

УДК 343.353:343.35:001.5

Д. Клименко

ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: НАУКОВІ ДЕФІНІЦІЇ

Уточнено прийнятну для використання в державно-управлінській науці дефініцію феномену політичної корупції. Проаналізовано та критично узагальнено наявні у вітчизняній теорії й практиці дефініції політичної корупції, визначено основні її ознаки і фактори, що сприяють виникненню та поширенню політичної корупції в Україні.

Ключові слова: корупція, політична корупція, державне управління, політична система.

Серед деструктивних явищ, які потребують комплексної протидії з боку суспільства, визначне місце посідає корупція. Виникнувши на тлі дисфункції влади, вона безжалісно руйнує демократичні підвалини суспільства, перероджує державний апарат, порушує принцип рівності громадян і юридичних осіб перед законом та каталізує організовану злочинність. Проникнення корупції у верхні ешелони державної влади спричиняє поглиблення зневіри людей у спроможність держави забезпечити гарантовані Конституцією України їхні права і свободи. Саме тому формування нової антикорупційної політики є важливими елементом забезпечення національної безпеки України, а боротьба з корупцією – пріоритетним напрямом діяльності не лише правоохоронних органів, а й національно-свідомої політичної еліти країни.

Дослідженню проблеми виникнення та поширення політичної корупції присвячені праці деяких вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема: В. Симоненка [1], С. Невмержицького [2], О. Рудика [3], М. Філла [4], Д. Кауфмана [5], Дж. Хелмана та Г. Джоунса [6], С. Голмса [7], П. Кабанова [8] та інших. Водночас як у вітчизняному законодавстві, так і в науковій думці досі відсутнє чітке розуміння змісту самої дефініції “політична корупція”.

Отже, мета дослідження, результати якого викладено в цій статті, полягає в уточненні прийнятної для використання в державно-управлінській науці дефініції феномену політичної корупції. Для досягання мети автором вирішувалися такі наукові завдання, як: аналіз та критичне узагальнення наявних у вітчизняній теорії й практиці дефініцій політичної корупції, визначення основних її ознак і факторів, що сприяють виникненню та поширенню політичної корупції в Україні.

Для соціальної перебудови перехідних суспільств характерним є руйнування систем соціальних цінностей, а вакуум, що утворюється на їх місці, заповнюється новими поглядами, переконаннями і звичками, які в умовах стрімкого розвитку суспільних відносин, економічних негараздів та соціальної напруги не завжди збігаються з інтересами суспільства, шкодячи йому. Перехідне суспільство має дуже слабкі демократичні традиції, у ньому відсутній соціальний контроль за інституціями влади, політичними партіями, рухами, економічними процесами, що теж сприяє негативним проявам, зокрема – поширенню корупції.

Протидія корупції є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, вирішення якої для багатьох країн є надзвичайно важливим і складним

завданням. Це повною мірою стосується України, для якої корупція стала чинником, що реально загрожує національній безпеці і конституційному ладу держави.

Деякі автори зазначають, що політична корупція в Україні перестала бути “сезонним” явищем і перетворилася на паралельне державне управління, лише в тіньовому його вимірі [9, 10].

Відсутність законодавчого визначення терміну “політична корупція” дає змогу багатьом політичним діячам та посадовим особам стверджувати, що це явище в країні існує і поширюється, але з ним неможливо ефективно боротися через відсутність відповідної нормативно-правової бази. Аналізуючи визначення базового терміну “корупція” в чинному національному законодавстві України [11], законодавстві інших країн світу, зокрема Російської Федерації та Республіки Білорусь, у міжнародному законодавстві та в науковій літературі, а також вивчивши особливості корупційних проявів, автор пропонує правовий термін “корупція” визначити “як прийняття майнових та немайнових благ (ресурсів, переваг, пільг тощо), а також – обіцянок їх надати, особами які уповноважені на виконання функцій держави, або особами, що відповідно до закону прирівнюються до них, з використанням свого правового статусу та пов’язаних з ним можливостей, а також підкуп зазначених осіб шляхом незаконного надання їм фізичними та юридичними особами цих благ, з метою незаконного отримання від осіб, уповноважених на виконання функцій держави, або осіб, що прирівнюються до них певних привілеїв”.

