

УДК 328.185:32.001

ПРОТИДІЯ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ: ІНСТИТУТИ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ

Вадим Асафайло

*Національний університет «Одеська юридична академія»,
факультет психології, політології та соціології,
кафедра політичних теорій
вул. Академічна, 2, 65009, м. Одеса, Україна*

Статтю присвячено дослідженню проблеми політичної корупції. Визначено, що протидія політичній корупції передбачає інституційний та організаційний напрями, які взаємно доповнюють один одного. В Україні створено антикорупційну інфраструктуру, яка складається із НАБУ, САП та НАЗК, ухвалено закон щодо створення Вищого антикорупційного суду. Натомість без зміни правил гри (інституціональних умов) діяльність нових органів не буде ефективною. Визначено напрями подальшої демократизації політичних інститутів, які мають сприяти протидії політичній корупції в Україні: перехід від змішаної виборчої моделі до пропорційної, консенсус еліт, розвиток парламентаризму, співпраця з міжнародними організаціями.

Ключові слова: протидія політичній корупції, політична корупція, політичні інститути, антикорупційна інфраструктура, організації, неінституціоналізм.

Постановка проблеми. Сучасний етап демократизації політичної системи України має власну специфіку, яка обумовлена анексією частини території та тривалим збройним конфліктом на сході, загостренням економічних проблем і падінням життєвого рівня різних соціальних груп і класів. В умовах, коли держава потребує демократичних перетворень одночасно з підвищенням рівня безпеки та обороноздатності, особливого значення набуває протидія політичній корупції. Лише системна боротьба з політичною корупцією здатна забезпечити ефективність діяльності влади, тому вона має вестись на декількох взаємодовнюючих напрямках одночасно: інформаційному, правовому, політичному, економічному тощо. Протидія політичній корупції в Україні відбувається в комунікативному, організаційному та інституційному вимірах.

З огляду на важливість політичних інститутів та організацій у процесі боротьби з корупцією варто зазначити, що визначенню їхньої ролі як засобу системного забезпечення демократичних реформ під кутом зору неінституціоналізму приділяється недостатньо уваги. Це стосується як політологічних досліджень, так і міждисциплінарних студій. Відсутнє єдине розуміння ролі інститутів та організацій у процесі здійснення демократичних реформ, взаємодії з громадянським суспільством, економічною та соціальною сферами. Натомість стає дедалі більш очевидним, що саме інституційний та організаційний виміри протидії політичній корупції є ключовими.

Складність інституціональних реформ і суперечливий досвід їх реалізації після подій 2004 та 2013–2014 років актуалізують політологічні дослідження оптимізації інституціонального дизайну політичного простору та визначення напрямів підвищення ефективності діяльності як окремих політичних інститутів у процесі протидії політичній корупції, так і покращення результатів їх взаємодії. Надії суспільства на швидку демократизацію політичних інститутів і подолання корупції (або хоча б зниження її рівня, порівняно з попередніми роками) не справдилися повною мірою. Це вимагає переосмислення під кутом

зору неоінституціоналізму ролі політичних інститутів та організацій щодо протидії політичній корупції в Україні в умовах демократизації суспільства, пояснення причин успіхів і поразок на цьому шляху та прогнозування подальших змін. Проведення інституціональних реформ у полі антикорупційної діяльності ускладнюється їхньою фрагментарністю, дефіцитом політичної волі та адміністративної свободи й рішучості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Пошук ефективних засобів реформування політичних інститутів та організацій задля забезпечення протидії політичній корупції потребує звернення до неоінституціональних теорій, які пропонують пояснення раціональної ролі політичних інститутів та організацій у суспільствах «відкритого» та «закритого» доступу.

Теорії, які розмістили в центрі дослідницької уваги економічні та політичні інститути, з'явилися ще в першій половині ХХ століття. До батьків-засновників інституціоналізму в економічній та політичній теорії зараховують Т. Веблена й Дж. Коммонса. Інститути розглядаються як засоби економії транзакційних витрат, натомість поза увагою залишається те, що діяльність інститутів та організацій може бути спрямована на отримання зиску (як економічного, так і політичного), а не лише на захист суспільного блага. Якраз спробам подолати цю прогалину в економічному аналізі присвячено праці неоінституціоналістів, передусім Р. Коуза, Г. Саймона, Д. Норта, О. Вільямсона, Г. Петерсона, Д. Марч, Й. Олсена.

