

УДК 340.13

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

ПРИЧИННО-НАСЛІДКОВИЙ КОМПЛЕКС ДЕФОРМАЦІЇ АПАРАТУ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

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

CAUSAL COMPLEX DEFORMATION APPARATUS OF PUBLIC ADMINISTRATION

У статті акцентовано увагу на сутності та практичних проявах корупційних дій і необхідності проведення антикорупційної політики. Здійснено аналіз чинників виникнення кризових корупційних явищ у системі органів державної влади, досліджено причини корупції на основі розкриття природи причинного зв'язку.

In the article attention is accented on essence and practical displays of corruption actions and necessity of realization of anticorruption policy. The analysis of factors of origin of the crisis corruption phenomena is conducted in the system of public authorities, reasons of corruption are investigated on the basis of opening of nature of causal connection.

Ключові слова: корупція, причини, система публічної влади, умови, деформація, корупційні відносини, антикорупційна політика.

Key words: corruption, reasons, system of public power, terms, deformation, corruption relations, anticorruption policy.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Щоб відвести загрозу від національних і економічних інтересів України, її громадянам, необхідна комплексна і ефективна антикорупційна політика, що здійснюється державою і суспільством. Дійсно, Україна не буде здатна забезпечити безпеку своїх громадян, побудувати надійну і ефективну економіку, захистити свій суверенітет, бути конкурентоздатною державою серед країн світової спільноти, якщо буде боротися з наслідками корупції, а не з самою корупцією, оскільки корупція створює умови для проявів тероризму, який є сьогодні найбільш гострою загрозою для безпеки громадян і країни в цілому.

Корупція руйнує усі встановлені правові і демократичні інститути держави і суспільства, і, як відомо, особливо негативно вона позначається на судовій і правоохоронній системах. Корупція впливає руйнівню також на економічну сферу: рушаються необхідні механізми конкуренції, створюються перешкоди свободі підприємницької діяльності, ущемляються права власності громадян, неефективно використовуються бюджетні кошти, необгрунтовано підвищуються ціни [1, с. 172]. Саме корупція не дозволяє реалізувати ті найважливіші економічні і соціальні задачі, які об'єктивно стоять перед країною.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Розкриття обставин, що спричиняють виникнення та розповсюдження корупції, присвячені роботи багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема: М.І. Камлика, О.Г. Кальмана, М.І. Мельника, Ю.Г. Намова, Є.В. Невмержицького, Н.А. Патрушевої, В.В. Побережного, С. С. Рогульського, С. Роуз-Аккерман, Д. Шнайдера.

МЕТА СТАТТІ

Надати аналіз чинників виникнення кризових корупційних явищ у системі органів державної влади, дослідити причини корупції на основі розкриття природи причинного зв'язку та відмінності між категоріями "причини" та "умови".

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Сучасні міжнародні стандарти боротьби з корупцією визначають в якості пріоритетної міри необхідність консолідації зусиль усіх держав у справі розробки дієвих механізмів протидії корупції.

Негативним соціальним явищем, джерелом економічних, політичних і соціальних ризиків для українського соціуму є корупція. Насамперед руйнівна дія корупції проявляється в падінні престижу й авторитету влади на всіх рівнях, руйнуванні моральних основ суспільства, зрощуванні корумпованої частини публічних службовців з тіншовими кримінальними колами, небезпеки розвитку псевдогромадянських соціальних відносин. Соціальні аспекти корупції проявляються в політичній, економічній, культурній та інших сферах життєдіяльності українського суспільства в масштабах, близьких до критичного показника. Вплив корупції на адміністративне й соціальне середовище державних службовців, трансформацію їх моральних норм і цінностей, корпоративну культуру державної служби сьогодні дуже значний.

Аналіз використання терміна "корупція" у вітчизняній літературі свідчить, що вченими висловлюється надзвичайно широке розмаїття думок щодо розуміння суті цього явища. При цьому інколи висловлюються не лише надзвичайно загальні, нечіткі формулювання, а й такі, що виключають одне одного. Інший недолік значної кількості визначень корупції в тому, що як суб'єкт корупційних дій розглядається лише особа, наділена

державною владою — чиновник. Не враховується роль іншої сторони, яка часто добровільно для конкретної (заздалегідь прорахованої) вигоди пропонує хабар, розуміючи, що подібні дії і їх результат позазаконні, мають негативні наслідки [2].

