

УДК 536.24.12

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.6.9>

Сидоренко Наталія Сергіївна,

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри управління та адміністрування

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ORCID ID: 0000-0003-4622-2779

ПРИЧИНИ І ФОРМИ КОРУПЦІЙНИХ ПРОЯВІВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

CAUSES AND FORMS OF CORRUPTION MANIFESTATIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION: THEORETICAL ASPECT

У статті наведено теоретичні аспекти актуальної наукової проблеми причин і форм корупційних проявів у державному управлінні. Вказано, що корупція є однією із основних перешкод для економічного розвитку та ефективного функціонування системи державного управління. Автор розглядає соціально-психологічні, соціально-політичні, економічні та правові чинники, які визначають причини корупційної поведінки в державному управлінні. Серед соціально-психологічних причин виділяють культурні фактори, такі як родинні та дружбі стосунки, бажання заробити, традиції. Соціально-політичні чинники включають пасивність суспільства та недостатню усвідомленість корупції як глобальної небезпеки. Економічні чинники охоплюють вигідність корупційних дій як конкурентної переваги та ресурс для збагачення чиновників. Правові та організаційно-управлінські аспекти також враховуються у теоретичному аналізі.

Автор визначає різні форми корупції, включаючи хабарництво, лобізм, фаворитизм, непотизм та клієнталізм. Детально розглядається хабарництво як взаємна угода між хабародавцем та посадовцем для впливу на дії останнього. Лобізм визначається як практика, спрямована на відстоювання та впровадження інтересів громадян, підприємств та організацій. Фаворитизм, непотизм та клієнталізм також аналізуються як форми корупційних проявів. Фаворитизм визначається як отримання заступництва та привілеїв державних службовців, що ґрунтується на взаємних обіцянках та нерівних відносинах між особами у владі та їхніми підлеглими. У статті звертається увага на те, як цей вид корупції створює умови для надмірного благополуччя обраної групи осіб. На основі наведених визначень, відзначається, що сутність практично всіх форм корупційних проявів полягає у наданні особами на посадах конкретних пільг і привілеїв, а також призначенні на певні посади та наданні різноманітної підтримки певним індивідуумам з метою досягнення своїх особистих корисливих цілей. Це загальний підхід, який охоплює різні форми корупції, включаючи хабарництво, фаворитизм, непотизм, клієнталізм та інші. Автор підкреслює, що обмеження громадянських прав та зростання адміністративних бар'єрів сприяють виникненню та укоріненню корупції. Зауважується на важливості подальшого удосконалення профілактики та запобігання корупції в умовах глобалізації та модернізації.

Ключові слова: корупція, державне управління, хабарництво, фаворитизм, непотизм, клієнталізм

The article explores the theoretical aspects of the current scientific problem of the causes and forms of corrupt practices in public administration. It emphasizes that corruption is a major obstacle to economic development and the effective functioning of the state governance system. The author examines social-psychological, socio-political, economic, and legal factors that determine the reasons for corrupt behavior in public administration. Among the social-psychological reasons, cultural factors such as family and friendship relations, the desire to earn, and traditions are highlighted. Socio-political factors include the passivity of society and insufficient awareness of corruption as a global danger. Economic factors encompass the profitability of corrupt actions as a competitive advantage and a resource for officials' enrichment. Legal and organizational-management aspects are also considered in the theoretical analysis. The author identifies various forms of corruption, including bribery, lobbying, favoritism, nepotism, and clientelism. Bribery is examined in detail as a mutual agreement between the bribe giver and the official to influence the latter's actions. Lobbying is defined as a practice aimed at advocating and implementing the interests of citizens, businesses, and organizations. Favoritism, nepotism, and clientelism are also analyzed as forms of corrupt practices. Favoritism is defined as obtaining patronage and privileges by public officials based on mutual promises and unequal relationships with those in power and their subordinates. The article highlights how this form of corruption creates conditions for excessive well-being within the chosen group of individuals. Based on the provided definitions, it is evident that the essence of practically all forms of corrupt practices lies in providing individuals in positions of power with specific privileges and advantages, as well as appointing them to certain positions and offering various forms of support to achieve their personal selfish goals. This is a comprehensive approach that encompasses various forms of corruption, including bribery, favoritism,

nepotism, clientelism, and others. The author underscores that restrictions on civil rights and the increase in administrative barriers contribute to the emergence and rooting of corruption. The importance of further improving prevention and anti-corruption measures in the context of globalization and modernization is emphasized.