В основі неоінституціоналізму є принцип методологічного індивідуалізму, теорії обмеженої раціональності в діяльності інститутів та опортуністичної поведінки. Новий інституціоналізм об'єднує декілька підходів, представники яких, спираючись на спільні ключові положення, розробляють окремі теоретичні напрями. Йдеться про теорію публічного вибору (Дж. Б'юкенен, Г. Таллок, М. Олсон та інші), теорію прав власності (Р. Коуз, А. Алчіані, Г. Демсец та інші), теорію відносин агентів (Л. Гурвіц, В. Меклінг, М. Дженсен та інші), транзакційний підхід і концепцію інституціональної еволюції (І. Барцель, С. Чен, Д. Норт, Дж. Воліс, Б. Вайнгаст та інші).

Далі відбулась експансія теорії нового інституціоналізму на предметне поле інших наук, зокрема політології. У межах неоінституціоналізму працювали такі зарубіжні політологи, як С. Роккан, Х. Лінц, А. Степан, Т. Скокпол, а його вплив явно відчувається у роботах Р. Даля, Г. О'Доннелла, Ф. Шміттєра, С. Ліпсета, Р. Патнама та інших учених.

Серед українських дослідників теорія неоінституціоналізму використовується з метою пояснення складнощів демократизації пострадянської країни, ролі інституційного чинника в гальмуванні реформ. Неможливо виконати завдання подолання політичної корупції без вирішення концептуального питання щодо «...перетворення раціональних дій індивідуальних і колективних політичних акторів на колективну раціональну дію із задоволення суспільного інтересу: <...> Відкритим залишається питання: як спрямувати раціональні дії егоїстичних акторів на забезпечення всеохоплюючого інтересу? Причому зробити це необхідно в рамках гарантування демократичних прав і свобод громадян» [13, с. 29].

Теорія неоінституціоналізму дає змогу подолати обмеження транзитології та інституціональної теорії щодо дослідження переходу України до демократії та ринкової економіки. Варто зазначити, що неоінституціоналізм «набирає обертів» в українському політологічному дискурсі. До кола дослідників, які використовують елементи теорії неоінституціоналізму, можна зарахувати В. Андрусіва, Т. Грозицьку, А. Колодій, Е. Мамонтову, Ю. Мацієвського, А. Романюка, О. Фісуна та інших учених.

Метою статті є дослідження ролі політичних інститутів та організацій у процесі протидії політичній корупції в Україні.

Виклад основного матеріалу. Інститути інтерпретуються як відповідні правила та певні обмеження, які мають історичну та соціальну природу, спонтанно виникають

у процесі соціальної взаємодії та/або цілеспрямовано формуються елітами. Створення організацій у процесі органічної модернізації суспільства – це наслідок процесу формалізації інститутів. З іншого боку, як показує досвід навздогінної модернізації деяких європейських країн або демократизації посткомуністичних суспільств, нові організації можна створити досить швидко, а от відповідні інститути формуються (трансформуються) протягом десятиліть, адже вони мають увійти у тканину політичного та повсякденного життя.

Специфіка українського досвіду формування інституту корупції обумовлена історично, її джерело – тоталітарна політична та економічна система радянського зразка. За більш ніж 70 років перебування у складі СРСР українське суспільство, пройшовши через масові репресії, голодомори та війни, зрештою, змушено було призвичаїтись до радянських інститутів.

Варто погодитись із думкою В. Полохала, яка була висловлена в середині 90-х років минулого століття та пройшла перевірку часом: «... український тип посткомунізму постає не як перехід до демократії, а як наслідок еволюції колишньої радянської політичної системи, як певна логічна та природна інерція комуністичної історії» [6, с. 15].

