

*Перспективним напрямом у контексті наукового осмислення проблеми відповідальності парламентарів перед громадянами є дослідження таких її різновидів, як моральна та юридична відповідальність.*

### **Список використаних джерел**

1. Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка та ін. - 2-ге вид., допов. і перероб. - К. : Генеза, 2004. - 736 с.
2. Йонас Г. Принцип відповідальності. У пошуках етики для технологічної цивілізації : пер. з нім. / Г. Йонас. - К. : Лібра, 2001. - 400 с.
3. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. - К. : Абрис, 2000. - 414 с.
4. Виборчі списки кандидатів від партій (блоків) / Центр. виб. коміс. - Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2007/w6p001>
5. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник / В. М. Шаповал. - К. : Юрінком Інтер, 2008. - 480 с.
6. Євграфов П. Б. Конституція України: коментар змін (2004-2007). Теоретичні та практичні аспекти : наук.-практ. посіб. / П. Б. Євграфов. - К. : Всеукр. асоціація видавців "Правова єдність", 2007. - 204 с.
7. Омельченко Г. После выхода из партии "Батьківщина" я стал спокойно спать по ночам / Г. Омельченко. - Режим доступу : <http://www.from-ua.com/politics/6bbbc98ed4eb.html>
8. Найбільше українці не довіряють Раді та президенту // Укр. правда. - Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2009/4/21/93541.htm>
9. Соціологічне опитування: Наскільки Ви довіряєте представникам наступних професій? / Центр Разумкова. - Режим доступу : [http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll\\_id=254](http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=254)

**Андрій Тіньков,**

*здобувач кафедри політичної аналітики  
і прогнозування НАДУ*

## **Політична корупція в системі державного управління: українські реалії**

У статті досліджується проблема впливу політичної корупції в Україні на систему державного управління, визначаються основні причини, рівні впливу та прояви політичної корупції.

*Ключові слова:* корупція, політична корупція, державне управління, рівні впливу.

The problem of political corruption influence in Ukraine on the system of government is investigated in this article. The most important causes, authority levels and demonstration of political corruption are determined.

*Key words:* corruption, political corruption, government, authority levels.

*Постановка проблеми.* Політична корупція як соціальне явище існує практично в усіх країнах світу, у тому числі в тих, що належать до так зва-

ного "еталона" демократії. Однак особливого значення вона набуває у країнах, що перебувають на етапі соціально-економічного та політичного транзиту. Значною мірою це пов'язано з тим, що в країнах перехідного типу державний управлінський апарат є занадто політизованим, тобто фактично представляє не стільки інтереси держави та суспільства, скільки конкретних політичних угруповань, які, у свою чергу, тісно пов'язані з великим капіталом. У цілому політична корупція у формі, що функціонує в Україні, по-перше, зводить нанівець будь-які реформи в країні, по-друге, спричиняє відчуження України у світовому просторі [4].

Виходячи із зазначеного проблема боротьби з політичною корупцією є центральною в політичному дискурсі сучасної України, адже вона є головною політичною проблемою для країни, оскільки у поєднанні з прогресуючим непрофесіоналізмом державного апарату виступає основною причиною перманентних соціально-економічних та політичних криз.

Разом з тим, незважаючи на очевидну актуальність даної теми, і в теорії, і на практиці залишається значна частина невирішених питань, починаючи з того, що включає в себе поняття "політична корупція", які риси для неї найбільш характерні, які існують причини її виникнення, та закінчуючи розробкою ефективних механізмів протидії даному соціально-політичному явищу.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблеми політичної корупції вже досить тривалий час перебувають у полі зору вітчизняних дослідників. Зокрема, цьому питанню у своїх роботах приділяли увагу такі вітчизняні дослідники, як І.Сікора, Є.Невмержицький, А.Сафоненко, С.Телешун, Ю.Таран, О.Рудик, Є.Перегида, І.Рейтерович, В.Щербань та ін.

