

АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ

Валюшко Іван Васильович

Проаналізовано різноманітні підходи до визначення та вивчення корупції. Прослідковано генезу дослідження протидії корупції. Виділено чинники неефективності антикорупційної політики. Внесено пропозиції щодо вдосконалення державної антикорупційної політики та обґрунтовано необхідність залучення громадськості до її реалізації в Україні.

Ключові слова: корупція, непотизм, антикорупційна політика, громадянське суспільство.

Поширення корупції є суттєвою загрозою національній безпеці держави, вельми резонансною проблемою політичної системи і виявляється у практичних питаннях утвердження демократичних засад політичного режиму, у сфері реалізації та захисту прав і свобод громадян, відносин між владою та суспільством, взаємодії різноманітних політичних інститутів [1, с. 44].

Всебічний огляд явища корупції дає підстави зараховувати її до наскрізних суспільних проблем: існуючи в суспільстві, вона пронизує різні сфери життя, деформує людські стосунки й соціальні цінності, є тлом для кримінальних злочинів. Загальний негативний ефект від впливу корупції інколи визначають як корозію влади, що руйнує державний апарат та роз'їдає моральні підвалини суспільства. Подібно до того, як для металу корозійна втома означає зниження межі його витримки, для суспільства втома від корупції означає зниження його опору [2, с. 17]. Крім того, корупція здатна стимулювати виникнення суто політичного феномену ерозії влади – явища, що настає в умовах втрати ефективності та зниження раціональності політичних рішень.

Незважаючи на значний рівень суспільного обговорення та наукового зацікавлення, якого набула проблема поширення корупції, тема державної антикорупційної політики залишається малодослідженою та потребує більш ґрунтовного наукового аналізу. Адже більшість авторів, які вивчають цю проблематику (Дж. Най, В. Андріанов, Є. Невмержицький, М. Мельник та ін.), у своїх роботах звертають увагу здебільшого на інституційні та нормативно-правові чинники неефектив-

ності антикорупційної політики. Дослідники (Н. Лефф, С. Гантінгтон, А. Шайо та ін.) не залишають поза увагою і несистемні елементи корупції: особистісні, політичні, маніпулятивні тощо. Проте об'єктом дослідження в даних роботах є, швидше, феномен корупції, а не державна антикорупційна політика як така.

Метою даної статті є дослідження антикорупційної політики з точки зору історичного розвитку та виокремлення основних чинників, що впливають на її якість і результативність.

Подолання корупції, мінімізація впливу чи запобігання її виявам залежать від ефективності реалізації проголошеної державою антикорупційної політики. Своєю чергою, проектування та впровадження окремих заходів протидії корупції потребують передусім з'ясування глибини змісту та сутності цього поняття.

Термін «корупція» набув широкого вжитку в українському суспільстві у середині 1990-х років. Відтоді зміст корупції визначається від ототожнення з хабарництвом до трактування її як абсолютно нового небезпечного явища [3, с. 101]. Використані під час наукової дискусії підходи умовно можна об'єднати в декілька основних концепцій.

Відповідно до однієї з них під корупцією розуміється протиправне корисливе діяння, вчинене особою, яка наділена певними владними повноваженнями. Юридичний словник Г. Блека пропонує визначати корупцію як діяння посадової особи, яка незаконно і неправомірно використовує своє становище або статус для отримання будь-якої переваги в цілях, протилежних обов'язкам і правам ін-

сих осіб [4]. Д. Бейлі пов'язує корупцію насамперед із хабарництвом, що охоплює неправомірне використання влади для отримання особистої вигоди і не обов'язково має фінансове вираження: в деяких країнах (Республіка Корея) з позицій традиційної політичної культури та важливості підтримки історично сформованих неформальних соціальних зв'язків «оплата» неправомірного використання службового становища часто розглядається обома сторонами як «інвестиція в майбутнє» [5, с. 721–724].

Дж. Най визначає корупцію як поведінку державних чиновників, спрямовану на ухилення від дотримання встановлених державою норм і правил з метою досягнення ними приватної (сімейної, групової) матеріальної або статусної вигоди [6, с. 414]. Відповідно до даного підходу існує точка зору, що під корупцією розуміється сукупність усіх посадових злочинів, передбачених кримінальним законодавством: розкрадання, хабарництво, зловживання службовим становищем тощо [7, с. 30].