Key words: *corruption, public administration, bribery, favoritism, nepotism, clientelism.*

Корупція та всі її види є однією з основних перешкод на шляху економічного розвитку країни, ефективного функціонування системи державного управління, які сприяють порушенню верховенства закону, недотримання принципів справедливості, а також створення умов для втрати довіри населення до державних органів та організацій, збільшення зростання злочинності та тіньової економіки та інших подібних негативних явищ.

На сьогодні, можна виділити два основних підходи, що визначають поняття та розкривають сутність корупції.

У широкому розумінні корупція – гранично негативне загальносоціальне явище, що виражається у деструкції влади, навмисному та корисливому використанні службового становища з метою особистого збагачення [1;2].

У юридичному аспекті корупція є сукупністю правопорушень пов'язаних із корисливим використанням особою своєї посади [3, с.1069].

Головна ознака у природі корупції – це використання особою свого особливого посадового статусу в особистих корисливих цілях або для отримання вигод іншими особами, які становлять інтерес для посадової особи.

Корупція є одночасно і соціально-правовим явищем, оскільки її наслідки накладають відбиток на все суспільство, й також кримінологічним явищем. Вона є об'єктом дослідження кримінологів, юридичних психологів, оскільки боротьба з корисливим зловживанням владою різними посадовими особами буде ефективна тільки тоді, коли стане очевидною мотивація на вчинення корупційних правопорушень, а також буде чітко уявлення причин, що сприяють її прояву.

Щоб зрозуміти сутність корупційних проявів у державному управлінні, необхідно з'ясувати витоки її соціальної природи, умови для її зростання та розвитку. Цей соціальний феномен виникає у суспільстві та є результатом відносин між громадянами цього суспільства, які переслідують свої інтереси в отриманні особистої вигоди [4].

Таким чином корупція – результат взаємодії людей у їхньому соціальному просторі, де між людьми виникають різного напрямку та змісту відносини. Багатьма фахівцями корупція розглядається насамперед як соціально негативне явище. У цьому аспекті в її основі лежать порушення моральних засад суспільства, що також шкодить соціально-економічним принципам [4; 5].

Зважаючи на обидві точки зору, слід наголосити, що корупція – це явище, породжене суспільством і сформоване в ньому суспільно-соціальними відносинами. Суб'єктами цих корупційних відносин виступають люди з їх вчинками, діями та протидіями, їх почуттями, думками та намірами, а об'єктами – ресурси і все те, через що люди взаємодіють.

Водночас корупція відображає глибші суспільні процеси, що вражають економічну і політичну систему нашого суспільства та мораль у суспільстві. Для того, щоб зрозуміти, виявити та боротися з корупцією, необхідно мати достовірну інформацію про її природу (конструкцію), використовуючи, визначені наукою та практикою, прийоми, процедури та методи.

Соціальна конструкція корупції передбачає:

- існування великої кількості фактів недобросовісного та безчесного виконання (або невиконання) своїх службових обов'язків різними посадовими особами, особами державної влади та державних установ унаслідок присутності особистої користі, а як наслідок, негативні соціально-економічні наслідки через корумповану діяльність цих осіб;

- сприйняття суспільством корупції як значної соціальної проблеми;

- негативну реакцію держави та громадян на корупцію;

- об'єднання громадських зусиль на протидію корупції;

- визнання та законодавче закріплення того, що корупція є протиправним, злочинним діянням, за яке винні повинні нести не лише адміністративне, а й кримінальне покарання.

Корупція – явище, яке попри те що давнє як держава, все рівно залишається актуальним. У соціальному суспільстві, особливо в сучасному, корупція дуже сильно пов'язана з соціальними та економічними процесами [4].

Системну глобалізацію та проникнення корупції у всі державно-громадські інститути підтверджують:

- наявність чітко налагодженої системи адміністративних зв'язків, які дозволяють прискорити схвалення та (або) прийняти позитивні управлінські рішення;

- наявність суб'єктів та об'єктів корупційних взаємин;

- наявність певних неписаних норм (стандартів поведінки та правил) цих взаємовідносин (можуть

видозмінюватися, розширюватися в часі та просторі), яким суб'єкти корупційних відносин діють.