Серед зарубіжних авторів, які розглядали проблеми політичної корупції в державах перехідного типу, у тому числі пострадянського простору, слід відзначити К.Уоллеса, К.Херфера, К.Х.Педерсена, Л.Йохансена, Р.Хислопа, А.Шайо, С.Коткіна, М.Філпа, К.Ріда та ін.

Феномену політичної корупції значну увагу приділяють також російські науковці, зокрема Г.Сатаров, Б.Демидов, С.Бондаренко, А.Сунгуров, М.Горний, А.Жалінський, Е.Панфилова, С.Шевердяєв тощо.

*Невирішені раніше частини загальної проблеми.* Основні проблеми функціонування, виникнення та запобігання корупції на різних рівнях досліджуються науковцями, у тому числі й вітчизняними, достатньо давно. Проте до сьогодні поняття політичної корупції є дискусійним, адже дослідники не дійшли згоди щодо предмета, характерних рис та критеріїв даного явища, попри те, що воно досить широко використовується як у наукових працях, так і в сучасному політичному дискурсі. Крім того, недостатньо дослідженим залишається таке актуальне питання, як визначення рівнів впливу політичної корупції на функціонування системи державного управління, з'ясування основних шляхів нейтралізації цього негативного явища тощо.

*Мета і завдання статті.* Метою статті є визначення явища політичної корупції в системі державного управління України. Для досягнення зазначеної мети було поставлено такі завдання:

- дати інтегративне визначення поняття "політична корупція", проаналізувати основні сутнісні характеристики цього явища;
- з'ясувати причини виникнення політичної корупції в Україні;
- визначити основні рівні впливу політичної корупції на систему державного управління.

*Виклад основного матеріалу.* Проблеми ефективної протидії політичній корупції перебувають у центрі уваги зарубіжних фахівців ще з початку ХХ ст. Значною мірою це було пов'язано з численними випадками корупції виборних посадових осіб в органах державної влади США. Однак політична корупція як окремий вид корупційних правопорушень та злочинів, а також специфічне політико-правове та соціальне явище розглядається не часто.

Саме поняття "корупція" є неоднозначним. Зокрема, історична основа явища - латинське слово "corruptio" - має такі значення:

- 1) спокушання, підкуп;
- 2) псування, занепад;
- 3) збоченість, мінливості;
- 4) розлад, розхитаність, поганий стан [5, с. 266].

Неоднозначність терміна "корупція" помітна й у чинних українських правових нормах. Так, у Законі України "Про боротьбу з корупцією" корупція визначається як "діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг" [2]. У свою чергу, у Законі України "Про засади запобігання та протидії корупції", що набуває чинності з 1 квітня 2010 р., дається наступне визначення корупції: "використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей" [3].

Не менш широким є тлумачення й терміна політична корупція. У цілому даний термін має чотири основних визначення. Перше - незаконні дії у сфері політики (наприклад хабарництво). Друге пов'язане з державною практикою, може бути легальним, але мати неетичний характер. Третє визначення пов'язане з конфліктом інтересів у посадових осіб (наприклад, представник законодавчої влади, який володіє певними бізнес-активами, використовує свій голос для підтримки рішень, що сприяють функціонуванню саме його

бізнесу, - найбільш застосовувана практика в Україні - так зване кулуарне лобювання бізнес-інтересів). Четверте визначення має як етичну, так і юридичну основу. Воно належить до політичних дій, які не відповідають інтересам суспільства (найкращим прикладом є Уотергейтський скандал в США) [1, с. 11].

Деякі науковці стверджують, що політична корупція "виникає тільки там, де політичний порядок з його розумінням сутності державних установ і розмежування між обов'язками установ та інтересами їхніх керівників - що відображає особливості значної частини місцевої культури - розвалено особистими чи груповими діями, які руйнують таке розуміння й розмивають ці відмінності" [7, с. 52].