Практичним втіленням проявів зловживань посадовців є [3, с. 106]: хабар; чинення тиску з використанням посадового положення на підпорядковані структури, втручання в діяльність інших державних і недержавних органів, вимогу надання інформації; надання переваги заявникам, конкурсантам, не заснованого на об'єктивному аналізі і підготовці рішення, ринок чиновницьких послуг; використання службової інформації; відмова від дачі інформації; незаконне користування державним (муніципальним) майном; економічно не виправдане розпорядження державним (муніципальним) майном, у тому числі закріпленим на правах господарського ведення і оперативного управління; участь державного службовця в підприємницькій діяльності, зайняття іншою оплачуваною діяльністю; перехід державного службовця на роботу в підвідомче підприємство або установу, як правило, на керівні посади; подарунки, послуги вищестоящим посадовим особам за просування по службі.

Очевидно, що подібні негативні відхилення від нормального рівня функціонування системи публічної влади деструктивно відбиваються на темпах і напрямках розвитку держави, створюють передумови для неприйняття влади широкими шарами населення.

Нині практична реалізація впровадження дієвої системи протидії корупції пов'язана з розробкою інституту адміністративних процедур, активного використання громадських стримуючих чинників, що акумулює можливість: контроль громадян і юридичних осіб за діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування, регламентуючий механізм взаємодії суспільства і держави тощо. Проте подібні заходи є лише частиною антикорупційної політики, яка повинна знайти законодавче закріплення в спеціальному законі про протидію корупції.

Для боротьби з корупцією і хабарництвом необхідні глибокі перетворення. Передусім слід звернути увагу на ті, що саме дозвольні і розподільчі функції чиновника, успадковані від радянської епохи, породжують корупцію. Ці функції мають бути зведені до мінімуму. Сучасний чиновник має бути передусім високопрофесійним технократам. Необхідно розробити так звані адміністративні регламенти, в яких має бути чітко прописана компетенція чиновника будь-якого рівня і рангу [4, с. 87].

Слід зазначити, що категорії "причинний зв'язок", "причини" вироблені в процесі філософського осмислення закономірностей існування, розвитку, взаємозв'язку різноманітних предметів, явищ і процесів. Філософи звертають увагу на те, що поняття закономірності ширше від причинності, що не всі закономірні, стійко повторювані зв'язки є причинними. Зокрема, не можна плутати з причинними такі необхідні зв'язки, як зв'язок у часі (зв'язок дня і ночі, пір року), зв'язок між протилежностями, між властивостями і сторонами одного і того ж явища, функціональні зв'язки та багато інших. На відміну від вказаних варіантів, причинним зв'язком є лише такий зв'язок між явищами, за якого одне з них з необхідністю породжує інше. У цьому сенсі причинний зв'язок досить часто іменують генетичним зв'язком. Важливо також підкреслити саме безпосередній зв'язок між певними явищами.

Більш доцільно під час дослідження причинно-наслідкових зв'язків розрізняти причини та умови певних процесів і явищ. Це питання є дискусійним, проблема співвідношення причин і умов остаточно в філософії не вирішена. Отже, при тому, що все у світі пов'язане і взаємообумовлене, серед усіх існуючих зв'язків слід виділяти причинні, які безпосередньо породжують наслідки, і всі інші, які не породжують наслідків. До останніх відносяться і зв'язки обумовлювання, які можуть

сприяти дії причини, але без неї породити певне явище не здатні [5, с. 89].

З'ясування вказаних моментів дозволяє перейти до аналізу причин і умов корупції, тобто обставин, факторів, які, з одного боку, безпосередньо породжують корупційні практики, а з іншого, — сприяють їх поширенню, поглибленню, видозміні.

