

ОСОБЛИВОСТІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ ДІЯННЯМ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

У статті проаналізовано сучасні наукові підходи до класифікації корупційних діянь у державній службі. Розглянуто особливості та різноманітність проявів і видів корупції. Виокремлено прогалини й суперечності в характеристиці певних ознак складів корупційних правопорушень у чинних нормативно-правових актах. Запропоновано пріоритетні напрями запобігання корупційним діянням та основні складові антикорупційної політики.

Ключові слова: державна служба, корупція, корупційні діяння державних службовців, антикорупційна політика, протидія корупції.

Корупція в державній службі України є складним суспільним явищем із великою різноманітністю її проявів і форм, масштабністю, рівнем корумпованості органів державної влади, існуючими перешкодами на шляху її подолання, імовірними ризиками для суспільства. Зіставлення різних видів юридичної відповідальності вказує на суперечності щодо визначення характеру й ступеня небезпеки корупційних діянь, їхньої кваліфікації. Часто в юридично тотожних випадках на практиці корупційне діяння одні кваліфікують як злочин, а інші – як адміністративне правопорушення. Тому все більш актуальним стає питання розмежування складів злочинів на всіх рівнях (законотворення, тлумачення закону та його застосування). І саме аналіз особливостей корупційних діянь упродовж існування української держави дасть змогу визначити адекватні заходи запобігання й протидії корупційним проявам і напрями подальшого вдосконалення законодавчих актів.

Значний масив праць дослідників присвячений вирішенню проблем запобігання та протидії корупції. Загальнотеоретичні аспекти корупції досліджували М. Мельник, Є. Невмержицький, проблему розмежування складів злочинів – Л. Брич [3], антикорупційну політику в державному управлінні – В. Соловійов [9]. Зважаючи на появу нових видів і складність корупційних діянь посадовців, питання визначення особливостей протидії таким діянням є дискусійним і має важливе теоретичне й практичне значення.

Метою статті є аналіз наукових підходів до класифікації корупційних діянь у державній службі, характеристика їх проявів і видів, особливостей деструктивного впливу корупції на систему, новацій в антикорупційному законодавстві для визначення пріоритетних напрямів запобігання корупційним діянням і складовим антикорупційної політики.

У цілому в державній антикорупційній політиці відсутні ознаки комплексності та системності, незважаючи на реалізовані організаційні й правові заходи щодо протидії корупції, її рівень поки що залишається значним. Вона пронизує всі сфери та підсистеми суспільного життя, порушує права, зачіпає інтереси соціальних груп і прошарків суспільства, вражає політику, економіку, соціальну сферу, культуру, призводить до створення корупційної етики, що стала альтернативою морально-етичним нормам в Україні [9, с. 30], а також постійно й активно впливає на свідомість громадян, їхні погляди, формує корисливі аморальні цінності, визначає корупційну субкультуру в суспільстві, руйнує суспільні відносини, зменшує ресурси та підриває довіру до держави.

Враховуючи правову природу, суспільну загрозу корупційних діянь, види відповідальності, передбачені за їх вчинення, такі діяння поділяють на види: кримінально-правові, адміністративні, цивільно-правові, дисциплінарні [3; 5]. Зазначена класифікація сприяє правильному тлумаченню сутності корупції як соціального явища та правової категорії, дає змогу обґрунтувати адекватні заходи реагування на ці прояви. Такий поділ спростовує наукові погляди, відповідно до яких корупція зводиться лише до злочинної поведінки, а корупційні діяння – до злочинів, чи навпаки, корупцію розуміють як діяльність, відповідальність за яку передбачена Законом України "Про запобігання корупції", а корупційні діяння – як правопорушення, окреслені цим законом, за вчинення яких наступає адміністративна відповідальність.

