

**БОДНАРЧУК О. Г.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри  
господарсько-правових дисциплін  
(Національний університет державної  
податкової служби України)

УДК 343.353.1

### КОРУПЦІЙНО-НЕБЕЗПЕЧНА ПОВЕДІНКА В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті розглянуто корупційні прояви у діяльності публічних службовців, які за своєю сутністю мають характер корупційного правопорушення, але не легітимізовані як такі. Особливу увагу зосереджено на проблемі виникнення та тенденції розвитку таких негативних явищ: «протекціонізм», «фаворитизм», «непотизм».

**Ключові слова:** корупція, протекціонізм, фаворитизм, непотизм (кумівство), корупційно-небезпечна поведінка.

В статье рассмотрены коррупционные проявления в деятельности публичных служащих, которые по своей сути имеют характер коррупционного правонарушения, но не легитимированы как таковые. Особое внимание сосредоточено на проблеме возникновения и тенденции развития таких негативных явлений: «протекционизм», «фаворитизм», «непотизм».

**Ключевые слова:** коррупция, протекционизм, фаворитизм, непотизм, коррупционно-опасное поведение.

The article examines corruption in the performance of public servants who are inherently corrupt nature of the offense, but not legitimized as such. Particular attention is focused on the problem of the origin and development trend of negative phenomena such as «protectionism», «favoritism», «nepotism».

**Key words:** corruption, protectionism, favoritism, nepotism, corrupt and dangerous behavior.

**Вступ.** На сьогодні, коли корупція набула значного поширення, багато її проявів не розглядають як корупційні правопорушення, серед них протекціонізм, непотизм і інші зловживання владою.

Більшість респондентів під корупцією розуміють використання посадовою особою своїх владних повноважень і довірених йому прав з метою особистої вигоди; кожний третій вважає, що до корупції також відноситься використання будь-якою особою, що перебуває на публічній службі (не обов'язково посадовою особою), своїх службових повноважень, у тому числі тимчасових або заснованих на субординаційних відносинах, і довірених йому прав з метою особистої вигоди. Опитані вважають, що особиста вигода має матеріальний характер (одержання грошей, подарунків, надання послуг тощо), морально-матеріальний характер (позачергове присвоєння вищого чину, військового або спеціального звання, підвищення або переміщення по службі та ін.), моральний характер, тобто інша особиста зацікавленість (заохочення, в тому числі державною нагородою та ін.) [1].

Отже, під корупцією можна розуміти : 1) підкуп, отримання або дачу хабара, інші корупційні злочини; 2) будь-яке незаконне використання особою свого публічного статусу, поєднане з отриманням як для себе, так і для афілійованих осіб (наприклад, своїх родичів) вигоди матеріального характеру (майна, послуг або пільг), а також іншої нематеріальної вигоди всупереч законним інтересам суспільства і держави, або незаконне надання такої вигоди зазначеній особі [1].

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження видів корупційно-небезпечної поведінки публічних службовців, які мають ознаки корупційних діянь і їх різновидів, але згідно з чинним законодавством України, не можуть бути кваліфіковані як корупційні правопорушення.

**Результати дослідження.** Протистояння між працівником і роботодавцем, громадянином і державою нині проявилось в конкретній формі – суперечності між рівнем професійного розвитку, рівнем освіти та культури працівника, з одного боку, і несправедливими умовами їх використання у своїй власній країні, деформациями суспільної моралі, що стали нормами відносин у вигляді корупційних зв'язків, протекціонізму, цинізму, влади грошей і відкритого нехтування нормами права, з іншого [2].

Ознаками неефективної кадрової політики є недостатнє правове та наукове забезпечення її основ, розмитість принципів, відповідно до яких здійснюється її «матеріалізація», «віртуальність», стійка латентність кадрових процедур, олігархічна поліцентричність, келійність, суб'єктивізм, протекціонізм, патрімоніаль-



ність, фаворитизм тощо. Суб'єкти такої нераціональної кадрової політики здебільшого не помічають талановитих працівників і висувають на відповідальні посади людей зі слабкими задатками до управлінської діяльності, що не мають достатніх професійних заслуг і досвіду [3].