Для розробки функціонуючого механізму боротьби з корупцією, обов'язковим є встановлення причин, що породжують такі значні деформації апарату публічної адміністрації. У числі подібних можна виділити [3, с. 105]:

- 1) перехід від централізованої системи управління економікою до ринкової, децентралізованої, що залучає в активній політичній та економічній процеси величезні маси людей;
- 2) відсутність розроблених економічних регулятивних механізмів, інфляція, сприяюча певному типу економічної поведінки, розрахованої на миттєву перспективу — ризиковану вигоду;
- 3) посилення податкового тягаря, що поширює зону тіньової економіки;
- 4) політична нестабільність; відсутність чітких правових гарантій, закритість і непідконтрольність влади;
- 5) недосконалість законодавства і його неадаптованість до нових умов розвитку;
- 6) неефективність інститутів влади, їх нездатність до здійснення покладених на них функцій; відсутність належної правової підготовки державних службовців;
- 7) низький рівень громадянської самосвідомості, обумовлений спадом соціальної активності громадян, розчаруванням в реформах, що проводяться;
- 8) відсутність демократичних політичних традицій, що перешкоджає розвитку інститутів громадянського суспільства;
- 9) слабкість судової і правоохоронної системи.

Серед причин корупції в Україні часто згадується "радянська спадщина". До певної міри це твердження не суперечить дійсності. Розростання величезного апарату контролю за виробництвом і розподілом, поширення тіньової економіки, що почалося ще в період процвітання планової системи, відмова України від проведення люстрації тобто заборони колишнім компартійним діячам займати відповідальні посади в урядових структурах нової держави, створили сприятливі умови для перерозподілу власності і перетворення влади на чи не єдине джерело збагачення. Номенклатура нової Української держави зберегла за собою право на контроль за розподілом — тепер уже не продукції та пільгових путівок, а доступу до участі в приватизації, вигідних державних замовлень та кредитів [2].

У психології особистості виокремлюють три основні теоретичні напрями, за допомогою яких здійснюється аналіз причин корупційних відносин: факторна теорія, ситуаційна теорія і компенсаторна теорія.

Факторна теорія акцентує увагу на чинниках, що викликають схильність індивіда до корупції. Зокрема в рамках даної теорії виокремлюються макрфактори (історичні передумови розвитку країни, менталітет народу, характер взаємин народу і влади, антикорупційна політика держави, ступінь соціальної диференціації) та мікрфактори (характер виховання, цінності індивіда, частота попадання в корупційні взаємодії, вплив соціального еталона, ставлення до релігії тощо). На відміну від факторної, ситуаційна теорія відстоює гіпотезу про відсутність в індивіда постійного ставлення до корупції. У кожній ситуації і корупціонер, і хабародавець приймають рішення про свою участь в корупційній взаємодії з урахуванням деяких чинників: рівня власної вигоди, рівня власного ризику, рівня власних моральних витрат. Суть компенсаторної теорії полягає в тому, що учасник корупційних відносин розглядає корупційний зв'язок як компенсацію за порушення принципів соціальної справедливості (незаконне збагачення інших індивідів, низький рівень життя, нестабільність держави тощо) [5, с. 91].

Основною причиною виникнення корупційних практик є деформація ціннісної складової свідомості людини. Прийняття рішення — порушити чи не порушити закон — залежить від питомої ваги цінностей, що перебувають у конфлікті. В тому разі, якщо вказані цінності і мотиви переходять з розряду лабільних та ситуативних у розряд стабільних, таких, що утворюють "сенси життя" людини, можна говорити про соціально-нормативну деформацію особистості. Внаслідок цього відбувається відхилення поведінки особи від позитивних варіантів, підтримуваних офіційно встановленим правопорядком, які відображають визнані в суспільстві цінності.

Другою важливою причиною корупції необхідно вважати недоліки законодавства, вади нормативно-правової системи, які не дають змоги зацікавленим особам реалізувати свій інтерес у законний спосіб. Такий стан законодавства дозволяє вести мову про його корупціогенність.

Звісно, корупція виникає і розвивається під впливом багатьох факторів, проте не всі з них можна назвати причинами корупції і слід вважати не причиною, а умовою корупції.

