

ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ: ВИЗНАЧЕННЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ

Стаття присвячена визначенню сутності та особливостей політичної корупції як феномена політичного процесу. Особлива увага приділена проблемам загрози, яку становить існування корупції відносно демократичних інститутів. Визначені також причини корупції та можливості їх подолання.

Ключові слова: корупція, політична корупція, політичний процес, демократичні інститути, хабарництво, політична відповідальність, криміналізація влади, антикорупційна ідеологія.

Статья посвящена определению сущности и особенностей политической коррупции как феномена политического процесса. Особое внимание уделено проблемам угрозы, которую составляет существование коррупции по отношению к демократическим институтам. Определены также причины коррупции и возможности их преодоления.

Ключевые слова: коррупция, политическая коррупция, политический процесс, демократические институты, взяточничество, политическая ответственность, криминализация власти, антидискриминационная идеология.

The article deals with the essence and peculiarities of political corruption as a phenomenon of political process. Much attention is given to the threat of corruption to the democratic institutions. The reasons and possibilities of overcoming corruption are determined.

Key words: corruption, political corruption, political process, democratic institutions, bribery, political liability, criminalization of authority, anti-corruption ideology.

Феномен корупції притаманний будь-якому політичному режиму. Значна увага до проблеми існування корупції на сучасному етапі обумовлена загрозою, яку вона становить для функціонування демократичних інститутів. Дійсно, найбільш небезпечні форми корупційних злочинів відбуваються у країнах, які знаходяться в перехідному періоді, тобто у процесі свого політичного, економічного і соціального становлення. Корупція веде до деградації державності, знищує довіру до влади і таким чином ставить під питання власне легітимність існуючого правління.

Під час дослідження теми автор спирався на роботи вітчизняних та зарубіжних вчених, присвячених вивченню проблеми корупції та її подолання. Це, передусім, праці В. Симоненка [4], Є. Невмержицького [5], О. Рудика [9], М. Філла [3], Д. Кауфмана [8], Дж. Хелмана та Г. Джоунса [10], С. Голмса [6], Дж. Нунана [2].

Проблематика боротьби з політичною корупцією та визначення особливостей цього явища користується постійною увагою вітчизняних та

зарубіжних вчених. Разом з тим, ключовою проблемою, яка не знаходить достатнього відображення в наукових дослідженнях в Україні, є комплексний аналіз сутності та змісту політичної корупції, її особливостей у порівнянні з іншими видами корупції.

З огляду на вищезазначене, метою даної роботи є визначення змісту та специфіки політичної корупції, її причин та можливостей подолання.

Поняття корупції залишається дискусійним. Найчастіше під ним розуміють кримінальну діяльність в економічній, політичній, військовій та інших сферах суспільства, яка полягає у використанні офіційними особами своїх владних повноважень та службового положення з метою особистого збагачення. Найбільш розповсюдженими проявами корупції є хабарництво за надання благ і різного роду переваг, підкуп чиновників і громадсько-політичних діячів, протекціонізм у формі призначення на посади через родинні зв'язки, земляцтво, особисту відданість тощо. Не завжди політична корупція має матеріальне

вираження. Винагорода може застосовуватись не з метою особистого збагачення, а у владно-політичних цілях, таких як підтримка керівництва під час політичних криз або на виборах.

Кількість корупційних випадків залежить від того, наскільки розвинутим є антикорупційне законодавство, і наскільки послідовно воно впроваджується. Намагаючись об'єднати всі прояви корупційної діяльності, експерти Ради Європи розробили загальне визначення корупції як хабарництва, підкуп і будь-яка інша поведінка особи, яка наділена відповідальністю в громадському або приватному секторі, що порушує свої обов'язки, пов'язані зі статусом публічної особи, приватного найманого працівника, незалежного агента або іншого подібного статусу і спрямоване на отримання неправомірних переваг будь-якого гатунку для себе або іншої людини [1, с. 99].