Враховуючи зазначене вище, Анісімов В.М. виділяє серед них такі: девальвацію професійних і моральних цінностей, розподіл посад не за принципом професіоналізму і компетентності, а на основі «земляцтва», «приятельських відносин», «особистої вигоди», інших протекціоністських угод; закритість кадрової сфери, механізмів підбору вищих управлінців; деформація критеріїв професіоналізму сприяє притоку в міністерства і відомства, державні корпорації, компанії часто професійно непридатних родичів заможних, високопоставлених і т. зв. політично благонадійних представників російської еліти; затвердження на державній службі принципів торгашеської відрядної оплати («все можна купити і продати») нерідко призводять практично до відкритого продажу «прибуткових» посад, корупції, вимагання при наданні послуг з боку меркантильної та розбещеної частини чиновників і політиків; рутинний бюрократизм охопив систему державного управління, кадрові процедури, технології, засновані на інтригах і маніпуляціях, інші кадрові «плутні». Ці явища, на жаль, сьогодні сприяють утворенню нового «класу-прошарку», що складається з корупційної частини чиновництва і групи підприємців, що спеціалізуються на фінансовому шахрайстві, їх прагненні заради отримання високих і прибуткових держпосад і навіть на «коригування» конституційних засад [3].

Такі зловживання відбуваються при призначенні на посади та просуванні по службі в органах влади, державних і муніципальних підприємствах та установах не за принципами пріоритету професійних якостей і політичної нейтральності державних службовців, а за принципом протекціонізму – непотизму (кумівства), земляцтва, національної та соціальної близькості, пріоритету освітніх і виробничих зв'язків, але, насамперед, особистої відданості або приналежності до певної політичної партії чи політико-економічного угруповання, в тому числі і за матеріальну винагороду. Отже, в системі державної влади і управління створюється та постійно розширюється корупційне середовище, засноване на круговій поручі [4].

У юридичній літературі до корупційних проявів у діяльності державних службовців, які за своєю сутністю мають характер корупційного правопорушення, але не легітимізовані як такі, віднесено:

- використання державним службовцем своїх службових повноважень при вирішенні різноманітних питань, пов'язаних із задоволенням матеріальних потреб службовця або його родичів;
- надання не передбачених законом переваг (протекціонізм, сімейність) при вступі на державну службу та просуванні по державній службі;
- неправомірне надання переваги фізичним особам, індивідуальним підприємцям, юридичним особам у наданні публічних послуг, а також сприяння у здійсненні підприємницької діяльності;
- використання в особистих або групових інтересах інформації, отриманої при виконанні службових обов'язків, якщо така інформація не підлягає офіційному поширенню;
- вимога від фізичних та юридичних осіб інформації, надання якої цими особами не передбачено законом;
- порушення встановленого законом порядку розгляду звернень фізичних та юридичних осіб;
- дарування подарунків і надання неслужбових послуг вищестоящим посадовим особам, за винятком символічних знаків уваги і протокольних заходів [1].

В одному ряду з поняттями «протекціонізм» і «протекція» перебувають також поняття «непотизм» (роздача доходних посад і службове заступництво родичам і своїм людям), «фаворитизм» (вигоди та переваги від заступництва високопоставленої особи), «сімейність» (надання пільг родичам і влаштування їх на роботу під своїм начальством), «кумівство» (службове заступництво друзям і родичам), «блат» (використання знайомства і зв'язків в особистих, корисливих інтересах), «клієнтелізм», «патронаж», «патрон – клієнтські відносини», «мережі солідарності», «взаємна підтримка», «торгівля впливом» [5, с. 61].