У державній службі виділяють різні види корупційних діянь. У зарубіжній практиці розрізняють два основні види корупції: епізодичну, що є притаманною майже всім країнам світу, і системну. В Україні особливістю корупційних діянь є набуття характе-

рних ознак другого типу, про що свідчать дані досліджень. Корупційні діяння саме у сфері надання управлінських послуг і контрольно-наглядовій діяльності держави дають підстави зараховувати Україну до країн із високим рівнем корупції. Корупційні діяння класифікують за різними ознаками, критеріями й особливостями проявів. Поширення корупції в органах влади спричинено її різними аспектами (політичними, правовими, економічними, соціальними, кримінологічними), і тому вчені виділяють політичні, економічні, адміністративні, соціальні, управлінські, правові, ідеологічні, моральні, психологічні та інші фактори, що зумовлюють різні особливості та прояви корупційних правопорушень.

За цільовою спрямованістю корупцію поділяють на політичну та економічну. Політична корупція може виявлятися в діяльності посадовця, який незаконно використовує свій статус з метою одержання різних переваг і пільг для себе чи інших осіб у корисливих цілях, і має прихований, інваріантний характер. Враховуючи багатоманітність і специфіку проявів політичної корупції у виборчих процесах, виділяють такий її вид, як електоральну корупцію – систему підкупу виборців. Природа депутатського мандату може стати чинником корупційної поведінки його власника [5, с. 7].

Політична корупція призводить до ціннісних деформацій у системі “засіб – мета”, що виявляється у використанні непередбачених законодавством засобів і досягненні корисливих (особистих, групових, кланових) цілей. Осуду зазнає не факт мотивації, а спосіб здійснення корупційного діяння (втручання в компетенцію суб'єктів політики, тиск на опонентів). Особливістю такого діяння є те, що отримані дивіденди, якщо й засуджуються, то з погляду цінностей суспільної моралі, демократії, а не з позицій ККУ [5, с. 9].

В економічній сфері існує економічна корупція, яка має різноманітні форми, зокрема надання чи отримання фінансових послуг або подарунків, уникнення оподаткування тощо, викликані відсутністю сприятливих умов діяльності бізнесу щодо сплати податків; прозорості приватизації державної власності, вирішення різних фінансових і господарських проблем.

Особливості корупційних діянь у тіньовій економіці безпосередньо пов'язані з діяльністю органів державної влади щодо регулювання економічних відносин, зокрема: надмірним регулюванням економічної діяльності; невиправданим втручанням органів влади в господарську діяльність; частими перевітками бізнесу; дезорганізацією управління державним майном; дефіцитом якісної інформації [4, с. 115]. Найбільш корумпованими є сфери економіки, зокрема ПЕК, торгівля, сфери фінансів і землекористування тощо.

Адміністративна корупція передбачає зловживання посадовцем наданими йому службовими повноваженнями, викривлення процесу виконання чинного законодавства, правил для надання переваг зацікавленим особам. Непрозорість прийняття рішень в

органах влади, неефективність, затягнутість, завуальованість бюрократичних процедур, невідповідність і корумпованість службовців, залежність державної служби від політичних тисків є різновидами адміністративних корупційних діянь, спричиненими наявністю дискреційних повноважень посадовців за умови відсутності прозорих процедур прийняття рішень, складності й тривалості управлінських процедур. Різновидом адміністративної корупції є й побутова корупція, породжена взаємодією громадян і чиновників. До неї відносять подарунки від громадян і послуги посадовій особі та членам її сім'ї, кумівство (непотизм). Виокремлюють і ділову корупцію (при взаємодії влади та бізнесу). Перебуваючи на посадах державної служби, представники бізнесу й капіталу використовують важелі втручання в процедури відомчої нормотворчості, сприяють створенню для себе пільгового становища, застосовуючи адміністративні методи, або отримують різні переваги для захоплення сегментів ринку [5, с. 19].