Умови корупції — це фактори, які безпосередньо не викликають виникнення корупційних практик, але сприяють дії інших чинників — причин корупції, виступають у ролі катализатора останніх. Умови корупції слід розподілити на групи [5, с. 93]:

Економічні умови, які посідають чільне місце у системі факторів корупції. До них, зокрема, відносяться:

- стихійний характер господарських зв'язків, відсутність цивілізованої ринкової економіки і нормальної конкуренції між її суб'єктами;

- інфляція, яка посилює диспропорції в економіці, призводить до кризи державних фінансів, значно активізує спекуляцію, знижує життєвий рівень населення;

- відсутність продуманої, економічно обгрунтованої системи оподаткування та розподілу зібраних податків;

- наявність тіньової економіки;

- низька оплата праці державних і муніципальних службовців, особливо в середньому, найбільш масовому секторі обслуговування, яка провокує їх на пошук і створення додаткових незаконних джерел доходу.

Політичні умови:

- політична нестабільність, яка формує почуття невпевненості серед чиновників різного рівня та у бізнес-середовищі;

- надмірна політизація державного управлінського апарату;

- низький рівень політичної культури суспільства, що знаходить свій прояв, зокрема, в процесі виборів, коли відбувається купівля голосів виборців або використовується популізм як засіб досягнення політичної мети;

- бюрократична традиція політичної влади, коли більшість населення є відчуженою від процесу управління державою та знаходиться у повній залежності від волі чиновництва;

- нерозвиненість громадянського суспільства, яке повинно здійснювати постійний контроль за діяльністю державних органів, органів місцевого самоврядування та посадових осіб;

- відсутність політичної волі у керівництва держави вести послідовну боротьбу з корупцією.

Соціокультурні умови:

- особливості історичного розвитку суспільства, тривала практика "підношень" представникам влади з боку населення;

- особливості національного менталітету, поширення у масовій свідомості уявлень про припустимість, ефективність та невідворотність корупційних зв'язків;

- морально-ціннісна криза суспільної свідомості, яка спричиняє зміну уявлень людей про соціальні норми і соціальні аномалії;

- правова безграмотність громадян, погане знання своїх прав, гарантій механізмів та процедур їх реалізації,

що створює підґрунтя для зловживання посадовими особами своїми повноваженнями.

Організаційно-управлінські умови:

- непродумана, заплутана структура державного апарату, що супроводжується дублюванням повноважень, надмірним зростанням кількості управлінців, відсутністю ефективної системи стримувань і противаг між гілками влади;

- відсутність відкритості та підзвітності посадових осіб, реальних механізмів контролю за їх діяльністю;

- наявність конфлікту інтересів;

- недостатній професійний рівень та рівень матеріально-технічного устаткування працівників правоохоронних органів, відсутність належної взаємодії та координації діяльності правоохоронних і контролюючих органів з питань протидії корупції.

Організаційні аспекти боротьби з корупцією мають виняткове значення в справі практичної реалізації антикорупційної діяльності. У Україні доки не склалося відносно надійною організацією для боротьби з корупцією, особливо у вищих ешелонах влади, організацією ефективною, реальною, незалежною від виконавчої влади і підпорядкованою тільки закону. І це є одним з головних недоліків протидії корупції в цілому. Корупціонери — грамотні і інформовані люди, які скоюють свої злочини не від незнання законів, а від глибокого усвідомлення безкарності корупції в країні.

Реальна організація антикорупційної діяльності повинна включати [4, с. 87]: розгалужений соціально-правовий контроль діяльності державних службовців; реальну підзвітність державних службовців; реальну декларовану відкритість (прозорість) процесу рішення, що приймаються ними; істотне скорочення числа чиновників; значне звуження дискреційних повноважень чиновників; антикорупційне законодавство, що розроблено на належному рівні; реально незалежні і дієздатні правоохоронні структури; реально незалежні і відповідальні суди; інші організаційні умови.

