

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

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ТА СОЦІАЛЬНІ ПЕРЕДУМОВИ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

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

POLITICAL, LAW AND SOCIAL BACKGROUND OF CORRUPTION IN GOVERNMENT AGENCIES

Акцентовано увагу на особливостях, що сприяють поширенню корупції в країні. Проаналізовано детермінанти, які впливають на появу, існування і розвиток корупції. Виділено форми політичної корупції та її правовий аспект. Наголошено на негативних наслідках корупції у сфері політики і необхідності формування політичної культури суспільства. З'ясовано напрямки антикорупційної політики.

Attention is focused on the features that contribute to the spread of corruption in the country. Analyzed the determinants that affect the appearance, existence and corruption. Selected forms of political corruption and its legal aspects. Emphasized the negative consequences of corruption in politics and the need to develop a political culture. Directions of anticorruption policy are found out.

Ключові слова: корупція, антикорупційна політика, стратегія, державна влада, реформування, політична корупція, політична культура, суспільство.

Key words: corruption, anti-corruption policy, strategy, government, reformation, political corruption, political culture and society.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Корупція сьогодні є складним соціально-правовим і соціально-політичним явищем. Вона пов'язана з усіма соціальними процесами будь-якого суспільства, з урахуванням соціально-політичних, демографічних, національно-психологічних і етнічних особливостей конкретної країни або держави. Це явище носить комплексний, системний характер і в цілому характеризує будь-яку державу. Корупцію визначають як потужний чинник, який деформує політичну організацію суспільства і підриває демократичні процедури. Основна небезпека її заключається в руйнівній дії на основі державного управління і правового регулювання громадських стосунків. Як небезпечне явище соціально-політичного життя, вона відбиває міру активності і свідомості громадянського суспільства [1, с. 66]. Основна мета державної політики у галузі боротьби з корупцією — створення дієвої системи запобігання і протидії корупції, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків, викриття корупційних діянь, притягнення до відповідальності винних у їх вчиненні.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню причин, умов, особливостей попередження та засобів протидії різним видам корупційної діяльності присвячені наукові праці таких українських та російських авторів, як: Л.В. Багрій-Шахматов, М.В. Буроменський, А.В. Гайдук, В.І. Гладкіх, Л.Д. Гаухман, А.І. Долгова, О.О. Дудоров, Д.Г. Заброта, В.С. Зеленецький, О.Г. Кальман, М.І. Камлик, В.В. Лунєєв, В.Д. Малков, М.І. Мельник,

Є.В. Невмержицький, С.С. Рогульський та інших. Однак багато аспектів даного питання ще залишаються дискусійними чи недостатньо висвітленими.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є розгляд та аналіз основних аспектів у політико-правовій та соціальній сферах суспільства, що впливають на появу, існування й розвиток корупційних проявів в органах державної влади України.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Корупція стала частиною сучасного державного і суспільного механізму, пронизавши всі його структури та рівні. Вона уніфікує методи і форми відносин державних органів влади з представниками легального бізнесу та організованої злочинності й інтегрує їх у єдину систему тінювих (кримінальних) відносин. Активізація корупції і розширення її обсягів, як у трансформаційних економіках, дає підстави говорити про неї як про об'єктивний процес, притаманний всім країнам. Поширення корупції на сучасному етапі має певні особливості [2, с. 106]:

- політизація корупції: корупція в класичному вияві, притаманне діловій практиці ведення бізнесу, стає все більш політизованою, переміщуючись у владні структури;
- перехід корупційних зв'язків з розряду тимчасових та випадкових явищ у розряд усталених корупційних схем;
- інтернаціоналізація і глобалізація корупції. Форми корумпованих грошових потоків стають недосяжними для контролю з боку національних правоохоронних органів;

— розширення сфери легалізації корупції, тобто маскуванню корупційних афер під законні операції. Як наслідок, легалізована корупція випадає з поля зору правоохоронних органів і набуває ще більших масштабів.

Соціальні, економічні, політичні, правові та інші процеси і явища, які існують на загально-соціальному рівні, у тому числі, у формі соціальних протиріч, і не маючи своєчасного і належного вирішення, створюють детерміністичне підґрунтя корупції. Вони зумовлюють виникнення та розвиток чинників, що стають безпосередніми причинами та умовами корупційних діянь [3, с. 22]. Оскільки корупція є явищем за своєю сутністю багатограним, слід приділити значну увагу детермінантам, що впливають на її появу, існування, розвиток. Політичний аспект корупції проявляється у тому, що корупція і політика — явища взаємопов'язані. Корупція безпосередньо пов'язана зі здійсненням публічної влади у всіх сферах соціального життя, а тому впливає на підготовку і реалізацію політичних рішень. У свою чергу політика, яку проводить держава як у сфері протидії корупції, так і в інших сферах, впливає на стан, структуру і динаміку корупції. Корупція як явище не може існувати за межами влади. Вихідним моментом корумпованих відносин є наявність у суб'єкта корупції владних повноважень [4, с. 129].