Розмежують стихійні й тіньові корупційні процеси “привласнення держави” від цивілізованих і законодавчо врегульованих легальних і прозорих каналів зв'язку “влада-бізнес” у демократичних країнах. Україні притаманні такі форми й процедури представництва інтересів: лобізм, клієнтелізм, корпоративізм, які суттєво впливають на процеси формування та зміну “правил гри” [5, с. 19]. Процес прийняття численних управлінських рішень в Україні є закритим і непрозорим, часто кулуарним, без аналізу та оцінювання можливих впливів і наслідків. Так ухвалюють ключові рішення, програми. Підґрунтям такого явища є практика застосування в законодавстві відсилочних норм, які делегують певні повноваження органам влади нижчого рівня, переносять процес законотворчості у виконавчу владу, створюючи сприятливі умови для тіньового представництва інтересів і корупції, колізій у законодавстві, довільного тлумачення та впровадження норм законів [5, с. 20].

Як соціальне явище корупція пов'язана із соціальними процесами. З погляду соціології корупція є аморальною соціальною поведінкою. Така корупція є одним із чинників поділу суспільства на офіційне й неофіційне, в основі якого лежать відносини типу “послуга за послугою” [7]. Учені визначають її як засіб гарантування кримінальним структурам “даху” державними службовцями, як форму взаємодії та зрощування еліти зі злочинним світом [2].

Корупція в Україні охоплює всі сфери життєдіяльності та має характерний кризовий тип. Вона є результатом кризи українського суспільства, здатна поглиблювати її, зводючи нанівець суспільні реформи. Тому дослідники виокремлюють ще такі її види: тіньову економіку; організовану злочинність [7]. Основну загрозу розвитку української нації становить корупція кризового типу, яка базується на значному прошарку громадян, у яких відсутня суспільна мораль, політична, економічна та правова культура.

Залежно від рівня органів державної влади та масштабів об'єктів, що є предме-

том злочину, корупцію поділяють на "верхівкову" ("елітарну"), "низову" й "міжнародну" [10]. Для корупції високого рівня характерними є: високе соціальне становище суб'єктів її здійснення, витончені інтелектуальні способи їх дій, значна матеріальна, фізична та моральна шкода, виняткова латентність посягань [6]. До верхівкової корупції відносять протизаконні дії посадових осіб, пов'язані з державними замовленнями, кредитними ресурсами, зміною форм власності, розподілом бюджетних коштів й іноземних позик, наданням бізнесу пільг; лобювання високопосадовцями інтересів конкретних фінансових груп, здійснення тиску, дискредитації, проведення упереджених перевірок.

До "низової", або "індивідуальної", корупції належать корупційні дії посадовців, які сприяють отриманню неправомірної вигоди за надання послуг, що визначені їх функціональними обов'язками (видача довідок, візування чи реєстрація документів, відомчий контроль за діяльністю підприємств, розподіл житла). Вона поширена в середньому й нижньому щаблях влади та є наслідком постійної рутинної взаємодії чиновників і громадян, пов'язана з існуванням тіньової економіки та полягає в ухиленні від сплати податків, штрафів тощо.

Деякі види діянь здійснюються і в "низовій", і у "верхівковій" корупції. Між ними часто налагоджені відносини взаємної залежності, детермінованості, єдності організаційного й соціально-психологічного характеру. Наявність таких відносин дає змогу виділяти "вертикальну" корупцію, що поєднує обидва види корупції й свідчить про її перехід до організованих форм [6]. Виокремлюють і "горизонтальну" корупцію, яку можна поділити на підвиди, а саме розрізняти її за сферами діяльності того, хто отримує неправомірну вигоду, і рівнем державного органу, який він представляє в парламенті, виконавчих, судових органах тощо. Найбільш поширена в Україні "децентралізована" (зовнішня) корупція, коли діяння здійснюються між посадовою та приватною особою.

Міжнародна корупція виявляється при підписанні міжнародних договорів і угод, у діяльності міжнародних організацій, у сфері бізнесу.