Друга концепція заснована на прагматичному підході до оцінки корупції та вважає її неминучим супутником економічних ринкових відносин: взаємне перетинання державної та приватної сфер призводить до поширення поведінки, орієнтованої на одержання ренти, що породжує ставлення до державної посади як до власного бізнесу. У роботах Н. Леффа наголошується на ролі покупців послуг корумпованих чиновників. На його думку, корупція – позазаконний (екстралегальний) інститут, який використовується приватними особами чи групами для здійснення впливу на дії чиновників (бюрократії). Він вважає, що існування корупції демонструє, як дані групи беруть участь у процесі прийняття рішень, причому більшою мірою, ніж можна передбачити [8, с. 10]. Ним же сформульовано класичний аргумент корисності корупції для економічного розвитку: корупція сприяє прискоренню роботи адміністративної машини, оптимізує час очікування і дозволяє його заощадити. В Україні поширення корупції з подібної точки зору пояснюється високою ціною дотримання вимог закону: виконання правил обходиться дорожче, аніж ухилення від них.

Окремі дослідники визнають, що корупція є неминучою на певних стадіях суспільно-державного розвитку, причому вона піддається впливу традицій та звичаїв [9, с. 19]. Однією з можливих причин труднощів, що виникають у процесі визначення суті поняття «корупція», є культурні, історичні, психологічні та інші відмінності різних суспільств. Умовно кажучи, застосування корупційних

механізмів в одній державі вважається злочинною практикою, а в іншій подібні за суттю та формою дії є традиційним культурним елементом.

Це можна використати як аргумент для обґрунтування слабкості антикорупційної політики в країнах, що перебувають на перехідному етапі. Проблеми взаємозв'язку політичної модернізації та корупції взагалі варто вважати окремим напрямом досліджень. Він представлений насамперед роботами всесвітньо відомого американського дослідника С. Гантінгтона, який писав про найбільше поширення корупції на стадії активної модернізації в будь-якому культурному середовищі. На його думку, корупція є одним із найяскравіших доказів відсутності ефективних політичних інститутів, а її високий рівень у країнах, що розвиваються, значною мірою може бути зумовлений відмінностями в рівнях політичного розвитку [10, с. 26; 11, с. 254–257].

Представники третьої концепції відстоюють необхідність широкого тлумачення змісту корупції, розуміючи її як негативне соціальне явище або соціальну аномалію – порушення соціальних норм, яке характеризується масовістю, сталістю, поширеністю за подібних умов і шкодою загальносуспільним інтересам. Українські вчені М. Камлик та Є. Невмержицький зазначають, що корупція не є якимось конкретним суспільно небезпечним діянням, а може виявлятися в різноманітних протиправних формах: явних і неявних [12, с. 24]. Поділяючи їхню думку, інший вітчизняний фахівець М. Мельник зазначає, що корупцію слід розглядати як багатоаспектне соціально-економічне, політичне явище, що складається з комплексу протиправних неетичних дій [13, с. 14].

Автори цього підходу основну увагу приділяють негативним наслідкам незаконних дій державних чиновників для всього суспільства. Водночас нечіткість змісту поняття «суспільний інтерес» чи «загальне благо» та можливості їх довільної інтерпретації представниками різних груп тиску чи протиборчих політичних сил загрожують перетворенням антикорупційної політики на механізм реалізації політичних цілей та інструмент розправи з політичними супротивниками, як це відбувалося в Польщі, Чехії, Росії, Республіці Корея та інших країнах. Водночас розгляд корупції не тільки з точки зору протизаконності поведінки службовців, а й як окремого соціального явища вимагає суттєвого розширення антикорупційної політики: репресивні дії необхідно застосовувати в комплексі з профілактичними заходами.

Етимологічно термін «корупція» походить від латинського слова *corruptio*, що означає «псування, підкуп, розбещення» [14, с. 406]. Відповідно, його зміст можна розуміти як розбещеність, готовність окремих посадових осіб до хабарництва. За іншою версією, термін виник як результат поєднання латинських слів *correi* – множина учасників, пов'язаних однією метою, та *rumpere* – ламати, пошкоджувати, порушувати.

