

УДК 34.037

С. Ж. Лазаренко,

д. ю. н., професор, Заслужений юрист України, завідувач кафедри університетської, професійної освіти та права ДВНЗ "Університет менеджменту освіти" НАПН України,

К. А. Бабенко,

д. ю. н., професор кафедри ДВНЗ "Університет менеджменту освіти" НАПН України

КОРУПЦІЯ ЯК РЕЗУЛЬТАТ СИСТЕМНОЇ НЕЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

S. Lazarenko,

Doctor of Laws, Professor, Honored Lawyer of Ukraine,

Department chairman, "University of Educational Management" of NAPS of Ukraine,

K. Babenko,

Doctor of Laws, Professor, "University of Educational Management" of NAPS of Ukraine

CORRUPTION AS A RESULT OF SYSTEMIC INEFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Дано визначення корупції як найбільш небезпечного негативного соціального явища, відмічено її характерні риси та акцентовно увагу на найважливіших завданнях при реалізації державної антикорупційної політики. Визначено правила щодо подолання системної неефективності державного управління у програмах запобігання і протидії корупції.

The definition of corruption as the most dangerous negative social phenomenon, observed its characteristics and accents attention to the most important problems in implementation of the state anti-corruption policy. Defined rules to overcome the system inefficiency of public administration programs in preventing and combating corruption.

Ключові слова: корупція, антикорупційна політика, корупційні дії, злочини, виконавча влада.

Key words: corruption, anticorruption policy, corruption actions, crimes, executive power.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Головним суб'єктом забезпечення соціально-економічної безпеки особи і суспільства в цілому була і залишається держава, що концентрує у своїх інститутах важелі всевладдя, у тому числі і економічних. Саме держава зобов'язана здійснювати цілеспрямовану діяльність по забезпеченню економічної безпеки господарюючих суб'єктів усіх рівнів — від міжнародного до особового, чітко формулювати і проводити в життя економічну політику, стратегію і тактику економічних реформ, зміцнювати правові і соціальні основи захисту громадян від внутрішніх і зовнішніх загроз при їх економічній діяльності, у тому числі тих, що породжують корупцію [1, с. 6].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Корупції як однієї з загроз економічній безпеці країни, присвячено роботи таких українських дослідників: О. Барановського, З. Варналія, Я. Дяченко, І. Мазур, М. Мельника, В. Предборського, О. Турчинова та зарубіжних вчених: М. Альпідовської, В. Андріанова, Л. Гевелинга, Л. Гончаренко, А. Долгової, С. Єчкакова, П. Кабанова, А. Крюгера, В. Лаптеакру, Г. Мішина, Н. Еріашвілі, С. Роуз-Акермана та ін. Незважаючи на наявність значного надбання, сучасна практика потребує подальшого теоретико-методичного та науково-прикладного забезпечення в частині визначення шляхів протидії корупції.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення правил щодо подолання системної неефективності державного управління у програмах запобігання і протидії корупції.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Корупція належить до найбільш небезпечних негативних соціальних явищ, що призводять до руйнування основ правопорядку і різко ослабляють усі державні інститути. Як свідчить світовий історичний досвід, поширеність корупції значно зростає в періоди великих соціальних потрясінь. На жаль, соціальні перетворення, що почалися в другій половині 80-х років ХХ століття, сприяли тому, що корупція стала однією з характеристик сучасної дійсності. Упродовж останніх десятиліть у нашій країні спостерігається поступальне і інтенсивне зростання числа і видів корупційних правопорушень. З кожним роком ситуація стає усе більш напруженою. Це пов'язано, в першу чергу, із загальним зниженням духовно-морального потенціалу суспільства, з пануючим в нім правовим нігілізмом, невірою в невідворотність покарання, послабленням державного контролю і недосконалістю законодавства.

Феномен корупції дуже старий. Він виник з появою держави і діленням людей на керівників і керованих. Останнім часом корупція уразила практично усю систему громадських стосунків, структуру влади. Корупція сковує ділове життя країни і знижує ефективність державного управління. Со-

ціалні наслідки корупції значні — корупція припускає істотну відмінність між оголошеними і реальними цінностями, формує у членів суспільства "подвійний стандарт" моралі і поведінки, корупція сприяє несправедливому перерозподілу благ, дискредитує право як інструмент регулювання життя держави і суспільства, знижує довіру суспільства до влади [2].

