

РИЗИК ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ ЯК ЧИННИК ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ПРОБЛЕМНОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

У статті розглядаються сутність, критерії визначення та форми політичної корупції, її вплив на функціонування державної влади у проблемних державах.

Ключові слова: політична корупція, державна влада, проблемна держава, «захоплення держави», «прихована корупція».

В статье рассматриваются сущность, критерии определения и формы политической коррупции, ее влияние на функционирование государственной власти в проблемных государствах.

Ключевые слова: политическая коррупция, государственная власть, проблемное государство, «захват государства», «скрытая коррупция».

The article is devoted to the essence, criteries of the definitions and form political corruption, its effect on the functioning of the state authorities in the problematic state.

Key words: political corruption, state power, problematic state, «state capture», «hidden corruption».

Створення умов для нормального функціонування громадських інститутів та владних структур незалежно від режиму, що існує, є найважливішою функцією політичного керівництва і державного управління. Утім, у багатьох сучасних державах зберігається структура політичних ризиків, пов'язана з умовами недостатнього гарантування прав власності, непрозорими способами ухвалення рішень, корупційними відносинами і політичною нестабільністю. Особливого значення для таких проблемних держав набуває ризик політичної корупції, розкриття впливу якого на функціонування державної влади є метою даної статті.

В умовах проблемної державності формальні інститути не завжди мають вирішальне значення, оскільки за так званим «демократичним фасадом» формальних інститутів можуть ховатися аж ніяк не демократичні інститути; як правило, вони є неформальними, оскільки не декларуються і ніяк не проголошуються офіційними структурами і навіть суперечать заявленим принципам публічної політики (найскравіший приклад – інститут політичної корупції).

Для розуміння її природи варто звернути увагу на визначення Дж. Херсаньї як одного з параметрів влади «вартості» (необхідних витрат) впливу суб'єкта на поведінку об'єкта [1, с. 228-229]. Багато дослідників фактично зосереджують увагу саме на вигодах суб'єкта і втратах об'єкта як найважливіших характеристиках влади і нерівному розподілі благ як наслідка і показника влади. Тим самим розподіл влади виявляється тотожним розподілу матеріальних і соціальних винагород. У цьому сенсі володіння владою і здійснення влади фактично можуть мати місце і без підкорення об'єкта суб'єкту. Але останній завжди очікує на певні вигоди від розподілу ресурсів.

Основним живильним середовищем та сферою розповсюдження корупції, тісно взаємопов'язаною з негативною (тіньовою) економікою [2, с. 45], є сфера державно-владного регулювання суспільних відносин, державна влада. У сучасному світі корупція являє собою істотну проблему для більшості держав, і лише в небагатьох державах корупція успішно пригнічується. Держав з низькою корупцією за критерієм Індексу сприйняття корупції налічується всього 24 (14 %) з 174 незалежних держав, для яких у 2010 р. цей індекс був визначений. При цьому всі держави з низьким рівнем корупції мають як рівень глобальної конкурентоспроможності вище середнього (Індекс глобальної конкурентоспроможності > 4), так і рівень якості життя вище середнього (Індекс якості життя > 50).

Корупційні відносини, що виникають, насамперед, при взаємодіях приватного сектора економіки, громадян та їх об'єднань з органами і посадовими особами держави, у зв'язку з процесами державного регулювання різних сфер суспільного життя і надання державних послуг, деформують і дестабілізують політичні, економічні, соціальні та інші порядки.

У західній літературі корупція, яка вражає верхній рівень системи державної влади і управління, позначається поняттям «state capture». Найбільш точною за змістом інтерпретацією цього поняття є «скупка держави». Автори поняття «state capture» визначили його як «здатність фірм впливати на формування базових правил гри (тобто законів, указів, положень та інструкцій) за допомогою незаконних і непрозорих приватних виплат державним посадовим особам» [3]. При цьому під фірмами розуміються різні економічні агенти. З наведеного визначення випливає, що смисловий зміст поняття «state capture» полягає саме в

скупці держави шляхом підкупу його вищих посадових осіб для того, щоб «скупники, формуючи його політику, правове та регуляторне середовище у власних інтересах, могли отримувати сконцентровану ренту за рахунок решти економіки» [3].

Політичну корупцію можна визначити як використання особою, яка займає державну посаду, довірених йому державно-владних повноважень і прав, службового становища і статусу в системі державної влади, статусу органу державної влади, який він представляє, з метою протиправного отримання особистої і (або) групової, у тому числі й на користь третіх осіб, політичної вигоди. Фактично, політична корупція передбачає надання посадовою особою самому собі якогось права на «похибку», на, свого роду, «люфт» у виборі методів і засобів у процесі прийняття рішення, який пов'язаний з тими перевагами, які легально перебувають в арсеналі політичного суб'єкта.

Критерієм політичної корупції виступає не стільки юридична чистота дій посадових осіб, скільки їх ціннісно-моральна характеристика, яка конвертується, як правило у довіру/недовіру до відповідних посадових осіб та інститутів, які вони представляють. Тобто йдеться про те, що називають відмовою від «очікуваних стандартів поведінки з боку представників влади заради особистої вигоди» [4, с. 332].

Для політичної корупції характерне прагнення її суб'єктів до збільшення свого владного потенціалу без явної, на перший погляд, матеріальної вигоди. Тим самим влада є самодостатнім стимулом і мотивацією відхилень у виборі рольових функцій самим суб'єктом владарювання. Розширення спектра переваг, збільшення обсягу владних повноважень в цьому сенсі саме по собі є корисливим спонуканням.

