

Анатолій Михненко

АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ЯК ПЕРЕДУМОВА СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

В статті висвітлено перші згадки виникнення корупції, а також можливості, що визначають ставлення до цього небезпечного явища держави і суспільства. Визначено основні проблеми, що породжують високий рівень корупції в Україні, та головні фактори, які знижують ефективність протидії корупції, не тільки в Україні, але й в глобальному масштабі.

Ключові слова: корупція, корумповані органи влади, хабарництво, міжнародна безпека, Індекс сприйняття корупції, дезорганізація управління, антикорупційна політика.

Постановка проблеми

З одного боку, корупція характеризує основні соціальні процеси, які відбуваються у державі та суспільстві, з іншого – здійснює свій згубний вплив на економіку, політику, право, ідеологію, суспільну психологію тощо. У корупції проявляється неефективність влади, недосконалість найбільш важливих державних та суспільних інститутів. Так, Президент України В.Ф. Янукович наголосив: «Боротьба з корупцією – життєво необхідна справа суспільства, оскільки це явище загрожує національній безпеці та конституційному ладу в Україні»[1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Сьогодні на політичній мапі світу немає жодної країни, де б корупція була повністю викоринена. Жодна з соціально-політичних і економічних систем не мала, не має і не може мати повного імунітету від корупції. Корупція може існувати довгий час навіть у розвинених демократичних країнах і у відкритих ринкових економіках. Відмінність різних держав полягає не в наявності або відсутності корупції, а в її масштабах, характері корупційних проявів, впливі корупції на економічні, політичні, правові та інші суспільні процеси.

Деякі політики та експерти намагаються нав'язати нам думку, що процвітання корупції в Україні обумовлено особливостями менталітету наших громадян або національними традиціями. Подібні припущення не витримують критики. Хабарництво не є ноу-хау українського суспільства. З явищем корупції суспільство знайоме вже достатньо давно. Першим правителем, про якого збереглася згадка як про борця з корупцією, був Урукіні – шумерський цар міста-держави Лагаш у другій половині XXIV століття до н. е. Процвітала корупція в Стародавньому Єгипті, Античній Греції, Римі. У період Середньовіччя поняття корупції отримує значення, притаманне виключно церковним, канонічним відносинам – як спокуса диявола. Можна констатувати, що корупція виникає одночасно з зародженням людської цивілізації і жодна із соціально-політичних і економічних систем не має повного імунітету до цього небезпечного явища – змінюються лише його обсяги і прояви, а також його можливості, що визначається ставленням до нього держави і суспільства.

Мета

Тому потрібно розуміти, що корупція – це, насамперед, суспільне явище, яке має економічне підґрунтя, негативно впливає на зовнішню і внутрішню політику держави, її державно-правові механізми; зачіпає інтереси суспільства в цілому та окремих соці-

альних груп і кожну конкретну особу, формує негативні морально-етичні установки і критерії в суспільстві та з одного боку – провокує, а з іншого – обумовлене правовим нігілізмом в країні.

В суспільстві міцніють стереотипи толерантності по відношенню до корупції та злочинності, пов'язаної з нею. В масовій свідомості основних суспільних страт формується думка, що корупційні злочини не наносять шкоди суспільству, тому певні верстви населення обирають корупційні шляхи вирішення тих чи інших повсякденних проблем (чесний чиновник часто не влаштовує ні населення в цілому, ні підприємців, як його найбільш активну частину). Протягом останніх років проблема корупції стала чи не найнагальнішою серед тих, що хвилюють суспільство і перешкоджають економічному розвитку та поступу країни.

Багато українців розглядають корупцію як соціальний механізм прискорення вирішення власних проблем. Як правило, громадяни, стикаючись з нею, не намагаються відстоювати власні права, оскільки впевнені, що чиновники знайдуть безліч прийомів для отримання хабара. Толерантне ставлення суспільства до цього явища пояснюється тим, що більшість українців не усвідомлюють справжнього масштабу корупції та її наслідків. Подібне ставлення до проблеми хабарництва може стати причиною формування такого феномена, як корупційна культура, а це дуже небезпечно [2].