Формально не можна розділяти держави на правові і неправові; правильно говорити, мабуть, про більшу або меншу міру дотримання в них законів, практиці їх застосування представниками виконавчої влади. Безумовно, дотримання усіма громадянами принципу законності за умови рівного і справедливого застосування існуючих в державі норм і правил служить кращим свідомством наявності в ньому правопорядку. Спроби окремих осіб користуватися дискреційним (на власний розсуд) правом при тлумаченні того або іншого закону з метою особистої вигоди запобігаються державою, передусім, шляхом зміцнення незалежної судової системи.

Зрозуміло, що кожна ідеологічна група, яка приходить до влади без дотримання законодавчо закріплених юридичних процедур, не зацікавлена в трактуванні права як особливої цінності, тому що тоді їй доведеться визнати відсутність у неї прав на владу і обмежити себе в їх здійсненні [3, с. 65].

Корупцію як складне соціальне явище слід вивчати з урахуванням декількох аспектів, розглядаючи її соціологічну, правову, економічну, соціальну і психологічну сторони. Якщо врахувати, що корупційні дії здійснюються в різних галузях економіки, то дослідження економічного аспекту цього явища, безумовно, служить основою для аналізу всіх складових цього виду злочинності. Загальновідомі труднощі виявлення випадків корупції, а також те, що масштаби здійснюваних у всьому світі подібних діянь гнітючо високі. Інтернаціоналізація корупції негативно відбивається на міждержавних зв'язках, перетворюючи її на серйозну міжнародну проблему [3, с. 66].

Корупція завжди спрямована на досягнення власного збагачення за рахунок неконкурентного перерозподілу благ. Деякі дослідники пропонують у вигляді формули відобразити причину корупції. Одним з перших це зробив професор Роберт Клітгаард, творець знаменитої "формули корупції":

Корупція = влада монополій + свобода дій — підзвітність.

Іншими словами, корупція визначається мірою монополії влади і права приймати довільні рішення, якими наділені державні чиновники, а також мірою їх відповідальності за свої дії:

По-перше, чим вище рівень економічного благополуччя (ВВП на душу населення), тим менше схильність чиновників удаватися до незаконних методів отримання прибутку, тим більш суворі антикорупційні заходи і тим сильніше громадянське суспільство.

По-друге, чим більше розвинена демократія, тим більше у чиновника ризик втратити своє місце і тим більше можливостей у органів по боротьбі з корупцією.

По-третє, розвиненість судової системи також перешкоджає експансії корупційних процесів.

По-четверте, чим більше і складніше бюрократичний апарат, тим більше можливостей відкривається для корупції. Важливу роль відіграє централізація держави: в більшості жорстко централізованих імперій корупція досягала неймовірних масштабів, як в Римській і Візантійській імперіях. З іншого боку, не усі експерти схильні вважати децентралізацію запорукою низького рівня корупції.

Характерною рисою корупції є використання представниками владних структур (посадовцями) прав і можливостей, які вони мають за посадою, незаконно, в збиток державним інтересам і з метою особистого збагачення. Понад усе поширена корупція, що виразилася в підкупі чиновників і суспільно-політичних діячів, а також в протекціонізмі [2].

Очевидно, що одним з найважливіших завдань при реалізації державної антикорупційної політики є завдання по корінному перелому суспільної свідомості, формуванню в суспільстві атмосфери жорсткого неприйняття корупції. Рішення цієї задачі забезпечується передусім шляхом планомірного підвищення правової культури населення, досягнення максимальної прозорості процедур надання державних послуг, а також постійною адресною профілактичною роботою в усіх державних і муніципальних органах і в саморегульованих організаціях. При цьому саме правові засоби і методи можуть надати реальну практичну допомогу в боротьбі з корупцією. Закони є сполучною ланкою в об'єднанні усіх здорових сил суспільства, дають можливість в широкому плані брати участь у боротьбі з корупцією інститутам громадянського суспільства і населенню, активізуючи їх діяльність по контролю за роботою державних органів.

Обгрунтовано твердження, що попередження корупції повинне мати пріоритет перед іншими заходами, зокрема, репресивними. Ефективна боротьба з корупцією можлива тільки при використанні системи економічних, політичних, правових і психологічних заходів. Реальною метою такої боротьби має бути зниження поширеності корупції до рівня, що не перешкоджає розвитку суспільства [2].

