

УДК 343.35

П. О. Добродумов, канд. іст. наук, доц. кафедри державно-правових дисциплін ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”

КОРУПЦІЙНІ ВІДНОСИНИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ

Аналізуються деякі теоретичні і методологічні аспекти корупційних відносин. Підкреслюється, що коріння корупції криється в механізмі здійснення державної влади. При цьому звертається увага, що корупціонери, виступаючи як безпосередні носії влади, використовують її як інструмент досягнення привілейованого соціального становища, пов'язаного з володінням значними матеріальними благами.

Ключові слова: антикорупційна політика, корупція, корупційні відносини, лобізм, олігополія, хабарництво.

Постановка проблеми. З часу проголошення незалежності України питання про корумпованість органів державної влади було і залишається надзвичайно гострим, таким, що вимагає невідкладного розв'язання. Саме тому вже з 1994 року розпочався широкомасштабний наступ на корупцію. Першим кроком на цьому шляху стало прийняття Закону від 1 жовтня 1995 р. “Про боротьбу з корупцією” та Указу Президента України від 24 квітня 1998 р., яким було затверджено Концепцію боротьби з корупцією на 1998-2005 рр. У подальшому, на розвиток даних положень, приймаються ще близько 80 нормативних актів, однак суттєвих змін у боротьбі з корупцією не відбувається і належного ефекту поки що не досягнуто. Більше того, в оціночному звіті по Україні про стан корупції (березень 2007 р.) група держав-членів Ради Європи проти корупції (GRECO)¹ наголосила, що “Україна сприймається як країна, вражена значним чином корупцією, при цьому вказана проблема поширена практично у всій державі та у всіх державних установах, як на центральному, так і на місцевому рівнях. Корупція є великомасштабною проблемою. Довіра до публічних установ – включно із системою правосуддя – та їхніх представників є критично низькою, і немає ознак покращення ситуації. Корупція не розглядається як ізольована проблема в Україні, оскільки вона вражає все суспільство. Поточний рівень корупції становить реальну загрозу принципам демократії і верховенства права” [1].

Слід також зазначити, що у міжнародному рейтингу Transparency International за рівнем корупції в державному секторі за 2008 рік Україна опинилася на 134-му “рівні”. Transparency International відзначила безперечний зв'язок високого рівня корупції і хабарництва з неспроможністю державних інститутів і бідністю населення [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Причин тому багато – як об'єктивних, так і суб'єктивних. Одна з них полягає у тому, що протягом існування України як незалежної держави антикорупційні процеси не мали належного наукового забезпечення. Власне, на сьогодні проблему протидії корупції визначають три аспекти, співіснування яких є досить парадоксальним фактом: по-перше, вона є надзвичайно актуальною для суспільного життя загалом і для юридичної науки і практики зокрема, що визнається і підкреслюється усіма; по-друге, про неї надзвичайно багато говорять політики, журналісти, інші категорії громадян; по-третє, при цьому вона характеризується низьким рівнем наукового дослідження.

Звичайно, констатація низького рівня дослідження не говорить про відсутність будь-яких наукових досліджень проблеми протидії корупції. Вони є, але їх рівень не відповідає потребам антикорупційної діяльності, яка є комплексом правових, адміністративних, виховних та інших заходів, що здійснюються з метою забезпечення законності діяльності

© П. О. Добродумов, 2008

¹ Групу держав проти корупції GRECO утворено Радою Європи. Метою GRECO є покращення можливостей країн – членів групи у боротьбі з корупцією, дотримання ухвалених державами рішень, а також вжиття відповідних антикорупційних заходів. Україна приєдналася до Групи держав ради Європи проти корупції 1 січня 2006 року.

Звіт GRECO було оприлюднено у листопаді 2007 року та розміщено на офіційному сайті Міністерства юстиції України.

органів державної влади, професійного і чесного виконання службовцями своїх повноважень, недопущення встановлення корумпованих зв'язків, виявлення фактів корупційних діянь, притягнення до відповідальності винних осіб, мінімізації наслідків такого роду діянь, усунення причин та умов, які сприяють корупційним правопорушенням.