За різними оцінками до 6,5% від своїх середньорічних доходів підприємці в Україні витрачають на хабарі посадовим особам. Експерти Світового банку оцінюють річну суму хабарів в Україні на рівні двомісячного торгового обороту країни. Багато наших співвітчизників вважають, що страждають від хабарництва тільки ті громадяни, які безпосередньо контактують з чиновниками, вирішуючи ті чи інші проблеми. Це так звана пряма корупція.

Існує ще й опосередкована корупція, коли у вартості більшості товарів закладена так звана корупційна складова в розмірі 10–12% їх ціни. При купівлі квартири або іншої нерухомості корупційна складова сягає більше, ніж 15% від вартості об'єкта. Опосередкована корупція зачіпає всіх громадян. Тобто корупція як така охоплює всіх, без винятку, українців [4].

Безсумнівно, основний внесок у розвиток корупції внесло загальне падіння моралі. Це падіння почалося до перебудови, воно було пов'язано з розчаруванням в комуністичних ідеалах і посиленням культури споживачтва (а до того – руйнуванням релігії). Власне, сам комунізм уже трактувався як споживчий рай, і основні претензії, висловлені до соціалістичного ладу, стосувалися того, що він не міг забезпечити гідний рівень споживання. Задовольнити ідеалістів «реальний соціалізм» теж не міг, оскільки загруз у щоденній брехні і геронтократії.

Головними факторами, які знижують ефективність протидії політичній корупції, на думку експертів Центру Разумкова, є наступні [2]:

- загальна політична ситуація в країні, інерція політичного протистояння;
- нероздільність бізнесу і влади;
- недосконалість системи організації влади на конституційному рівні;
- відсутність політичної волі з боку вищих інститутів влади;
- недосконалість законодавства;
- недоліки системи державних інститутів з протидії корупції;
- прояви політичної корупції в діяльності правоохоронних та судових органів;

- недостатність впливу інститутів громадянського суспільства;
- загальний рівень політичної культури державної та політичної еліти.

Особлива небезпека корупції полягає в її «системності», вона вражає і приводить до незворотних змін весь державний апарат. Корупція – одна з необхідних умов існування організованої злочинності, сама багато в чому породжує її. Існуючи в симбіозі, ці два явища являють найбільшу серйозну небезпеку для держави та суспільства. Боротьба з ними вкрай складна, тим більше, що твердо вибравши демократичний шлях розвитку, ми свідомо відмовилися від репресивних інструментів придушення, властивих тоталітарним і авторитарним державам. Дуже серйозну проблему також представляє сформоване у більшості населення ставлення до корупції як до етично прийняттого способу вирішення своїх особистих проблем, причому у молодих людей це виражається сильніше, ніж у літніх.

Однак причину існування корупції не можна звести лише до бюрократичних дій державних чиновників. Приватні особи та підприємці також стимулюють існування корупції шляхом дачі хабара чиновнику з метою отри-

мання індивідуальних привілеїв і конкурентних переваг, адже інституціональна залежність підприємців від державних чиновників в економічній діяльності в Україні ще дуже велика.

Згідно з даними дослідження Київського інституту проблем управління ім. Горшеніна, найбільш корумпованими органами влади респонденти вважають міліцію (54%), суди (46,5%), місцеві органи влади (26,7%), прокуратуру (24,1%), митницю (22,4%). До найбільш поширених в Україні корупційних діянь відноситься хабарництво. Значного поширення набули підкуп осіб, уповноважених на виконання функцій держави («корупційний лобізм»), а також виконання державними службовцями незаконних, корупційних за змістом, посередницьких функцій у відносинах третіх осіб з органами державної влади.

Невтішні результати демонструє дослідження, проведене соціологічною службою Центру Разумкова з у 2009 році. Так, на запитання «Якою мірою в кожній з наведених сфер поширена корупція?» респонденти вказали на високий рівень корумпованості усіх суспільно важливих інституцій (див.табл. 1) [2].