Більшість дослідників корупції в Україні, аналізуючи вплив політичних факторів, констатують, що "сама ця частина соціальних передумов у більшості випадків становить детерміністичне підґрунтя для корупції в сучасний період". Серед них можна виділити найбільш вагомі [3, с. 24]: прорахунки в політиці реформування української держави і суспільства (помилкова ідеологія реформ); гальмування назрілих політичних процесів, що призвело до незавершеності формування політичної системи та повільного розвитку політичної структури та свідомості суспільства; політичну нестабільність, яка проявляється у нестабільності існуючих політичних інститутів; дисбаланс функцій та повноважень гілок влади; нерішучість і непоследовність у проведенні суспільних перетворень; безсистемне і нерішуче впровадження демократичних засад у різні сфери суспільного життя; відсутність ефективного контролю за діяльністю вищих посадових осіб виконавчої гілки влади, у тому числі керівників правоохоронних структур; відсутність належної політичної волі щодо системної протидії корупції; недостатня визначеність, непослідовність і неналежна наукова обґрунтованість антикорупційної політики; відсутність співпраці між державними органами і незалежними громадськими формуваннями з метою активізації громадськості на боротьбу з корупцією.

Політична корупція має безліч форм, але центром уваги дослідників зазвичай є корупція на виборах. Вона проявляється в двох головних формах, кожна з яких безпосередньо пов'язана з фінансуванням виборчих компаній.

Першою є класична політична корупція, при якій приватні організації надають ресурси партії або кандидатові в обмін на подальшу (чи що вже відбулася) вигоду. Друга форма полягає у використанні партією або кандидатом публічних ресурсів на виборчі потреби. У обох випадках результатом є те, що чиновники, які обрані, зберігають свої позиції повністю або частково, завдяки корупції, і апriorі не мають наміру просувати чесність і відкритість, тому що прийшли на займану позицію з абсолютно іншими стимулами і програмами.

Більшість фахівців, що вивчають корупцію, відносить до неї і купівлю голосів виборців під час виборів. Виборець має за конституцією ресурс, який називається "Владні повноваження". У разі купівлі голосів виборець і кандидат укладають угоду, в результаті якої виборець отримує гроші або інші блага, а кандидат, порушуючи виборче законодавство, сподівається набути владного ресурсу. На жаль, це не єдиний тип корупційних дій в політиці. Політична корупція народжує клептократію — форму організації влади і адекватну їй соціально політичну групу, що базується на корупції. Підвищення ефективності боротьби з корупцією вимагає розробки такої антикорупційної

політики, яка сформувалася б відповідно до об'єктивних процесів життя і з рішенням актуальних завдань суспільства і держави [1, с. 67].

Правовий аспект корупції проявляється в тому, що, з одного боку, особи, які вчинюють такі діяння, порушують закон, а з другого — держава вживає передбачених законом правових та інших заходів щодо боротьби з цим явищем. Правові заходи передбачають не тільки покарання на підставі закону про корупційні діяння, а й створення нових і удосконалення існуючих нормативно-правових актів, що регулюють соціальні відносини. Всі правові фактори групуються [4, с. 131]:

а) законодавство щодо системи оподаткування (система законодавства є чи не найголовнішим фактором, що створює підґрунтя для корупційної діяльності. Зокрема це певні недоліки у законодавстві та труднощі, що виникають при нарахуванні і сплаті податків. Крім того, постійні зміни податкового законодавства та високі податкові ставки сприяють корупційним діянням. Для вирішення цих проблем необхідно скористатися досвідом інших країн для удосконалення нашої податкової системи. Ще однією важливою проблемою, що має місце в податковому законодавстві і є передумовою виникнення проявів корупції, є двозначність трактування окремих норм податкового законодавства;

б) законодавство щодо врегулювання діяльності правоохоронних органів (недоліки законодавства призводять до перевищення керівними особами владних повноважень. Вдосконалення законодавства не тільки може знизити ризики проявів корупції, у правоохоронних органах, але й навіть сприяти їх викоріненню).

