

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 343.973+343.352+343.353+340.5

Безрутченко Володимир Сергійович —
старший оперуповноважений в особливо ва-
жливих справах антикорупційного бюро
ГУБОЗ МВС України

Причини та наслідки поширення корупції

У статті здійснено спробу визначити та окреслити основні причини і наслідки поширення корупції в світі, їх взаємозв'язок та вплив на різні сфери суспільного життя, складність їх класифікації та імовірні шляхи зменшення впливу корупції на різні сфери життєдіяльності.

Ключові слова: корупція, корумповані діяння, державний контроль, антикорупційні програми.

Сьогодні, на жаль, вже досить звичне поняття “корупції” посіло чільне місце на екранах телевізорів, обкладинках і сторінках періодичних видань й, як наслідок, привертає все більше уваги не тільки пересічних громадян, а й фахівців різноманітних галузей науки. Корупція стала невід’ємною частиною більшості сфер життєдіяльності громадянського суспільства як на теренах України, так і в цілому світі [1].

Сьогодні немає (як і у випадку з визначенням самого поняття дефініції корупції) однозначних та універсальних пояснень щодо причин і наслідків поширення корупції. Вивчення цього питання ускладнює ще й те, що іноді просто неможливо визначити, що є причиною виникнення й поширення корупції, а що наслідком (одне й те саме може виступати як одним, так й іншим). Тому поділ на причини та наслідки виникнення й поширення корупції досить умовний. Наприклад, недостатній рівень економічного розвитку в деякій мірі сприяє розвитку проникнення корупції в усі сфери життєдіяльності та функціонування держави, й одночасно сама корупція сприяє погіршенню стану економічного розвитку та його подальшого зростання. Політична нестабільність провокує поширення економічної нестабільності та корупції, яка, в свою чергу, досить часто є причиною будь-якої нестабільності.

Наслідки корупції відомі майже всім, оскільки сьогодні про корупцію не говорять тільки ледачі. Корупція не лише становить загрозу розвитку держави та стабільності й безпеці суспільства, а й сприяє підриву демократичних інститутів, її цінностей. Поширення корупції має вкрай негативний вплив на формування і діяльність органів державної влади, підриває довіру громадян до них. Завдяки їй занепадає морально-етичний розвиток суспільства і, як наслідок, громадяни втрачають своє людське обличчя.

Існує думка, що загальною причиною поширення корупції є слабкість інститутів управління, створення органами влади сприятливих умов і неспроможність інститутів контролю (парламент, правоохоронна та судова системи, громадянське суспільство) здійснювати свої безпосередні функції. Досить часто це має місце при зрошенні державної та приватної сфер. Найбільш сприятливі умови для розповсюдження корупції виникають у країнах, що розвиваються, та країнах з перехідною економікою [2]. Такі країни можуть страждати від вакууму влади, що спричинений боротьбою за контроль над інститутами держави, або мають досить слабкі традиції верховенства влади чи не мають їх взагалі. Іноді в таких країнах існує система державного управління, в якій головні позиції традиційно обіймають виконавчі органи або силові відомства. Ці країни можуть також мати недорозвинуте громадянське суспільство, яке в невеликій мірі взаємодіє з іншими інститутами держави; неефективну судову систему; і зовсім не мають ефективної політичної конкуренції.

Досліджуючи питання корупції, Доктор Даніель Кауфман зі Світового Банку познайомив учасників Лаврентьєвського семінару 1998 року з даними щодо корупції. Згідно з цими даними, характер корупції у значній мірі обумовлюється умовами регіонального розвитку, і, отже, може мати різноманітні риси — в залежності від існуючих у даному регіоні соціальних, економічних і політичних факторів. Існують також значні розбіжності щодо характеру корупції між регіонами та країнами. Крім того, ці дані свідчать, що рівень розвитку або доходу на душу населення не обов'язково є найбільш важливим фактором, який визначає рівень корупції. Із отриманих ученим даних випливає, що її рівень протягом тривалого часу не залишається постійним [3].

