

**Соловійов Віктор Миколайович** –  
Керівник управління проблем боротьби  
з корупцією Апарату РНБО України, кан-  
дидат наук з державного управління

## Протидія корупції та бюрократизму: досвід Китаю

*У статті проаналізовано досвід Китаю щодо протидії корупції та бюрократизму, а також можливості його запровадження у вітчизняну практику.*

**Ключові слова:** корупція, протидія корупції, бюрократизм, протидія бюрократизму, досвід Китаю.

Процеси модернізації економіки, гуманітарної сфери, внутрішньої та зовнішньої політики, які нині тривають в Україні, гальмуються високим рівнем бюрократизму та корупції. Важливість розв'язання цих проблем розуміють на найвищому політичному рівні, зокрема у Посланні до Верховної Ради України Президент України наголосив на важливості протидії бюрократизму та корупції, які призвели до низької ефективності реалізації планів і задумів на 2010 р. “Бюрократизована державна машина, що виживала за будь-якої влади, за інерцією намагається зберегти свої звичні механізми управління, свої адміністративні можливості та корупційні схеми тіньового заробітку” – зазначив Президент України.

У свою чергу, корупція, як системне явище, руйнує державу і приносить кожному громадянину, який вимушений захищати свої інтереси на основі “тіньових стосунків” із чиновниками. Сьогодні корупція стала безпосередньою загрозою конституційним правам і свободам громадян [1].

Дійсно, бюрократизм і корупція є перешкодою ефективного функціонування державного апарату, адже наслідком їх поширення є зневажливе ставлення до громадян і суті справи, шляхом тяганини, канцелярщини, зловживання владою з метою незаконного збагачення. Важливо усвідомити, що прийняття Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції в Україні” та внесення відповідних змін у законодавство – це лише перший крок для правового регулювання у сфері охорони громадського порядку. Наступними кроками повинні стати

розробка антикорупційної стратегії та державної програми запобігання і протидії корупції, які будуть містити конкретні антикорупційні заходи й механізм їх реалізації. В цьому контексті необхідним є аналіз міжнародної практики, зокрема китайської. Тим паче, що нещодавно Прем'єр-міністр України заявив: “китайська сторона має великий досвід у сфері боротьби з корупцією й Україна зацікавлена вивчати цей досвід” [2].

Проблематика та різні аспекти корупції досліджується у роботах таких вітчизняних науковців і дослідників, як В. С. Журавський [3], Я. М. Кашуба [4], М. І. Мельник [5], Є. В. Невмержицький [6], О. Я. Прохоренко [7], Б. В. Романюк [8, 9], С. Г. Стеценко, О. В. Ткаченко [10] та ін.

Серед робіт, присвячених бюрократизму, слід відзначити монографію А. В. Оболонського “Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия” [11, с. 21–22], в якій автор досліджує “імперську” або “східну” модель бюрократії, що притаманна в тому числі й Китаю, та дослідження В. В. Цветкова “Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект)” [12, с. 118–162], в якому зроблено аналіз філософських концепцій Г. Гегеля, М. Вебера, К. Маркса, Ф. Енгельса, Е. Етзоні-Халеві, М. Кразьєра та ін. з метою з'ясування генези, історичних передумов і шляхів подолання бюрократизму.

Втім, досвід протидії корупції та бюрократизму, який напрацьований у зарубіжних країнах, зокрема в Китаї, залишається наразі недостатньо проаналізованим.

*Метою дослідження* стало вивчення кращого зарубіжного досвіду антикорупційної протидії. Для досягнення цієї мети визначено таке завдання – проаналізувати сучасний китайський досвід протидії корупції та бюрократизму та оцінити можливості впровадження його елементів в Україні.

