

УДК 35.08:328.185

УКРАЇНЬСЬКА ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ: ХАРАКТЕРНІ ОСОБЛИВОСТІ

Гринчак О.О.

здобувач Національної академії державного управління при Президентові України

I. Вступ

Протягом останніх років тема політичної корупції в Україні набула особливої актуальності. Масштаб поширення цього явища у владних і політичних інститутах дає змогу характеризувати політичну корупцію як невід'ємний атрибут їх повсякденної діяльності.

Політична корупція в Україні охопила всі гілки та інститути державної влади, місцевого самоврядування і є головною перепорою на шляху подальшого розвитку України як демократичної держави. Можна стверджувати, що саме політична корупція стала однією з головних причин політичних криз 2006–2009 рр., а в ширшому контексті – не дала Україні змоги використати шанс на здійснення радикальної внутрішньої модернізації і наближення до європейських стандартів у різних сферах.

Хотілося б наголосити на тому, що політична еліта України виявилася не готовою сприйняти некорумпований стиль політичної поведінки і владної діяльності, а відтак – не готовою до реальної дієвої протидії політичній корупції. Як наслідок цього, звинувачення в політичній корупції стали лише інструментом політичної боротьби та публічної риторики політиків.

Не зустрічаючи реальної протидії, політична корупція з протиправної антиморальної поведінки поступово стала нормою відносин у державних і політичних колах. У системі влади утворилися “ієрархічні корупційні піраміди” і “замкнені корупційні цикли”, до яких залучені представники різних владних інститутів.

Актуальність теми дослідження зумовлена, у першу чергу, тим, що подальше поширення політичної корупції в Україні загрожує національній безпеці останньої, оскільки знижує ефективність дій влади, підриває її суспільну легітимність, зумовлює поширення у суспільстві зневіри в цінностях демократії та верховенства права. У свою чергу, це має своїм наслідком зниження рівня конкурентоспроможності країни на світовій арені, її здатності адекватно реагувати на внутрішні та зовнішні виклики.

II. Постановка завдання

Метою статті є з'ясування сутності такого суспільного явища, як політична корупція, виявлення її суб'єктів, цілей та характерних

особливостей, що відрізняють її від “звичайної” бюрократичної корупції.

Виходячи із зазначеної мети, в ході виконання дослідження було поставлено такі дослідницькі завдання:

- визначити зміст поняття “політична корупція”, з'ясувати її відмінності від “звичайної” бюрократичної корупції;
- розглянути суб'єктів політичної корупції, визначитися з її головними цілями;
- проаналізувати характерні особливості політичної корупції та труднощі щодо протидії та її запобігання.

III. Результати

Основні проблеми існування, відтворення та запобігання корупції досліджуються науковцями, у тому числі й вітчизняними, досить давно. Але й досі поняття політичної корупції є дискусійним – дослідники сперечаються щодо предмета, характерних рис та критеріїв цього явища, хоча воно досить широко вживається як у наукових працях, так і в сучасному політичному дискурсі. Розглядаючи пропозицію щодо віднесення до політичної корупції всіх корупційних діянь, що мають політичне підґрунтя, дослідники вирізняють серед них сфери суспільних відносин, які є найбільш вразливими щодо корупції й водночас найтісніше пов'язані з політичною діяльністю, – діяльність політичних партій, виборчий процес, законодавчий процес, приватизацію, бюджетний процес.

Проблеми ефективної протидії політичній корупції обговорювались зарубіжними фахівцями ще на початку ХХ ст. у зв'язку із випадками продажності виборних посадових осіб в органах державної влади в США. Однак політична корупція, як самостійний вид корупційних правопорушень та злочинів, а також як самостійне політико-правове й соціальне явище, розглядається не часто. Тож спробуємо висвітлити та узагальнити окремі аспекти політичної корупції та розглянемо її особливості в Україні.

Слід зазначити, що загальноприйнятого визначення політичної корупції немає як у вітчизняних і зарубіжних теоретичних працях з відповідної проблематики, так і в обігу різних організацій і структур, які здійснюють практичну діяльність у сфері протидії корупції.

Внаслідок цього різні автори та організації формулюють (чи приймають) різні визна-

чення цього явища. У більшості наукових праць або в довідковій літературі поняття політичної корупції або зовсім відсутнє, або згадується лише як один із видів політичної злочинності без аналізу її специфіки та особливостей.