Якщо спробувати узагальнити та систематизувати причини й наслідки виникнення та поширення цього соціального феномену, то можна говорити про таку класифікацію: соціально-економічні, політичні, організаційно-інституціональні або бюрократичні, правові, транснаціональні та морально-психологічні фактори. Але, як і у випадку невизначеності спрямованості причинно-наслідкових зв'язків корупції, досить умовні кордони

між собою мають і вищезазначені фактори. Тому розглядати зазначені фактори окремо один від одного не зовсім коректно.

У більшості випадків ми можемо спостерігати пряму та двох-сторонню залежність між рівнем економічного розвитку і рівнем поширення корупції в державі. Тобто, низький рівень економічного розвитку породжує корупцію, яка, в свою чергу, ще більше загострює економічні проблеми враженого корупцією суспільства. Таким чином, виникає “замкнуте коло”, що ще сильніше поглиблює проблему подолання корупції.

Сприятливі умови для корупції виникають там, де відбувається завищення ролі регулюючих органів і втручання державних бюрократичних органів у економіку [4]. Якщо уряд запроваджує велику кількість правил та інструкцій, державні посадові особи отримують більше можливостей для використання їх у своїх інтересах або для їх порушення. Особливо це стосується випадків, коли такі особи здійснюють необмежений контроль у сфері державної служби або застосування інструкцій і визначення винагород. Бюрократична корупція часто визначається як функція встановлення розміру винагород і покарань, які перебувають під контролем посадової особи, можливості цієї особи розпоряджатися ними на свій власний розсуд, а також її підзвітності за прийняті нею рішення та вчинені дії. Із наданням більшої свободи розпоряджатися винагородами та покараннями з одночасним зниженням вимог підзвітності, зростає потенціал корупції. Цей фактор залежить від дієвості та ефективності державної системи ревізії і контролю. Вірогідність виникнення корупції вище там, де відносно нижчою є можливість її виявлення і меншими є очікувані наслідки такого виявлення [3].

Тобто, про який державний контроль може йти мова з огляду на ступінь ураженості корупцією, наприклад, міліції, рівно як й інших органів, наділених контролюючими функціями. А якщо помножити це на корумповану судову владу (останній притулок для ображених незаконними діями представників державної влади), то на думку відразу спадає відомий вислів про те, що “справедливості немає”.

Дослідження, проведені Міжнародним Валютним Фондом показали, що збільшення масштабів корупції на 1 бал (за шкалою від 0 до 10) знижує реальний ріст ВВП на одиницю населення на 0,3 – 1,8 % [5].

Це стає можливим за рахунок зменшення потоку інвестицій, в тому числі й іноземних, залучення талановитих людей у непродуктивну діяльність, неефективного управління природними ресурсами, крім того, корупція стає причиною відкладення на невизначений термін здійснення економічних реформ. Слід зазначити, що наявність значної кількості природних ресурсів також поглиблює корупційні процеси. Це пояснюється тим, що природне багатство держави досить часто викликає роз-

виток споживацького “негосподарського” до них відношення. Крім того, завжди знаходяться люди, які монополізують певну галузь, наприклад вугільну чи нафтову промисловість, що дає їм можливість диктувати свої корупційні правила.