Перш ніж приступити до аналізу китайського досвіду, з'ясуємо, що ми будемо розуміти під поняттями “корупція” та “бюрократизм”. На нашу думку, найбільш прийнятним для дослідження даної статті є визначення цього терміну, яке подає вітчизняний науковець М. І. Мельник. Зокрема, під “корупцією” у загальному вигляді він пропонує розглядати “соціальне явище, яке охоплює всю сукупність корупційних діянь, пов'язаних із неправомірним використанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданої їм влади, службових повноважень, відповідних можливостей з метою задоволення особистих інтересів” [5, с. 11–12]. У більш вузькому значенні під корупцією ми пропонуємо розуміти діяння уповноваженої особи, що приносить їй незаконний дохід і підміняє інтереси громадського суспільного блага вузьким груповим інтересом.

У повсякденному житті під “бюрократизмом”, як правило, розуміють “канцелярщину”, затратний, неефективний і надмірно численний

адміністративний апарат, обтяжливі процедури та байдужих до потреб громадян державних службовців. Це управлінська система, яка стає ізольованою від суспільних потреб і починає задовольняти власні потреби, іншими словами “працювати сама на себе”. В такий спосіб бюрократи отримують прибутки, привілеї, вигоди тощо. Досить стисло, але влучно описується бюрократизм у висловленні західного науковця Майкла Кройзера: “[бюрократія] породжує зволікання, громіздкість, рутинність і заплутаність процедур, низький рівень реагування “бюрократичних” установ на потреби громадян, які вони покликані задовольняти та, як наслідок, розчарування працівників установ і громадян” [13, с. 3].

Генеза бюрократії та похідного від неї явище бюрократизму свідчить, що за часів життя філософа Конфуція у 478 р. до н. е., Китайська армія “вже мала репутацію дисциплінованої бюрократії”, а державні чиновники розвивали схильність до “бюрократичного втручання в усе” [14, с. 421]. Тобто, протидія бюрократизму стала досить важливим завданням у процесі реформування суспільного життя в Китаї.

На думку Є. В. Невмержицького, сучасні моделі корупції сформувалися з урахуванням таких чинників, як географічне розташування, історико-культурні передумови, особливості менталітету нації, політичні, економічні, соціальні та ін. До основних моделей корупції він відносить такі: *західноєвропейську, азіатську, африканську та латиноамериканську*, кожна з яких має свої особливості [6, с. 12, 212–213].

Систему боротьби з корупцією в Китаї, яка вирізняється специфікою та особливою суворістю, відносять до *азіатської моделі протидії корупції*. Як відомо, в цій країні Східної Азії покарання за корупційний вчинок не обмежується тільки винесенням засудженому смертної кари через розстріл. Страждати, зазвичай, доводиться всій сім’ї, близьким і далеким родичам визнаної винною в корупції особи, зокрема: проводиться повна конфіскація їхнього майна; всіх їх виключають із лав комуністичної партії; позбавляють роботи; змушують привселюдно каятися тощо. Подібні покарання передбачені й для різних видів “симбіозів” між чиновниками, представниками силових структур і правопорушниками.

Варто відразу звернути увагу на те, що відповідно до китайсько-го законодавства в країні існує *презумпція вини* особи, яка отримує хабара. Вважається, що чиновник апріорі обслуговує бізнес, що безпосередньо віднесено до кола його обов’язків. Випадок, коли підприємець дає хабар, оцінюється в процесі розслідування так, що його до цього або змусили або схилили. Хоча це ніяким чином не виправдовує хабародавця, але покарання для нього більш м’яке.

Становленню такої системи протидії корупції та бюрократизму в Китаї передувала низка трансформацій. Наприкінці 60-х рр. XX ст. країна після хаосу культурної революції постала перед проблемами колапсу та ре-

альною загрозою повернення до слабкої, відсталой, напівколоніальної держави. Тогочасний правитель Китаю Мао Цзедун, який шляхом проведення тотальної партійної кадрової чистки та силового методу (за допомогою армії) наведення порядку в країні, наділив себе широкими владними повноваженнями та вдався до побудови авторитарного стилю правління державою. Особливістю економічних реформ, здійснюваних у Китаї партійними лідерами того часу, стала відданість ідеалам соціалістичного суспільного ладу, тобто без змін політичного устрою.