Видами корупційно-небезпечної поведінки керівника є: протекціонізм, фаворитизм, непотизм (кумівство):

- протекціонізм являє собою систему заступництва, кар'єрного висунення, надання переваг за ознаками спорідненості, земляцтва, особистої відданості, приятельських відносин з метою отримання корисливої або іншої особистої вигоди;
- фаворитизм виражається в наближенні до себе осіб, які користуються прихильністю керівника; делегування їм тих чи інших повноважень, що не відповідають статусу; незаслуженому висуненні їх по службі і заохоченні, нагородженні; необґрунтованому наданні їм доступу до матеріальних і нематеріальних ресурсів;
- непотизм (кумівство) є заступництвом керівника своїм родичам і близьким людям, при якому висунення і призначення на посади в державних органах (підвідомчих установах) виробляються за ознаками родової приналежності, особистої відданості керівникові, а також релігійної, кастової приналежності [6].

Протекціонізм (protectionism; протекционизм) – система протекцій при вирішенні чітких-небудь справ [7, с. 170].

Протекціонізм – у соціально-психологічному аспекті – корисливе заступництво, що чиниться будь-кому особою або групою осіб, що наділені владою. Він веде до появи привілейованого кола осіб, культивування конформізму, готовності підкорятися авторитарному тиску. Може проявлятися в рамках соціальних спільнот будь-якого масштабу: великих і малих групах, організаціях і первинних підрозділах. Протекціонізм



негативно впливає на результативність будь-якої праці, негативно позначається на психологічному кліматі найближчого соціального оточення. Він не сумісний з принципом соціальної справедливості. При протекціонізмі міжіндивідуальні зв'язки, інтереси сім'ї, окремих груп і особистостей, їх цілі становлять велику цінність, більшу навіть за інтереси колективу і всього суспільства, нерідко протиставляються їм. Фактор відтворення і живильне середовище протекціонізму – система бюрократичних, позазаконних відносин у суспільстві. Протекціонізм можна подолати лише засобами гласності та законності [8].

Як вважає Анцупов А. Я., протекціонізм (від лат. *protectio* – прикриття) – корисливе заступництво, який чиниться кому-небудь особою або групою осіб, що наділені владою. Протекціонізм веде до виникнення привілейованого кола осіб, культивування конформізму, готовності підкорятися авторитарному тиску. Він може проявлятися в рамках соціальних спільнот будь-якого масштабу: у великих і малих групах, організаціях і первинних підрозділах. Протекціонізм негативно впливає на результативність праці в будь-якій сфері діяльності, негативно позначається на психологічному кліматі найближчого соціального оточення. Водночас протекціонізм не сумісний з принципом соціальної справедливості. При протекціонізмі міжіндивідуальні зв'язки, інтереси сім'ї, окремої групи осіб, їх цілі набувають великої цінності, порівняно з інтересами колективу, суспільства в цілому, і нерідко протиставляються їм. Фактором відтворення і живильним середовищем протекціонізму є система бюрократичних, позазаконних відносин у суспільстві. Протекціонізм долається засобами гласності та законності. Він створює умови для виникнення конфліктів багатьох видів або може бути їх безпосередньою причиною. Боротьба з протекціонізмом – важливий напрям профілактики конфліктів. Вона ведеться за двома основними напрямками: а) відбір керівників, що мають високими моральні якості, б) невідворотне і суворе покарання за будь-який факт протекціонізму [9].

У законодавстві Молдови визначено, що протекціонізм, який не містить ознак злочину, – дія або бездіяльність посадової особи по заступництву при влаштуванні справ зацікавлених осіб, надання їм всілякої підтримки незалежно від спонукань покровителя [10].

Необхідно підкреслити, що начальник несе відповідальність за стан службової дисципліни серед підлеглих. Разом з високою вимогливістю до них він зобов'язаний: не допускати протекціонізму і місництва в роботі з особовим складом, переслідування співробітників кримінально-виконавчої системи за мотивами особистого характеру або за критику недоліків у діяльності кримінально-виконавчої системи [11].

Зорін О. Л. під корупційним протекціонізмом розуміє корупційні дії військової посадової особи, що виражаються в незаконному наданні сприяння у заклику на військову службу, просуванні по службі, заохочення військовослужбовця, а також інше заступництво по службі, вчинене цією особою з корисливої або іншої особистої зацікавленості, тобто вилучення вигоди немайнового характеру [12].