Необхідно зауважити, що розуміння та ставлення до корупції в суспільстві залежить від:

- типу суспільства;
- від культурних засад, традицій та цінностей суспільства (свобод, прав людини);
- прийнятих у суспільстві моделей поведінки;
- домінуючої ідеології та релігії; від існуючої форми розподілу соціальних благ;
- економічної та політичної моделі суспільства та ін.

Корупція формує реальну загрозу суспільству, оскільки вона пронизує все суспільство і є системою, в якій, проявляються антигромадське використання посадових повноважень.

Корупція включає такі ознаки, як службове становище, вчинення дії чи бездіяльності в ході виконання своїх службових обов'язків, а так ж незаконне отримання подарунків, обіцянок чи стимулів. Таке трактування аналізованого явища, з одного боку, узагальнює сукупність дій, які ведуть до корупційного правопорушення, з іншого – створює поле для протиріч у законодавчому полі, оскільки немає акценту на зловживанні службовими обов'язками, а також не вказується, якою може бути та чи інша дія (бездіяльність).

Для того щоб відобразити всю повноту явища, весь масштаб негативного впливу корупції на сфери життя суспільства, необхідно продовжувати дослідження даної проблеми з різних точок зору. Саме виявлення можливих проявів корупції, розгляд її з погляду державного управління, політології, юриспруденції та інших областей знання сприятимуть більш повному розумінню специфіки аналізованого явища.

На наш погляд, повнота визначення цього поняття може бути досягнута за рахунок відображення у ньому наступних елементів:

1. Наявність службового становища, факт зайняття певної посади;

2. Зловживання своїм службовим становищем та вчинення такої дії або бездіяльності, які можуть спричинити негативні наслідки, або будуть скоєні всупереч порядку, що склався в організації, або за відсутності яких повинні були бути ухвалені інші управлінські рішення;

3. Здобуття певної вигоди за вчинення дії (бездіяльності), яка може бути виражена матеріально, у вигляді послуги або будь-якого іншого привілею (проте це відображає трактування у вузькому сенсі);

4. Весь спектр негативних наслідків внаслідок вчинення корупційної дії (політичні, економічні, соціальні, духовні); а також вплив на інші соці-

альні процеси, що має незворотний та системний характер;

5. Виявлення факту корупції у діях конкретних осіб, а й з точки зору природного перебігу подій, тобто відображення мінливості корупції;

6. Характеристика корупції як явища детермінуючого, тобто того, що має властивість обумовлювати інші явища та події, що відбуваються у суспільстві та державі;

7. Оцінка корупції як явища кримінального, вчиненого всупереч існуючим законам держави;

8. Розмежування корупції від інших подій, правопорушень, дій шляхом виявлення конкретних видів її прояви.

За наявності таких елементів у визначенні поняття «корупція» буде вжито спроба відобразити всю повноту змісту поняття, оцінити масштаби, виявити особливості, ознаки, а також уникнути можливих протиріч у трактуванні. Однак навіть цей перелік елементів не можна з упевненістю назвати вичерпним.

Виходячи з виявлених пріоритетних елементів поняття «корупція», а також враховуючи раніше окреслені акценти в розумінні явища корупції, визначення досліджуваного поняття може мати такий вигляд: «Корупція – це соціальне, політичне та економічне явище, що має властивість поширювати свій негативний вплив на різні сфери життєдіяльності суспільства в довгостроковій перспективі, що є або самостійним правопорушенням у вигляді зловживання службовим становищем, що виявляється у порушення законних інтересів держави та суспільства, з метою отримання будь-якого роду вигоди, чи вчинене дією (бездіяльністю), яка тягне за собою створення відносин, метою яких є отримання вигоди всупереч інтересам держави та суспільства, шляхом як неправомірних дій, так і перевищення посадових та службових повноважень».

Подібне визначення може бути лише одним із можливих варіантів розуміння терміну, проте тут, на наш погляд, зроблено спробу окреслити різні сторони прояву корупції із зазначенням не лише на наявність негативних наслідків, але і на їхню руйнівну силу, в тому числі, за рахунок масштабності та тривалості впливу.

Варто відмітити, що у світі є різні підходи щодо корупційних проявів у державному управлінні. Однак, варто зауважити, що падіння державного авторитету, зростання недовіри населення до державних методів і способів вирішення труднощів пересічних громадян стають іманентною характеристикою систем громадського управління багатьох сучасних країн [5, с. 101].