Проте часто реальна антикорупційна політика підміняється імітацією; в Україні кожна нова хвиля антикорупційної риторики будується за схожою схемою, що включає в себе [4, с. 13]:

— постановку під сумнів (заперечення) результатів та напрацювань своїх попередників у боротьбі з корупцією;

— створення консультативних органів, відповідальних за розробку антикорупційної політики;

— обговорення та прийняття концепцій і стратегій по боротьбі з корупцією (іноді, законопроектів, покликаних поліпшити регулювання питання — велика частина цих документів не реалізується);

— проведення показових, несистематичних акцій правоохоронних органів у переслідуванні корупціонерів (як правило, представників опозиції до правлячої влади або чиновників середнього і дрібного рангу);

— проведення показових і несистемних акцій, спрямованих на реформу правоохоронних органів. Наша країна продовжує залишатися системно корумпованою. Корупцією в Україні охоплені всі без виключення публічні інститути та сектори, причому як на національному, так і на регіональному рівнях. Ця ситуація зберігається протягом тривалого часу, незважаючи на суспільно-політичні та соціально-економічні зміни в державі. Надзвичайно високий рівень корупції в нашій країні відмічають не тільки вітчизняні й зарубіжні аналітики, але й представники вищих органів влади.

Зокрема в Указі Президента України № 275/2010 "Про утворення Національного антикорупційного комітету" йдеться про те, що основними загрозами національній безпеці України є поширення корупції, хабарництва в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організована злочинна діяльність.

Загальною проблемою більшості документів політики у сфері боротьби з корупцією, прийнятих протягом останніх 10 років, є відсутність значного прогресу в їх реалізації. До процесу розробки відповідних стратегій і програм залучається значний обсяг міжнародної технічної допомоги, а сама розробка політики рекламується кожним урядом як важливий крок, що демонструє політичну волю до вирішення проблеми. Однак відсутність механізмів звітності уряду перед суспільством за виконання цих планів та низька політична воля призводять до того, що документи розробляються заради самого процесу розробки і не доходять до етапу реалізації.

В Україні, на жаль, відсутні [4, с. 16]:

— єдина, законодавчо затверджена антикорупційна стратегія;

— спеціалізований орган, який би відповідав за формування та реалізацію державної політики у сфері антикорупції;

— повноцінне антикорупційне законодавство.

Недосконала система оподаткування як фізичних, так і юридичних осіб підштовхує до тінізації економіки та корупційних дій. Фактично відсутня реальна політична воля в рішучій, усеосяжній боротьбі з корупцією. Багато що зводиться до декларацій, гасел і дрібних, несистемних дій із виявлення окремих випадків дачі хабарів. У суспільстві не культивується непримиренне ставлення до самої суті цього явища, до спокійного, існуючого вже на рівні менталітету, ставлення до корупції як до буденного та невідворотного в нашому житті.

Саме тому ефективна протидія корупції в першу чергу повинна спиратися на політичні, економічні і соціальні чинники, і містити в собі дієві заходи по викоріненню цього явища. Правилами успішного подолання корупції [4, с. 69], що допоможуть збудувати цілісну і послідовну антикорупційну політику мають бути:

— цілеспрямованість: антикорупційна політика повинна переслідувати не популістські політичні цілі, а має бути спрямована на дійсне і безкомпромісне зниження обсягів корупції в довгостроковому періоді, що має на увазі прийняття стратегій протидії корупції і їх постійне вдосконалення;

— послідовність: заходи антикорупційної політики повинні вживатися з урахуванням строгого алгоритму дій, що повторюється;

— діагностика — розробка і вживання заходів — моніторинг заходів і їх подальше вдосконалення. Виняток може становити екстремальна ситуація, коли потрібне термінове вживання заходів для уникнення політичної дестабілізації і колапсу інститутів, але надалі це має на увазі перехід до алгоритмічної послідовності дій;

— безперервність: антикорупційна політика не може бути фіксованою в часі. Для успішної протидії необхідно вживати заходи постійно, розрізняючи лише фази протидії по активності;

— багаторівневості і горизонтальні зв'язки: ефективна антикорупційна політика неможлива за наявності протидії лише на одному з рівнів. Суперечка про те, чи повинна вона здійснюватися зверху "вниз" або "від низу до верху" недопустима. Корупція є комплексною проблемою, яка не може бути викорена лише за допомогою одного інституту. Для проведення ефективної антикорупційної політики потрібна мобілізація суспільства і встановлення не лише вертикальних, але і горизонтальних зв'язків.