Таблиця 1

Поширення корупції в життєво важливих сферах суспільства, %

	Все охоплено корупцією	Корупція досить поширена	Трапляються окремі випадки корупції	Корупції практично немає	Важко відповісти
Громадські організації	12.6	21.9	22.8	14.5	28.2
Середня освіта	12.8	27.4	37.8	14.8	7.2
Митна служба	14.3	28.2	15.8	9.1	32.6
Збройні сили України	14.4	26.6	26.1	9.3	23.6
Професійні спілки	15.4	24.5	24.4	10.3	25.4
Служба безпеки України	20.1	27.2	19.5	7.3	25.9
Місцеве самоврядування в цілому	23.9	34.8	25.9	4.6	10.8
Економічна сфера, діяльність підприємств	25.8	38.4	19	3.5	13.3
Вища освіта	28.2	42.3	20.5	3	6
Органи прокуратури	33.1	36.5	16.2	2.2	12
Податкові органи	36.2	37.3	13.3	1.3	11.9
Правоохоронні органи	36.8	42.1	13.4	1.4	6.3
Медицина	37.7	41.9	15.5	2.3	2.6
Політичні партії	39.3	39.3	10.9	1.5	9
Судова система	40.1	37.5	13.4	1.4	7.6
Державна влада в цілому	42.3	39.9	10.2	0.7	6.9
Політична сфера в цілому	44.1	37.9	10	1	7

Таким чином, виходячи з аналізу ситуації, хотілося б визначити основні проблеми, що породжують високий рівень корупції в Україні:

1. Системність, функціональність корупції та толерантність до неї в суспільстві. Поширення в Україні корупційних способів вирішення політичних, економічних і соціальних питань, правових спорів дозволяють зробити висновок про системність та функціональність корупції в усіх сферах державного і суспільного життя, і навіть про загрозу формування в Україні такого феномену як «корупційна культура».

2. Правовий нігілізм та недієвість принципів верховенства права. Корупція на рівні формування органів державної влади, вироблення та реалізації управлінських рішень перестає бути видом девіантної

поведінки, набуваючи характеру суспільної норми та перетворюючись на своєрідний інструмент державного управління. Це підриває легітимність владних інституцій, провокує подаліше поширення корупції на нижчих рівнях управління, сприяє поширенню в суспільстві правового нігілізму та невіри у дієвість принципу верховенства права.

3. Відсутність вагомих результатів антикорупційної політики. Темпи поширення корупційних дій в країні свідчать, що зусилля держави у цій сфері не дають відчутних результатів, а окремі точкові заходи і навіть не дають підстав для висновку про адекватність боротьби з цією суспільною загрозою. Ефективність антикорупційних рішень, що приймаються на вищому державному рівні, знижується внаслідок їх свідомого

блокування чи ігнорування. В Україні корупція має унікальну здатність легко й швидко пристосовуватися до змін у суспільстві та державі.

4. Пасивність інститутів громадянського суспільства. Відсутність впливових антикорупційних громадських організацій загальнонаціонального рівня, які б ефективно займалися проблемами запобігання та протидії корупції і виступали би впливовими партнерами органів державної влади, знижує ефективність боротьби з корупцією. Дану ситуацію погіршує фактор «корупційної лояльності» інститутів громадянського суспільства. Більшість членів українського суспільства розглядає корупцію як соціальний механізм «прискорення» вирішення власних проблем і вважає корупційну поведінку цілком виправданою. Як правило, громадяни, які стикалися з корупцією, не намагаються відстоювати власні права в законний спосіб через впевненість, що такі спроби будуть марними.

Однак, було б неправильно вважати, що корупція є проблемою лише певних країн, зокрема України. Це глобальне явище, яке було завжди і всюди. Навряд чи можна його викоринити цілком, проте, важливим є рівень поширеності, який слід намагатися знизити до мінімально можливого рівня. Поширення корупції стає реальною загрозою міжнародній демократії та міжнародній безпеці. ООН, інші міжнародні організації проводять з цих питань симпозиуми, конгреси та конференції спеціалістів, глави держав і парламентів шукають спільні шляхи подолання цього зла. Саме завдяки спільним діям усіх держав світу можна сподіватися на реальне обмеження впливу організованої злочинності та корупції на демократичні принципи світової спільноти.

