

освітньо-наукової локалізації), що дозволить забезпечити інноваційний розвиток освіти та науки в цілому. Організація процесу формування узгодженого бачення розвитку освіти та науки в Україні у всіх зацікавлених груп учасників через консолідацію суспільної думки дозволить державним органам своєчасно реагувати на зміни у розвитку системи освіти та коригувати освітню політику з урахуванням їх інтересів.

**Список використаних джерел:**

1. Gryshova I.Yu., Zamlynskyi V.A., Shestakovska T.L. Implementing Cluster Forms Into National Education Development Strategy. *Science and education*. 2017. № 5. P. 56–61.
2. Шестаковська Т.Л. Концептуальні засади функціонування організаційно-економічного механізму розвитку національної системи освіти. *Науковий вісник Полісся*. Чернігів : ЧНТУ, 2015. № 1(1). С. 34–41.
3. Мищак І.М. Нормотворча діяльність ООН щодо забезпечення права людини на освіту та імплементація цих норм в Україні. *Правничий часопис Донецького університету*. 2013. № 2. С. 164–172.
4. Мищак І.М. Удосконалення нормативно-правового забезпечення учнівського та студентського самоврядування в Україні у відповідності до міжнародних норм і стандартів. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 2. С. 44–50.
5. Козарь Т.П. Формування сучасної моделі державної політики в системі вищої освіти в Україні: проблеми та перспективи вирішення. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2012. № 3. С. 48–52.
6. Gryshova I.Yu., Nikoliuk E.V., Shestakovska T.L. Conceptualization of the Organizational Management Mechanism of the Development of the National Education System in the Context of Its Quality. *Science and education*. 2017. № 10. P. 118–125.
7. Мазур І.І. Стратегія розвитку партнерства вищої освіти, науки та бізнесу. *Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Серія: Економіка*. 2014. № 165. С. 6–11.
8. Баймуратов М.О. Сучасні тенденції правового забезпечення надання освітніх послуг в європейських країнах. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: право*, 2015. Вип. 9–10. С. 129–135.
9. Naumov O.B., Kovalenko O.M., Savin S.Yu. Technique of Assessing Future Managers' Leadership Qualities in Modern Socio-Cultural Environment. *Science and education*. 2017. № 10. P. 126–132.
10. Strielkowski W., Gryshova I.Yu., Shcherbata M.Yu. Predatory Publishing and Beall's List: Lessons For the Countries Adapting Novel Research Evaluation Criteria. *Science and education*. 2017. № 8. P. 39–43.

\* Гришова Інна Юріївна – доктор економічних наук, головний науковий співробітник Інституту законодавства Верховної Ради України.

\* Якайтис Інга Бронюсівна – здобувач Херсонського державного аграрного університету.

Стаття надійшла до редакції 20 березня 2018 р.

УДК 351.185(477)

Володимир Круть \*

### ВИСОКОРІВНЕВА КОРУПЦІЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

У статті аналізуються рівні (види) корупції, зокрема, високорівнева / елітарна / можновладна, корупція в середніх ешелонах влади (регіональний рівень), корупція у «низовому чиновництві» та ситуативна корупція, так звана «корупція від злиднів». Розглядається вплив корупції на систему державного управління.

**Ключові слова:** корупція, державне управління, високорівнева корупція, корупційні схеми, корупційні комбінації, державні кошти, державне майно.

***Круть В.О. Высокоуровневая коррупция в системе государственного управления Украины.***

*В статье анализируются уровни (виды) коррупции: высокоуровневая/элитарная, коррупция в средних эшелонах власти (региональный уровень), коррупция в «низовом чиновничестве» и ситуативная коррупция, так называемая «коррупция от нищеты». Рассматривается влияние коррупции на систему государственного управления.*

***Ключевые слова:*** коррупция, государственное управление, высокоуровневая коррупция, коррупционные схемы, коррупционные комбинации, государственные деньги, государственное имущество.