У сучасному суспільстві корупція не зводиться виключно до примітивних видів хабарництва і зловживань службовими повноваженнями. Доводиться констатувати поширення й розростання корупційних мереж, які, об'єднуючи нелегальні зусилля корумпованих чиновників по вертикалі та горизонталі в системі органів державної влади, нав'язують сфері державного управління замість державних і суспільних інтересів реалізацію приватних цілей. Зазначені вище форми корупції відображають механізми незаконного привласнення суспільного блага. Їх можна поділяти та варіювати за: типом суб'єктів, що взаємодіють; способом взаємодії суб'єктів; видом суспільних відносин; видом очікуваної чи отриманої вигоди; спрямованістю; метою; мотивацією вчинення; способом задоволення корисливих інтересів;

характером застосовуваного виду відповідальності; ступенем централізації; місцем вчинення та характером корупційних дій; професійною ознакою тощо.

Корупційні діяння, не маючи чіткого нормативного визначення, нівелюють межу між кримінальним і адміністративним законодавством, а це стає прогалиною в законодавстві, ускладнює діяльність усієї системи антикорупційних інституцій, до компетенції яких належить виявлення, розслідування та запобігання корупції. І тому нагальною проблемою є відмежування корупційного діяння в контексті адміністративного правопорушення від кримінального злочину. Виникає потреба у вирішенні питань щодо того, яке місце посідають суспільні відносини при вчиненні корупційних діянь; що становить предмет корупційних злочинів, а також урегулювання правових норм, що забезпечують антикорупційні заходи суб'єктами запобігання. Складність кваліфікації корупційних порушень, які виникають у практичній діяльності посадових осіб органів влади, дає змогу зазначити, що основною причиною неоднозначного трактування окремих елементів складів корупційних діянь є низка прогалин і суперечностей у характеристиці певних ознак складів правопорушень у чинному законодавстві.

У багатьох корупційних діяннях, якщо й можна теоретично розмежувати склади злочинів і відмежувати їх від складів адміністративних правопорушень, то видається досить складно, а інколи й неможливо встановити відмінності у змісті ознак, розмежування складів злочинів чи їх відмежування від складів адміністративних правопорушень на практиці. Ключове теоретичне значення у зазначених процесах відіграє об'єкт корупційної дії. Чітке й повне його визначення дасть змогу точно встановити ознаки конкретної корупційної дії, з'ясувати місце в законодавстві. Практичне його значення полягає в з'ясуванні характеру та ступеня шкідливості посягання, правильної кваліфікації, відмежуванні від інших протиправних дій [1, с. 94].

Складність визначення об'єкта пояснюється складністю самого явища корупції, яку "легше розпізнати, ніж визначити" [8]. Корупція може виявлятися в управлінських відносинах у різних сферах, які охороняються правовими нормами, якими встановлено відповідальність. Тому важливо при встановленні родового об'єкта корупційних діянь відокремити його від загального. Усі види правопорушень потребують більш чіткого визначення підстав відповідальності за конкретне корупційне діяння, оскільки зовні тотожна неправомірною поведінкою посадовця може мати різні правові наслідки.

Сьогодні корупційні діяння розглядають як злочини, хоча донедавна корупцію вважали лише адміністративним правопорушенням. Проблема видів корупційних правопорушень потребує розробки чіткої концепції розмежування складів корупційних діянь і відмежування їх від складів інших діянь, що дасть змогу забезпечити законність судами. Слід законодавчо визначити чіткий поділ корупційних діянь на види від-

повідно до ступеня суспільної загрози на кримінальні, адміністративні, дисциплінарні й цивільно-правові та розробити єдину систему оцінювання діянь, методик їх розрахунку в різних сферах суспільства. "Конкуренція кримінально-правової та адміністративно-правової норм як цілого і частини, де кримінально-правова норма є нормою про ціле, може мати місце у конкретних ситуаціях правозастосування між певними нормами. Правило подолання такого виду конкуренції загальновідоме: норма про ціле має перевагу в застосуванні над нормою про частину" [3, с. 63]. Важливе значення в розмежуванні складів корупційних діянь має принцип системності, ґрунтуючись на якому, можна виявити й сформулювати спільні ознаки складів таких діянь і ознаки, за якими розрізняють склади злочинів із спільними ознаками.