Латинське походження терміна є свідченням того, що саме явище, яке відображало застосувану суспільством практику використання службових повноважень у корисливих цілях, було відоме ще стародавнім політико-правовим системам. Таким чином, спростовується твердження, згідно з яким корупція вважається новітнім супутником сучасних держав, що розвиваються, тим самим розширюючи географічні межі та історичні горизонти розуміння корупції та антикорупційної політики.

Як свідчать результати історичних досліджень, ознаки корупції можна знайти з моменту виникнення перших елементів керування великими спільнотами і задовго до виникнення держави. З появою професійних чиновників корупція набула більшого поширення та визначалася повнотою влади чиновника й рівнем загального культурно-цивілізаційного розвитку самого суспільства [15]. У міру зростання негативного сприйняття корупції відбувалися і перші спроби боротьби з нею. Історичне коріння корупції, швидше за все, варто шукати ще у первіснообщинній традиції дарування: зробити подарунок вождю або шаману означало виділити себе з-поміж інших і здобути їхню прихильність. З плином часу та появою професійного державного апарату чиновники стали отримувати платню, проте не зникло і їх бажання отримувати за свою роботу додаткову винагороду.

Як свідчать наукові розвідки, перші згадки про корупцію можна знайти у пам'ятках писемності стародавнього Вавилону другої половини XXIV ст. до н. е. Відповідно, першим документально зафіксованим правителем, який розпочав боротьбу з корупцією, був Урукіна – цар шумерського міста Лагаша: для протидії різноманітним зловживанням чиновників і суддів він здійснив реформу державного управління [16, с. 93].

У період античності боротьба з корупцією вважалася насамперед справою суспільного контролю та моралі. Відповідно, ризик таємних операцій намагалися звести до мінімуму шляхом виборів членів рад чи зборів у спосіб жеребкування, вважаючи сліпий випадок най-

ліпшою запорукою об'єктивності. Для виборних посад встановлювалися короткі терміни без права переобрання [17, с. 29–30]. За часів Римської імперії для боротьби з корупцією було запроваджено покарання за отримання хабара особою, яка наділена публічною владою [18].

Давньокитайський мислитель Конфуцій обґрунтував сутність державної влади як механізм керівництва суспільством на засадах народної довіри, чіткого розподілу громадських обов'язків та особистого прикладу високої моральності панівних верств населення. Конфуцій вважав, що турбота (особливо про сім'ю) та доброта є головними чеснотами. Водночас він попереджав, що занадто буквально дотримання цих чеснот може стати причиною зловживань чиновників, оскільки вони, приймаючи рішення, керуватимуться мотивами кровного споріднення. Тим самим описується явище, що має всі ознаки корупції [19]. У сучасному розумінні це спричинює розмежування влади і бізнесу, недопущення конфлікту інтересів, прийняття етичних кодексів державних службовців.

Незважаючи на блискучий інтелектуально-мистецький потенціал Італії періоду Відродження та найменшу порівняно з іншими європейськими державами залежність суспільства від влади, у державі процвітали моральна деградація та корупція як її наслідок. На цьому наголошував Н. Макіавеллі та вважав найліпшим інструментом протидії подальшій деградації суспільства міцну владу монарха, а у разі вкорінення корупції – навіть деспотичне насильство. Водночас для відновлення здеморалізованої держави народ має бути допущено до участі в управлінні, а правитель повинен виконувати свої обов'язки відповідно до закону і з належною повагою до своїх підданих [20, с. 304–322]. Пізніше ідея поєднання сильної державної влади та участі народу в управлінні державою набула опосередкованого вираження у функціонуванні громадянського суспільства як механізму залучення громадян до розробки та реалізації державної політики у різних сферах.

Ліберальні перетворення кінця XVIII ст. заклали розуміння того, що державна влада існує для блага суспільства, а уряд утримується в обмін на неухильне дотримання чиновниками законів. Громадяни західних держав почали активніше контролювати якість роботи державного апарату. Конституція США визначає одержання хабара одним зі злочинів, за вчинення якого американському президенту може бути оголошено імпічмент. Як наслідок, рівень корупції в розвинених країнах Європи

і США протягом XIX–XX ст. був значно нижчим, аніж в інших частинах світу.