У наявних наукових дослідженнях зазначається, що з моменту здобуття країною незалежності корупція в Україні була і залишається значною перешкодою для ведення бізнесу і що найчастіше з корупцією стикаються у сферах, пов'язаних з отриманням ліцензій на ведення підприємницької діяльності, сплатою податків і митних платежів. Ці дослідження свідчать також про те, що корупція існує у всіх публічних інституціях, включаючи правоохоронні органи, прокуратуру і судові органи, органи місцевої влади. Більше того, спеціалістами і дослідниками одностайно підкреслюється, що не зустрічаючи належної протидії, корупція стрімко набирає силу і все більш перетворюється на самостійний і надзвичайно небезпечний соціальний і політичний фактор, який здійснює руйнівний вплив на подальший розвиток української держави [3-9].

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. Разом з тим, недослідженими належним чином залишається низька ключових для антикорупційної діяльності питань. Серед таких питань, які мають важливе теоретичне і практичне значення для антикорупційної діяльності, належить і питання про соціально-політичну природу корупції, механізм корупційних відносин.

Метою даної публікації є аналіз деяких теоретичних і методологічних аспектів корупційних відносин.

Виклад основного матеріалу. Особливості корупційних процесів та антикорупційної діяльності в Україні – це цілий комплекс питань, які потребують свого дослідження. Відповідь на них дасть змогу визначити закономірності розвитку корупційних процесів, їх тенденції, недоліки антикорупційного законодавства, основні проблеми, які виникають у його застосуванні, інші причини неефективної антикорупційної діяльності. Вивчення будь-якого соціального явища передбачає з'ясування його внутрішньої сутності – природи. Функціональна сторона процесу пізнання передбачає необхідність чіткого розмежування внутрішнього змісту явища, причин і умов його виникнення. Тісний взаємозв'язок цих меж дозволяє зрозуміти його внутрішню сутність, встановити першопричини, механізм появи, а також особливості соціального середовища під час його формування та розвитку.

Природа будь-якого соціального явища пов'язана з його суспільною роллю і причинними взаємозв'язками з іншими соціальними явищами. Причини його виникнення криються в суспільних зв'язках, що постійно розвиваються і змінюються. Взаємозв'язки, які виникають між соціальними явищами за наявності певних умов, виступають основою появи нового, що цілком відповідає законам діалектики. Виникнення і трансформація соціальних явищ відбувається в середовищі, яке характеризується повною комунікативністю, тобто має певні механізми спілкування між індивідами. Таким середовищем виступає людське суспільство, поза яким неможливо виникнення соціальних явищ. З цієї причини дослідження будь-якого з них, у тому числі і корупції, передбачає, у першу чергу, з'ясування його природи та причинного взаємозв'язку з іншими явищами.

Коріння корупції криються в механізмі здійснення державної влади. З появою суспільства і його соціальним розшаруванням виникла об'єктивна потреба в державі, як певній організованій формі управління соціальними групами з протилежними інтересами. Така форма організації врятувала суспільство від саморуйнування і створила умови для подальшого розвитку.

Державна влада, яка являє собою різновид соціальної влади, має всі ознаки останньої, тобто є організованою силою, що забезпечує здатність тієї чи іншої соціальної спільноти

(владарюючого суб'єкта) підпорядковувати своїй волі членів суспільства, використовуючи будь-які методи, у тому числі і метод примусу.

В ідеалі держава повинна діяти в інтересах усіх верств і груп суспільства і виступати нейтральним механізмом управління соціальними процесами, який дозволяє учасникам суспільних відносин, незалежно від соціального положення, мати рівні права і обов'язки, забезпечені обов'язковістю їх дотримання.

З розвитком суспільства, політизацією відносин між його представниками держава втратила функціональний нейтралітет і стала служити інтересам окремих соціальних верств, груп, спільнот і класів. Тепер державна влада прийняла форму самостійного виду соціальної влади – політичної (державної влади). В суспільствах, де існують групи-антагоністи, державна влада перетворюється в інструмент нав'язування волі правлячого класу чи соціальної групи. Саме ця можливість примусу породжує корупцію, оскільки ставить учасників суспільних відносин у наперед нерівне становище. Переродження держави та зміна її соціальної ролі під впливом корупції виявляється в порушенні гармонії використання державною владою методів здійснення управління – переконання і примусу. В основі їх гармонійного поєднання лежить критерій соціальної виправданості, згідно з яким співвідношення методів здійснення влади повинно регулюватись суспільними інтересами. Позбавляючись соціальної виправданості, влада, зосереджена в руках окремих корпоративних чи соціальних груп, перетворюється на самостійну силу, яка стоїть над суспільством. Саме тому позбавлена соціальної справедливості і перетворившись на інструмент нав'язування волі, влада в умовах соціального розшарування дійсно може являти собою організоване насильство. У свою чергу, корупція являє собою своєрідний індикатор, який сигналізує про те, що влада перестає служити широким суспільним інтересам.