Нарешті, політичну корупцію можна визначити як "діяння, скоєне з наміром надати певну перевагу, несумісну з офіційними обов'язками посадової особи, яка незаконно й неправомірно використовує свій статус для отримання переваги для себе або іншої особи в цілях, що порушують права інших осіб" [8].

Разом з тим необхідно зазначити, що коли ми говоримо про політичну корупцію, йдеться не просто про корупцію в політичній (державній) сфері або хабарництво державних чиновників і партійних діячів. Корупція стає політичною в тому сенсі, що саме політичні структури роблять можливими або часто навіть вимагають корупційних діянь. З точки зору функціонування громадянського суспільства політична корупція є зрадою чиновниками громадської довіри. Крім того, вона також є своєрідною нормою поведінки, яку диктують основами свого функціонування державні та політичні інституції в умовах перехідного періоду українського суспільства.

Для з'ясування головних сутнісних характеристик політичної корупції необхідно охарактеризувати основні риси цього соціально-політичного явища.

По-перше, поняття політичної корупції тісно пов'язане з поняттям "клієнтизм", що являє собою мережу таких суспільних відносин, за яких особиста вірність патрону важить більше, ніж сучасні альтернативи ринкових відносин, демократичні схеми прийняття рішень, а також професіоналізм державних бюрократій [7, с. 3]. У свою чергу, клієнтистські структури в Україні пов'язані з попередньою комуністичною номенклатурою, але розвиток реальних соціально-економічних процесів створює такі рівні та форми клієнтизму, які зосереджені в державних органах влади і відмінні від тих, що існували за попереднього режиму.

По-друге, політична корупція має набагато вужче коло осіб, які з нею безпосередньо стикаються (і як об'єкт, і як суб'єкт корупційного діяння), що посилює її латентність. Можна зробити висновок, що політична корупція бере свій початок переважно у вищих політичних колах, відповідно вона не є елементом повсякденного практичного досвіду переважної більшості українських громадян.

По-третє, не завжди політична корупція має чітко виражене матеріальне втілення. Винагорода використовується не тільки в особистих цілях певної посадової особи, а й у владно-політичних цілях (наприклад підтримка керівництва під час політичних криз або на виборах).

По-четверте, дії політичних корупціонерів є універсальними і стосуються різних сфер суспільного життя, адже вони є особами, які мають значні владні повноваження, широке коло знайомств і перебувають у полі дії різного роду мереж політичного впливу.

По-п'яте, на відміну від "звичайної", політична корупція майже легітимна як в оцінках громадської думки, так і в політичних колах. У контексті досить поширеного розуміння політики як "брудної справи" громадськість сприймає політичну корупцію як невід'ємну складову цього "бруду" і далеко не завжди ставиться до неї як до суспільно шкідливого явища. Серед політиків легітимність політичної корупції базується на її сприйнятті як органічної частини політичного менеджменту і політичних технологій.

По-шосте, політична корупція має набагато більш прихований та багатоваріантний характер і далеко не завжди є очевидною для пересічного громадянина.

Серед основних чинників, що спричиняють формування та розвиток політичної корупції в умовах перехідної демократії, слід відзначити такі:

1. Невідповідність рівня політичної культури суспільства досягнутому рівню формальної демократії. З одного боку, у державі існує демократична конституція, яка закріплює ключові принципи демократичного ладу і надає громадянам основні політичні права й громадянські свободи. З другого боку, в українському суспільстві протягом останніх двадцяти років залишаються панівними елементи радянської політичної культури.

2. Надмірне та активне втручання держави в економіку і приватне життя громадян. При цьому такі чинники часто виправдовуються складністю процесів демократичного транзиту та небезпеками, які він породжує. Однак необхідно враховувати, що намагання держави розширити сферу свого контролю часто призводить до загального послаблення ринкових регуляторних механізмів, їх підміни жорстким нормативним регулюванням держави, а також розмиття або загального нівелювання основ громадянського суспільства (зокрема мова йде про фактичну відсутність в Україні такої соціальної групи, як "середній клас"). Разом з тим посилення державного контролю автоматично тягне за собою збільшення обсягу повноважень та сфери впливу як обраних політиків, так і призначених на державні посади політичних функціонерів.

