг (у тому числі шляхом утворення штучних перешкод);
- ✓ зниження інвестицій, уповільнення економічного зростання;
- ✓ розорення приватних підприємців; посилення організованої злочинності, яка часто «вирішується» корумпованими високопосадовцями;
- ✓ зростання соціальної нерівності;
- ✓ зниження суспільної моралі.

2. Транснаціональна та міжнародна корупція: поняття, ознаки

Корупція може проявлятися і на міждержавному рівні. В такому випадку мова вже йде про міжнаціональну або міжнародну корупцію. Про негативний вплив корупції на розвиток суспільства відомо з глибокої давнини. Проте, в цілому корупційні процеси носили ізольований характер і розвивалися тільки в рамках певних країн. Це пояснювалося тим, що, незважаючи на розвиток зовнішньоекономічних зв'язків і торгівлі, стародавні суспільства були ізольовані від сусідів і самодостатні політично.

У сучасному світі, пов'язаному єдиною інформаційною мережею, транспортними комунікаціями, фактично єдиною системою фінансових інститутів, положення кардинально інше. Економічні, соціальні та політичні процеси в різних частинах світу і в різних державах взаємообумовлені і взаємопов'язані. У цих умовах корупція стає фактором, що має глобальне значення і надає негативний вплив на загальносвітові процеси.

Широкомасштабна корупція ще більше поглиблює прірву між рівнем економічного розвитку розвинених країн (США, держави Європейського союзу, Японія, Австралія) і країнами «третього світу» (велика частина країн Африки та Азії, колишні соціалістичні країни). Відомі факти розкрадання коштів, що виділяються Міжнародним валютним фондом (МВФ) і Світовим банком в рамках фінансової допомоги країнам, що розвиваються чиновниками-корупціонерами в певних країнах.

Корупція в її глобальних масштабах може негативно позначатися на стабільності світової фінансової системи. На зв'язок фінансової кризи в Південно-Східній Азії з корупцією вказують багато вчених.

З процесами глобалізації, розвитком зовнішніх зв'язків, становленням міжнародних політичних і економічних інститутів пов'язане виникнення нових форм корупції - транснаціональної та міжнародної.

До транснаціональної корупції, слід відносити ті корупційні прояви, які пов'язані з присутністю іноземного елемента (суб'єкта). Певні ознаки транснаціонального характеру злочинів, в тому числі корупційних, містяться в Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності.

Так, ст. 3 Конвенції визнає злочин транснаціональним, якщо він вчинений:

1. Більш ніж в одній державі;
2. В одній державі, але істотна частина його підготовки, планування, керівництва або контролю має місце в іншій державі;
3. В одній державі, але за участю організованої злочинної групи, яка здійснює злочинну діяльність у більш ніж одній державі; або в одній державі, але його істотні наслідки мають місце в іншій державі.

Ключовою властивістю транснаціональної корупції є, то, що підкуп посадової особи здійснюється іноземним суб'єктом (громадянином, організованою групою, посадовою особою іноземної держави або іноземної компанії). Вона відбувається виключно шляхом підкупу-продажності. Коротко цю форму корупції можна визначити як підкуп іноземних посадових осіб.

Як правило, транснаціональна корупція пов'язана з економічною діяльністю господарюючих суб'єктів в іноземній державі. Тому представляється правильною трактування даного явища А.Л. Репецький, яка вважає, що «транснаціональна корупція проявляється у вигляді підкупу іноземних посадових осіб з метою отримання можливості вести або продовжувати економічну діяльність в будь-якої країні, або отримувати неправомірні переваги».

Транснаціональна корупція є серйозною загрозою світовій економічній та політичній стабільності. Вона знижує ефективність проектів і інвестицій, сприяє недобросовісної конкуренції на світових ринках. Масштаби даного явища величезні. Поширені на II Всесвітньому форумі з боротьби з корупцією (Гаага, 2001 г.) дані Державного департаменту США свідчать, що тільки за останні сім років на підкупи чиновників з метою отримання близько 400 міжнародних контрактів витрачено щонайменше 200 млрд. дол. США.

Першою країною, яка всерйоз висловила занепокоєння у зв'язку з транснаціональною корупцією, стали США, де в 1977 р. був прийнятий Закон

про корупційну діяльність за кордоном (Foreign Corrupt Practice Act). Довгий час ініціатива Сполучених Штатів не знаходила підтримки, що ставило в невідгідне становище американські компанії при укладанні зовнішньоекономічних контрактів. У 1997 р. 28 країн, які є членами Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), і п'ять інших прийняли Конвенцію проти хабарництва, в загальних рисах розвиваючи ідеї американського Закону 1977 р. і дали зобов'язання оголосити в своїх країнах нелегальною для будь-якої компанії дачу хабарів іноземним офіційним особам. Конвенція набула чинності в лютому 1999 р (хоча і не була ратифікована всіма учасниками).

Особливу небезпеку становить корупція в діяльності транснаціональних корпорацій (ТНК), що представляють в сучасному світі домінуючу економічну силу.

3. Сучасні прояви корупційної поведінки

До сучасного типу корупційної поведінки відносять комп'ютерну або е-корупцію (e-corruption), під якою розуміється дії органів державної влади або окремих державних службовців, спрямовані на реалізацію особистих інтересів, що суперечать інтересам суспільства, з використанням інформаційних технологій.