У той же час не слід вважати, що виникнення корупції можливе лише в суспільствах з класовим чи соціально-груповим протистоянням. Певною мірою вона властива демократичному суспільству, де соціальне протистояння практично не виражене. На підтвердження наведеної тези свідчать факти, які доводять існуючу в багатьох демократичних країнах Західної Європи і Північної Америки проблему корупції, тому її не слід жорстко пов'язувати з існуючими авторитарними формами політичного режиму, не дивлячись на те, що між ними простежується певний взаємозв'язок. Щодо даного аспекту, різниця між демократичною і недемократичною формами правління полягає у співвідношенні використовуваних методів переконання і примусу. Не дивлячись на те, що демократичному суспільству більш притаманний метод переконання, використання ним методу примусу також повністю не виключається і являє собою основу для можливих зловживань.

Таким чином, у суспільствах з демократичним і недемократичним політичним режимом при здійсненні державної влади завжди присутній елемент державного примусу у вигляді насильницького впливу уповноважених органів і посадових осіб держави по відношенню до учасників суспільних відносин з метою примусити їх діяти у відповідності з волею владарюючого суб'єкта. При цьому соціальні групи, спільноти, чії інтереси в даний момент підняті до рангу державних, мають можливість зловживати державним примусом при досягненні своїх цілей. Звідси сутність влади виявляється тільки в процесі суспільного управління і включає ряд обов'язкових елементів, таких, як:

- наказ того, хто здійснює владу, тобто вираження ним волі по відношенню до того, над ким він здійснює владу, який супроводжується погрозою застосування санкцій у випадку непідпорядкування вираженій таким чином волі;
- підпорядкування того, над ким здійснюється влада, тому, хто нею володіє;
- існування суспільних норм поведінки, згідно з якими той, хто віддає накази, має на це право, а той, кого ці накази стосуються, зобов'язаний підпорядковуватись цим наказам.

Отже, характерною рисою влади є її примусовий характер, тобто існування певного механізму, який дозволяє їй законним чином здійснювати за допомогою норм права примус

по відношенню до тих, хто не бажає підпорядковуватись прийнятим правилам поведінки чи волі правлячих сил. При цьому слід зазначити, що економічна влада в її чистому вигляді не містить елемента так званого політичного примусу.

Процес впливу державної влади на суспільні відносини безперервний і виражається в особливому виді відносин – відносин влади, сторонами яких виступають суб'єкт державної влади і підвладні об'єкти. Прийнято вважати, що суб'єктами державної влади можуть бути соціальні і національні спільноти, класи, народ, від імені якого діють органи держави. Об'єктами влади є індивіди, соціальні спільноти, класи, суспільство тощо. Спрощеність такого уявлення полягає в знеособленості учасників відносин, оскільки теоретична можливість поєднання в одній особі суб'єктів і об'єктів владних відносин в сучасних умовах практично неможливе. Із зникненням перших стародавніх античних держав відійшла в небуття пряма (безпосередня) демократія, де суб'єкти і об'єкти владних відносин багато в чому співпадали. З тих часів все змінилось. Реальне управління суспільними процесами перейшло до рук вибраних. Тепер приведення в рух процесу реалізації владних відносин пов'язано з існуванням іншого суб'єкта, який має можливість надання абстрактній субстанції влади сили реального втілення незалежно від обставин її отримання. Сьогодні при будь-якому політичному режимі таким суб'єктом виступає незначна частина суспільства – еліта. Як свідчить політичне життя, еліта є учасницею корупційних відносин. Це пояснюється можливістю і суспільним статусом еліти.