Визначальним в даному аспекті є Індекс сприйняття корупції (http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%90%D0%BD%D0%B3%D0%BB%D1%96%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0_%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D0%B0, Corruption Perceptions Index, CPI) – щорічний рейтинг країн світу, що укладається організацією Transparency International з 1995 року. Країни у рейтингу впорядковані за показником рівня корупції, який базується на оцінках підприємців та аналітиків за десятибальною шкалою.¹

Відстежуючи впродовж останніх років рівень сприйняття корупції в Україні, Transparency International неодноразово висловлювало стурбованість критичною ситуацією в державі. Зокрема, якщо в 2006 році Україна, маючи оцінку у 2,8 бали, посідала 99–104 місце серед 163 країн світу, у яких здійснювалося дослідження, то у 2009-му з результатом у 2,2 бали Україна вже опинилася на 146–153 місці серед 180 країн, охоплених тогорічним індексом.

Індекс сприйняття корупції 2010 року показує, що корупція залишається дуже серйозною проблемою для України. Українська влада спрямовує зусилля на подолання загрозливого для безпеки держави та її громадян явища, проте показник 2,4 проти минулорічного 2,2 (з 10-ти можливих балів) дуже далекий від бажаного результату (див. табл. 2). Transparency International вважає будь-який результат нижче за три бали «ганьбою для нації», яка змушена жити в тотально корумпованій державі.

Таблиця 2

Рейтинг країн за індексом сприйняття корупції, 2010 рік

Позиція 2010р.	Країна	Індекс 2010	Індекс 2009
1	Данія	9,3	9,3
1	Нова Зеландія	9,3	9,4
1	Сингапур	9,3	9,2
4	Фінляндія	9,2	8,9
4	Швеція	9,2	9,2
6	Канада	8,9	8,7
7	Нідерланди	8,8	8,9
8	Австралія	8,7	8,7
8	Швейцарія	8,7	9,0
10	Норвегія	8,6	8,6
11	Ісландія	8,5	8,7
11	Люксембург	8,5	8,2
...	134	УКРАЇНА	2,4
134	Філіппіни	2,4	2,3
134...	Гондурас	2,4	2,6

Звісно, в 2010 році показник України у 2,4 бали (134–143 місце серед 178 країн, охоплених індексом) є кра-

Таблиця 3

Індекси сприйняття корупції країн-географічних сусідів України, в 2010 році



¹ Індекс базується на декількох незалежних опитуваннях, у котрих беруть участь міжнародні фінансові та правозахисні експерти, в тому числі з Азіатського та Африканського банків розвитку, Світового банку та міжнародної організації Freedom House. Індекс являє собою оцінку від 0 (найвищий рівень корупції) до 10 (відсутність корупції).

щим за попередній рік, проте чи впливає це принципово на якість боротьби нової української влади з корупцією? Ганебно, однак за цим показником наша держава далеко позаду своїх географічних сусідів [5], за виключенням Росії, яка з показником у 2,1 бали ділить 154–164 позицію (див. табл. 3.)

В 2011 році, незважаючи на прийняття антикорупційного закону, ситуація докорінно не змінилася. Так, у висновку Організації економічної співпраці й розвитку (ОЕСР) від 30.05.2011 зазначено: «Україна провалила план із боротьби з корупцією, і тепер це негативно позначиться на інвестиційних показниках країни».

Відповідно до звіту ОЕСР, основні недопрацювання української влади полягають у відсутності окремого держоргана, який би розслідував корупційні діяння, відсутності регулювання у сфері конфлікту інтересів на держслужбі, публічного контролю за витратою державних засобів і за сферою фінансування політичних партій. Україна стала першою державою-учасником європейської антикорупційної ініціативи, якій експерти понизили ступінь виконання рекомендацій GRECO по трьох пунктах. Ці рекомендації передбачали незалежність органів прокуратури від політичного впливу, визнання корупції кримінальним злочином і введення відповідальності юридичних осіб за корупційні порушення [5].

✎ Таким чином, зростання корупції в сучасних умовах безпосередньо пов'язане з дезорганізацією управління, ослабленням законності в усіх сферах економічного і соціального життя, контрольних і наглядових функцій держави, помилками вищого керівництва держави при виборі стратегії і тактики ринкових перетворень, переоцінкою можливостей ринку.