Поява нових форм корупції дослідники пов'язують з основними характеристиками, які властиві електронного уряду - прискорення транзакцій, скорочення особистих контактів між контрагентами, трансформація бізнес-моделей.

Скорочення терміну обробки заявки, підвищує ефективність роботи сумлінних партнерів, одночасно підвищує і ступінь ризику: контроль за виконанням умов транзакції перекладається на комп'ютерну систему, і в разі її збою - свідомого чи випадкового - скасувати угоду вже неможливо. Аналогічно, скорочення особистих контактів між постачальником і замовником скорочує кількість джерел інформації про контрагента до одного - заявки, яку опрацьовує комп'ютер. Якщо за звичною системою відносин зовнішній вигляд контрагента, приміщення його офісу і т.п. в якійсь мірі служили гарантом його сумлінності, то з переміщення спілкування в режим он-лайн, проблема підробок і шахрайства встає дуже гостро.

Ще одним джерелом е-корупції є асиметрія інформації між фахівцями в області інформаційних технологій та іншими службовцями. В результаті відбувається не стільки зниження корупції, скільки витіснення службовців, які не володіють досконало навичками роботи з комп'ютерами, з корупційних ринків. Прогаляни, помилки комп'ютерних систем, непередбачені можливості, свідоме створення «лазівок» - все це може бути джерелом корупції з боку ІТ-персоналу. Додаткові джерела для незаконного використання своїх можливостей комп'ютерним фахівцям дає поширена думка про всесильність електронного уряду в плані боротьби з корупцією. Найчастіше впровадження інформаційних

систем супроводжує скасуванням багатьох традиційних систем безпеки і заходів щодо запобігання корупції, оскільки вони сприймаються як дублюючі механізми.

Ще одним цікавим прикладом нових корупційних практик є свідоме применшення можливостей нових ІТ-систем. Те, що інформаційні системи підвищують ефективність роботи організації, очевидно, однак ступінь зниження витрат, новий рівень продуктивності співробітників неможливо оцінити «ззовні». В результаті часто співробітники занижують нові можливості, щоб уникнути збільшення навантажень, і працюють «в півсили».

Крайня форма проникнення корупції в усі структури державної влади - *клептократія* («влада злодіїв»), прирікає політичну систему на активізацію незворотних процесів і її повне руйнування. До певних меж корупція може функціонувати і розвиватися без клептократії, клептократія без корупції - ніколи.

Клептократія - базується на корупції, це форма організації влади і адекватна їй соціально-політична група, члени якої, допускаючи серйозні порушення суспільних норм, використовують свої владні повноваження для швидкого самозбагачення і зміцнення ключових позицій в суспільстві.

Це корупція вищої бюрократії, комерціалізація виборчих кампаній, посилення ролі грошей в партійному і державному будівництві, поширення терору і політичного вандалізму; розглядаються тенденції формування тіньової (негативної) економіки та когорти лідерів злочинного світу, вивчаються проблеми розвитку кримінальних синдикатів, мафіозних структур і управління підпільним бізнесом.

Кардинальне значення для форсованого становлення клептократії має монопольне право вищої бюрократії на розробку, прийняття і контроль над виконанням рішень, які матеріалізують стратегію і тактику втручання держави в економічне життя.

При цьому, якщо для окремо взятого клептократа підключення до державного регулювання господарськими процесами означає в основному лише можливість швидкого збагачення, то для клептократії в цілому - це шлях до розширення і зміцнення своїх позицій в економічній і політичній структурах влади.

📖 Література

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст.141.
2. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст.43.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст.2056.
4. Антикорупційна політика та запобігання корупції в публічному управлінні: навч. посіб. / І. С. Бондар, В. Г. Горник, С. О. Кравченко, В. В. Кравченко. К. : Вид-во Ліра-К, 2016. 192 с.

5. Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування: практ. посіб. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO. К.: ТОВ «СОФІЯ – А», 2012. 88 с.

6. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : монографія / авт. кол. : В. В. Василевич, Т. Е. Василевська, А. В. Савченко, В. Л. Федоренко (кер. авт. кол.) та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. Л. Федоренка. К. : Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.

7. Заброда Д.Г. Державна антикорупційна політика в Україні: теорія, правова основа, інституціалізація: монографія; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Сімф. : Кримнавчпеддержвидав, 2013. 367 с.

8. Запобігання корупції у запитаннях і відповідях: посібник для суддів. К.: Ваїте, 2017. 146 с.

9. Коломоєць Т. О. Проблеми правового регулювання державної служби в Україні: навч. посіб. для студ. магістр. юрид. ф-ту ден. та заоч. форм навч. затв. МОНМСУ. Запоріжжя : ЗНУ, 2012. 400 с.

10. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції». Київ: Юрінком Інтер, 2020. 348 с.

11. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції»/ Наук. ред. Хавронюк М. І. К.: Ваїте, 2018. 472 с.

12. Реформа державної служби у питаннях та відповідях: практичний посібник для керівників служб управління персоналом / [М. Канавець (кер. авт. колективу), Ю. Лихач, А. Кукуля, І. Роцин, О. Романюк, А. Астапов; за заг. ред. К. Ващенко]. К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2016. 176 с.