Песимізм стосовно швидкого реформування вітчизняної політичної системи відповідно до «легал» демократичних країн ґрунтується на тому, що новим організаціям не вдається відразу змінити правила гри, організації програють інститутам. Повною мірою це стосується й протидії політичній корупції: нові організації (державні антикорупційні органи, організації громадянського суспільства та інші) не здатні швидко та ефективно змінити правила гри, вони змушені діяти у старих інституційних умовах. До того ж українське суспільство характеризується традиційно низьким рівнем довіри до державних органів. За результатами соціологічного дослідження «Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральних орієнтацій», проведеного соціологічною службою Центру Разумкова з 21 по 26 квітня 2017 року, серед інститутів держави та суспільства найбільшу довіру громадян мають волонтерські організації (ім довіряють 66 % опитаних), Церква (63,3 %), Збройні сили України (55,9 %), Національна гвардія України (49 %), добровольчий рух (територіальна оборона) (45,2 %)... Президенту України довіряють лише 22 % опитаних, не довіряють – 71,9 %, Уряду – відповідно 12,8 % і 81,9 %, Національному банку – відповідно 11,7 % і 81,5 %, Верховній Раді – відповідно 9 % і 86,6 %, прокуратурі – відповідно 9,5 % і 83,3 %, судам – відповідно 7 % і 86,6 %. Національному антикорупційному бюро України довіряють 21,3 % опитаних, не довіряють – 64,8 % [9].

Суспільство важко переконати в необхідності тих чи інших нових організацій (навіть спрямованих на боротьбу з корупцією), а також у їхній ефективності та спрямованості діяльності на служіння суспільному благу, а не егоїстичним інтересам окремих політичних гравців і груп. Це зумовлено номенклатурним характером діяльності посткомуністичних органів влади в Україні (коли в центрі уваги, як і за радянських часів, перебувають інтереси бюрократії) та відсутністю балансу й чіткого розподілу повноважень щодо антикорупційної діяльності між інститутами державної влади (Президент, парламент, уряд), антикорупційними організаціями, між центром і регіонами.

Від шляхів (ре-)формування політичних інститутів та організацій, процедури їх взаємодії між собою та із суспільством залежить тип політичного режиму, який обере Україна – авторитарний або демократичний. Отже, одним із головних завдань реформ стає забезпечення протидії політичній корупції, розширення інституційних та організаційних можливостей щодо здійснення антикорупційної політики та управління в інтересах широких верств населення.

У посткомуністичних країнах політична корупція – це інституційне явище, яке спирається на посттоталітарну соціальну систему та живиться за кошт пострадянської економіки. Створені останнім часом антикорупційні організації змушені діяти всупереч сформованим правилам політичної та економічної гри.

Навпаки, у країнах ЄС корупцію пов'язують із діями окремих політиків та організацій, вона не є інституціональною. Зокрема, про це свідчать результати соціологічних досліджень «Євробарометр» (регулярні соціологічні дослідження, які здійснюються під егідою Європейської комісії з 1974 року). За цими даними, «68 % європейців вважають, що корупція є поширеним явищем у їхній країні <...> Водночас лише 2 % опитаних особисто піддавались корупції, а 3 % – були свідками корупційних дій» [3]. Це означає, що в повсякденному житті більшість європейців не стикається з явищем корупції, а про корупційні скандали, пов'язані з політикою, дізнаються з повідомлень мас-медіа.

Варто навести приклад: «Один із найуспішніших прикладів боротьби з корупцією – Естонія – досягла цього, не створюючи окремих органів <...> Створення антикорупційних органів не забезпечує гарантованого викорінення корупції. Навіть більше – успішна боротьба можлива й без таких органів. Проте якщо у країні корупція є досить поширеним феноменом, створення окремих автономних органів може бути необхідним» [3].

За даними дослідження Transparency International «Індекс сприйняття корупції» (CPI), Україна здобула 30 балів (зі 100 можливих) за 2017 рік і піднялась у рейтингу на 1 позицію, посівши 130 місце зі 180 країн [2].

Успіхи держави у процесі протидії корупції пов'язуються, насамперед, зі створенням відповідних організацій, які мають забезпечувати боротьбу з політичною корупцією.