У сфері політики негативним наслідком корупції є втрата державними інститутами підтримки суспільства через недовіру населення до корумпованих чиновників; дискредитація в очах громадян ідей, підходів і принципів, які держава декларує, але не виконує (наприклад, відкритість і прозорість); "захоплення" окремих сфер державного управління групуваннями, які використовують свої публічні повноваження виключно в особистих інтересах; зниження довіри міжнародних партнерів і авторитету держави у світовій спільноті; зниження якості публічного управління; встановлення системи ухвалення неопційних рішень; наявність тісних зв'язків між організованою злочинністю, державними службовцями і корумпованими політиками тощо [1, с. 67].

Корупція як багатобачне соціальне явище є своєрідним відображенням політичних, економічних, ідеологічних, управлінських та інших соціальних явищ і процесів, які відбуваються у суспільстві та державі, результатом недосконалого функціонування державних та суспільних інститутів, закономірною реакцією членів суспільства на вади суспільного розвитку [2, с. 108].

Доцільність виділення соціальних передумов корупції поряд з безпосередніми причинами та умовами корупційних діянь обумовлена складністю та багатогранністю такого явища. Корупція є продуктом соціальних процесів з притаманними їм законами розвитку. Тільки з врахуванням та аналізом глибинних аспектів корупції, а ними являються соціальні передумови, з'явиться реальна можливість розробки стратегії та тактики протидії вітчизняній корупції [3, с. 23]. Найбільша помилка, яку зробила влада в перші роки незалежності, як вважають більшість дослідників, полягає в тому, що в основі економічних реформ був закладений принцип пріоритету приватних інтересів. Це порушило рівновагу між суспільними та приватними інтересами не тільки в економічній сфері, а і в політичній, соціальній, правовій та ідеологічній.

Деякі роки країна розвивалася у ейфорії лібералізму, який передбачає обмежене втручання держави в усі сфери життя. Внаслідок цього більшість населення України існують на межі бідності, а незначний його прошарок стали надто багатими за рахунок перерозподілу колишньої колективної власності [3, с. 26].

Важливим компонентом політичної системи є політична культура суспільства. Наукові дослідження дали підстави для висновків, що демократична, політична культура являється одним із важливих факторів формування і функціонування громадянського суспільства. В Україні проблема формування політичної культури суспільства стоїть дуже гостро, що обумовлено ускладненням політичного життя у перехідний період і підвищенням інтересів населення до політичних подій і явищ в умовах розширення демократичних процедур, тобто надмірна "заполітизованість" суспільства.

Політична культура суспільства — це комплекс цінностей, норм, установок, переконань, орієнтацій і супроводжуючих їх символів, що є загальноприйнятими, слугують упорядкуванню політичного досвіду і регулюванню політичної поведінки усіх членів суспільства. Політична культура — це одна із підсистем загальної культури суспільства, тому на її формування впливають інші складові цієї системи, а саме: економічні, правові, управлінські, моральні, етнонаціональні, релігійні. При цьому, на неї діє ціла низка інших факторів, найважливішими з яких є [3, с. 29]: історичний і політичний досвід суспільства, який залежить від етноконфесійного складу населення, своєрідності природних умов регіону і традиційних міжнародних зв'язків регіону; політична система суспільства, її інститути, взаємозв'язки між ними та громадянами; соціальна структура суспільства, наявність великих соціальних груп і класів, протиріччя між ними; особливості політичної діяльності соціальних груп і представлення ними своїх суспільних інтересів, а також рівень опозиції їм; рівень відчуження громадян від влади, який завжди присутній, незалежно від рівня демократичності суспільства; народний світогляд, релігійні переконання, менталітет.

Єдність політичної культури суспільства — важлива складова стабільності суспільства. За такої умови в суспільстві може бути досягнуто єдине розуміння і домовленість щодо стратегії його розвитку, громадяни будуть добровільно дотримуватися "правил гри", політичні інститути — ефективно функціонувати. Там, де спільна політична культура відсутня, усі демократичні перетворення, лібералізація неминуче ведуть не просто до централізації, а до ослаблення політичних інститутів, руйнації політичної системи, виникнення конфліктів.

Слід зазначити, що політична стабільність будь-якого суспільства значною мірою зумовлена його соціально-економічною стабільністю. Це нерозривно пов'язано з політичною і соціальною структурованістю суспільства. Отже, першочерговим виступає завдання створення необхідних умов для становлення середнього класу та зміцнення його позицій.