Корупція стає більш розповсюдженою, якщо в суспільстві бюрократія перетворюється в окремих соціальних прошарках, наділених значними владними повноваженнями. Труднощі виявлення корупції постають через неоднозначність у визначенні статусу державних службовців та політичних осіб, правил виконання службових обов'язків, а також через те, що міжнародні критерії виявлення і подолання корупції можуть використовуватись лише в контексті певної політичної культури з її загальноприйнятими нормами та законами, які зумовлюють поведінку як державних службовців, так і пересічних громадян.

До політичної корупції відносяться дії, що пов'язані з політичною сферою: виборчий процес, законотворчий, приватизаційний, бюджетний. Визначення та характеристика політичної корупції єдині в тому, що це явище притаманне всім державам світу і є невід'ємним атрибутом публічної влади. Володіння адміністративною владою є водночас можливістю для зловживання нею в будь-якій формі.

Найчастіше визначення політичної корупції передбачають її наступний зміст: державний чиновник, який діє заради особистої користі, порушує норми державної установи і завдає шкоди інтересам громадськості. Хабар характеризується як «стимул, що хибно впливає на здійснення однієї з громадських функцій, які мають виконуватись безкоштовно» [2, с. 86].

Поширеним є уявлення про те, що посилення демократії сприяє політичній легітимізації влади, забезпечує більший доступ до процесів ухвалення рішень, а також підзвітність уряду [3, с. 51]. Разом з тим найбільш небезпечні форми корупційних злочинів відбуваються в країнах, які знаходяться в перехідному періоді, тобто в процесі свого політичного, економічного і соціального становлення. За умов демократії ціла низка чинників може сприяти формуванню та розвитку явища політичної корупції. Демократизація може послабити владу та легітимність політичних інституцій, створивши таким чином умови для більш масштабних форм корупції.

Традиційні форми контролю у країнах з перехідною формою економіки послаблюються раніше, ніж починають діяти нові правові механізми та обмеження. В цей час держава продовжує володіти значним капіталом – підприємствами, нерухомістю, природними ресурсами і зберігає функцію регулювання, незважаючи на легалізацію приватної власності та підприємництва. І саме за таких умов і державні чиновники, і приватні особи отримують можливість збагачуватись без особливого ризику.

Нечітко визначена відповідальність на законодавчому рівні, недоліки законодавства, нечітко сформульовані правила дають можливість для привласнення матеріальних цінностей, що належать суспільству. До того ж, недостатній розвиток та оформленість громадянського суспільства: громадських організацій, політичних партій, груп, що представляють різні інтереси, означає відсутність важливої сили, яка здатна врівноважити державну владу. В цьому контексті також варто наголосити на низькому рівні політичної культури суспільства, невідповідність його оголошеному демократичному ладу. Незважаючи на конституційно закріплені пріоритети побудови демократичного суспільства, панівними залишаються елементи «патріархальної» і «підданської» політичної культури [4, с. 1].

Низький рівень заробітної плати теж є однією з причин корупції. Незважаючи на заходи боротьби з корупцією, ризик, пов'язаний з правопорушенням, виявляється значно меншим, ніж матеріальні переваги, які отримує посадова особа в результаті протиправних дій.

До корупційного чинника можна також віднести непрозорість системи державного управління, процесів вироблення політики та прийняття рішень на національному, регіональному і місцевому рівнях [5, с. 11]. Формування й закріплення в суспільній свідомості уявлення про політичну систему як своєрідну «чорну скриньку», продукт діяльності якої є результатом дії невідомих, часто ірраціональних механізмів і процесів, є прямим наслідком її непрозорості та мінімізації участі громадян у справах держави. За таких умов політична корупція стає органічним елементом політичної системи. Більше того, корупційні дії стають невід'ємною сполучною ланкою між етапами процесів вироблення політики та прийняття рішень.