В Україні було сформовано антикорупційну інфраструктуру, яка складається з таких органів:

- Національного антикорупційного бюро України (розслідування корупції серед чиновників топ-рівня, сайт: <https://nabu.gov.ua>);
- Національної агенції з питань запобігання корупції (розслідування корупційних дій усіх інших чиновників, сайт: <https://nazk.gov.ua>);
- Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (нагляд за діяльністю НАБУ та допомога слідчим НАБУ) [8];
- Вищого антикорупційного суду. Закон про Вищий антикорупційний суд був прийнятий ВР України 7 червня 2018 року, а вже 11 червня 2018 року його підписав Президент України [7].

Але постійні складнощі та протиріччя в їхній діяльності та взаємодії, які стають публічними та перетворюються на медіа-скандали, свідчать про недостатню ефективність застосування лише організаційного підходу щодо протидії політичній корупції в Україні.

Дискусії, які розгорнулись в українському істеблішменті з приводу Вищого антикорупційного суду, є одним із яскравих прикладів того, як створення антикорупційного органу стикається з інституціональним спротивом. Через невідповідність наявних інститутів («правил гри») демократичним принципам і нормам уся антикорупційна інфраструктура створювалась під зовнішнім тиском. Для підтвердження цього можна навести лише декілька заголовків провідних медіа: «Рада створила антикорупційний суд: чим невдоволений Захід?» [11], «США наполягають на змінах до закону про Антикорупційний суд – Держдепартамент» [10], «ЄС очікує від України поправок до закону про антикорупційний суд» [1].

Для реальних інституціональних змін як трансформацій правил гри державі та громадянському суспільству необхідно наполегливо працювати в інформаційному полі й формувати відповідну громадську думку, змінювати структуру економічних відносин через приватизацію та дерегуляцію, долати етатизм і патерналізм. Деякі важливі кроки вже було зроблено. Йдеться про запровадження реєстру електронних декларацій, реформу системи державних закупівель на основі ProZorro, дерегуляцію окремих секторів економіки.

У процесі протидії політичній корупції в Україні на зміну усталеним нормам поведінки, традиційним цінностям і посткомуністичним моделям політичної взаємодії прихо-

дять інші, які потребують легітимації у громадській думці та політичному дискурсі. Інституціональні реформи в посткомуністичних умовах потребують створення та забезпечення ефективної діяльності антикорупційних органів.

Очевидно, що в умовах посттоталітарного суспільства виникають організовані групи, діяльність яких полягає в захисті власного інтересу за кошт усього суспільства. Це феномен «безбілетництва», який описує М. Олсон [5]. Ці групи перекладають на суспільство власні транзакційні витрати, отримуючи монопольний доступ до політичних, економічних, інформаційних ресурсів країни.

Політична корупція – не причина, а наслідок монополізації власності, спотворених політичних відносин між владою та суспільством, неподоланої радянської системи розподілу та перерозподілу суспільних благ.

Варто погодитись із тим, що «впровадження необхідних реформ ускладнюється не лише активізацією прямих, публічних опонентів, але й «тихим», тіньовим спротивом тих, хто мав би реалізовувати обраний політичний курс. Ідеться про опортуністичну поведінку частини правлячих еліт, які намагаються отримати односторонні преференції та переваги, декларуючи при цьому необхідність досягнення спільного блага. Реформи завжди приймають виклик із боку опортуністів, які прагнуть реалізувати власні інтереси не відкрито та публічно, а діють підступно» [12, с. 203].

Звичайно, організації також впливають на правила гри, до якої призвичаїлись та яку відтворюють актори політичної взаємодії. Але вони діють не у вакуумі. Без вирішення фундаментальних протиріч посткомуністичної політики годі розраховувати на швидке подолання політичної корупції. Ідеться про протиріччя між приватними інтересами, на реалізацію й захист яких якраз і спрямована корупційна діяльність політиків, та суспільним благом.