Враховуючи вищевикладене визначення поняття “корупція”, доцільно погодитися з С. Рогульським, який до основних ознак корупції та корупційних діянь пропонує віднести такі [12]:

- корупційна діяльність може здійснюватися як особами, уповноваженими на здійснення функцій держави, та іншими особами, прирівняними до них (наприклад, керівники відповідних державних підприємств), так і фізичними й юридичними особами;

- зазначена діяльність пов’язана з протиправним використанням наданих особам, уповноваженим на здійснення функцій держави, та іншим особам, прирівняним до них, повноважень або протиправним наданням таким особам певних благ, пільг та інших переваг;

- спеціальною метою такої діяльності є отримання матеріальних благ, пільг, послуг та інших переваг, як для себе, так і для третіх осіб, а також отримання певних привілеїв фізичними чи юридичними особами.

На нашу думку, розглядати корупцію потрібно, акцентуючи акцентуючи на трьох її аспектах:

- політичному, який виражається в проникненні осіб кримінальної орієнтації в структури політичної влади і використанні їх можливостей для задоволення своїх злочинних потреб;

- соціально-економічному, що полягає у спотворенні (викривленні) корумпованим держапаратом рішень держави з соціально-економічних питань, а також численним випадкам допуску кримінальних елементів до економічних важелів управління;

- правовому, для якого характерне лобювання інтересів у процесі законотворчої діяльності.

Вітчизняний дослідник Т. Тучак, проаналізувавши погляди сучасних вчених на законодавче визначення, поняття корупції умовно поділяє на три групи:

визначення відповідно міжнародно-правовим актам (узагальнене); як суто злочинної діяльності у сфері політики або державного управління; як використання службового становища для одержання матеріальних цінностей, послуг чи пільг [13].

Вітчизняні й зарубіжні науковці солідарні в думці, що корупція – це складне і багатоаспектне (економічне, політичне, правове, морально-психологічне) соціальне явище. Її суспільна сутність проявляється у тому, що вона: має соціальну обумовленість (є продуктом соціального життя); має свою соціальну ціну, яку платить суспільство за існування корупції; істотно впливає на найважливіші соціальні процеси; має історичні витoki і є глобальною; є економічним, політичним, правовим, психологічним та моральним явищем; має властивість пристосовуватися до соціальних реалій, постійно мімікрувати та видозмінюватися.

Політичний аспект корупції проявляється у тому, що вона:

- значною мірою визначає політичну і соціальну сутність влади;
- впливає на визначення політики держави та її реалізацію;
- безпосередньо впливає на формування владних інститутів, організацію діяльності та функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

При формуванні владних структур політична корупція призводить до того, що:

- владу одержують особи, яким вона насправді не делегована виборцями або які не повинні займати державні посади за своїми діловими та особистими якостями (по суті йдеться про незаконне привласнення влади);
- владу набувають представники тіншового та кримінального середовища, зокрема лідери злочинних угруповань;
- сформована таким чином влада є злочинною за своєю суттю, через що діяльність державних структур спрямовуватиметься її представниками у вигідному для них чи інших осіб, інтереси яких вони відстоюють, перебуваючи при владі, руслі і використовуватиметься для незаконного збагачення, ухилення від відповідальності, переслідування політичних опонентів тощо.

Політичний аспект корупції проявляється також у тому, що однією з основних складових протидії корупції є політична воля керівництва держави. Саме політична воля визначає зміст, а через це і ефективність інших основних елементів протидії корупції, тобто ефективність протидії корупції загалом. Політична воля у цьому випадку – це дійсні наміри політичного керівництва країни реально протистояти корупції у всіх її проявах і на всіх рівнях державної влади. Вияв політичної волі обумовлюється комплексом чинників об'єктивного і суб'єктивного спрямування: існуючою політичною системою, особистими якостями керівників вищих органів державної влади, типом суспільної-психологічного стану, рівнем правосвідомості громадян, рівнем розвитку демократичних інститутів суспільства, які забезпечують вияв такої волі та її реалізацію.

Провідний вітчизняний дослідник М. Мельник під поняттям “політична корупція” розуміє сукупність різних за своїм змістом та ступенем суспільної небезпеки корупційних правопорушень, які вчиняються для досягнення політичних цілей або надання останнім пріоритету над іншими [14].