Важливим елементом що відповідає системі протидії повинні служити заходи, спрямовані на створення ясної процедури діяльності публічної адміністрації [3, с. 105]: прийняття процедур або правил, дозволяючих населенню отримувати в належних випадках інформацію про організацію, функціонування і процеси ухвалення рішень публічної адміністрації і з належним врахуванням захисту приватного життя і особистих даних про рішення і юридичні акти, що зачіпають інтереси населення; спрощення адміністративних процедур в належних випадках для полегшення публічного доступу до компетентних органів, що приймають рішення; публікація інформації, яка може включати періодичні звіти про безпеку корупції в публічній адміністрації.

Вищезгадані напрями удосконалення механізму боротьби з корупцією актуальні для усіх країн, у тому числі і України, активно залученої в розробку концептуально нової моделі публічного управління, заснованої на прийнятті і реалізації інституту адміністративних процедур.

Через системність корупції і складності протидії її проявам програми і конкретні проекти подолання корупції як соціального явища мають бути орієнтовані на відносно тривалі терміни дії. Якщо корупційні зв'язки і стосунки в Україні формувалися впродовж століть і вже стали невід'ємними елементами державного і муніципального управління, ведення бізнесу і приватного життя громадян, то навряд чи можна розраховувати на масовий перехід до стереотипів свідомості і поведінки, що різко обмежують або виключають корупційні прояви в усіх цих сферах.

Корупційні прояви повністю неможливо виключити ніколи, але це не може бути виправданням неефективності протидії їм. Ситуація може бути описана як багато в чому аналогічна боротьбі із злочинністю: повністю її зжити неможливо, але є суспільства, де її рівень настільки низький, що вона не сприймається як пробле-

ма, не створює істотних перешкод для розвитку суспільства, економіки, держави. Реальною метою протидії корупції може стати зниження її рівня до такого, який не буде перешкодою для розвитку країни, нашого суспільства, економіки, політики, державного і муніципального управління.

Адміністративна реформа має бути спрямована на досягнення цілей [6, с. 93]:

— підвищення якості і доступності державних послуг;

— обмеження втручання держави в економічну діяльність суб'єктів підприємництва, у тому числі припинення надмірного державного регулювання.

Для досягнення цих цілей передбачається рішення наступних завдань: впровадження в органах виконавчої влади принципів і процедур управління за результатами; розробка і впровадження стандартів державних послуг, що надаються органами виконавчої влади, а також адміністративних регламентів в органах виконавчої влади; оптимізація функціонування органів виконавчої влади і введення механізмів протидії корупції в сферах діяльності органів виконавчої влади; прозорість діяльності органів виконавчої влади; модернізація системи інформаційного забезпечення органів виконавчої влади; формування необхідного організаційного, інформаційного, ресурсного і кадрового забезпечення адміністративної реформи, удосконалення механізмів поширення успішного досвіду державного управління.

Невід'ємною складовою реформування системи державної служби є становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби, яка повинна базуватися на особистих професійних заслугах державних службовців. Саме їх повинні оцінювати спеціальні комісії, уповноважені на складання списків резерву на посади керівників державних органів. Для здійснення систематичного контролю за проходженням державної служби та професійними досягненнями державних службовців передбачається запровадження системи оцінок під час щорічного підбиття підсумків виконання державними службовцями своїх обов'язків і завдань. Висновки атестаційних комісій є підставою для просування по службі за умови дотримання державними службовцями загальних правил поведінки. Стратегія реформування системи державної служби в Україні містить положення про активізацію роботи щодо запобігання проявам корупції та іншим правопорушенням шляхом запровадження періодичної ротатії кадрів на окремих посадах, а також спеціальних перевірок щодо осіб (за їх згодою), яких пропонують на відповідальні посади [2].