Магістральним вектором трансформацій, які широко здійснювалися репресивними методами, стало забезпечення високих темпів економічного зростання шляхом створення для приватного бізнесу сприятливого макро- і мікрокліматів. Реформи базувалися на таких незмінних засадах:

- недоторканість приватної власності та всебічне сприяння розвитку підприємництва;

- забезпечення вільної конкуренції та прозорого економічного середовища, привабливого для зарубіжних інвесторів (“політика відкритих дверей”);

- чітке розмежування економічного та політичного видів діяльності;

- сувора заборона для державних посадових осіб здійснювати управління (виконувати свої посадові обов’язки) та отримувати будь-яку вигоду від підприємців (“сервісна” функція чиновників, які покликані забезпечувати високий рівень функціонування підприємства).

За останні 20 років приватновласницький сектор перетворився в народному господарстві КНР з допоміжного у “важливий елемент соціалістичної ринкової економіки”. Саме так він охарактеризований в чинній Конституції країни. За роки реформ приватновласницькі підприємства виростили, причому багато з них перетворилися на потужні корпорації з багатомільярдними обіговими коштами. Приватна власність у Китаї розвинулася настільки сильно, що, не дивлячись на те, що державний сектор у містах усе ще переважає, деякі оглядачі й теоретики ставлять під сумнів соціалістичний характер суспільних відносин у КНР [15, с. 25–26, 28].

Епіцентром особливої уваги Уряду Китаю є захист приватної власності та вільного підприємництва від корупції та бюрократичного свавілля чиновників. Це пояснюється тим, що китайці – історично схильні до корупції нація, яка була узаконена в державі до середини ХХ ст.: державний чиновник за часів династії Цин мав право не приймати відвідувача, якщо той прийшов до нього без подарунка (гусака, поросяти тощо). Сімейна ментальність суспільства у поєднанні з клановістю та успадкованим традиційно-привілейованим становищем чиновників гальмували темпи здійснюваних у Китаї трансформацій. Ден Сяопін, який здобув освіту в СРСР, прекрасно розумів, що в умовах авторитарної влади доступ

чиновників до приватного бізнесу поза всяким сумнівом призведе країну до тотального беззаконня, хаосу, свавілля та економічного дефолту.

Особливої активності, розмаху та репресивності протидія корупційним і бюрократичним проявам набула впродовж останнього десятиріччя. Як свідчать факти, з 2000 р., з початку розгортання кампанії з боротьби з хабарами, до 2009 р. суди Китаю засудили до розстрілу 10 тис. чиновників, які водночас були і членами правлячої компартії КНР, ще 120 тис. посадовців було ув'язнено на терміни від 10 до 20 років. До вищої міри покарання засуджено навіть заступника голови парламенту країни (за хабарництвом), заступника мера Пекіна Лю Чжихуа (за отримання хабара у розмірі 2 млн дол. США) та інших високопосадовців. Кількість відразу засуджених за корупцію в Китаї сягала понад 200 осіб. Держава робить усе можливе, щоб корупційні правопорушення набували широкого громадського розголосу та гучного резонансу, з цією метою в Китаї регулярно демонструють по телебаченню розстріли хабарників [16].

Фактор страху покарання за корупційний вчинок спрацьовує безвідмовно – нині практично неможливо віднайти в Китаї хабарника-поліцейського, хабарника-лікаря та ін.: ціна хабара досить висока – життя або багаторічне ув'язнення. Звісно, що проблема корупції та бюрократизму в Китаї не вирішується тільки розстрілами – в країні докорінно змінено формат взаємовідносин між представниками влади і бізнесу. Ключовим завданням чиновників є сприяння підприємству, а втручання в справи бізнесу – випадок екстраординарний: як правило, це відбувається, коли підприсмець грубо порушить законодавство, в інших випадках чиновник має бути “непомітним” узагалі.