Поширеними в західних дослідженнях є такі визначення політичної корупції, як “будь-яка транзакція між акторами приватного та публічного секторів, у якій колективні блага нелегітимно конвертуються у приватні”, “будь-які дії чиновників, якщо вони відходять від своїх визначених законом обов’язків в обмін на особисті вигоди” [7, с.185].

Міжнародна антикорупційна організація Transparency International визначає політичну корупцію, як “зловживання політичною владою для приватного блага” [6, с.12].

У наведених визначеннях містяться посилення на кілька головних аспектів (складових) політичної корупції:

- суб’єкти (в наведених визначеннях – особи, наділені політичною владою, чиновники);
- цілі – отримання особистих вигод, приватних благ;
- зміст дій – конвертація колективних благ (ресурсів) у приватні за допомогою влади;
- характер дій – зловживання, нелегітимні дії, порушення певних визначених законом норм.

Водночас наведені визначення не є повністю адекватними. Зокрема, вони не забезпечують належного розмежування між політичною і “звичайною” (бюрократичною) корупцією, що має першочергове значення для аналізу цього явища та вироблення шляхів протидії йому.

Зауважимо, що головним критерієм розмежування політичної і бюрократичної корупції є їх місце у процесі вироблення та реалізації політики. Вважається, що політична корупція притаманна стадії вироблення політики, тобто прийняття політичних рішень, створення “правил гри”, тоді як бюрократична або “звичайна”, “дрібна” – стадії імплементації політики (реалізації відповідних рішень).

Запровадження цього критерію зумовлюється відмінностями в характері політичних (нормотворча діяльність) і бюрократичних (адміністративно-розпорядча діяльність) функцій. Так, суб’єкти політичної корупції можуть використовувати владу для встановлення правових норм, які відповідають їх приватним інтересам, закладати “обхідні шляхи” для ігнорування інших норм тощо. Корупційні ж 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 адміністра-

тивними функціями в цілому, а в українських реаліях – з огляду на відсутність чіткого законодавчого розрізнення політичних й адміністративних посад і можливість поєднання політичних та адміністративних функцій в обов’язках однієї посадової особи (що є нормальною практикою для посадових осіб вищого рівня).

Політична та бюрократична корупція можуть існувати як окремо одна від одної, так і перебувати у функціональному зв’язку. Такий зв’язок виникає тоді, коли бюрократична корупція стає елементом “піраміди вилучення”, створеної шляхом політично корупційних дій (ця схема передбачає акумуляцію дрібних хабарів на верхівці корупційної схеми). Однак навіть за умов відсутності схем, у яких поєднуються бюрократична та політична корупція, остання сприяє поширенню бюрократичної, оскільки “інфікує” нижчі щаблі посадовців, які наслідують грабіжницькі зразки чи навіть отримують відповідні інструкції від своїх керівників [3, с. 68].

Зазначена особливість політичної корупції зумовлює і специфіку підходів до боротьби з нею. Оскільки протидія бюрократичній корупції зазвичай охоплює аудит, законодавство та інституційні заходи, то руйнівним наслідком політичної корупції не можна протидіяти лише адміністративними засобами. Специфіка цього виду корупції вимагає радикальних політичних реформ, системи стримувань і противаг, глибокої демократизації.

Що стосується суб’єктів корупційних дій у політиці, то існує декілька підходів до їх визначення. Так, відповідно до визначених вище особливостей, суб’єктами політичної корупції можуть бути особи чи групи осіб, які беруть участь у політичному процесі, мають або прагнуть набути повноваження приймати та/або реалізувати політичні рішення.

Згідно з цим підходом, до суб’єктів політичної корупції можуть бути віднесені й ті, що безпосередньо не беруть участі в політичному процесі, проте через свої функції, повноваження та ресурси мають можливості впливу на нього. У цьому контексті суб’єктами політичної корупції можуть бути представники судової гілки влади, правоохоронних органів, ЦВК і виборчих комісій нижчих рівнів, а також фізичні особи – представники ФПГ, які через фінансові та інші механізми здійснюють вплив на учасників політичного процесу.

Слід зауважити, що суб’єкти політичної корупції можуть бути як індивідуальними (окремі політики, посадові особи), так і колективними (політичні партії, депутатські фракції), що значною мірою ускладнює процес виявлення та розслідування корупційних діянь.

Водночас з позицій функціонального підходу суб'єкти політичної корупції можуть бути умовно поділені на чотири групи.