Стосовно цього, Зорін О. Л. зазначає, що оскільки всі підстави для заохочення мають здебільшого оціночний характер, то можна зробити висновок про те, що військовослужбовець найбільше наближений до свого командира (начальника) і той по-особливому до нього ставиться або користується заступництвом впливового високопосадовця (патрона), відповідно має великі переваги при застосуванні до нього заходів заохочення на відміну від «простого смертного». Розглядаючи проблеми корупційного протекціонізму у військово-службовій діяльності, учений вважає, що необхідно врахувати наступне: зважаючи на складність порівняно з таким корупційним діянням і його різновидів, потрібно в законодавстві про протидію корупції розмежувати такі поняття, як «корупційний фаворитизм військових посадових осіб», «корупційний протекціонізм військових посадових осіб», «корупційний непотизм військових посадових осіб» [12].

Необхідно зауважити, що Пленум Верховного суду РФ затвердив постанову «Про судову практику у справах про зловживання посадовими повноваженнями і про перевищення посадових повноважень», відповідно до якої посадові особи, призначені на посаду з порушенням вимог, будуть нести відповідальність за посадові злочини. У постанові суду зазначено: що «... якщо особа, призначена на посаду з порушенням кваліфікаційних вимог або обмежень, використовувала службові повноваження, що суперечать інтересам служби, чи вчинила дії, що явно виходять за межі її повноважень, то такі дії слід кваліфікувати відповідно як зловживання посадовими повноваженнями або як перевищення посадових повноважень» [13].

Також Верховний суд рекомендує розуміти під ознаками злочину не тільки корисливу зацікавленість чиновників, а й особисту зацікавленість, наприклад, «кар'єризм, сімейність, бажання прикрасити своє становище, отримати взаємну послугу, заручитися підтримкою у вирішенні будь-якого питання, приховати свою некомпетентність». Як перевищення службових повноважень, у суді також розглядають протекціонізм, під яким розуміють «незаконне надання сприяння у працевлаштуванні, просуванні по службі, заохочення підлегло, а також інше заступництво по службі, вчинене з корисливої або особистої зацікавленості» [13].

У МВС Російської Федерації розроблено Кодекс професійної етики працівника органів внутрішніх справ Російської Федерації, у якому визначено види корупційно-небезпечної поведінки: протекціонізм, фаворитизм, непотизм (кумівство). У Кодексі роз'яснено, що: а) протекціонізм являє собою систему заступництва, кар'єрного висунення, надання переваг за ознаками спорідненості, земляцтва, особистої відданості, приятельських відносин з метою отримання корисливої вигоди; б) фаворитизм виражається в демонстративному наближенні до себе своїх улюбленців; показному делегуванні їм тих чи інших повноважень, які не



відповідають статусу; незаслуженому висуненню їх по службі і заохоченні, нагородженні; необґрунтованому наданні їм доступу до матеріальних і нематеріальних ресурсів; в) непотизм (кумівство) є моральним заступництвом керівника своїм родичам і близьким людям, при якому висунення і призначення на посади в органах внутрішніх справ проводяться за ознаками релігійної, кастової, родової приналежності, а також особистої відданості керівникові [14].

Герменчук В. зазначає, що тісний зв'язок протекціонізму та корупції випливає з загальновизнаного визначення корупції як використання службового становища для отримання особистої вигоди. Учений також додає, що в західному розумінні всі прояви протекціонізму відносять до корупційних практик [10, с. 64], проте юридичні та моральні оцінки корупції та протекціонізму бувають різні. Якщо корупція у більшості держав давно має юридичну кваліфікацію і їй оголошена справжня війна, то протекціонізм часто мімікрує, намагається набути більш пристойного вигляду. Для цього використовують, насамперед історичні та культурні традиції. У більшості народів міцні сімейні, родинні та корпоративні зв'язки є гідністю кожного, тому порядну людину не засуджують громадською думкою [5, с. 64].