Корупційні діяння не варто вважати малозначними, оскільки вони належать до правопорушень із підвищеною суспільною загрозою, тому звільнення від відповідальності за них видається недоцільним. Корупція як явище швидко пристосовується до нових суспільних умов, видозмінюється й удосконалюється, зважаючи на недоліки та прогалини відповідальності й контролю. Ці питання постійно повинна досліджувати наукова спільнота.

Висновки. Диференціація факторів корупційних діянь залежно від природи їх походження (об'єктивні й суб'єктивні; зовнішні й внутрішні; політичні, економічні, організаційні, управлінські тощо) вимагає обґрунтування заходів протидії корупції, зокрема, усунення її причини й умов. При цьому важливо враховувати специфіку їх формування та дії, рівень взаємозв'язку з іншими детермінантами. Проблема зниження рівня корупції в суспільстві вимагає підвищення рівня політичної, економічної та правової культури й правосвідомості громадян, реалізації соціальних заходів, а також такого рівня свідомості посадових осіб, які би не допускали суспільно шкідливих наслідків.

При виробленні антикорупційної політики в Україні необхідно визначити стратегію, тактику й конкретні заходи протидії корупційним діянням. Доцільно періодично проводити моніторинг і оцінювання відповідного антикорупційного законодавства й заходів для визначення їх адекватності з позиції запобігання та протидії корупції, виробити дієві механізми й інструментарій протидії проявам корупційних діянь, завдяки яким мінімізуються їх масштаби та вплив на суспільство. Гласність і звітність у питаннях виявлення корупції й публічне обговорення наслідків, посилення покарання за корупційні діяння сприятимуть унеможливленню зловживання посадовцями своїм службовим становищем.

Антикорупційна політика має набути ознак комплексності й системності. Для забезпечення її дієвості та ефективності необхідно сформулювати дієву систему кримінальної юстиції, розробити комплекс національних програм, стратегічних документів, які будуть спрямовані, передусім, на модернізацію системи державного управління та

місцевого самоврядування, розвиток державної служби, зміцнення засад громадянського суспільства, підвищення рівня правової свідомості населення, формування в суспільстві нетерпимості до корупційних правопорушень. Також є потреба в ухваленні закону щодо запобігання конфлікту інтересів, посилення відповідальності й покарання за корупційні діяння, позбавлення можливостей використання доходів, отриманих від злочинної діяльності, створення ефективної системи надання адміністративних послуг, прозорості економіки з мінімальною дозвільною системою, забезпечення прозорості публічних фінансів і законності використання бюджетних коштів, забезпечення вільного доступу до інформації. Важливо спростити процедури ухвалення рішень і не допускати можливість подвійного трактування законів, мінімізувати можливість посадовців діяти на власний розсуд, визначити зрозумілі, чіткі правила, ліквідувати зайві адміністративні бар'єри. В умовах тотальної корупції основні заходи протидії корупційним діянням мають бути спрямовані на боротьбу з причинами, а не на разові акції щодо припинення конкретних її проявів. Важливо розробити ефективні заходи щодо запобігання корупції, процедури її розслідування, розширити відповідальність осіб у випадку відсутності нагляду, визначити процедуру притягнення до відповідальності за вчинені діяння. Ефективність протидії корупції визначається не кількістю визначених заходів, а їх якістю, спроможністю змінювати ситуацію на краще.

Боротьба з корупцією матиме успіх і результат лише за умови її системного й комплексного характеру, наявності чітко визначених стратегічних пріоритетів і напрямів, охоплення всіх сфер життєдіяльності суспільства.