Представляється важливим реалізувати і інші об'єктивні пропозиції і міжнародні рекомендації, що спрямовані на формування в країні ефективної антикорупційної політики. Сюди можна віднести і формування державного координаційного органу, наділеного спеціальною компетенцією, і розширення круга суб'єктів, що мають право законодавчої ініціативи з питань боротьби з корупцією хуце. Сучасна термінологія концепції адміністративної реформи дозволяє заключити, що дослідження адміністративних процедур повинне базуватися не лише на розумінні останніх в якості правового зразка діяльності органів публічної адміністрації, але і визнанні їх невід'ємною частиною системи протидії корупції [4, с. 89]. Послідовне залучення структур громадянського суспільства в управління справами держави створює основу для мінімізації проявів корупційних правопорушень.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що корупцію в системі апарату публічної адміністрації можна визначити як зловживання державною владою посадовою особою, а також керівником чи службовцем органу державної влади для одержання будь-яких незаконних вигод для себе чи інших осіб, пов'язаних із

проходження державної служби. Причинами корупції в системі органів державної влади можна визначити: зрощування державного апарату з підприємницькими і комерційними структурами, формування їхніх ділових відносин поза межами правового поля; ставлення громадськості до існування корупції та сприяння її розвитку; складність урядової структури бюрократичних процедур; лобювання прийняття та зміни нормативно-правових актів; відсутність належного механізму здійснення ротатії кадрів; низький рівень оплати праці та надання соціальних послуг.

Отже, формування і реалізація антикорупційної політики залежить від послідовного встановлення причин і умов корупції, чіткого виокремлення перших від других. Змішування вказаних категорій може призвести до неправильного визначення пріоритетів протидії корупції, внаслідок чого основні зусилля будуть спрямовані на другорядні фактори, а ключові причини корупції залишаться поза увагою. Вдосконалення економічної та політичної системи, проведення адміністративних реформ є, безумовно, важливими антикорупційними заходами, але без системного усунення недоліків законодавства та деформації правосвідомості вони не здатні суттєво змінити ситуацію з розповсюдженням корупційних відносин в суспільстві.

Література:

1. Чирков Д.К. О проблемах и перспективах борьбы с коррупцией в современной России: размышления на актуальную тему / Д.К. Чирков, Г.И. Райков // "Актуальные проблемы экономики и права", 2010. — № 4. — С. 170—173.
2. Побережний В.В. Сутність та причини корупції в системі органів державної влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10pvvodv.pdf>
3. Малявина Н.Б. Административные процедуры как средство борьбы с коррупцией / Н.Б. Малявина // Вестник ЮрГУ, Серия "Право". — Выпуск 14. — 2008. — № 8. — С. 105—106.
4. Юхачев С.П. Экономический инструментарий борьбы с коррупцией / С.П. Юхачев // Вестник, 2009. — № 2 (26). — С. 86—89.
5. Кушнар'ов І. Причини та умови корупції / І. Кушнар'ов // Вісник ХНУВС, 2013. — № 1 (60). — С. 88—96.
6. Сенчукова Л.О. Методологические аспекты борьбы с коррупцией на региональном уровне (на примере Калининградской области) / Л. О. Сенчукова // Вестник Калининградского юридического института МВД России. — 2008. — № 1 (15). — С. 92—97.

References:

1. Chirkov, D. K. and Rajkov, G. I. (2010), "On the problems and prospects of combating corruption in modern Russia: Reflections on the current topic", *Aktual'nye problemy jekonomiki i prava*, vol. 4, pp. 170—173.
2. National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (2014), "Nature and causes of corruption in the system of state power", available at: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10pvvodv.pdf> (Accessed 2 November 2014).
3. Maljavina, N. B. (2008), "Administrative procedures as a means to fight corruption", *Vestnik JuurGU*, no. 14, vol. 8, pp. 105—106.
4. Juhachev, S. P. (2009), "Economic instruments the fight against corruption", *Vestnik*, vol. 2 (26), pp. 86—89.
5. Kushnar'ov, I. V. (2013), "Causes and conditions of Corruption", *Visnik HNUVS*, vol. 1 (60), pp. 88—96.
6. Senchukova, L. O. (2008), "Methodological aspects of the fight against corruption at the regional level (for example, the Kaliningrad Region)", *Vestnik Kaliningradskogo juridicheskogo instituta MVD Rossii*, vol. 1 (15), pp. 92—97.

Стаття надійшла до редакції 09.11.2014 р.