***Krut V.O. High-level corruption in the public administration system of Ukraine.***

*This article analyses levels (types) of corruption, in particular, high-level/elite/power corruption, corruption in the middle echelons of power (regional level), «lower officials» corruption, and situational corruption, the so-called «corruption duet poverty». The influence of corruption on the system of public administration is considered.*

***Keywords:*** corruption, public administration, high-level corruption, corrupt schemes, corruption combinations, state funds, public property.

Корупція – складне й небезпечно явище для суспільства і держави, оскільки пов'язане з механізмами державного управління та спрямоване на протиправне використання державними особами (посадовцями) покладених на них повноважень. Корупція визначається як зловживання державною владою з метою отримання вигоди в особистих цілях. Це явище стало досить серйозною проблемою для нашої держави.

Проблемами корупції в системі державного управління займаються такі науковці: О. Банчук, Р. Баранов, К. Бисай, В. Гарашук, Г. Кохан, О. Маркеєва, О. Мельниченко, Д. Михайленко, Є. Невмержицький, В. Олуйко, В. Ребкало, В. Соловійов, А. Тіньков, О. Рудик, Є. Перегуда, Ю. Таран, С. Яковенко та інші.

Закон України «Про запобігання корупції» визначає правові та організаційні механізми запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [5, с. 17].

На практиці корупція завдає неймовірної шкоди розбудові української держави та всій системі державного управління й проявляється, серед іншого, у такому:

- 1) видача державними службовцями ліцензій (дозволів) за хабарі, що призводить до зростання вартості товарів і послуг;
- 2) контроль кримінальних груп (з мовчазної згоди влади) за ринками і встановлення на них відповідних цін;
- 3) приховування податковою службою за винагороду частини доходів;
- 4) замовлення за винагороду у комерційних структур обладнання за необґрунтовано завищеними цінами;
- 5) підкуп державних осіб (посадовців) різного рангу і рівня.

Це далеко не повний перелік корупційних діянь, які відбуваються в Україні.

У науковій літературі виокремлюють чотири рівні (різновиди) корупції.

До першого рівня відноситься високорівнева (елітарна/можновладна) корупція. Така корупція поглинає частину державної і приватної економіки країни [3, с. 26].

До другого різновиду відноситься так звана корупція в середніх рівнях влади – регіональний рівень. Відрізняється від першого рівня використанням державної власності в особистих цілях [3, с. 26–27].

Третій рівень – це корупція у «низовому чиновництві», тобто на рівні державних службовців, які безпосередньо проводять роботу з підготовки управлінських рішень, готують і видають дозволи, здійснюють контроль. Із представниками цього рівня громадяни мають справу найчастіше. Такий різновид корупції «поглинає» добробут громадян й формує негативне відношення до державних службовців [3, с. 27].

Четвертий рівень – це ситуативна корупція, так звана «корупція від злиднів» (вважається найбільш «безпечною», якщо взагалі можна так говорити про корупцію). Такий різновид корупції залежить від матеріального стану громадянина [3, с. 28].

Більш детально зупинимося на висорівневій (елітарній) корупції – найбільш небезпечній як для держави, так і для суспільства загалом. Високорівнева корупція «вражає» представників центральних органів виконавчої влади, центральний апарат правоохоронних органів (прокуратуру, поліцію), судову гілку влади. Особливо це пов'язано з особами, які розпоряджаються державними коштами, оскільки чиновники високого рівня концентрують у своїх руках владні повноваження на управління державним майном, економікою країни, природними ресурсами, митницею та є їх розпорядниками.

Такий вид корупції наносить майнову шкоду державі, руйнує соціальні підвалини країни, нівелює державу як інструмент захисту законних інтересів громадян. Високорівнева корупція призводить до:

- розкрадання державних коштів;
- незаконного присвоєння державної власності;
- створює/посилює загрози енергетичній, економічній, екологічній та іншим сферам життєдіяльності суспільства;
- зубожіння населення;
- кризових ситуацій у всіх сферах суспільства;
- створення перепон нормального розвитку малого і середнього бізнесу [1, с. 44], який є базою демократії.

На міжнародному рівні такий вид корупції:

- підриває міжнародний авторитет держави;
- перешкоджає впровадженню іноземних інвестицій в економіку держави [1, с. 45];
- гальмує інноваційний розвиток країни.