В цілому можна виокремити наступні причини корупції: криміналізація владних відносин (залежність влади від приватного капіталу), низький рівень заробітної плати та соціальних гарантій державних службовців, відсутність громадського контролю за діяльністю органів державної влади, недосконалість законодавства, що регулює відносини влади та капіталу. Сукупність цих та інших причин призводить до значного розповсюдження корупції.

У демократіях виділяють три основні складники політичного процесу: конкурентне

змагання за посади державних службовців, формування політики державними органами, а також її реалізація й керування політикою, адмініструванням і законодавчою сферою [3, с. 57]. Всі складники демократії можуть бути уразливими для корупції, а в державах перехідного періоду – тим більше, оскільки боротьба з корупцією в органах влади потребує трансформації громадського уявлення про обов'язки державних службовців, а не тільки процес їх вибору. В дослідженнях, присвячених корупції перехідної доби, наявна спільна думка: в системах, де економіка знаходиться в режимі переходу до вільного та відкритого ринку, існують більші можливості для корупції [3, с. 58]. Посткомуністичні держави успадкували роль головного розподільника, і здійснення приватизації державного сектору є складником політичного процесу, між тим як практика застосування антикорупційних заходів перебуває в стадії становлення.

В таких умовах система ухвалення рішень, яка полегшує корупцію, навмисно зберігається, аби посилити можливості використання державної влади для власних потреб. У зв'язку з цим можна констатувати високий рівень неконтрольованості влади, що діє на власний розсуд, низьку заробітну плату та пов'язану з цим низьку кваліфікацію державних службовців. Результатом є те, що Стівен Голмс назвав «слабкою державою» [6, с. 34], у якій характер бюрократії та набуття нею величезних повноважень стають вирішальними чинниками.

Увага до таких проблем в період становлення демократичного ладу обумовлена тим, що корупція має тенденцію до поширення. За виразом Джина Тироле, там, де поширена корупція, вона стає панівною стратегією на майбутнє: корупція розкручуватиметься та «не вгамується навіть після того, як зникнуть перші покоління, які вчинили корупційний злочин» [7, с. 69].

В країнах з перехідною економікою особистісний чинник відіграє дуже важливу роль в системі управління. Виявляється це в наданні посадовими особами пільг комерційним структурам з метою отримання особистої вигоди та у використанні службового положення для «перекачки» в комерційні структури бюджетних ресурсів з використанням третіх осіб та родичів. При цьому корупційні прояви на рівні органів державної влади «вимірюються» повноваженнями посадової особи згідно з інструкцією з розпорядження державними ресурсами [4, с. 2]. Подібні можливості з'являються при «виході» на потенційно прибуткові корупційні послуги з обслуговування приватизації, ліцензування й квотування експортних операцій, бюджетних трансфертів у регіони, кредитування в банківській сфері, видання державних субсидій і проведення державних закупівель. Можна погодитись з думкою вітчизняного вченого-економіста В. Симоненка, що саме в цьому полягає природа інтегрованого феномену для країн з перехідною економікою – використання державних фінансів

та майна як одного з засобів первісного нагромадження капіталу державним апаратом та наближеними до нього комерційними структурами [4, с. 2].

За виразом Кауфмана, там, де корупція нестримна, закони стають навмисним знаряддям і звичними сприятливими можливостями для пошуку ренти [8, с. 114]. Зусилля задля «нормалізації» корупційних дій у країнах з перехідною економікою можуть перетворитися на «полон держави». Полон держави визначається як «формування основних правил гри (тобто законів, стандартів, постанов, нормативних актів) через незаконні та непрозорі приватні платежі державним службовцям» [8, с. 115]. В таких обставинах закони створюють можливості для корупції в майбутньому. В соціально-економічному контексті полон держави визначається як створення основних правил гри на шкоду загальному благу і на користь чийось власних клієнтів. У багатьох посткомуністичних країнах була здійснена легітимація сумнівних, неоднозначних правових стандартів шляхом ухвалення нового законодавства. В цьому є певний парадокс: верховенство права прискорило корупційні процеси – легітимація демократично створених законів забезпечила «*salvus conductus*» («безпечний шлях») діям, які б засуджувалися в інших умовах.