Перша група – принципали. Потенційними принципалами є особи, наділені повноваженнями приймати політичні рішення або брати безпосередню участь у прийнятті таких рішень. В Україні до принципалів слід віднести політичні партії, народних депутатів, Президента України, керівників центральних органів виконавчої влади, суддів вищих судів.

Друга – державні агенти. До таких суб'єктів відносять осіб, наділених повноваженнями, як правило, у судовій і виконавчій владі, правоохоронних органах. Вони приймають необхідні адміністративні рішення за хабарі та інші послуги.

Третя – клієнти. Як правило, це великі бізнес-групи, олігархи, які замовляють необхідні рішення та послуги, інвестують кошти в політиків з метою отримання прибутку або інших переваг. Це також можуть бути великі організовані кримінальні угруповання. Ці суб'єкти виконують роль хабародавців.

Четверта – посередники, якщо корупційна схема допускає їх існування (помічники народних депутатів, працівники апаратів вищих посадових осіб держави, адвокати тощо). Цінність посередників визначається їх можливостями входження до "системи", вмінням знаходити та підтримувати особисті зв'язки, досвідом, наявністю сильних заступників [6, с. 5].

Слід зазначити, що до суб'єктів політичної корупції можна віднести і недобропорядних виборців, які можуть ставати учасниками корупційних схем за умови свідомого продажу власних голосів або участі в різних схемах, спрямованих на викривлення дійсних результатів виборів.

Відтак, аналізуючи суб'єктів корупційних діянь у політиці, можна зазначити, що незалежно від підходів до їх визначення, їх коло є невеликим прошарком заможних та наділених владою людей. Разом з тим негативний вплив корупційних діянь цієї "еліти" суспільства на економічний, соціальний, культурний розвиток країни є величезним і безспірним.

Що стосується цілей політичної корупції, то можна виділити дві головні групи таких цілей, які разом становлять єдиний механізм корупційних діянь, певний "повний корупційний цикл". У першій групі цілей метою політичної корупції є особисте чи групове збагачення. При цьому суб'єкти політичної корупції використовують політичну владу для привласнення публічних чи приватних ресурсів способом, який може бути або не бути формально протизаконним, але є порушенням моральних норм і зобов'язань цих суб'єктів перед суспільством. Тобто фа-

ктично це хабарі, винагороди (гонорари), які беруть з приватного бізнесу; неналежне вилучення при здійсненні оподаткування та митних зборів; політично створені ринкові переваги для бізнесу, який перебуває у володінні політичних еліт; позабюджетні трансферти, маніпулювання у процесі приватизації; вилучення коштів на фінансування політичних партій і виборчих кампаній з публічних (державних) фінансів, приватного сектора та виборців [6, с. 5].

У цій групі цілей метою політичної корупції є здобуття, збереження та (або) розширення політичної влади. У цьому випадку суб'єкти політичної корупції можуть використовувати для досягнення таких цілей як цілком законні, так і незаконні корупційні засоби, що охоплюють, зокрема: купівлю політичної підтримки та лояльності (наприклад, купівля голосів); маніпулювання органами державної влади для забезпечення власної безкарності; замовлення певних рішень органів влади; використання публічних коштів для фінансування політичних партій і виборчих кампаній.

Слід зауважити, що політично корупційні дії можуть містити обидві групи цілей і створювати "повний корупційний цикл". Його сутність полягає в тому, що вилучені через застосування корупційних схем публічні і приватні ресурси спрямовуються на збереження та (або) розширення влади суб'єктів політичної корупції. Зазначимо, що можливість створювати "повний корупційний цикл" мають лише суб'єкти, наділені політичною владою, тоді як опозиція може використовувати скоріше лише його другу складову.

Що стосується питань співвідношення першого й другого компонентів, обов'язковості кожного з них для визначення корупційних дій саме як політично корупційних, то вони дискусійні. Зокрема, на думку окремих західних дослідників, наявність елементу матеріальної зацікавленості, вимірюваної у грошовому еквіваленті, є обов'язковим елементом політичної корупції [3, с. 69].

Натомість багато вітчизняних дослідників більшу увагу приділяють політичному компоненту, визначаючи політичну корупцію, наприклад, як "сукупність різних за своїм характером та ступенем суспільної небезпеки корупційних правопорушень, які вчиняються для досягнення політичних цілей (щонайменше, такі цілі повинні мати пріоритет над іншими)" [7, с. 186].