Внаслідок упровадження такої філософії відносин між чиновниками і підприємцями відбулася максимальна дебіюрократизація інструктивних і регламентуючих процедур: оплати податків, отримання дозволів, оформлення документів тощо. Проведення контролюючими та інспекційними органами перевірок підприємств зведено до мінімуму: поява в приміщенні бізнес-компаній представників податкової інспекції, пожежної служби, поліції може статися тільки в екстреному випадку. Вважається, що підприємці мають зосередитися на своїй роботі, тим самим вони роблять внесок в економічний розвиток держави, і не повинні витрачати свій час на бюрократичні процедури. Якщо підприсмець повідомить, що внаслідок бюрократичної тяганини держава недоотримала прибуток або зазнала збитків, то вся відповідна сума коштів відшкодовується за рахунок винного чиновника. В державних установах не повинно бути черг, а державним службовцям суворо забороняється грубіянити відвідувачам [14 ; 17].

Утім, викладений вище матеріал, незважаючи на вражаючі антикорупційні статистичні дані, не дає підстави зробити висновок, що корупцію в Китаї викоренено повністю. Вагомим у цьому контексті є аргумент щодо проблеми здійснення з боку громадськості ефективного моніторингу за діяльністю китайської влади. Як відомо, в цій країні немає альтернативи визначенням партійними лідерами механізмів протидії корупції та бюрократизму, а також відсутні будь-які демократичні політичні інститути та громадський контроль із боку суспільства. Так, за інформацією, розміщеною на веб-сторінці неприбуткової медіа організації WikiLeaks, яка заблокована в Китаї, “чимало рішень на високому рівні ухвалюються, виходячи з кланових інтересів членів Політбюро [Комуністичної партії КНР], сім’ї яких контролюють окремі галузі промисловості або бізнес-групи [...], а родичі китайської політичної еліти очолюють великі компанії, банки, консорціуми”.

Ще одним важливим аргументом, який ставить під сумнів ефективність боротьби з корупцією, є, на нашу думку, постулат щодо неможливості викорінення цього явища “сильною рукою”, тобто через диктатуру та репресії. Вжиття на рівні держави репресивних заходів, показові розстріли урядовців-корупціонерів можуть призвести до зворотних наслідків: зникання та “ілюзорної” ефективності боротьби з корупцією.

Відповідно до розробленої економічної теорії сучасної злочинності, автором якої є Лауреат Нобелівської премії, професор економіки та соціології Чиказького університету Гері Стенлі Беккер, страта корупціонерів призводить до підвищення ризику покарання за здійснений корупційний вчинок та автоматично означає різке підвищення суми хабара [18, с. 169–217]. Крім того, репресивні заходи можуть призвести до посилення диктатури та монопольного становища правлячої еліти – чиновництва компартії Китаю. Як свідчить історичний досвід Радянського Союзу, партійні високопосадовці, які наділені значними дискретними повноваженнями, в умовах відсутності прозорості та відповідальності в їхній діяльності, можуть самі вдаватися до зловживання службовим становищем, суб’єктивно вирішувати кого милувати, а кого страчувати, поквитатися з політичними конкурентами шляхом “фабрикування корупційної справи” з відповідними наслідками.

На підтвердження викладеної вище автором точки зору можна віднести й *індекс сприйняття корупції* в Китаї, який у 2010 р. склав 3,5 та 68 рейтинг (із-поміж 178 країн, в яких експертами відомої міжнародної неприбуткової організації Трансперенсі Інтернешнл проводилися відповідні дослідження). Ці показники не можна розцінювати як досить високі, оскільки вони порівнюються з відповідними показниками таких країн, як Колумбія, Греція, Лесото, Перу, Сербія і Таїланд [19].