В основі корупції лежить прагнення безпосередніх носіїв влади до володіння матеріальними благами і засобами їх досягнення, що є наслідком сформованого у них особливого соціального інтересу, який ґрунтується на інших цінностях, ніж ті, які служать суспільству орієнтиром бажаної поведінки. Породженням цього є нестримне прагнення до володіння матеріальними благами, бажання перебувати у привілейованому соціальному становищі. Володіння владою та її використання стає для них засобом досягнення перших двох орієнтирів, а також виступає як стабілізуючий фактор, що сприяє збереженню досягнутого становища. Цим пояснюється вражаюча живучість корупції, практична неможливість її повного викорінення.

У зв'язку з цим явище корупції за своєю природою нерозривно пов'язане з механізмом реалізації влади, де корупціонери, виступаючи як безпосередні носії влади, використовують її як інструмент досягнення привілейованого соціального становища, пов'язаного з володінням значними матеріальними благами.

Визначення природи корупції і дослідження її видів дозволяє зробити висновок про складність, багатогранність цього явища, необхідність детального вивчення його внутрішньої суті, причин і умов виникнення, форм прояву в політичному житті.

У попередній історичний період традиційними проявами корупції були хабарництво, підкуп, розкрадання і зловживання службовим становищем. Основні види політичної корупції з'являються значно пізніше – на початку 90-х рр. ХХ ст. і є більш високоорганізованою формою. До них належать: корупційний лобізм, непотизм, протекціонізм, олігополія. Розглянемо деякі з них окремо.

Лобізм в Україні набув розповсюдження як в законодавчих, так і у виконавчих органах державної влади. В ідеалі він являє собою одну з важливих форм взаємодії суспільства і держави, оскільки здійснює вплив на процес вироблення і прийняття ними необхідних суспільству економічних, соціально-політичних рішень. Тут лобісти забезпечують більш тісний зв'язок між суспільством і державою.

У більшості країн його основними об'єктами впливу є органи державної влади, проте в Україні він, можна стверджувати, набув негативного значення. Впливаючи на владу, українські лобісти сприяють її оперативному реагуванню тільки на імпульси, які виходять від впливових економічних і суспільно-політичних структур. При цьому інтереси іншої частини суспільства практично не враховуються. Можна з упевненістю говорити, що лобізм у нас перетворився на інструмент реалізації корпоративних інтересів і набув соціально шкідливого характеру, став однією з форм корупції.

Механізм лобіювання інтересів українськими корпоративними і соціальними групами носить неформальний, абсолютно нерегульований характер, у зв'язку з чим сам процес лобіювання позбавлений цивілізованих орієнтирів і правил, набув ряд аномалій, які впливають з політичної системи. Вони перетворюють лобізм на інструмент досягнення корупціонерами своїх цілей. Саме з урахуванням цього в Концепції подолання корупції “На шляху до доброчесності”, схваленої Указом Президента України 11 вересня 2006 року, серед корупційних ризиків, які впливають на формування та діяльність виборних органів, називається нерегульованість процедури і механізму лобіювання законних політичних, соціально-економічних та інших інтересів у виборних органах, зокрема органах місцевого самоврядування.

Результатом впливу корумпованого лобізму в Україні є низька ефективність ухвалених законів і невисокий авторитет самих законодавців у суспільстві. Вона обумовлена невідповідністю правових актів потребам соціального регулювання. В той же час, прийняття багатьох з них відкладається роками, не дивлячись на крайню потребу в них. Це пояснюється тим, що парламентарі більше зайняті роботою над прийняттям законів, які влаштовують тільки корпоративні групи, стурбовані зміцненням свого привілейованого соціального становища.

Іншою розповсюдженою формою корупції в Україні є олігополія. Сьогодні в українському суспільстві склався дуже невеликий соціальний прошарок, який володіє величезними багатствами і посідає провідні позиції в політичному, економічному та культурному житті. З огляду на це його представники здійснюють активний вплив на соціальні процеси, прийняття політичних і економічних рішень. З урахуванням того, що їм вдається ефективно лобіювати свої інтереси, можна говорити про те, що вони є фактичними носіями влади. Де-юре вони не мають владних повноважень, але де-факто в регулюванні суспільних відносин вони виступають як владні суб'єкти. В Україні їх прийнято називати олігархами.