При цьому Герменчук В. зауважував, що неформальні відносини, які виникають на ґрунті протекціонізму, створюють умови для зміцнення корупційного потенціалу, стимулюють діяльність організованих злочинних груп і організацій у боротьбі за владу і вплив, є складовою їх стратегії і тактики. Стосовно цього дивним є той факт, що політична корупція не має до сьогодні правового визначення. Донині ні в кримінальному, ні адміністративному та іншому законодавстві не дано визначення таких дій, як корупційний лобізм, протекціонізм і фаворитизм [5, с. 65].

Зорін О.Л. зазначає, що при розгляді проблеми, яка стосується протекціонізму при підборі, розстановці, навчанні, вихованні кадрів, як і інше зловживання владою (службовим становищем) з боку військових посадових осіб, необхідно викоринити з системи державної служби, в тому числі військової. Сьогодні, коли одним з найсильніших стимулів домагатися успіхів у службі став карбованець, а не мораль і честь, сподіватися на повернення до колишніх спонукальних мотивів безкорисливого служіння Вітчизні дуже важко. На його думку, необхідно виховувати насамперед повагу до законів і статутів, дотримуватися норм військової дисципліни, виробляти навички антикорупційної поведінки у військовослужбовців, щоб жодна провина не тільки лейтенанта, а й генерала не залишилася без відповідного покарання, щоб ніхто, користуючись своїми зв'язками, дружніми і родинними, не зміг від нього ухилитися. Учений переконаний, що кругова порука і «горезвісна» честь мундира, коли якісь покровителі вигороджують тих, хто переступив закон і норми моралі, залишається у минулому при житті необхідних заходів з боку держави [12].

Герменчук В. визначає такі шляхи та засоби попередження протекціонізму: послідовне зміцнення правових засад державної служби та кадрової політики, професіоналізм і високі моральні якості державних службовців, управління на основі права і постійний контроль за дотриманням законодавства про державну службу, досягнення високого рівня публічності у веденні державних справ, дебіюкратизація діяльності державного апарату, відповідальність суб'єктів управління за результати своєї роботи і наслідки прийнятих кадрових рішень, освоєння сучасних технологій управління людськими ресурсами та кадрового менеджменту, спільні зусилля держави і суспільства у вирішенні цієї проблеми. Учений вважає, що це не повний перелік методів, які апробовані на практиці. Вони сприяють якщо не викориненню, то значному звууженню загрози бюрократизації державного апарату, протекціонізму та корупції, підвищенню ефективності державного управління [5, с. 69].

**Висновки.** Отже, можна зробити висновок, що під час дослідження були розглянуті види корупційно-небезпечної поведінки, які згідно з чинним законодавством України не можуть бути кваліфіковані як корупційні правопорушення. Вчинення таких правопорушень завдає шкоди інтересам публічної служби і несумісне з принципами і нормами професійної етики. У зв'язку з цим необхідно ввести заходи юридичної відповідальності для відповідної правозастосовної практики протидії корупційним діянням і їх різновидам.

#### Список використаних джерел:

1. Кудашкин А.В. Еще раз о правовом понятии коррупции [Электронный ресурс] / А.В. Кудашкин, Т.Л. Козлов // Современное право. – 2010. – Режим доступа: <http://www.muravlenko.com/protivodeystvie-korrupcii/eto-interesno/11566-esche-raz-o-pravovom-ponyatii-korrupcii.html>.
2. Турчинов А.И. Проблемы реформы государственной службы и кадрового обеспечения государственного управления [Электронный ресурс]/Турчинов А.И. – Режим доступа: <http://www.rane-brf.ru/conference/2012/turchinov.pdf>.
3. Анисимов В.М. Кадровая политика России: философская и функциональная основы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.vphil.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=131&Itemid=52](http://www.vphil.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=131&Itemid=52).
4. Нисневич Ю.А. Политическая коррупция: определение, формы проявления, механизм и ресурсы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/63968530>.
5. Герменчук В. Протекционизм как он есть [Электронный ресурс] / В. Герменчук // Беларуская думка. – 2010. – № 12. – С. 60–69. – Режим доступа: [http://www.beldumka.belta.by/isfiles/000167\\_295237.pdf](http://www.beldumka.belta.by/isfiles/000167_295237.pdf).