Російський дослідник Є. Лазарев вважає, що корупція для нового правлячого класу стала засобом конвертації адміністративного ресурсу в політичний та економічний капітал [15]. На його думку, сегменти елітних груп у більшості країн

СНД, отримуючи своєрідну “ренту” від політичного процесу, свідомо перешкоджають становленню інститутів забезпечення політичної конкуренції. Водночас, саме корупція починає виступати реальним і дієвим механізмом регулювання політичних інтересів різних соціальних груп й забезпечення лояльності вагомих суб’єктів політичного процесу. У цих країнах корупція, ставши ареною взаємодії політико-елітних угруповань, показала себе ефективним інструментом встановлення рівноваги політичних режимів через балансування попитом і пропозиціями політичних ресурсів. Далі дослідник зазначає, що гіпотезу про те, ніби неконкурентні політичні режими у більшості пострадянських країн встановлені на основі політичної корупції, підтверджує висока кореляція за Індексом сприйняття корупції (Transparency International 2007) й оцінками Індексу статусу трансформації (Bertelsman 2008).

Вітчизняний дослідник С. Міщенко характеризує політичну корупцію як особливу форму боротьби за владу, в якій перемагають не політичні інтереси всіх груп суспільства, а багатомільйонні хабарі та інші види підкупу окремих політиків і партій. Політична корупція дозволяє конвертувати владу в капітал, а капітал – знову у владу [16]. Автор виділяє такі чотири “конкретні” ознаки політичної корупції, коли:

1. Державний чи політичний діяч свідомо підпорядковує державні чи суспільні інтереси особистим інтересам.

2. Виконання рішень державного значення утаємничують.

3. Є взаємні зобов’язання та взаємодія між тими, хто приймає “комусь потрібні” державні рішення, і тими, для кого ці рішення є вигідними.

4. Корупційний акт маскують офіційними юридичними підставами.

Прояви політичної корупції, спостерігаються в різних країнах світу. Серед них [17]:

- солідарність політико-фінансових груп у незаконному використанні коштів держбюджету, укладання збиткових для держави угод, не вигідна для держави приватизація;

- прийняття нормативних актів в інтересах певних фінансово-промислових груп;

- завоювання та утримання влади і впливу як для правлячої верхівки, так і для так званої опозиції;

- викривлення пріоритетів економічної діяльності та соціальної політики держави;

- дискредитація попередніх режимів або політичного супротивника шляхом введення в оману виборців з метою перемоги однієї владної верхівки над іншою;

- державні рішення вмотивовані інтересами вузького кола осіб;

- недбале ставлення до стратегічних цілей суспільного розвитку;

- номенклатурні привілеї та пільговий доступ до громадських ресурсів;

- депутатська недоторканість та чиновницькі привілеї;

- закритість внутрішньопартійного життя, закритість партійних списків і закритість у формуванні і використанні передвиборчих фондів;

- адміністративний вплив і підкуп виборців;

- нездійснені передвиборчі обіцянки;

- участь близьких родичів політичних лідерів у виконавчих та законодавчих структурах влади;

- керівництво штабами політичних партій державними чиновниками;
- низький рівень професіоналізму управлінської верхівки, яка компенсує дефіцит знань нелегітимними і непублічними діями;
- слабкість соціальних та політичних інститутів (слабке громадянське суспільство);
- відсутність дієвої нормативної бази і контролю;
- відсутність персональної відповідальності політичних та державних діячів.

В Україні термін “політична корупція” став невід’ємним елементом політичного лексикону в період постійної політичної нестабільності 2006 – 2009 рр., який характеризувався конфліктними відносинами між вищими владними інститутами держави та гострими політичними кризами. На найвищому державному рівні звинувачення у політичній корупції вперше прозвучали з вуст Президента України В. Ющенка й були адресовані Верховній Раді України V скликання. Саме в цей період суспільство отримало найбільше інформації про політично корупційні дії вищих посадових осіб, владних інститутів, політичних партій та їх парламентських фракцій. Звинувачення в політичній корупції стали поширеним засобом публічного з’ясування стосунків між політиками. Саме внаслідок цього, на думку авторів, відбулася певна політизація самого терміну “політична корупція”, а також – почасти невідрізане розширення контексту його вжитку.

Треба погодитися з думкою згаданих вище авторів [18], що головним критерієм розмежування політичної та бюрократичної видів корупції є їх місце у процесі вироблення та реалізації політики. Вважається, що політична корупція притаманна стадії вироблення політики (прийняття політичних рішень, створення “правил гри”), тоді як бюрократична (“дрібна”) – стадії імплементації політики (реалізації відповідних рішень). Запровадження цього критерію зумовлюється відмінностями в виді політичних (нормотворча діяльність) і бюрократичних (адміністративно-розпорядницька діяльність) функцій. Так, суб’єкти політичної корупції можуть використовувати владу для встановлення правових норм, які відповідають їх приватним інтересам, закладати “обхідні шляхи” для їх ігнорування тощо. Корупційні дії суб’єктів бюрократичної корупції є порушенням встановлених норм і правил. Водночас це розмежування не є досить чітким, зважаючи на проблематичність розмежування між політичними та адміністративними функціями загалом, а в українських реаліях – з огляду на відсутність чіткого законодавчого розрізнення між політичними та адміністративними посадами й можливість поєднання політичних та адміністративних функцій в обов’язках однієї посадової особи (що є нормальною практикою для посадових осіб вищого рівня).