3. Непрозорість системи державного управління, відсутність регламентованих процесів вироблення державної політики на національному, регіональному та місцевому рівнях. Паралельно з цим відбувається мінімізація участі громадян у державному управлінні.

4. Відсутність чітких меж між державними інтересами та політичною необхідністю (саме за таких умов політична корупція стає альтернативним і органічним елементом системи управління державою).

5. Відсутність прозорості та громадського контролю за фінансуванням та формуванням політичних партій, які, у свою чергу, актуалізують необхідність швидкого "відпрацювання" витрачених ресурсів "спонсорів" та формальне виконання принципів партійного будівництва з фактичною відсутністю ідеологічного та програмного наповнення.

У цьому контексті влада розглядається передусім як мета для досягнення надприбутків, а політична корупція - як своєрідний інструмент здобуття цих надприбутків.

На нашу думку, основні рівні впливу політичної корупції на систему державного управління України полягають у наступному.

Непрозоре та дуже часто протизаконне фінансування політичних партій і виборчих кампаній (у тому числі за рахунок ресурсів, одержаних злочинним шляхом) значною мірою призводить до формування закритих виборчих списків (політична реформа довела до абсолюту це явище, запровадивши жорстку пропорційну систему). Інститути громадянського суспільства не мають можливості контролювати даний процес. Після закінчення виборчого процесу політичні сили розпочинають розстановку "своїх людей" у системі державного управління для ефективного використання владного потенціалу, передусім для повернення вкладених у вибори коштів основних "спонсорів". У свою чергу, ці кадрові призначення є предметом кулуарного "компромісу" між основними політичними гравцями, що також є проявом політичної корупції. Таким чином, політична корупція впливає фактично на всі рівні державного управління, адже вищезазначена схема реалізується в умовах, коли бюрократія (державне управління) і політика нерозділені.

В Україні, як і в більшості країн колишнього СРСР, політизація чиновників ґрунтується на існуванні так званої партійної бюрократії, коли різні партії (як правило, насамперед ті, які перебувають при владі) мають широке представництво в державному апараті. Таке засилля "партійних бюрократів", з одного боку, ще більше посилює інтеграцію чиновників у політику, з другого - робить партійних лідерів та рядових партійців залежними від цієї "бюрократичної підпорки" [6, с. 11].

Водночас не можна не бачити суттєвих відмінностей українських партій від класичного канону. Вони лише проходять етап становлення і у своїй нинішній якості становлять серйозну загрозу для становлення національної державності. В результаті суть проблеми полягає не стільки в деполітизації бюрократії, скільки в департизації управлінського апарату. Це пов'язано з тим, що незалежність адміністрації від політики сприятиме оздо-

ровленню як політики, так і адміністрації, і врешті-решт стане тим механізмом, який забезпечить стабільність у суспільстві незалежно від змін влади.

На сьогодні Україна перебуває фактично на тому етапі розвитку, який США пройшли ще в кінці XIX ст. Ключовим елементом цього етапу є невідокремленість таких понять, як лояльність чиновників середньої та низової ланок до політичного курсу держави, з одного боку, та пряме представництво інтересів політичної сили, яка в конкретний момент перебуває при владі - з другого. Внаслідок такого нерозмежування український чиновник, як і американський чиновник третьої чверті XIX ст., був і залишається передусім представником влади, тобто фактично тієї політичної сили, яка перебуває при владі.