Слід нагадати, що характерною особливістю політичної корупції є те, що дії її суб'єктів можуть як мати характер правопорушень, так і не мати його. Тобто фактично політична корупція – це не просто відхилення від формальних, писаних норм законодавства, професійних кодексів поведінки чи судових постанов, а дещо більше. Вона на-

явна тоді, коли правлячі політики виписують закони та правила таким чином, щоб сприяти реалізації своїх приватних інтересів і їх дії з правової точки зору, зовсім не є протиправними, чи більше того – злочинними.

Хотілося б наголосити на тому, що політично корупційні дії, що супроводжуються порушенням чинного законодавства, є легшими для кваліфікації і притягнення винних до відповідальності. Разом з тим суб'єкти політичної корупції через їх статус можуть формувати правове поле, цілеспрямовано “закладаючи” в нього можливості для подальших корупційних дій, створюючи “правові прогалини” тощо. Тобто фактично в цьому випадку проблемою є як доведення умислу суб'єктів політичної корупції, так і притягнення до відповідальності.

Відтак, спираючись на аналіз публікацій з цієї теми та власні дослідження, можна виділити декілька основних специфічних рис політичної корупції:

- по-перше, політична корупція має багато вужче коло тих, хто з нею безпосередньо стикається (і як об'єкт, і як суб'єкт корупційного діяння), що посилює її латентність. Політична корупція обертається у надто високих політичних колах, щоб стати елементом повсякденного практичного досвіду переважної більшості громадян. Просте порівняння кількості громадян, яким доводилось давати хабара, скажімо, працівнику ДАІ, з тими, хто точно знає про це у політичній сфері, свідчить не на користь політичної корупції;
- по-друге, далеко не завжди політична корупція має чітко виражене матеріальне втілення або у вигляді конкретно обумовленого грошового еквіваленту, або в обсязі певних послуг, що надаються. Звичайно, й у сфері політичної корупції також є свої фіксовані ставки, але частка “твердих” тарифів є значно меншою. Деякі експерти взагалі говорять про відсутність монетарної сутності політичної корупції, оскільки винагорода використовується не в особистих цілях певної посадової особи, а у владно-політичних цілях;
- по-третє, дії, втягнутих у коло політичної корупції осіб – політичних функціонерів, публічних політиків, чиновників – часто є більш тривалими у часі й мають, так би мовити, різновекторну спрямованість. Іншими словами, оскільки політичні корупціонери є людьми, що мають значні владні повноваження, широке коло знайомств і знаходяться у полі дії різноманітних мереж політичного впливу, то й послуги, які вони надають, є універсальними та стосуються різних сфер суспільного життя;

- по-четверте, на відміну від “звичайної”, політична корупція у суспільстві сприймається як звичайна справа, хоча й має негативні відгуки. Справа в тому, що в контексті досить поширеного розуміння політики як “брудної справи” громадськість сприймає політичну корупцію як невід'ємну складову політичного процесу, з якою майже неможливо боротися, тому далеко не завжди ставиться до неї як до суспільно шкідливого явища. Водночас серед політиків легітимність політичної корупції базується на сприйнятті її як складової політичного менеджменту і політичних технологій.

Відтак, з огляду на все вищезазначене, політична корупція має набагато більший прихований та інваріантний характер і далеко не завжди є очевидною для пересічного громадянина [8, с. 215].

Проте, незважаючи на приховані прояви політичної корупції та незалежно від її наслідків, її суспільна небезпечність та “корозійність” для основ суспільно-політичного ладу є загально визнаними й ніким не ставляться під сумнів. Небезпечність політичної корупції пов'язана, насамперед, з тим, що вона призводить до принципових ціннісних зміщень у системі “засіб – ціль”. У демократичній державі (навіть за умов так званої часткової демократії) досягнення стратегічних і тактичних політичних цілей у системі державно-правових відносин передбачає застосування певних нормативно визначених засобів. Політична корупція призводить як до застосування не передбачених законом засобів, так і до переслідування корисливих (особистих, групових) цілей. Більше того, часто осуду піддається не сам факт корисливої мотивації, а спосіб його здійснення (наприклад, пряме втручання у компетенцію того чи іншого суб'єкта політики або тиск на політичних опонентів). Отримані в результаті політичної корупції дивіденди, якщо й піддаються осуду, то переважно з погляду цінностей демократії та правової держави, а не з позицій кримінального кодексу.