Таким чином, у Китаї неминучою постає потреба в проведенні політичної реформи, яка стане серйозним випробовуванням для партійних лідерів правлячої комуністичної партії. Однак, варто відмітити, що за роки економічної реформи в країні склалися гарні антибюрократичні та антикорупційні традиції, до яких звикли китайські підприємці – їм не потрібно боятися ні державних бюрократів, ні кримінальних корупціонерів. Мінімізація “корупційного захоплення держави” та бізнес-культура чиновників у Китаї, які значною мірою спираються на західний досвід і законодавство, роблять цю країну й надалі привабливою для інвесторів і бізнес-компаній на Заході.

Оцінюючи можливості впровадження китайського антикорупційного досвіду у вітчизняну практику, зазначимо, що в Україні смертна кара, як найвища міра покарання, скасована. З огляду на те, що нашою державою обрано демократичний шлях розвитку, який включає в себе гарантування прав і свобод людини, що зафіксовані у статтях 3, 8, 21, 27–29 Конституції України, звісно такий жорсткий вид покарання, як позбавлення життя громадян, є недопустимим. У цьому контексті зрозумілим постає той факт, що необхідно шукати інші, не менш ефективні шляхи протидії корупції.

Результати здійсненого в межах даної статті аналізу дають підстави сформулювати такі *висновки*:

1. Дослідженням встановлено, що в Китаї антикорупційна та антибюрократична протидія, яку було розпочато в контексті здійснюваних у країні економічних реформ наприкінці 60-х рр. ХХ ст. та помітно посилено впродовж останнього десятиріччя, вирізняється особливою суворістю та репресивністю. Внаслідок здійснюваних реформ бюрократизм трансформувався в “сприяння та сервісне обслуговування підприємництва”, що стало функцією й основним обов’язком посадових осіб держави, а покаранням за здійснений ними корупційний вчинок стала смертна кара. До позитиву слід віднести результативну боротьбу з корупціонерами на вищому рівні державної влади та широке висвітлення в ЗМІ корупційних вчинків.

2. З’ясовано, що за роки економічної реформи в Китаї напрацьований значний досвід протидії бюрократизму та корупції, сформувалися гарні традиції – низький рівень бюрократизму і корупції, робить цю країну привабливою для іноземних інвестицій. Проте, незважаючи на досягнуті успіхи та результативність у протидії корупції та бюрократизму, викоренити ці негативні явища в КНР не вдалося, а досягнення в майбутньому цієї мети, поставленої китайськими партійними лідерами, видається малоімовірним. Зроблений прогноз автор підкріплює такими аргументами: відсутність демократичних інституцій та контролю з боку громадськості за діяльністю китайської влади, що призво-

дить до авторитаризму, узурпації державної влади, зловживання владними повноваженнями та корупції представниками правлячої політичної еліти; здійснювана на рівні держави антикорупційна політика, яка базується на диктатурі та репресіях, може призвести до “ілюзорної” ефективності боротьби з корупцією та навіть до зворотних наслідків.

3. Існують підстави стверджувати, що китайський антикорупційний досвід є мало прийнятним для впровадження у вітчизняну практику. Насамперед, це пояснюється тим, що Україною обрано демократичний шлях розвитку, який включає в себе гарантування прав і свобод людини, що зафіксовані в Конституції України, а тому такий жорсткий вид покарання за корупційне діяння, як позбавлення життя, є недопустимим. У цьому контексті зрозумілим постає той факт, що необхідно шукати інші, не менш ефективні шляхи протидії корупції. Втім, напрацьований в Китаї досвід у сфері дебіюкратизації державного управління заслуговує, безмовно, на особливу увагу та детермінує потребу в проведенні більш ґрунтовних наукових досліджень у цій предметній області.