У другій половині XX ст. посилена увага світової спільноти до масштабів поширення корупції зумовила її сприйняття як глобальної проблеми, а не виключно внутрішніх негараздів корумпованої держави. Завдяки громадській пропаганді поступово сформувався загальносвітовий антикорупційний консенсус: протидія корупції стала наскрізним пріоритетом державної політики й вимагає злагодженої співпраці всіх політичних сил незалежно від ідеології та кордонів. Заходи протидії корупції поступово увійшли до порядку денного роботи міжнародних організацій. Протягом 1997–2003 рр. було прийнято чотири спеціальні міжнародні конвенції: про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб при здійсненні міжнародних комерційних угод, про кримінальну відповідальність за корупцію, про цивільно-правову відповідальність за корупцію та Конвенцію ООН проти корупції. Така активність стала можливою внаслідок здійснення якісних наукових робок стосовно протидії корупції.

За підсумками проведеного в Гавані Генеральною Асамблеєю ООН міжрегіонального семінару з проблем корупції (1990 р.) корупцію було визначено як незаконне отримання державним службовцем особистої чи колективної вигоди, а також зловживання службовим становищем для досягнення такої вигоди [21, с. 323].

Як бачимо, існує дуже багато визначень корупції, які так чи інакше відображають окремі складники цього багатоаспектного явища. Проте за своєю суттю вони вказують на схильність посадової особи, наділеної дискреційними повноваженнями, до використання службових можливостей для незаконного збагачення себе особисто чи будь-яких третіх осіб.

Питання визначення корупції має важливе значення для розробки та подальшої реалізації дієвої антикорупційної політики. Проте воно не є визначальним. Варто визнати, що законодавче визначення змісту поняття «корупція» не дає правоохоронним органам жодних додаткових правових засобів для притягнення до юридичної відповідальності за скоєння корупційних діянь. Водночас обґрунтування відсутності вагомих результатів антикорупційної діяльності правоохоронних органів як наслідок неефективної діяльності законодавчої гілки влади у цій сфері ще раз підтверджує некоректне розуміння соціальної природи корупції та не може вважатися виправданням невдалої антикорупційної політики держави.

Існує дещо метафорична думка, згідно з якою початок антикорупційних кампаній супроводжується всезагальним ентузіазмом, а завершення – цинізмом [22, с. 51]. Подібний скептицизм стосовно ефективності протидії корупції вказує на те, що при розробці антикорупційної стратегії потрібно враховувати чинники ризику, які можуть перешкодити її реалізації. До них варто віднести:

– *порушення цивільних прав*: корупція – не тероризм і застосування репресивних інструментів у цьому разі часто є не виправданим, зате необхідно систематично вживати профілактичні дії;

– *культурний чинник*: проектування антикорупційних дій має врахувати вкорінене небажання виявляти правопорушників, згоду на вирішення справ «за знайомством» і непотизм (перевага кровних інтересів перед державними);

– *ідеологізація боротьби з корупцією*: протидія корупції стає основоположною місією керівництва країни, а кожна проблема пояснюється існуванням корумпованої системи. Використання надзвичайних засобів у таких умовах може справді поліпшити ситуацію, проте воно не має бути тривалим, адже може спричинити зворотний ефект – громадську «девальвацію» будь-яких антикорупційних дій;

– *одноразовий характер*: боротьба з корупцією не може здійснюватися як окремі акції, а повинна мати стратегічний характер;

– *відсутність політичного консенсусу*: в умовах відвертої конфронтації основних політичних сил протидія корупції стає засобом легітимації цілей, отримання електоральних дивідендів чи усунення опонентів.

Висновки

Узагальнюючи, відзначимо, що формування та реалізація ефективної державної антикорупційної політики вимагають урахування значної кількості різноманітних чинників: історичних, ментальних, культурних, економічних, поведінкових тощо. Дослідники антикорупційної політики пропонують різноманітні варіанти поліпшення ефективності заходів держави, спрямованих на зменшення корупції. До них відносять: приведення нормативно-правової бази (у т.ч. виборчого законодавства) у відповідність з найліпшими антикорупційними практиками у світі; залучення широкої громадськості (у т.ч. інститутів громадянського суспільства) до заходів протидії корупції; реформування системи державної служби щодо підвищення рівня доброчесності

Стратегічні пріоритети, №4 (29), 2013 р.