Як і в багатьох пострадянських країнах, українська бюрократія запозичила всі негативні риси бюрократії радянської, яка базувалася на східній моделі управління державою. Остання була заснована на патріархальності суспільних відносин, сімейності державного устрою, сакральності влади. Крім того, необхідно відзначити суттєву соціальну відчуженість бюрократії від суспільства, перетворення чиновників на певну касту, пов'язану корпоративною етикою, а також низьке почуття відповідальності за виконану роботу і, як наслідок, її надзвичайно низьку ефективність, що було характерно, передусім, для бюрократії радянської доби. В Україні та Росії лобювання державними службовцями корпоративних та партійних інтересів відбувалося у найбільш одіозній формі - формі корупції. Це стало однією з головних причин формування в країні відповідних фінансово-політичних кланів, які фактично перетворили державний апарат на свою адміністративну надбудову [6, с. 13].

У цілому можна визначити чотири головні причини, які надзвичайно ускладнюють розв'язання проблеми відокремлення бюрократії від політики (і, відповідно, подолання проблеми політичної корупції):

- низький рівень капіталізації засобів виробництва і, навпаки, надлишковий рівень капіталізації державних повноважень;
- відсутність загальносуспільного і, відповідно, загальнополітичного консенсусу стосовно актуальних проблем розвитку країни, радикальна зміна політичного курсу при зміні політичної влади;
- нездатність вищого керівництва держави реалізувати авторитарні способи відокремлення бюрократії від політики;
- використання позаконних схем як інструменту реалізації політичного курсу [6, с. 15].

*Висновки.* Проведене дослідження дає змогу зробити такі висновки:

- на сьогодні поняття "політична корупція", передусім у контексті державного управління, є дискусійним. Разом з тим політична корупція -

це не просто корупція в політичній (державній) сфері. Корупція є політичною в тому сенсі, що саме політичні структури роблять можливими або часто навіть вимагають корупційних дій;

- політична корупція має прихований та багатоваріантний характер і далеко не завжди є очевидною для пересічного громадянина, дії політичних корупціонерів є універсальними і стосуються різних сфер суспільного життя;
- основними причинами політичної корупції в Україні є відсутність прозорості та громадського контролю за фінансуванням та формуванням політичних партій, непрозорість самої системи державного управління, відсутність чіткого розподілу між політикою та державним управлінням;
- нині політична корупція впливає фактично на всі рівні державного управління, передусім через невирішення проблеми відокремлення бюрократії від політики.

Що стосується *перспектив подальших розвідок* у даному напрямі, то вони полягають насамперед у з'ясуванні основних методів протидії політичній корупції у системі державного управління, а також в участі громадських організацій у даному процесі.

#### **Список використаних джерел**

1. *Grossman M. Political Corruption in America : An Encyclopedia of Scandals, Power, and Greed / M. Grossman. - Grey House Publishing; 2nd Edition. - 600 p.*
2. Закон України про боротьбу з корупцією № 356/95-ВР від 5 жовт. 1995 р. // Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=356%2F95-%E2%F0>
3. Закон України про засади запобігання та протидії корупції № 1506-17 від 11 черв. 2009 р. // Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1506-17>
4. *Костенко О. Деморалізація, що породжує корупцію / О. Костенко // Укр. правда. - Електрон. дані. - Режим доступу : <http://pravda.com.ua/articles/4b2b78bf10503>*
5. Латинско-русский словарь. - Изд. 2-е, перераб. и доп. - М. : Рус. яз., 1976. - 779 с.
6. *Перегуда Є. Бюрократія та політика: разом чи окремо? (Світовий досвід та українські реалії) / Є. Перегуда, І. Рейтерович // Нац. інтерес. - 2005. - № 2. - С. 10-16.*
7. *Політична корупція перехідної доби : пер. з англ. / за ред. С. Коткіна та А. Шайо. - К. : К.І.С., 2004. - XX, 440 с.*
8. *Рудик О. Політична корупція в умовах сучасної демократії / О. Рудик // ДИАЛОГ.ua. - Режим доступу : [http://dialogs.org.ua/ua/project\\_ua\\_full.php?m\\_id=7787](http://dialogs.org.ua/ua/project_ua_full.php?m_id=7787)*