Одним із проявів політичної корупції є використання органами державної влади, їх посадовими та службовими особами наданих їм повноважень для створення переваг певним економічним суб’єктам, колективним чи індивідуальним, протиправного лобіювання їх інтересів. Такі дії можуть бути спрямовані як на отримання безпосередньої економічної вигоди, так і для більш опосередкованих, зокрема політичних, переваг. Стосовно уряду, окремих міністерств і відомств неодноразово оприлюднювалась інформація про протиправне лобіювання ними інтересів комерційних структур. Зокрема, активні заходи Уряду Ю. Тимошенко 2005 р., спрямовані на повернення в державну власність Нікопольського заводу феросплавів, деякі спостерігачі пов’язували не з переглядом результатів нібито незаконної його приватизації, а насамперед із лобіюванням інтересів групи “Приват”, зацікавленої у приватизації цього підприємства.

До прямих проявів політичної корупції, на нашу думку, належать:

- непрозорість фінансування діяльності політичних партій, критична залежність від донорів, зокрема основних фінансово-політичних угруповань;
- порушення законодавчих норм щодо фінансування виборчих кампаній, його непрозорість;
- зловживання у процесі формування виборчих списків (безпосередня купівля-продаж місць у виборчих списках, “політичне хабарництво”);
- використання технологій підкупу виборців (прямого чи опосередкованого);
- використання адміністративного ресурсу у виборчому процесі;
- використання владно-політичного становища з метою встановлення правових норм на користь окремих зацікавлених суб’єктів політичного та соціально-економічного процесу;
- “продаж” керівних посад в органах державної влади або заміщення їх особами, які представляють інтереси окремих зацікавлених суб’єктів політичного та соціально-економічного процесу;
- незаконне лобювання перед органами державної влади політичними силами та їх представниками інтересів окремих зацікавлених суб’єктів політичного та соціально-економічного процесу тощо.

Втім, не всі названі прояви політичної корупції стосуються її проникнення в систему державного управління.

Перш ніж зробити спробу сформулювати поняття політичної корупції, необхідно обумовити ще деякі її особливості. А саме:

- оскільки для політичної корупції здебільшого характерним є намагання суб’єктів надати своїм корупційним діям легітимності, шляхом їх формального узаконення, у визначенні політичної корупції не можна вжити поняття “незаконні дії”;
- суб’єктами політичної корупції можуть бути як окремі фізичні особи, так і групи осіб, юридичні особи, органи державної влади. Але у будь-якому випадку, незалежно від своєї соціальної природи, ставши на шлях політичної корупції, вони стають суб’єктами політичної системи.

Таким чином, на нашу думку, політична корупція в державному управлінні – це отримання або надання суб’єктом політичної системи матеріальної чи нематеріальної винагороди (або обіцянка надання такої винагороди), маніпулювання чинним законодавством, використання особою наданих їй державно-владних повноважень або інші не передбачені законодавством діяння з метою здійснення цілеспрямованого впливу на процеси формування та реалізації державної політики у власних корисливих цілях.

Висновки

1. Аналіз та узагальнення наявних у вітчизняній науковій літературі публікацій з тематики політичної корупції засвідчив, що, на думку науковців політична корупція в Україні стала всеохоплюючою, “тотальною”. Вона існує на всіх рівнях державного управління, в усіх без винятку органах державної влади, місцевого самоврядування, в судах і правоохоронних органах.

2. Як такої, системи протидії політичній корупції в Україні немає. Очевидно, що про існування такої системи можна говорити з певною мірою умовності, а її створення у формалізованому вигляді є досить проблематичним у принципі, оскільки йдеться про багатомірне соціальне явище, різнопланове за своїми

суб'єктами, видом їх дій, специфікою відповідальності за них (морально-політичною, дисциплінарною, адміністративною, кримінальною), про що йшлося вище. Тому взаємодія певних інститутів, залучених до протидії політичній корупції, може бути ситуативною, а не системною.