Дослідження МВФ показали, що зростання корупції знижує доходи держави, за рахунок несплати податків і розвитку тіньового сектору економіки. Залежність між рівнем корумпованості та розвитком економіки породжує ще одну, чи не головну проблему поширення корупції низового рівня. Різниця між заробітною платою працівників державної і приватної сфери породжує соціальну нерівність і, як наслідок, нестримне бажання цю різницю збалансувати. Оскільки представник держави отримує неадекватну колу своїх повноважень винагороду [6], а представник приватного сектору потребує прийняття відповідних рішень з його боку, цей матеріальний баланс між ними досягається за рахунок хабарів. Це, у свою чергу, поглиблює економічний занепад і поширення корупції, оскільки представники приватного сектору нехтують сплатою податків, бюджет поповнюється менше, і, як результат, офіційне матеріальне забезпечення державного службовця від цього страждає. Крім того, це може призвести до найнебезпечнішої форми корупції – зрощення державної влади з приватним сектором. Це відбувається коли відповідний фахівець починає поєднувати державну службу зі співробітництвом з приватним сектором на постійній основі. З іншого боку, висока заробітна плата посадовця підвищує цінність посади та примушує його піклуватися у першу чергу про безпеку та стабільність свого положення. Таким чином, зникає бажання ризикувати своєю посадою задля “лелеки в небі”. Особливе значення при такій державній політиці має контроль службової відповідності шляхом запровадження інституту винагороджень і заохочувань працівників, які мають гідну службову поведінку. Неабияке значення при цьому має можливість кар’єрного росту. Таким чином, здійснюється стимулювання антикорупційної поведінки посадових осіб державної сфери діяльності.

Ще одним фактором є низький рівень освіти, що, імовірно, далеко не в останню чергу стосується рядового складу органів внутрішніх справ. Крім психологічно-морального фактору, причина полягає, мабуть, усе ж таки в рівні економічного розвитку певної країни. Високий рівень освіти суспільства призводить до більш високої моральності й, як наслідок, до нетерпимості корупційних проявів як аморальної поведінки. Крім того, освічене суспільство має відповідні знання про свої права та обов’язки, тобто має високий рівень правової культури.

Як свідчить досвід, не тільки авторитарний режим є ідеальним ґрунтом для процвітання корупційних відносин. Демократичний режим у державах республіканського типу є також досить сприятливим сере-

довищем для поширення корупції та появи нових її форм. Це проявляється у сфері фінансування політичних партій, електоральних посадових злочинах, політичному патронажі для забезпечення голосів виборців при здійсненні виборів.

Децентралізація влади, як одне з надбань демократії, призводить до зловживань представниками правлячої еліти. Оскільки механізм централізованого контролю виявив свою неефективність при зіткненні з роздутістю державного апарату при демократії, а заходи горизонтальної підзвітності в необхідній мірі ще не розроблені для протидії можливостям корупції, що розкриваються перед місцевою елітою.

Але, велике значення у відношенні громадськості до корупції мають демократичні традиції суспільства. Так, держави з багатим історичним досвідом демократичних відносин мають одні з найменших показників рівня поширеності корупції в світі. Це твердження підтверджується Швейцарським та Британським досвідом, де “безпосередня демократія” має глибоке історичне коріння.

Зворотній результат викликає різка зміна форми правління (грузинський політик Резо Габріадзе слушно підмітив: “У людства немає досвіду виходу з авторитарних систем. Тому реакції різних соціальних груп на злом радянської системи були далеко не однаковими” [7]).

Як приклад, можна навести ситуацію з Радянським Союзом, де тоталітарний режим в одну мить змінився демократичним. Багаторічно виховані “партійною школою” політики, які мали досить слабе уявлення про демократію, намагались (або робили такий вигляд) її запровадити на старій, номенклатурній системі управління. Ось і вийшла “демократія” з тоталітарними традиціями, тобто перші роки становлення демократичних надбань (а, в першу чергу, це громадські та суспільно-політичні свободи) на стару “платформу” виглядали іноді навіть абсурдно.

Демократична форма правління і, як наслідок, розвиток суспільно-політичних свобод громадян підвищує їхню роль як в управлінні державою, так і у здійсненні контролю за діяльністю політичних еліт і представників держави на місцях. Цьому сприяє запровадження свободи слова, свободи інформації та збільшення ролі громадських організацій, що здійснюють громадський контроль і викривають факти корупції. Для того, щоб здійснювати контроль над корупцією громадяни повинні мати можливість отримувати інформацію про діяльність уряду і вживати відповідних заходів. Це призводить до встановлення так званої прозорості державної політики. В Україні громадянське суспільство тільки піднімає голову, тому такий вид контролю представляється можливим у перспективі [8]. Але цей процес постійно затримується політичною нестабільністю. Громадянська невпевненість у завтрашньому дні породжує поширення корупційних правовідносин.