6. Кодекс служебной этики государственных гражданских служащих Нижегородской области: от 01.12.2009 г. (с изм. от 12.03.2012, от 11.06.2013). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.government-nnov.ru/?id=129338>.
7. Алексеенко Л.М. Економічний словник: банківська справа, фондовий ринок (українсько-англійсько-російський тлумачний словник) / Алексеенко Л. М., Олексієнко В.М., Юркевич В.М. – К. : Видавничий будинок «Максимум»; Тернопіль: «Економічна думка», 2000. – 592 с.
8. Головин С.Ю. Словарь практического психолога [Электронный ресурс] / Головин С.Ю. – Режим доступа : <http://www.vocabulary.ru/dictionary/25/word/rotekcionizm>.
9. Анцупов А.Я. Словарь конфликтолога [Электронный ресурс] / А.Я. Анцупов, А.И. Шпилов. – 2009. – Режим доступа: <http://www.vocabulary.ru/dictionary/887/word/rotekcionizm>.
10. О борьбе с коррупцией и протекционизмом : Закон Республики Молдова от 27.06.96г. № г.900-ХІІІ / Мониторул Офичиал ал Р. Молдова № 56 от 22.08.1996г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.eubam.org/files/legislation/Law\\_on\\_fighting\\_corruption-Moldova.pdf](http://www.eubam.org/files/legislation/Law_on_fighting_corruption-Moldova.pdf).
11. Об утверждении положения о порядке прохождения службы в учреждениях и подразделениях уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Приднестровской Молдавской Республики: Указ Президента Приднестровской Молдавской Республики: от 07.02.2002 г. № 108 (редакция на 28.10.2004 г.). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.rric.org/old\\_ver/files/doc/](http://www.rric.org/old_ver/files/doc/).
12. Зорин О.Л. Протекция как преференция в военно-служебных отношениях [Электронный ресурс]/ Зорин О.Л. – Режим доступа: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=25&art=3361>.
13. Протекционизм и карьеризм в России теперь считаются преступлениями. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.altaregion.ru/news/113395/&dd=28&mm=10&yy=2009>.
14. Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации: Приказ Министра внутренних дел Российской Федерации: от 24.12.2008 г. № 1138. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_85884/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_85884/).

**БОРКО А. Л.,**

кандидат юридических наук, судья  
(Апелляционный суд Херсонской области)

УДК 342.5+342.56(477)

### ОСОБЛИВОСТІ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУДДІВ В УКРАЇНІ

Виконано аналіз теоретичних положень і адміністративно-правових засад дисциплінарної відповідальності суддів в Україні, охарактеризовано її механізм, визначена сутність, особливості та значення, а також обґрунтовано пріоритетні напрямки вдосконалення правового забезпечення дисциплінарної відповідальності суддів в Україні.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, дисциплінарна відповідальність, судді, суддівська дисципліна, догана, звільнення з посади.

Выполнен анализ теоретических положений и административно-правовых основ дисциплинарной ответственности судей в Украине, охарактеризован ее механизм, определена сущность, особенности и значение, а также обоснованы приоритетные направления совершенствования правового обеспечения дисциплинарной ответственности судей в Украине.

**Ключевые слова:** административно-правовое регулирование, дисциплинарная ответственность, судьи, судебская дисциплина, выговор, увольнение с должности.

The analysis of the theoretical concepts and administrative-legal basis of disciplinary liability of judges in Ukraine is made; also it was characterized its mechanism, determined nature, features and value, as well as substantiated priority directions of improving legal providing of disciplinary liability of judges in Ukraine.

**Key words:** administrative-legal regulation, disciplinary liability, judges, judicial discipline, reprimand, dismissal.