Формами такої корупції є:

- фаворитизм і протекціонізм при призначенні на посади;
- призначення на державні посади лояльних до влади осіб;
- корупційний лобізм;
- перехід державних посадовців на керівні посади у комерційні структури;
- підтримка (фінансування) комерційних структур за державний рахунок;
- поєднання державної посади з комерційною;
- «роздавання» податкових пільг;
- монополізація певного виду комерційної діяльності;
- гальмування в отриманні дозволів, ліцензій (так званий «державний рекет» – форма владних відносин з корумпованою демократією або торгівля дискреційною владою).

Це далеко не повний список форм корупційних діянь.

Найпростіший і найшвидший для державних посадовців, і у той же час найнебезпечніший для нашої держави спосіб високорівневої корупції – це розкрадання державного бюджету.

На цьому рівні розробляються корупційні схеми (комбінації) та корупційні мережі.

Корупційні схеми (комбінації) – це корупційні механізми (усталені або постійно діючі), способи, канали передачі коштів (грошей), що пов'язані з колективною кримінальною діяльністю. Зазначимо, що сучасні корупційні схеми не передбачають передачу грошей з рук в руки, вони базуються на заробітках чиновників за домовленістю (так званий бізнес за домовленістю).

Найнебезпечніші корупційні схеми функціонують та діють в рамках офіційних легальних організацій як приховані (латентні) зв'язки (відносини між суб'єктами, які використовують посадове становище у власних цілях). Наприклад, відмивання коштів є типовим історичним прикладом корупційної схеми [8, с. 51].

Зокрема, про корупційні схеми, які функціонують у вищих рівнях влади України, писалося на різноманітних Інтернет-сайтах. Наприклад, однією з подібних корупційних «оборудок» є компенсація ПДВ. Взагалі ПДВ – один з найскладніших для адміністрування

податків. Постійні проблеми з відшкодуванням ПДВ змушують звертатися малий і середній бізнес до конвертаційних центрів (кожного року бюджет держави втрачає на відшкодуванні ПДВ через тіньові схеми мільярди гривень). На сьогодні держава не здатна забезпечити нормальне, прозоре адміністрування ПДВ, і на це існує безліч причин: від законодавчих проблем до необхідності реформування фіскальної служби. На думку деяких фахівців, ПДВ на етапі становлення економіки (на певний період) краще скасувати взагалі, – замінивши його податком з продажу чи податком з обороту [6]. Принаймні цей процес буде відкритим і зрозумілим, полегшить (спростить) не лише роботу чиновникам, але й зникне необхідність в утриманні такого штату чиновництва, виведе бізнес із тіні.

Ще однією схемою високорівневої корупції вважається створення конвертаційних центрів – платформ, на базі яких легалізуються доходи, отримані в результаті «переведення корупційних грошей в готівку» [3].

На думку багатьох дослідників корупції, наступною небезпечною схемою є акцизні збори – податок на алкоголь і тютюн, які пов'язані з фальшивими акцизними марками, схемами несплати акцизних зборів, контрабандою та контрафактом [3].

Ще одна схема, пов'язана з митною сферою, це розмитнення вантажів – завищення інвойсів (документів, що надають перелік товарів і послуг, їх кількість, платіжні реквізити, за якими вони постачаються) та індикативні ціни (різновид фіксованих цін, що встановлюється державними органами влади, на основі дійсних цін, які склалися на даний товар на ринку на момент здійснення операцій з урахуванням різноманітних умов) на митницях, ціни у питаннях розмитнення за гроші (вважається, що лише 50 % плати надходить до бюджету нашої країни) [3].

Сьогодні в Україні найбільше корупційних злочинів пов'язано з розкраданням майна і коштів на державних підприємствах, із закупівлею товарів і послуг за завищеними цінами, постачанням товарів через посередників за цінами, меншими від ринкових. Переважна більшість таких злочинів відбувається за участю керівного складу держави (топ-менеджерів). Наприклад, державні закупівлі передбачають вибір кращої пропозиції на основі конкурсу, але вище чиновництво може забезпечити перемогу за «комісійні» (відкати) від проведеної злочинної схеми.