Висновки. Отже, антикорупційні органи пострадянських країн діють в умовах інституціонального спротиву та темпорального дефіциту. Вони змушені постійно шукати «швидкі», а тому й не зовсім адекватні відповіді на виклики часу: економічні та соціальні, управлінські та електоральні, ідеологічні та історичні. Це ставить під сумнів не лише легітимність демократичних організацій у пострадянських країнах, а й змушує переосмислити традиційні теоретичні концепції щодо інтерпретації ролі політичних інститутів та організацій у процесі протидії політичній корупції.

Водночас на основі аналізу створення та діяльності організацій антикорупційної інфраструктури можна визначити напрями подальшої демократизації політичних інститутів.

По-перше, вдосконалення антикорупційного законодавства з використанням кращого європейського досвіду. По-друге, перехід від змішаної виборчої системи до пропорційної. Це не лише дасть змогу структурувати парламент відповідно до реального партійного представництва, а й посилити роль партій в урядуванні, перевести діалог еліт у площину партійних програм та ідеологій. По-третє, велике значення для зміни правил гри у процесі протидії політичній корупції має консенсус еліт. На нашу думку, цьому буде сприяти перехід від парламентсько-президентської до парламентської форми правління. По-четверте, продовження та посилення співпраці щодо протидії політичній корупції з демократичними країнами та міжнародними організаціями.

Список використаної літератури

1. ЄС очікує від України поправок до закону про антикорупційний суд. DW. 09.07.2018. URL: <https://www.dw.com/uk>.
2. Індекс сприйняття корупції 2017. Transparency International Україна. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2017/>.

3. Мініч Р. Боротьба з корупцією: чого вчить досвід ЄС. Європейська правда. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/07/3/7083870/>.
4. Норт Д., Волліс Дж., Вайнгест Б. Насильство та суспільні порядки. Основні чинники, які вплинули на хід історії / Пер. з англ. Т. Цимбал. К.: «Наш формат», 2017. 352 с.
5. Олсон М. Влада і процвітання. Подолання комуністичних і капіталістичних диктатур / Пер. з англ. А. Іщенко. К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. 174 с.
6. Полохало В. Політологія посткомуністичних суспільств в Україні і Росії (До методології політичного аналізу). Політична думка. 1998. № 2. С. 9–22.
7. Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 7 червня 2018 р. № 2447-VIII. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2447-viii>.
8. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII, редакція від 8 липня 2018 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
9. Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації: результати соціологічного дослідження. Центр Разумкова. URL: <http://razumkov.org.ua/uploads/socio/Press0417.pdf>.
10. США наполягають на зміні закону про Антикорупційний суд – Держдепартамент. Українська правда. 27.06.2018. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2018/06/27/7184653/>.
11. Червоненко В. Рада створила антикорупційний суд: чим невдоволений Захід? BBC News Україна. 21 червня 2018. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-44547981>.
12. Яковлев Д. Опортуністична поведінка як складова політичних реформ. Людина, суспільство, політика: актуальні виклики сучасності: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 22–23 травня 2014 р.) / За заг. ред. докт. юрид. наук, проф. В.М. Дрьоміна. Одеса, 2014. С. 202–204.
13. Яковлев Д. Раціональний вибір політичних акторів як фундаментальна умова переходу до демократії. Актуальні проблеми політики. 2012. № 47. С. 28–36.

COMBATING AGAINST POLITICAL CORRUPTION IN UKRAINE: INSTITUTION AND ORGANIZATIONS

Vadym Asafailo

*National University "Odessa Law Academy",
Faculty of Psychology, Political Science and Sociology, Department of Political Theories
Academichna str., 2, 65009, Odessa, Ukraine*

The article is devoted to the study of the problem of political corruption. It has been determined that counteraction to political corruption involves institutional and organizational directions that complement each other. Anticorruption infrastructure has been created in Ukraine, consisting of NABU, SAP and NACP, and the law on the establishment of the Supreme Anticorruption Court was adopted. Instead, without changing the rules of the game (institutional conditions), the activities of new bodies will not be effective. The directions of further democratization of political institutions, which should help to counteract political corruption in Ukraine: transition from mixed election model to proportional, consensus of elites, development of parliamentarism, cooperation with international organizations are determined.

Key words: counteraction to political corruption, political corruption, political institutions, anti-corruption infrastructure, organizations, neo-institutionalism.