Разом з тим, треба відзначити, що надмірна антикорупційна політика теж може мати певну загрозу. Поширеність виразів «всі політики корумповані» або «система фінансування кампаній робить корумпованою всю політичну систему», надмірна антикорупційна ідеологія та інші фактори ведуть до того, що значна частина громадян може ухилятися від участі в політичному житті і вважати уряд нелегітимним. Це є проблемою навіть у сталих демократіях, таких як Сполучені Штати Америки, де участь громадян у виборах дуже низька, а підозріле ставлення до уряду зростає [7, с. 75]. Слабка підтримка уряду означає недостатню підтримку введення конкурентних засад щодо заробітної плати урядовців. Це зашкоджує залученню на посади і утриманню на них гідних особистостей. За таких умов важко забезпечити схвалення чи здійснення важливих соціальних ініціатив.

Іншу особливість політичної корупції становить її сприйняття як невід'ємної частини політичного менеджменту і політичних технологій. Громадськість нерідко сприймає корупцію як елемент політичних процесів, політики – як «брудної справи» особливо у суспільствах перехідного періоду. В суспільстві не культивується непримириме ставлення до суті цього явища, до спокійного сприйняття, яке вже існує як частина менталітету, до цього явища як до чогось буденного та невід'ємного. Отже, політична корупція в певних обставинах може набувати рис легітимності. В розвинутих країнах визнаним є те, що протидія корупції – це не лише справа держави, це справа всього суспільства. Кожен суспільний інститут має здійснювати

свою функцію в цій сфері, вживати всі можливі антикорупційні заходи.

Дослідження щодо політичної корупції єдині в наступному: її практично неможливо повністю викоринити як явище. Однак можливим є зменшення її обсягів, впливу на соціально-економічні, політичні та інші процеси в суспільстві. Масштаби корупції можуть бути значно зменшені і поставлені під надійний громадський та державний контроль. Необхідною в цій сфері є максимальна активізація діяльності правоохоронних органів.

В Україні корупція на сьогодні є реальною загрозою національної безпеки. В дослідженнях різних міжнародних організацій наша держава все частіше характеризується як одна з найбільш корумпованих країн світу. Між існуючим законодавством і політичною практикою є розбіжності, наявні різноманітні дії, які не відповідають принципам ринкової економіки та правовому суспільству. Причини і зміст цих процесів у цілому спільний для всіх держав перехідного періоду. Зберігається дублювання функцій органів виконавчої влади, невизначеність відповідальності або нечітка відповідальність та виконавча дисципліна під час реалізації вже прийнятих зобов'язань, законодавчих актів та рішень.

Разом з тим необхідно констатувати, що в Україні створена система антикорупційного законодавства. Однак всі нормативно-правові акти приймалися в різний час, різними органами, безсистемно, неузгоджено. Крім того, вони характеризуються більшою спрямованістю не на причини корупції, а на боротьбу з її наслідками. Все це створює підстави для здійснення корупційних дій.

Рішення проблеми – в створенні та забезпеченні функціонування єдиної системи державного фінансово-економічного контролю як підсистеми державного управління. Конституційний, незалежний орган зовнішнього контролю повинен грати при цьому ключову роль.