Досвід боротьби з корупцією як вітчизняний, так і світовий, свідчить, що знищити її повністю, як суспільне явище, неможливо. Реальною метою антикорупційної політики може бути зменшення рівня і локалізація корупції в суспільстві, зміна її характеру, обмеження її впливу на соціально-політичні та економічні процеси. І задля досягнення вказаної мети хотілося б запропонувати наступні рекомендації:

1. Якщо суспільство сповнене корупцією, то вона проникає до політики й починає руйнувати демократію. Якщо ж ми прагнемо боротися з корупцією, то для цього насамперед необхідна політична воля. Грузія – дуже добрий приклад, їй вдалося за три роки зупинити корупцію. І зараз у рейтингу *Transparency International* Грузія на 68 місці, а Україна, на жаль, – набагато далі.

2. Україна потребує системних реформ. Найкраще сполучення для їх проведення (на думку відомого польського реформатора Гжегоша Колодка) – це правильна політика і гарна інституційна структура, а найгірше – зворотній випадок. На жаль, у постсоціалістичних країнах другий випадок має місце набагато частіше.

Досвід трансформаційних країн навчає, що створення інституційної системи набирає розгону тільки тоді, коли нагромаджуються проблеми. В такий момент потреба структурних реформ особливо зростає, про що, перш за все, сигналізує сектор приватного підприємництва, який народжується, а також тиск із зовні.

3. Необхідне реформування законодавчої бази. Антикорупційні закони конче потрібні – оскільки, якщо характеризувати корупцію з точки зору суспільної небезпеки, то встановлювати лише адміністративну відповідальність за корупційні діяння неприпустимо. В чинному законодавстві при характеристиці таких кримінальних злочинів як хабарництво, зловживання владою чи службовим становищем чітко не визначено, що вони є злочинами корупційними. Нове законодавство повинне більш комплексно і конкретно підходити до вирішення цієї проблеми, дати більш повне визначення корупції і чітко встановити види відповідальності в тому числі кримінальної.

4. Тільки налагодження ефективної взаємодії органів влади з інститутами громадянського суспільства сприя-

тиме розвитку останнього, що є однією з найважливіших умов становлення України як демократичної, правової і соціальної держави, яка повинна базуватися на забезпеченні прав і свобод людини та громадянина.

Адже незаперечним є твердження, що ефективна взаємодія інститутів громадянського суспільства з державою дасть можливість поступово обмежити державне втручання в економічне і соціокультурне життя громадян. Розростання держави буде поступово зведене до мінімуму, і остання займе належне їй в умовах сучасного розвитку місце – бути лише функцією суспільства під його постійним і всебічним контролем, що неодмінно значно обмежить корупційні прояви.

Крім того, для впровадження в Україні політики зменшення корупції до безпечного рівня необхідним є вивчення та втілення в життя успішного досвіду інших країн, особливо щодо ефективних політичних, правових та організаційних механізмів як подолання, так і профілактики корупції. Вивчення закордонних програм, які спрямовані на протидію корупції, що довели на практиці свою ефективність, являє собою величезні перспективи для запозичення позитивного іноземного та міжнародного досвіду, особливо за відсутності власного реально діючого механізму протидії корупції.

Література.

1. Янукович В.Ф. Витяг зі стенограми засідання Національного антикорупційного комітету // Прес-служба Президента України Віктора Януковича [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/16974.html>.
2. Аналитический доклад Центра Разумкова // Национальная безопасность и оборона – № 7 – 2009.
3. Запобігання та протидія корупції: навч. посіб. / авт. кол.: А.М. Михненко (кер. авт. кол.), Р.П. Марчук, А.М. Мухров та ін.; за ред. проф. А.М. Михненка. – К.: НАДУ, 2010. – 360 с.
4. Михненко А.М. Коррупция – явление глобальное // Бизнес. – №7. – 14.02.11.
5. Оценочный отчет по Украине / Утвержден GRECO на тридцять втором пленарном засіданні (Страсбург, 19-23 марта 2007) – [Електронний ресурс]: http://www.minjust.gov.ua/files/GRECO_O_091107.doc.
6. Corruption Perceptions Index 2010 – [Електронний ресурс]: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results.