Реакція запізнення виявилася в ізольованості апарату управління від безлічі актуальних проблем громадян, забюрократизованості спілкування з населенням, інертністю у реагуванні на соціальні потреби, невиправданою витратністю діяльності та невідповідності якості виконуваних функцій та послуг запитам громадян. Усе це актуалізувало потребу модернізації систем управління на якісно нових науково обґрунтованих концепціях. Криза довіри до сучасної системи громадського управління, стала однією з причин виникнення запити на нову модель [6, с. 139].

Також варто відмітити, що інноваційний компонент публічного управління процесами протидії корупції можливий в сучасних реаліях у вигляді модернізації способів надання інформації громадянам та посиленні здатності громадян протистояти корупції. Таким компонентом, зокрема, все активніше стають оновлювані ІКТ та діджиталізація публічних послуг [7, с. 76].

Але перейдемо саме до причин і форм корупційних проявів у державному управлінні. Так, під причинами корупції можна розуміти фактори, що зумовлюють появу, існування та розвиток корупційної поведінки. Корупція у державному управлінні має численні причини, які можна класифікувати у соціально-психологічні та соціально-політичні чинники. Серед соціально-психологічних причин виокремлюють культурні фактори, такі як родинні та дружні стосунки, бажання заробити, традиції та вирішення проблем неправовими методами. Серед службових факторів – конфлікти із керівництвом, невдоволеність зарплатою, бажання реалізувати амбіції та інші [4–6].

У соціально-політичних причинах важливим стає пасивність суспільства, яке не завжди усвідомлює корупцію як глобальну небезпеку. Багато громадян не готові здійснювати громадський контроль та вірять у неефективність демократичних процедур. В таких умовах модель контролю одних органів влади над іншими може мати обмежену ефективність, а інститути, що оцінюють корупційні фактори, можуть бути обмежені в своїй діяльності.

Також варто виокремити й економічні чинники корупції, які включають вигідність використання корупційних дій як конкурентної переваги та ресурс для надмірного збагачення чиновників. Діяльність державних органів часто супроводжується закупівлею предметів розкоші для вищих посадовців. Правові чинники включають неясність правової політики та недосконалість юридичної техніки.

У свою чергу організаційно-управлінські чинники, пов'язані із відсутністю прозорих процедур

взаємодії, невизначеними пріоритетами та відсутністю ефективної оцінки результатів. Вони обумовлені також правовими та економічними аспектами, включаючи неправильний розподіл ресурсів та недостатній контроль за цим процесом.

Таким чином, до основних причин корупції у сфері державного управління можна віднести соціально-психологічні, соціально-політичні, економічні та правові чинники.

Одною із найпоширеніших у світовій практиці форм корупційних відносин є хабарництво, за якої від хабародавця йде добровільна пропозиція, надання матеріальних послуг чи надання нематеріальних цінностей з метою впливу на дії посадової особи на свою користь. Основною ознакою на думку Сироти Д., Сергієнко А. та Даценко Л., є наявність у складі хабарництва взаємної зацікавленості сторін у порушенні службових обов'язків з допомогою прийняття [7].

Однією з інших форм прояву корупції, яка характерна для країн з перехідною економікою є лобізм. Стельмах А. вважає, що в найширшому сенсі під лобізмом слід розуміти прагнення та бажання громадян, підприємств та організацій, спрямоване на відстоювання та впровадження у громадськість своїх інтересів [8, с. 111].

Варто зауважити, що під лобізмом у «Британській енциклопедії» прийнято розуміти спробу приватних осіб будь-якими способами впливати на рішення уряду [9, с. 299].

У багатьох джерелах, лобізм охоплює у собі прагнення та спроби впливу на законодавчу владу, головним чином, у кулуарах законодавчих органів влади. Звичайно ж, інші форми лобізму залишаються неминучими у багатьох політичних системах [8, с. 54].

У модернізованому суспільстві також часто зустрічаються фаворитизм та непотизм як форми прояву корупційних проявів. Розглянемо думку Титко А., який вважає вважати фаворитизмом отримання свого роду заступництва, незаконних привілеїв державних службовців. [10, с. 83] Основний зміст цієї корупційної форми полягає у наблизенні керівником своїх підлеглих за допомогою делегування різних повноважень, що не відповідають їх статусу, особливо співробітникам, що виділилися, забезпечуючи безперешкодне і швидке просування по кар'єрних сходах.