У сучасних демократичних країнах встановлені інституційні та нормативно-правові бар'єри на шляху поширення політичної корупції. Палермська конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності (2000 р.) передбачає прийняття комплексу заходів з попередження корупції, а також визначає головні напрями та пріоритети державної антикорупційної політики щодо сприяння доброчинності публічних посадових осіб, виявлення корупції, покарання за неї та надання державним органам достатньої свободи дій з метою перешкодження неправомірному впливу на їх дії у боротьбі з корупцією. Під попередженням корупції в конвенції пропонується розуміти діяльність суб'єктів

антикорупційної політики, що спрямована на виявлення, вивчення, обмеження або усунення явищ, які або породжують корупційні правопорушення або сприяють їх розповсюдженню [1, с. 78]. Цілями антикорупційної політики проголошуються: зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян та суспільства від загроз, пов'язаних з корупцією. Серед завдань, що пропонується реалізувати з метою досягнення поставлених цілей такі як створення правових механізмів, які б перешкождали підкупу осіб, які мають публічний статус, громадян під час проведення референдумів і виборів в органи державної влади та місцевого самоврядування; формування антикорупційної громадської думки; сприяння реалізації прав громадян і організацій на доступ до інформації про факти корупції та корупціогенні фактори, а також на вільне висвітлення їх в ЗМІ; створення стимулів до заміщення державних посад та посад державної та муніципальної служб непідкупними особами [1, с. 105].

Вищевикладений аналіз дозволяє зробити наступні висновки.

По-перше, незважаючи на те, що політичну корупцію неможливо повністю викоринити як явище, цілком можливим є зменшити її обсяги, соціальні передумови, причини корупційних діянь, обмежити вплив корупції на соціально-економічні, політичні та інші процеси в суспільстві. Масштаби корупції і її руйнівний вплив можуть бути значно зменшені і поставлені під надійний громадський та державний контроль.

По-друге, політика держави в цій сфері повинна бути спрямована на недопущення перетворення економічної злочинності в криміналізацію всієї політичної системи. Разом з тим, обсяги корупції залежать від характеру законів, що приймаються: чим більше державні структури наділяються значними повноваженнями, розподільчими та дозвільними функціями, тим більше можливостей для зловживання з боку влади. В цьому аспекті досить важливим є недопущення монополізації владних повноважень будь-якої однієї владної структури або однієї особи.

По-третє, в цілому можна виділити такі проти-корупційні заходи: підвищення професійних якостей посадовців, розмежування функцій, уточнення сфери компетенції і зменшення сфери особистісного, суб'єктивного чинника; посилення внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю; підвищення ролі громадського контролю за діяльністю державних та політичних діячів тощо. Безперечним є те, що винайдення шляхів боротьби з політичною корупцією є необхідною умовою подальшого розвитку демократичного устрою.

ЛІТЕРАТУРА

1. Corruption and development: causes, consequences, and reform. – Cambridge: Cambridge University Press, 2005. – 256 p.
2. Noonan J. Bribes. University of California Press, 1987. – P. 11.

3. Філіп М. Політична корупція, демократизація та реформа / Політична корупція перехідної доби / Пер. з англ. за ред. С. Коткіна та А. Шайо. – К.: К.І.С., 2004.
4. Симоненко В. Коррупция – это реальная угроза безопасности державы // День. – № 166. – 30 сентября. – 2006. – С. 1-2.
5. Невмержицький Є.В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні: Автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 1999. – 19 с.
6. Holmes S. What Russia teaches us now. How weak states threaten freedom // The American prospect. – 1998. – Vol. 8, Issue 33.
7. Політична корупція перехідної доби / Пер. з англ. / За ред. С. Коткіна та А. Шайо. – К.: «К.І.С.», 2004. – 440 с.
8. Kaufmann D. Corruption: the facts // Foreign policy, 1997 № 3. – P. 114.
9. Рудик О. Політична корупція в умовах сучасної демократії // Діалог. 01.09.2006. Електронний ресурс.
10. Hellman J., Jones G., Kaufmann D. Seize the state, seize the day: state capture, corruption and influence in transition // World Bank policy research. Working paper. – 2000. – № 2444.

Рецензенти: доктор історичних наук, професор Багмет М.О.;
кандидат політичних наук, доцент Ляпіна Л.А.

© Дерєга В.В., 2009

Надійшла до редакції 11.03.2009 р.