Фактором, який значно впливає на рівень корупції, є якість правової системи держави, особливо, забезпечення нею можливості затримання і належного покарання за вчинення корумпованих діянь. Правовий фактор, у свою чергу, безпосередньо пов'язаний з існуванням ефективних антикорупційних законів, які, наприклад, регулюють питання конфлікту інтересів чи фінансування виборчої компанії. Нарешті, ефективність законів залежить від надійності правоохоронних органів і судів та їхньої спроможності протидіяти корупції. Без забезпечення цих умов корупція має тенденцію до швидкого розповсюдження.

При цьому, національні антикорупційні програми ні в якому разі не повинні перебільшувати роль комплексного антикорупційного закону в протидії цьому явищу і не обмежуватись лише його прийняттям [9]. Антикорупційний дух повинен пронизувати усі галузі права без виключення. Важливим є спроможність ці закони застосувати на практиці. Нарешті, навіть «вигадувати велосипед», якщо кращі фахівці та науковці світової спільноти вже виробили дієві механізми зменшення впливу корупції на життєдіяльність суспільства та розробили конкретні рекомендації з огляду на специфіку корупції конкретних держав. Необхідно лише правильно застосувати ці механізми, враховуючи специфіку, притаманну конкретній державі, тобто правильно імплементувати міжнародні конвенції в національне законодавство і, що мабуть головне, змусити ці закони ефективно запрацювати.

Корупція в значній мірі набула транснаціонального характеру [10]. У деяких країнах, які сьогодні вважаються «безнадійно корумпованими», систематична корупція поширилась ще в період їхнього колоніального розвитку. У колишніх комуністичних державах Східної Європи та Радянського Союзу корупція виникла внаслідок традицій, започаткованих інститутами комуністичного режиму. Вакуум влади, спричинений наступним занепадом цих режимів, був заповнений, у деяких випадках старими владними структурами, корупція в яких досягла такого масштабу, що її дуже важко подолати.

Незважаючи на досягнення незалежності, багато країн, які перебувають на перехідному етапі розвитку, зазнають негативного впливу з боку корупції «нового колоніалізму», що насаджується транснаціональними силами. Донедавна індустріально розвинені країни так і не спромоглися застосувати штрафні санкції проти підприємств, які користуються корумпованими схемами за кордоном. На вирішення цієї проблеми сьогодні спрямована низка ініціативних заходів, серед яких, наприклад, ініціативи Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР).

Існують свідчення того, що корупція іноді пов'язана з кредитуванням і матеріальною допомогою, яку надають органи державної вла-

ди. У країнах із слабкою системою управління контроль і звітність щодо потоку допомоги не завжди можуть бути належними, що дозволяє використовувати ці ресурси не за призначенням або призводить до їх розтрати. Тому при розгляді корупції необхідно брати до уваги програми міжнародних фінансових інститутів та агентств міжнародної допомоги [3].

Все зазначене вище, безумовно, має неабиякий вплив як на виникнення, так і поширення корупції в громадянському суспільстві, але найголовнішу роль у цих процесах відіграє все ж таки рівень розвитку, а точніше занепаду психологічно-моральних, культурних якостей як конкретного суспільства, так і людської цивілізації взагалі. Це пояснює й сам факт виникнення явища корупції, й “поважний” її вік, й малу ефективність, а іноді (в деяких країнах) і взагалі, марність антикорупційних заходів.

Говорячи про корупцію, не можна не сказати про деструктивний вплив на морально-етичний світ людини, насамперед психологічно та культурно несформованої, вплив, який здійснюють сьогодні кінематограф і телебачення. Мова йде про надмірну романтизацію та героїзацію образу злочинців. При цьому абсолютно незрозуміло, чому на таке ідеологічне свавілля кінематографічного бізнесу жодного впливу не здійснює владний апарат держави.