Одним із різновидів фаворитизму, який існує в українських реаліях є непотизм. Непотизм, ґрунтуючись на родинних зв'язках державного службовця полягає у наданні та призначенні на державні посади своїх родичів, надаючи їм заступництво і піклування [10, с. 84].

На підставі вищенаведених визначень стає очевидним, що суть майже всіх корупційних форм полягає у наданні посадовими особами певних пільг та привілеїв, призначення на певну посаду та надання всякого роду підтримки «обраним людям» задля досягнення своїх корисливих цілей.

Наступною формою корупційних відносин виступає клієнталізм. Чухадар С., вважає клієнталізм свого роду такою собі практикою, заснованою на нерівних відносинах. При складному типі відносин, посадова особа та клієнт делегують один одному певні права та обов'язки. В свою чергу клієнти гарантують посадовцю свою підтримку та повагу, а від них потрібно лише підпорядкування [11, с. 683].

Узагальнюючи все вищевикладене можна дійти висновку, що перелік розглянутих нами видів та форм корупційних проявів в умовах глобалізації та модернізації не є вичерпним. З боку автора була спроба аналізувати і показати своєрідність кожного з них, зупиняючись на різних ознаках, які допомогли б удосконалювати профілактику запобігання корупції.

Наприкінці хотілося б відзначити, що чим більше державою встановлюється заборон громадянам, тим частіше і більше громадянам доводиться стикатися з труднощами створюваних адміністративних штучних бар'єрів та підкупів державних службовців, що у результаті призводить до вкорінення корупції як швидкого і легкого способу вирішення будь-яких проблем.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Sadik-Zada, E. R., Gatto, A., & Niftiyev, I. E-government and petty corruption in public sector service delivery. *Technology Analysis & Strategic Management*. 2022. P. 1-17.
2. Bereziuk, S. Yaremchuk, N. Corruption as a destructive factor of economic development. *The scientific heritage*. 2020. № 47-6. P. 11–21.
3. Güemes Cecilia. Wish you were here trust in public administration in Latin America. *Revista de Administracao Publica*, 2020. № 53. P. 1067–1090.
4. Сирота Д., Сергієнко А. Даценко Л. Кримінальна відповідальність та профілактика корупції. *Наука і техніка сьогодні*. 2023. 13 (27). DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-6025-2023-13\(27\)-189-202](https://doi.org/10.52058/2786-6025-2023-13(27)-189-202) (дата звернення 06.01.2024)
5. Шевченко С.О., Сидоренко Н. С. Сутність поняття політичної корупції та її небезпеки в Україні. *Становлення публічного адміністрування в Україні* : матеріали VIII Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених / за заг. ред. С. О. Шевченка. Д. : ДРІДУ НАДУ.2019. 101-106
6. Сидоренко Н. С. Удосконалення підходу до державного управління в сфері освіти України з урахуванням передового досвіду країн ЄС. *Держава та регіони. Серія : Державне управління*. 2020. № 2 (70). С. 139–143. URL: <https://er.dduvs.in.ua/handle/123456789/5396> (дата звернення 01.01.2024)
7. Сидоренко Н., Шевченко С. Електронне урядування та ІКТ як інструменти протидії корупції у контексті світового тренду прозорості публічної служби. *Аспекти публічного управління*. Вип. 5, С. 72–81. 2020. URL: <http://www.aspects.org.ua/> (дата звернення 01.01.2024)
8. Стельмах А.В. Розвиток інституту лобізму як основи забезпечення державної безпеки України : дис. на здоб. наук. ступ. канд. наук з держ. упр. : 25.00.05. Харків, 2021. 213 с.
9. Encyclopædia Britannica (15:e upplagan). Chicago: Encyclopædia Britannica. 2007. 556 p.
10. Титко А. В. Фаворитизм, непотизм, кронізм, клієнтелізм як форми конфлікту інтересів: quid pro. *Форум права*. 2019. № 2. С. 80–90. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index. (дата звернення 06.01.2024)
11. Çuhadar Seyran Gürsoy. Sosyal politika ile klientalizm ilişkisi; gıda bankacılığı üzerinden bir değerlendirme. *Çalışma ve Toplum*, 2017. 2.53. P. 681–702.