3. Зважаючи на те, що значна (якщо не переважна) частка політично корупційних дій передбачає зловживання владою і повноваженнями, а відтак – підпадає під норми законодавства про “звичайну” корупцію, система державних інститутів з протидії “звичайній” корупції може вважатися головною ланкою протидії, зокрема корупції політичній. Відповідно, недоліки цієї системи негативно впливають і на ефективність протидії політичній корупції.

4. Основними факторами, що сприяють виникненню та поширенню політичної корупції в Україні, є: солідарність політико-фінансових груп у незаконному використанні коштів держбюджету, укладання збиткових для держави угод, невідгідна для держави приватизація; прийняття нормативних актів в інтересах певних фінансово-промислових груп; викривлення пріоритетів економічної діяльності та соціальної політики держави; недбале ставлення до стратегічних цілей суспільного розвитку; привілеї та пільговий доступ до громадських ресурсів; депутатська недоторканість; закритість внутрішньопартійного життя; адміністративний вплив і підкуп виборців; нездійснені передвиборчі обіцянки; участь близьких родичів політичних лідерів у виконавчих та законодавчих структурах влади; відсутність персональної відповідальності політичних і державних діячів тощо.

Література

1. Симоненко В. Коррупция – это реальная угроза безопасности державы / В. Симоненко // День [Текст]. — 2006. — № 166. — С. 1, 2.
2. Невмержицький С. В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : 23.00.02 / С. В. Невмержицький. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 1999. — 19 с.
3. Філл М. Політична корупція, демократизація та реформа / М. Філл // Політична корупція перехідної доби [Текст] / [пер. з англ. С. Коткіна та А. Шайо]. — К. : К.І.С., 2004. — С. 21.
4. Kaufmann D. Corruption: the facts / D. Kaufmann // Foreign policy [Text]. — 1997. — № 3. — P. 114.
5. Hellman J. Seize the state, seize the day: state capture, corruption and influence in transition / J. Hellman, G. Jones, D. Kaufmann // World Bank policy research [Text] : working paper. — 2000. — № 2444. — P. 19.
6. Holmes S. What Russia teaches us now. How weak states threaten freedom / S. Holmes // The American prospect [Text]. — 1998. — Vol. 8. — Issue 33. — P. 25.
7. Голмс С. Політична корупція перехідної доби [Текст] / С. Голмс ; [за ред. С. Коткіна, А. Шайо]. — К. : К.І.С., 2004. — 440 с.
8. Кабанов П. А. Политическая коррупция: Краткий обзор существующих дефиниций / П. А. Кабанов // Следователь [Текст]. — 2003. — № 1. — С. 48—52.
9. Філл М. Політична корупція, демократизація та реформа... — С. 21.
10. “Про засади запобігання та протидії корупції”, “Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення”:

станом на 11.06.2009 р. [Текст] (відповідає офіційному тексту). — К. : [б. в.], 2009. — 64 с.

11. Рогульський С. С. Соціально-правовий аналіз поняття корупції і корупційних діянь / С. С. Рогульський // Актуальні проблеми міжнародних відносин [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 24 : в 2 ч. Ч. 2. — К. : Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Інститут міжнародних відносин, 2000. — С. 153—164.

12. Тучак Р. М. Корупція як соціально-правове явище / Р. М. Тучак // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. — № 3 (30). — С. 203—209.

13. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії [Текст] : [монографія] / М. І. Мельник. — К. : Атіка, 2001. — 304 с.

14. Лазарев Е. А. Трансформации политических режимов в странах СНГ [Электронный ресурс] / Е. А. Лазарев. — Режим доступа : http://www.lomonosov-msu.ru/doc/31_491_7167.doc.

15. Політична корупція – диктатура в Україні [Електронний ресурс] : матер. “круглого столу”. — Режим доступу : <http://sd.org.ua/news.php?id=12943>.

16. Політична корупція в Україні: суб’єкти, прояви, проблеми протидії // Інформаційно-аналітичні матеріали до фахової дискусії “Політична корупція в Україні: стан, чинники, засоби протидії” [Текст]. — К. : Центр ім. О. Разумкова, 2009. — 90 с.

17. Там само. — 90 с.

18. Там само. — 90 с.

D. Klymenko

POLITICAL CORRUPTION IN PUBLIC ADMINISTRATION: SCIENTIFIC DEFINITIONS

The definition of the phenomenon of political corruption accepted for the use in the state administering science is specified. The definitions of political corruption available in the domestic theory and practice are analyzed and critically summarized; its main characteristics and factors contributing to the emergence and expansion of political corruption in Ukraine are defined.

Key words: corruption, political corruption, public administration, political system.