IV. Висновки

Відтак, підсумовуючи все вищесказане, у першу чергу, зауважимо, що політична корупція настільки міцно увійшла в життя українського політикуму, що сприймається суспільством як звичайне явище, як те, без чого не існує “велика політика”. Складний та заплутаний механізм державного управління та формування владних інститутів, великі повноваження та можливості самі по собі закладають передумови для зловживань і хабарництва. Виходячи з цього, формування підходів до заходів протидії та запобігання корупції у сфері “великої” політики має починатися, у першу чергу, з реформування системи формування влади й владних ін-

ституцій, зі зміни підходів до виборчої системи та державного управління в цілому.

Ще хотілося б наголосити на тому, що політична корупція має свої особливі риси, свою особливу природу, і засоби боротьби з нею не можуть бути такими самими, як і щодо "звичайної" бюрократичної корупції. Проблема, насамперед, полягає в тому, що саме влада формує закони, саме вона має неабиякі можливості щодо закладання в них певних правових "прогалин" і боротися з цим надзвичайно важко.

Водночас, в Україні продовжується формування правової, демократичної держави, хоча демократія не є уособленням ідеального, безпроблемного суспільства. Добре відомо, що встановлення демократичного ладу не приводить до автоматичного вирішення суспільних проблем.

Однак демократія є найсприятливішим підґрунтям для їхнього вирішення або пом'якшення, оскільки створює необхідні умови для поширення інформації щодо цих проблем, їх дослідження, пошуку шляхів подолання та вироблення відповідної політики.

Проблема політичної корупції не є винятком. І хоча політична корупція навряд чи буде колись повністю ліквідована за умов сучасної представницької демократії, її масштаби, а отже, й руйнівний вплив, можуть бути значно зменшені й поставлені під надійний державний та громадський контроль. Запорукою цього є те, що політична корупція руйнує фундаментальні демократичні процеси й суттєво підриває ціннісні, політичні та правові засади демократичного ладу в цілому.

Література

1. Барановський О. Проблеми власності та легалізації капіталів і доходів в Україні / О. Барановський, В. Сіденко // Національна безпека і оборона. – 2004. – № 2. – С. 8–9.
2. Камлик М.І. Корупція в Україні / М.І. Камлик, Є.В. Невмержицький. – К.: Знання, 1998. – 186 с.
3. Мельник М.І. Політична корупція: сутність чинники, засоби протидії / М.І. Мельник // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 7. – С. 67–72.
4. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія / М.І. Мельник. – К., 2004. – 400 с.
5. Політична корупція перехідної доби: Скептичний погляд. – К., 2004. – С. 2.
6. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 7. – С. 3–42.
7. Романюк Е.И. Коррупция и политические реформы украинского общества / Е.И. Романюк // Актуальні проблеми протидії економічній злочинності, тінізації та корупції в умовах формування ринкової економіки в Україні: матер. міжнар. наук.-практ. конфер., 30 вересня 2005 р. – Л.: ЛДУВС, 2006. – С. 185–187.
8. Шведова Г.Л. Окремі питання характеристики суб'єктів корупційних злочинів: політико-кримінологічний аспект / Г.Л. Шведова // Миколаївський державний гуманітарний університет ім. Петра Могили: наукові праці. – Миколаїв, 2006. – Т. 69. – Вип. 56: Політичні науки. Правознавство. – С. 215–218.

Гринчак О.О. Українська політична корупція: характерні особливості

Анотація. У статті розглянуто сутність політичної корупції як особливого виду корупції, визначено суб'єктів корупційних діянь, їх цілі та завдання, виділено характерні особливості політичної корупції.

Ключові слова: політична корупція, бюрократична корупція, суб'єкти корупційних діянь, владні інституції, політична еліта, політичні партії, владні повноваження.

Гринчак А.А. Украинская политическая коррупция: характерные особенности

Аннотация. В статье рассмотрена сущность политической коррупции как особого вида коррупции, определены субъекты коррупционных деяний, их цели и задачи, выделены характерные особенности политической коррупции.

Ключевые слова: политическая коррупция, бюрократическая коррупция, субъекты коррупционных деяний, властные институты, политическая элита, политические партии, властные полномочия.

Grinchak A. Ukrainian Political Corruption: Features

Annotation. In the article essence of political corruption is considered as the special type of corruption, certainly subjects of corruption acts, their aims and tasks, the characteristic features of political corruption are selected.

Key words: political corruption, bureaucratic corruption, subjects of corruption acts, imperious institutions, political elite, political parties, imperious plenary powers.