Соціально-політичні наслідки корупції проявляються у функціональній, політичній і моральній деградації центральних і місцевих органів публічної влади, що є наслідком поширення політичної корупції, в зниженні відкритості і відповідальної політичної компетенції, зростанні соціальної напруженості. Посилюється соціальна нерівність, оскільки у найменш забезпечених груп населення через обмежені можливості скорочується доступ до базових соціальних послуг (безкоштовна освіта, охорона здоров'я, соціальне і пенсійне забезпечення). Різко погіршується кадровий потенціал, припиняється процес регенерації еліт, нівелюється значення освіти і професійних заслуг. Поширюється правовий нігілізм, який, у свою чергу, стає поживним середовищем для корупції. Звичайними стають подвійна мораль і подвійні стандарти в поведінці [3, с. 67].

Неефективність боротьби з корупцією полягає в тому, що в корупцію залучено усе суспільство. У наявності негативна морально-психологічна атмосфера в суспільстві — подвійний моральний стандарт. У той же час слабкість політичної влади, протиріччя і запізнілість законодавчих рішень є сьгодні первинними причинами корупції.

Отже, в цілях протидії корупції є за необхідне реалізація наступних ключових рішень [1, с. 70]:

— політична воля і публічне політичне рішення як на державному, так і на регіональному рівнях країни;

— удосконалення законодавства, його деталізація і доповнення, а також посилення санкцій за корупційні правопорушення;

— створення на державному і регіональному рівнях незалежного контролюючого органу по протидії корупції;

— вдосконалення системи соціального забезпечення із створенням гідної оплати праці державних (муниципальних) службовців і посадовців, з урахуванням займаної посади і наявності відповідної кваліфікації;

— побудова системи жорсткого і регламентованого кадрового відбору на займані посади з перевіркою відповідності кандидата з декларуванням прибутків і наявного майна, включаючи відповідну перевірку членів його сім'ї, а також зіставленням отриманих прибутків реальним витратам;

— впровадження формалізованої і прозорої системи комплексного регулювання діяльності посадовців з єдністю вимог і обмежень, пов'язаних з реалізацією посадових повноважень і виконанням службових обов'язків;

— підвищення рівня правосвідомості населення і розвиток інститутів громадського контролю, а також зміцнення в суспільстві думки про негативне відношення до яких би то не було корупційних проявів;

— зміцнення довіри громадян до влади і підвищення престижу державної служби.

ВИСНОВОК

Нетерпимість суспільства до корупції, з урахуванням планомирної і копійкої роботи органів влади і управління, що здійснюється у відповідності до ефективно побудованої антикорупційної політики держави, викоренить це негативне соціально-політичне явище і перекине усі джерела незаконного збагачення.

Стратегічним напрямом запобігання передумовам корупції та їх нейтралізації є послідовна демократизація всіх сфер суспільного життя, розвиток громадянської свідомості та активності у загальному контексті побудови демократичної держави. Відкритість влади, прозорість державних рішень, діяльності управлінського апарату, розвиток громадянського суспільства є найважливішими важелями подолання корупції.

Література:

1. Власенко М.А. Политико-правовые аспекты противодействия коррупции в России / М.А. Власенко // Каспийский регион: политика, экономика, культура, 2010. — № 1 (22). — С. 66—71.

2. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / Керівник авт. кол. доц. І.О. Ревак. — Львів: ЛьвДУВС, 2011. — 220 с.

3. Марич Є.В. Боротьба з корупцією (Бібліотека державного службовця): посібник / Є.В. Марич, Р.П. Марчук. — К.: КМЦППК, 2012. — 64 с.

4. Шевченко О.В. Проблемні аспекти боротьби з корупцією в правоохоронних органах України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik_06_12.pdf

References:

1. Vlasenko, M. A. (2010), "Political and legal aspects of combating corruption in Russia", Kaspiskij region: politika, jekonomika, kul'tura, vol. 1 (22), pp. 66—71.

2. Revak, I.O. (2011), Koruptsiia: teoretyko-metodolohichni zasady doslidzhennia [Corruption: theoretical and methodological bases of research], L'vDUVS, L'viv, Ukraine.

3. Marych, Ye.V. (2012), Borot'ba z koruptsiieiu (Biblioteka derzhavnoho sluzhbovtsia): posibnyk [Corruption (Library public servant): A Guide], KMTsPPK, Kyiv, Ukraine.

4. The High Council of Justice (2014), "Problematic aspects of the fight against corruption in law enforcement Ukraine", available at: http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik_06_12.pdf (Accessed 12 November 2014).

Стаття надійшла до редакції 20.11.2014 р.