### *Список використаних джерел*

1. Виступ Президента України Віктора Януковича із щорічним посланням до Верховної Ради України [Електронний ресурс] / Офіційне Інтернет-представництво. Президент України Віктор Янукович. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/19736.html>.
2. Уряд України запозичить досвід Китаю в боротьбі з корупцією [Електронний ресурс] / Антикорупційний портал : електрон. видання. — 2011. — 20 квіт. — Режим доступу : <http://www.acrc.org.ua/ua/news-and-events/news/all/azarov-uryad-ukrayiny-zapozychyt-dosvid-kytayu-v-borotbi-z-korupczieyu.html>.
3. Журавський В. Корупція в Україні – не політика : [монографія] / В. Журавський, М. Михальченко, О. Михальченко ; Ін-т політичних і етнонац. досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. — К. : “Фенікс”, 2007. — 408 с.
4. Кашуба Я. М. Корупція та відповідальність за корупційні діяння : [навч. посібник] / Я. М. Кашуба. — Л. : ПАІС, 2007. — 110 с.
5. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.08 / М. І. Мельник ; Нац. акад. внутр. справ України. — К., [б. в.], 2002. — 31 с.
6. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен : дис. ... д-ра політ. наук : [спец.] 23.00.02 / Є. В. Невмержицький ; НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса. — К., [б. в.], 2009. — 419 с.
7. Прохоренко О. Я. Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми): монографія / О. Я. Прохоренко. — К. : Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, 2005. — 166 с.
8. Романюк Б. В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією / Б. В. Романюк / Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — К., 2009. — № 21. — С. 9–16.



***Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)***

9. Романюк Б. В. Законодавство України та зарубіжних країн щодо протидії корупції. Міжнародний досвід боротьби з корупцією : [монографія] / Б. В. Романюк, О. Ю. Бусол. — К., 2010. — 628 с.

10. Стеценко С. Г. Корупція в органах внутрішніх справ : проблеми протидії : [монографія] / С. Г. Стеценко, О. В. Ткаченко. — К. : Алерта : КНТ : Центр учб. літ-ри, 2008. — 168 с.

11. Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы : Россия, США, Англия, Австралия / А. В. Оболонский. — М. : Дело, 2002. — 168 с.

12. Цветков В. В. Державне управління : основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. — Харків : Право, 1996. — 164 с.

13. Crozier M. The Bureaucratic Phenomenon / M. Crozier. — University Of Chicago Press, 1964. — 320 p.

14. Weber M. From Max Weber : [Essays in Sociology] / Max Weber, Hans H. Gerth, C. Wright Mills. — International Library of Society, Routledge, 1948. — 502 p.

15. Zbigniew W. Chiny na drodze socjalistycznej modernizacji. Torun : Wyd-wo : Adam Marszałek, 2008. — 546 stron.

16. В Китае за коррупцию – расстрел. Стоит ли вводить это у нас? [Электронный ресурс] / Аргументы и факты online. — 2009. — № 25. — 17 июля. — Режим доступа :

<http://www.aif.ru/society/article/27494>.

17. Чем русская коррупция отличается от китайской [Электронный ресурс] / Украина криминальная : Интернет-издание. — 2011. — 15 февр. — Режим доступа :

[http://cripo.com.ua/?sect\\_id=1&aid=109491](http://cripo.com.ua/?sect_id=1&aid=109491).

18. Gary S. Becker Crime and Punishment : An Economic Approach / Gary Stanley Becker // Journal of Political Economy. — 1968. — № 76. — P. 169–217.

19. Corruption Perceptions Index : [Электронный ресурс] / Transparency International. — 2011. — Режим доступа :

[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/2010/results).

*В статье проанализирован опыт Китая в противодействии коррупции и бюрократизму, а также возможности его внедрения в отечественную практику.*

*In the article the China's experience on counteraction to corruption and bureaucratism, as well as the possibilities of its introducing into the Ukraine's practice have been analyzed.*

*Стаття надійшла до редакції журналу 15 березня 2011 року.*