Українська олігополія утворилась на ґрунті узгодження інтересів між політичною бюрократією і представниками великого бізнесу і фінансів. Симбіоз, що утворився, одержав вихід у саму серцевину української політичної системи і державного апарату, де верхівка нової економічної еліти стала орієнтуватись на політичні стратегії індивідуального типу (наприклад, боротьба з представниками опозиції і широка підтримка діючих політичних і державних лідерів). У такому стані представники української олігополії фактично не мають потреби в будь-яких формах самоорганізації, або у створенні “партії” своїх інтересів. Їх замінила фактична влада, яка реалізується неформальними каналами через владу офіційну.

Розвиток олігополії в Україні свідчить про слабку організацію державної влади, переважання в ній неофіційних зв'язків між владними корпоративними групами, а, отже, високий рівень їх корумпованості. У зв'язку з цим слід зазначити, що олігополія являє собою одну з найнебезпечніших для України форм корупції, яка має своїм підґрунтям неформальний механізм спілкування з державною владою, виявити який надзвичайно важко з огляду на прихований характер і завуальованість корупційних відносин.

Висновки. Таким чином, в основі боротьби з корупційними злочинами повинна лежати національна антикорупційна стратегія, яка передбачає такі елементи. По-перше, сильна політична воля вищого керівництва держави до боротьби з корупцією і сформована на її основі єдина державна політика у сфері боротьби з корупцією, яка має включати комплекс заходів державного, політичного, економічного, соціального і правового характеру. По-друге, організований соціальний контроль з боку громадянського суспільства за всією системою державного адміністрування і забезпечена можливість порушення в цих рамках кримінального переслідування правопорушників. По-третє, жорстка підзвітність осіб, наділених владними повноваженнями, перед реально незалежним органом, який здійснює моніторинг чистоти діяльності державних службовців і наділений повноваженнями щодо

притягнення до відповідальності посадових осіб незалежно від їх статусу в ієрархічній структурі влади. До речі, на це звернула увагу і GRECO, яка рекомендує Україні створити орган, що не матиме правоохоронних функцій і здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії і відповідних планів дій, а також пропонуватиме нові стратегії та заходи щодо боротьби проти корупції. У такому органі мають бути представлені органи державної влади і громадськість. Указаному органу має бути наданий необхідний рівень незалежності для здійснення ефективної моніторингової функції [1].

Список літератури

Спільні перший та другий раунди оцінювання: Оціночний звіт по Україні / Генеральний директорат з прав людини та юридичних питань Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minjust.gov.ua/files/GRECO_091107.doc. – Заголовок з екрану.

1. Україна на карті корупції: Комітет по боротьбі з корупцією [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://komitet-k.org.ua/2008/09/25/ukrana_na_kart_korups.html. – Заголовок з екрану.
2. Камлик М. Корупція в Україні / М. Камлик, Є Невмержицький. – К. : Знання, КОО, 1998. – 187 с.
3. Сікора І. В. Національні інтереси України та лобістські технології бізнесу / І. В. Сікора. – К. : Охорона праці, 2000. – 126 с.
4. Мельник М. Хабарництво: загальна характеристика, проблеми кваліфікації, удосконалення законодавства / М. Мельник. – К. : Парламентське видавництво, 2000. – 256 с.
5. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія / М. І. Мельник. – К. : Атіка, 2001. – 304 с.
6. Жук І. Корупція в Україні: спроба аналізу // Науковий вісник Національної академії ДПС України (економіка, право). – 2001. – № 2. – С. 39–44.
7. Таций В. Я. Научное обеспечение путей противодействия коррупции в Украине / В. Я. Таций, В. И. Борисов // Громадська експертиза. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні. – К., 2004. – Вип. 4. – С. 44–48.
8. Борисов В. Громадянське суспільство та питання подолання корупції / В. Борисов, О. Кальман // Вісник академії правових наук. – 2005. – № 2. – С. 168–173.

Summary

Some theoretical and methodological aspects of corruption relations are analyzed. It is underlined the roots of corruption are covered in the mechanism of realization of state authority. Attention applies thus, that corruptioners are direct transmitters of power and use corruption as an instrument of achievement of the social privileges related to the domain by considerable financial resources.

Отримано 09.07.2008