Деякі фахівці й науковці вбачають релігійні вподобання певних народів однією з основних причин виникнення та поширення корупції. Основними для майже всіх релігійних течій виступають поняття – Бога й Закону, але в різних релігіях одне піднімається над іншим. Від цього залежить чи сприймається закон як абсолют або як прояв волі конкретних людей, тобто є лише рекомендацією. Так, наприклад у буддизмі віра в закон доведена до межі – особистість заперечується як така (навіть у божественному розумінні), а в ісламі Бог настільки звеличений, що перед ним меркне весь всесвіт. Християнство ж взагалі не розділяє два цих поняття. Таким чином, у залежності від релігійних традицій виробляється й форма відношення соціуму до закону. Так, громадськість найбільш пронизаних релігійністю народів більш лояльно відноситься до порушення людських законів, аніж божественних заповідей.

Так, наприклад, конфуціанство, яке досить довго було єдиною пануючою ідеологією в Китаї, породжувало своїми догмами те, що ми називаємо корупційними проявами. Згідно його положень вважався неприйнятним прихід до начальника без подарунка, оскільки підлеглі відносились до свого керівництва як до “батьків”. І лише з розповсюдженням християнства (згідно якого такі прояви вважаються неприйнятними) ця традиція почала виходити з побуту китайського народу.

Крім того, розуміння різноманітними релігіями сутності людини також має вплив на розвиток корупційних відносин. Наприклад, католицизм нав'язує думку, що людина по своїй суті досить слабка істота і за своєю природою не може уникнути впливу гріхів й помилок. У цей же час, протестантська віра дотримується протилежної думки – людина є творцем своєї долі і від того наскільки доброчесно вона будуватиме своє життя і дотримуватиметься принципів чесноти залежить її якісна характеристика. Досить авторитетна незалежна некомерційна організація Трансперенсі Інтернешнл своїми емпіричними дослідженнями довела, що суспільство, в якому протестантські традиції мають вагомий вплив, характеризується більшим імунітетом до корупції, ніж суспільства з явною підтримкою традицій інших релігій. Таким чином, можна стверджувати, що ступінь злиття церкви і державної влади має значний вплив на схильність суспільства до корупційної поведінки. Це підтверджує ситуація з рівнем корупції у мусульманських і католицьких державах. Слід також зазначити, що протестантство, яке спочатку утворилось як секта, тобто було в опозиції до церкви, а в ті часи це означало що й до держави, оскільки це були нерозривно пов'язані інститути влади, сформувало незалежне громадянське суспільство, яке зазвичай намагалось контролювати дії державної влади. З розвитком і розповсюдженням протестантство почало здійснювати вплив й на інші території. Прикладом тому може слугувати Велика Британія, культурні традиції якої, розвиваючись під впливом протестантства (англіканської церкви), мали неабиякий вплив на британські колонії, домініони, протекторати – Канаду, Австралію, Нову Зеландію, Південноафриканську Республіку, які, до речі, сьогодні є одними з найменш ураженими корупцією державами. Автори зазначеної концепції (Д. Трейсман, Л. Ла-Порта) пояснюють дуже високий рівень корумпованості інших британських колоній – Нігерії, Кенії, Бангладеш, Пакистану тим, що історично рівень їх корумпованості, з огляду на рівень їхнього розвитку, був набагато вищим, але за часів британського протекторату його вдалося дещо знизити. В той же час, колишні колонії католицьких Португалії, Іспанії й Франції підтверджують цю концепцію дуже високим рівнем корумпованості [11].

Недостатньо високий рівень культури суспільства відбивається на темпах і масштабах розповсюдження корупції. Дивлячись на аморальну поведінку представників держави, іноді перших її осіб, у громадян з'являються хибні поведінкові стереотипи, що призводять спочатку до відсутності довіри, потім до переймання поведінки, а врешті-решт аморальна поведінка всього суспільства, під впливом державного авторитету, підмінює моральні принципи і стає абсолютно нормальним явищем. Таким чином, виникає проблема, що полягає у відсутності навіть бажання жити по совісті. Так це може перерости у традицію існувати за правилами, продиктованими корупцією. З рештою, вразивши

суспільство, корупція живить сама себе, що призводить до її все більшого поглиблення та розповсюдження. Ті, хто свого часу породжував її своїми діями та тішився як вони спритно вирішують складні питання обійшовши закон, у результаті, стають її заручниками, оскільки суспільство, яке побачило, спробувало, звикло, має властивість відторгати будь-яку нестандартну поведінку, і вирішити будь-яке питання стає не вигідно, а іноді й неможливо в межах закону й моралі.