та ефективності. Намагання виправдати прорахунки у політиці протидії корупції за рахунок відсилань до несприятливого політичного режиму чи неефективності законодавства часто позбавлені ґрунту, адже можна знайти багато прикладів, коли держави з подібними

вихідними умовами протидіють корупції з різними успіхами.

Перспективним напрямом подальших наукових досліджень із цієї теми вважаємо питання участі громадськості в заходах антикорупційної політики.

Список використаних джерел

1. Баскакова Ю. В. Досвід зарубіжних країн у здійсненні заходів щодо боротьби з корупцією і його імплементація у національне законодавство : навч.-метод. матеріали / Ю. В. Баскакова, В. М. Гаврилюк, К. В. Тарасенко. – К. : НАДУ, 2011. – 44 с.
2. Кирпичников А. И. Взятка и коррупция в России / А. И. Кирпичников. – СПб. : Альфа, 1997. – 352 с.
3. Мельник М. І. Корупція : сутність, поняття, заходи протидії : монографія / М. І. Мельник. – К. : Атіка, 2001. – С. 101–304.
4. *Featuring Black's Law Dictionary Free Online Legal Dictionary*. – 2nd ed. Law Dictionary : definition of CORRUPTION (Black's Law Dictionary) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://thelawdictionary.org/corruption/#ixzz2XpFFT9vP>
5. Bayley D. The effects of Corruption in a Developing Nation / D. Bayley // *The Western Political Quarterly*. – 1966. – Vol. 19. – P. 719–732.
6. Nye J. S. Coorruption and Political Development : A Cost : Benefit analysis / J. S. Nye // *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa* / ed. by V. Monday. – Expo. Washington : University Press of America, Inc. – 1979. – P. 411–433.
7. Борзенков Г. Н. Уголовно-правовые меры борьбы с коррупцией / Г. Н. Борзенков // *Вестн. Моск. ун-та*. – Серия 11. Право. – 1993. – № 11. – С. 29–30.
8. Leff N. H. Economic Development through Bureaucratic Corruption / N. H. Leff // *American Behavioral Scientist*. – 1964. – Vol. 8. – P. 8–14.
9. *Політична корупція перехідної доби. Скептичний погляд* : пер. з англ. / за ред. С. Коткіна, А. Шайо. – К. : К. І. С., 2004. – 440 с.
10. Huntington S. P. Political Order in Changing Societies / S. P. Huntington. – New Haven : Yale University Press, 1968. – 263 p.
11. Huntington S. P. Corruption and Modernization / Samuel Huntington // *Political corruption : Concepts and Contexts*. – New Jersey ; New Bruswick : Transaction Publishers, 2002. – P. 253–263.
12. Камлик М. І. Корупція в Україні / М. І. Камлик, Є. В. Невмержицький. – К. : Знання, 1998. – 108 с.
13. Мельник М. І. Корупція : проблема визначення сутності і поняття / М. І. Мельник // *Вісник Академії правових наук України*. – 1998. – № 2. – С. 12–16.
14. *Великий енциклопедичний юридичний словник* / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
15. Божок Г. Д. Історичні витоки корупції / Г. Д. Божок [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.law-property.in.ua/articles/61-idol-gd-historical-origins-of-corruption.html>
16. Бартошек М. Римское право. Определения. Понятия. Термины / М. Бартошек. – М. : Политиздат, 1989. – 320 с.
17. Подопригора А. А. Основы римского гражданского права : учеб. пособ. для студентов юрид. вузов и факультетов / А. А. Подопригора – 2-е изд., перераб. – К. : Вентури, 1995. – 288 с.
18. *Political Corruption : A Handbook* / eds. Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. Levine – New Brunswick : Transaction Books, 1989. – 1010 p.
19. Мироненко О. М. Історія вчень про державу і право / О. М. Мироненко, В. П. Горбатенко. – К. : Академія, 2010. – 456 с.
20. Себайн Джордж Г. Історія політичної думки / Джордж Г. Себайн, Томас Л. Торсон. – К., 1997. – 838 с.
21. *Роль международных организаций в борьбе с коррупцией* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://supcourt.kz/rus/sudebnaya_sistema/nusd/sd.html
22. Андрианов В. Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления : история и современность / В. Д. Андрианов. – М. : Волтерс Клувер, 2009. – 248 с.