Список використаної літератури

1. Алфьоров С. М. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Купін. – Київ : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
2. Биленчук П. Транснациональная преступность: состояние и трансформация / П. Биленчук, С. Еркенов, А. Кофанов. – Киев : Атика, 1999. – 272 с.
3. Брич Л. П. Теорія розмежування складів злочинів : монографія / Л. П. Брич. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – 712 с.
4. Варналій З. С. Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації / З. С. Варналій ; за ред. З. С. Варналій. – Київ : НІСД, 2006. – 576 с.
5. Відповідальність за корупційні діяння, правові засади відшкодування збитків, завданих внаслідок їх вчинення : навч.-метод. матеріали / Ю. В. Баскакова, В. М. Гаврилюк, П. В. Качанова, Г. О. Усатий ; упоряд. О. В. Жур. – Київ : НАДУ, 2013. – 108 с.
6. Державна політика у сфері боротьби з корупцією на сучасному етапі розвитку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.hadiachrajonvlada.org.ua/index.php?option=com_content&v

- iew=article&id=271:2010-04-14-12-01-07&catid=39:2009-08-26-12-55-08&Itemid=53.
7. Корупція в Україні: причини поширення та механізми протидії. Зелена книга державної політики / С. В. Дрьомов, Ю. Г. Кальниш, Д. Б. Клименко та ін. – Київ : Пріоритети, 2010. – 88 с.
 8. Люїс Ф. Світове явище / Ф. Люїс // Кур'єр ЮНЕСКО (корупція). – 1996. – Серпень. – С. 5–7.
 9. Соловійов В. Корупція в державному управлінні як феномен глобалізованого світу [Електронний ресурс] / В. Соловійов. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2012_4_6.pdf.
 10. Чиркова Е. Е. Географія корупції [Електронний ресурс] / Е. Е. Чиркова. – Режим доступу: www.transparency.org.ru.

Стаття надійшла до редакції 10.06.2015.

Лындюк Е. А. Особенности притиводействия коррупционным действиям в системе государственной службы

В статье проанализированы современные научные подходы к классификации коррупционных деяний в государственной службе. Рассмотрены особенности и разнообразие проявлений и видов коррупции. Выделены противоречия в характеристике определенных признаков составов коррупционных правонарушений в действующих нормативно-правовых актах. Предложены приоритетные направления предупреждения коррупционных деяний и основные составляющие антикоррупционной политики.

Ключевые слова: государственная служба, коррупция, коррупционные действия государственных служащих, антикоррупционная политика, притиводействие коррупции.

Lyndyuk O. Combating Corruption Features in the Civil Service System

Corruption in civil service is a complex social phenomenon with a great variety of its kinds and forms, scale, level of corruption of public authorities. Justification of corruption acts' characteristics and their classification will help to determine adequate measures to prevent and combat corruption.

The aim of the study is an analysis of scientific approaches to classification of corruption acts in the civil service, characteristic of their ostents and types, features of the destructive impact of corruption on the system, innovations in anti-corruption legislation to determine priority areas of prevention of corruption and the main components of the anti-corruption policy.

The modern scientific approaches to classification of corruption in the civil service are analyzed. The features and diversity of sorts and forms of corruption it are considered. The gaps and contradictions in the characterization of certain features of corruption offenses in existing regulations are determined.

The priority areas of prevention of corruption and the main components of anti-corruption policy are proposed. It is therefore necessary to resolve the issue of determining the place of public relations during corruption acts; object and subject of corruption crimes, etc. In formulating anti-corruption policy in Ukraine strategy, tactics and concrete measures against corruption should be determined. It is advisable to periodically monitor and evaluate anti-corruption legislation and activities, and to work out effective mechanisms and tools of combating such acts. Accountability and transparency in matters of identifying corruption and discussing its consequences, the punishment for corruption will help to preserve public servants from abuse of their official position.

Anti-corruption policy should take the characteristics of complexity and consistency. It's necessary to form an effective system of criminal justice, to develop a set of strategic documents that will be used primarily to development of civil service, strengthening civil society, increasing the level of culture and legal awareness of citizens, establishing public intolerance to corruption.

Key words: civil service, corruption, corruption actions of civil servants, anti-corruption policy, combating corruption.