Але, іноді розуму, моралі та сильній волі у тісній співпраці все ж таки вдається запропорити вірус корупції до “карантину” суспільного життя. Комплексні національні антикорупційні програми деяких країн мали таку ефективність, що навіть фахівці, які скептично ставляться до самого факту подолання корупції, починають вагатися у своїх переконаннях.

Такий досвід неодмінно потрібно не тільки вивчити, а й спробувати, звичайно з поправкою на специфічні відмінності умов, що склалися в Україні, застосувати хоча б частково.

Список використаних джерел

1. Лунеев В. В. Коррупция : политические, экономические, организационные и правовые проблемы / В. В. Лунеев // Государство и право. — 2000. — № 4. — С. 99–100.
2. Shleifer Andrei Corruption / Andrei Shleifer, Robert Vishney // Quarterly Journal of Economics. — 1993. — № 108. — Р. 599–617.
3. Боротьба проти корупції : [книжка парламентарія] [Електронний ресурс] / Парламентський центр Канади у співробітництві з Інститутом економічного розвитку Світового Банку за підтримкою Канадського агентства міжнародного розвитку. — 1999. — С. 6–7. — Режим доступу : http://www.pace.org.ua/images/cd/2—5_textbook_for_parl_99_ukr.doc.
4. Яковлев А. Организованная преступность и переход к рыночным отношениям / А. Яковлев. — Сов. гос-во и право. — 1990. — № 2. — С. 84–87.
5. Global Corruption Report 2001 [Електронний ресурс] / Transparency International. — Режим доступу : <http://www.globalcorruptionreport.org/gcr2001.shtml>.
6. Аслаханов А. Закон против коррупции / А. Аслаханов, С. Максимов // Народный депутат. — 1992. — № 15. — С. 65.
7. О. Коленикова Экономическая активность работников правоохранительных органов постсоветской России : виды, масштабы и влияние на общество (на примере милиции) : [научный доклад] ; проект “Неформальная экономическая деятельность правоохранительных органов в России : социологический анализ”, финансируемый Институтом “Открытое общество”, грант RSS № 1535/2000 / О. Коленикова, Л. Косалс, Р. Рывкина, Ю. Симазин. — М., 2002. — 108 с.
8. Мостовая Ю. Герб свободы — знак вопроса / Ю. Мостовая, С. Рахманин // Зеркало недели. — 2000. — 2–8 декабря.

9. Устинов В. С. Нужен ли специальный антикоррупционный закон / В. С. Устинов // Коррупция и борьба с ней. — М. : Криминологическая ассоциация, 2000. — С. 166–173.

10. David Nelken The Corruption of Politics and the Politics of Corruption : an Overview / David Nelken, Mike Levi Journal of Law and Society. — 1996. — № 1. — Vol. 23. — P. 6. — March.

11. Номоконов В. А. Коррупция в мире и международная стратегия борьбы с ней : [монография] / В. А. Номоконов. — Владивосток, 2004. — С. 31–34.

В статье осуществлена попытка определить и очертить основные причины и последствия распространения коррупции в мире, их взаимосвязь и влияние на разные сферы общественной жизни, сложность их классификации и вероятные пути уменьшения влияния коррупции на различные сферы жизнедеятельности.

An attempt to define and outline the principal reasons and consequences of the distribution of corruption in the world, their intercommunication and influence on the different spheres of public life, complication of their classification and credible ways of the diminishing of influencing of corruption in the different spheres of the vital functions is carried out in the article.

Стаття надійшла до редакції журналу 5 листопада 2010 року.