Причинами таких дій є :

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

Зауважимо, що законодавство України передбачає призначення осіб на керівні посади державних інституцій на відкритих конкурсах. Де факто – конкурси часто не оголошуються (з невідомих причин), і на такі посади призначаються «виконуючі обов'язки» [3]. Зазначимо, що виконання обов'язків – це тимчасове заміщення, яке допускає маніпулювання, коли роботодавець може погрожувати працівнику замість нього взяти на постійну основу іншу особу в разі невиконання його (керівника) протизаконних розпоряджень.

Розгалуженість корупції, яка спостерігається в Україні, базується на тому, що від одиничних, розрізнених схем корупція переходить до організованих та скоординованих дій, об'єднаних в злочинні спільноти, які утворюють корупційні мережі. Корупційна мережа є основою та інструментом корупційних угод (реалізації корупційних схем).

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

Особливістю корупційних мереж є те, що до них обов'язково входять чиновники, бізнесмени та фінансисти. Чиновник самостійно не може створити мережу, він повинен отримати фінансові засоби (зазвичай вони є зовнішніми джерелами по відношенню до державних структур). Керівниками таких мереж, як правило, є чиновники високого політичного рівня.

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

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

Корупційні мережі включають три основні підсистеми (групи):

перша підсистема – комерційні та фінансові структури;

друга – державні чиновники (топ-менеджери), які приймають ключові рішення;

третья підсистема – прикриття («кришування») силовими структурами.

Важливо зазначити, 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, новопризначена особа прилаштовується і переймає правила функціонування корупційної мережі [7, с. 112]. Певною мірою це пов'язано з тим, що в Україні не працює жорстка система внутрішнього і зовнішнього відбору кадрів – відбувається відторгнення тих, хто системі «чужий» [4 с. 264]. Із цього слідує, що корупційна мережа є внутрішньо стійкою (тому важко з нею боротися) й базується вона на тісних особистих відносинах і «круговій поруці» (клановості) топ-чиновників. Усіх посадових осіб, що входять до корупційної мережі, поєднують одні інтереси, цінності та погляди (тому на посади відбираються особи, які «відданні» правилам функціонування корупційної мережі).

Крім того, притягуючи до відповідальності одну особу, відчувається тотальна протидія решти. І чим більше розгалужена корупційна мережа, тим вона стійкіша, ефективніша і чинить неймовірно потужний супротив. Тож найефективнішою протидією корупційним мережам є політична воля вищого керівництва держави.

#### Список використаних джерел:

1. Воротін В.Є. Модифікація промислового сектору України як об'єкту державного управління: теоретичні питання. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2013. Вип. 1(2). С. 43–48.
2. Гаращук В.М., Мухатаєв А.О. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні: монографія. Х. :Право, 2010. 144 с.
3. НАБУ розслідує понад 100 кримінальних проваджень щодо корупції на держпідприємствах корупційні схеми. URL: <https://nabu.gov.ua/tags/korupciyni-shemi>
4. Навроцький В.О. Парадокси вітчизняної «боротьби» з корупцією. *Актуальні проблеми держави і права*. 2010. Вип. 54. С. 263–266.
5. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» (Станом на 5 вересня 2017 року) / За заг. ред. Петкова С.В. К. : «Центр учбової літератури», 2017. 512 с.
6. ПДВ основа корупції і гальмо економіки України. URL: <https://blogs.correspondent.net/blog/business//3494125/>
7. Римский В.Л. Коррупционные сети / под ред. А.Ю. Сунгурова. *Гражданские инициативы и предотвращение коррупции*. СПб. : Санкт-Петербургский центр «Стратегия и Норма», 2000. 182 с.
8. Pose-Ackerman S. *The Political Economy. Corruption and the global economy* / Ed. Elliott K.A. Washington, DC : Institute for International Economics. 1997. P. 31–82.

\*Круть Володимир Олександрович – аспірант кафедри державного управління філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Стаття надійшла до редакції 22 березня 2018 р.