У будь-якій країні корупція є закономірною реакцією громадян на існуючий державний устрій, на неспроможність держави забезпечити нормальне функціонування суспільства. Така ситуація в Україні значною мірою стала можливою внаслідок відсутності політичної стратегії формування нової системи державного управління, позитивних перетворень у сфері діяльності управлінського апарату, наявності значних залишків старої командно-адміністративної системи у вигляді надмірно великого державного управлінського апарату з необґрунтовано широкими повноваженнями, зокрема розпорядчо-дозвільного змісту, переускладненням, забюрократизованим та неконтрольованим порядком задоволення нагальних потреб населення, відсутності чіткої системи надання управлінських послуг. Без здійснення системної, науково обґрунтованої адміністративної реформи не може бути й мови про досягнення відчутних результатів у сфері протидії корупції [5, с. 74].

ВИСНОВОК

Реформування системи управління має бути одним із магістральних шляхів усунення підґрунтя корупції. Мова йде про зміну системи управління суспільством, зміну державного апарату, зміну системи влади. Формування принципів і цінностей державної служби визнається як одне з найактуальніших завдань, оскільки основу поведінки будь-якої особи, у тому числі державного службовця, становлять саме моральні принципи. Важливим напрямом забезпечення антикорупційної діяльності в органах державної влади є вдосконалення нормативно-правового регулювання державної служби, враховуючи заборону державним службовцям бути членами політичних партій аби не допустити використання наданої їм влади або посадових повноважень в інтересах окремих політичних партій, груп та їх представників.

Література:

1. Терещенко И. Личность, общество, государство в контексте проблемы борьбы с коррупцией. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://elibrary.ru/item.asp?id=11784765>

2. Аверинская А.С. Формирование навыков и умений антикоррупционного поведения у сотрудников и государственных гражданских служащих органов внутренних дел: курс лекций / А.С. Аверинская, М. Ю. Аграфонов, А.В. Ваньков и др. — М.: ДГСКМВД России, 2011. — 248 с.

3. Джуричич М.Л. Роль государства в борьбе с коррупцией: [Текст] / / М.Л. Джуричич, И. Ж. Булатович // Труд и социальные отношения. — 2010. — № 2. — С. 63 — 66.

4. Волошина А.В. Корупція — виклики для України: за матеріалами шостого "Київського Діалогу" 28 — 30 жовтня 2010 року "Корупція в політиці, економіці та управлінні — стратегії громадського суспільства та світової спільноти щодо її подолання". — Кіровоград, 2011. — 79 с.

5. Дрьомов С.В. Корупція в Україні: причини поширення та механізми протидії. Зелена книга державної політики: монографія / С.В. Дрьомов, Ю.Г. Кальниш, Г.О. Усатий та ін. Видавництво. — Київ, Державне підприємство "Наково-виробничий центр Пріоритети", 2011. — 87 с.

References:

1. Scientific Electronic Library eLIBRARY.RU (2014), "Individual, society and state in the context of the fight against corruption", available at: <http://elibrary.ru/item.asp?id=11784765> (Accessed 10 November 2014).

2. Averinskaja, A. S. (2011), Formirovanie navykov i umenij antikorrupcionnogo povedenija u sotrudnikov i gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashih organov vnutrennih del: Kurs lekcij [Formation of skills and abilities of anti-corruption behavior in employees and civil servants of the Interior: Lectures], DGSKMVD Rossii, Moskva, Rossija.

3. Dzhurichich, M. L. (2010), "The state's role in the fight against corruption", Trud i social'nye otnoshenija, vol. 2, pp. 63—66.

4. Voloshyna, A. V. (2011), Koruptsiia — vyklyky dlia Ukrainy: za materialamy shostoho "Kyivs'koho Dialohu" 28—30 zhovtnia 2010 roku "Koruptsiia v politytsi, ekonomitsi ta upravlinni — stratehii hromads'koho suspil'stva ta svitovoi spil'noty schodo ii podolannia" [Corruption — Challenges for Ukraine: the materials of the sixth "Kiev Dialogue" on 28—30 October 2010 "Corruption in politics, Economics and the management — strategy and worldwide civil society of the community to overcome it], Kirovohrad, Ukraine.

5. Dr'omov, S. V. (2010), Koruptsiia v Ukraini: prychny poshyrennia ta mekhanizmy protydii. Zelena knyha derzhavnoi polityky: Monohrafiia [Corruption in Ukraine: Causes and mechanisms for combating dissemination. Green Paper public policy: Monograph], Derzhavne pidpriemstvo "Nakovo-vyrobnychij tsentr Priorytety", Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 12.11.2014 р.