Політичну корупцію можна розділити на корупцію на стадії завоювання (утримання) влади і на стадії її використання. При завоюванні (утриманні) влади за допомогою виборів на вищі державні посади може мати місце виборна корупція, яку можна визначити як створення переваг представникам правлячих політичних сил і груп, зниження їх політичних конкурентів і спотворення вільного волевиявлення громадян за допомогою протиправного використання в ході виборчого процесу державних структур, їх посадових осіб та ресурсів

Політична корупція на виборах проявляється у двох головних формах, кожна з яких безпосередньо пов'язана з фінансуванням виборчих кампаній. Першою є класична політична корупція, за якої приватні організації надають ресурси партії або кандидату в обмін на подальшу (або таку, що вже відбулася) вигоду. Друга форма полягає у використанні партією або кандидатом публічних ресурсів (включаючи становище, персонал, фінансові, матеріальні та інші ресурси) для просування власних передвиборчих планів в порушення правових та інших норм і обов'язків, що регулюють управління державними установами. В обох випадках результатом є те, що обираються чиновники, які зберігають свої позиції повністю або частково завдяки корупції і, апriori, не мають наміру просувати чесність і відкритість, бо прийшли на посаду з абсолютно іншими стимулами й програмами.

Політичну корупцію на стадії використання державної влади, пропонується називати приватизацією влади. Приватизацію влади можна визначити як присвоєння собі правлячими політичними акторами всіх державно-владних повноважень і прав, повне усунення політичної опозиції за допомогою законодавчого та іншого нормативно-правового формування політичних порядків і правил, а також кадрових призначень у системі державної влади.

Кінцевою формою корупції є захоплення держави. Захоплення держави являє собою такий прояв корупції, за якого державна влада приватизується правлячими політико-економічними угрупованнями і всі владно-примусові повноваження і види адміністративного ресурсу державної влади направляються на захоплення природних ресурсів та землі, основних потоків фінансових коштів, державної та приватної власності і майна, найприбутковіших економічних агентів, як у державному, так і в приватному секторі, а також найбільш впливових засобів масового розповсюдження інформації для їх використання з метою матеріального збагачення членів правлячих угруповань.

Захоплення держави завжди починається з політичної корупції. Політичний і державний діяч, який досяг і утримує владу за допомогою політичної корупції, втрачає імунітет до всіх видів корупції, до корупції як такої [5, с. 60]. Учені Світового банку виділяють різні області «захоплення держави»: законотворча діяльність парламенту; законотворча (декретна) діяльність президента; діяльність центрального банку; кримінальне судочинство; комерційне судочинство; фінансування політичних партій. У «захопленій» державі політична та економічна корупція набуває системного характеру і стає основою функціонування держави, витісняючи конкуренцію і сприяючи утворенню монополій, підпорядкованих правлячим угрупованням, у політичній, економічній, інформаційній та інших сферах життєдіяльності суспільства і держави.

Ціла низка корупційних вчинків на вищих рівнях влади з часом перестають сприйматися не тільки як протиправні, а й як аморальні, часто залишаючись саме такими. Таку форму політичної корупції Д. Томпсон назвав «опосередкованою корупцією», також вона відома під назвою «прихована корупція» або «сіра корупція». Вона передбачає, що акти корупції – опосередковані через політичний процес. Вони являють собою своєрідний фільтрат, що пройшов через цілий набір мембран – операцій, які самі по собі цілком законні і навіть входять до прямих службових обов'язків службовця. У результаті ні публіка, ні сам чиновник навряд чи навіть здатні визнати, що мало місце якесь порушення чи наявності якоїсь шкоди. «Прихована корупція» відрізняється відсутністю монетарної сутності корупційного діяння, оскільки винагорода використовується не в особистих цілях посадової особи, а з метою політичних (наприклад, підтримка вищої посадової особи в боротьбі з політичними опонентами).

Неодмінними умовами для протистояння корупції, на думку С. Роуз-Аккерман, є доступ громадян до управлінської інформації в поєднанні з чіткими перевагами соціуму і конкурентністю політичної системи. Тобто прозорість, громадянське виховання і

політична конкуренція виступають як надійні превентивні антикорупційні інструменти. І це особливо актуально, оскільки «даний вид корупції руйнує фундаментальні демократичні процеси і ґрунтовно підриває політичні та правові підвалини влади та її авторитету».

Важливу роль у вивченні ризику політичної корупції відіграє Індекс сприйняття корупції, що створюється організацією «Transparency International» з 1995 р. Це – складений індекс, заснований на даних 17 різних опитувань і досліджень, проведених 13 незалежними організаціями серед підприємців і місцевих аналітиків, включаючи опитування жителів даної країни – як її

громадян, так і іноземців. У 2010 р. були ранжовані 178 країн залежно від ступеня уявлень про поширеність корупції серед державних службовців та політиків. Індекс сприйняття корупції дозволяє отримати щорічний зріз за рівнем корупції в державному секторі в різних країнах. Отримані дані свідчать, що три чверті всіх країн мають вкрай низький індекс сприйняття корупції (менше 5 балів). Україна в цьому рейтингу зайняла 134 місце зі 178.

Можна привести такі дані Індексу сприйняття корупції в окремих державах пострадянського простору (що входять до СНД) за 2010 рік:

| № | Держава | Бал Індексу сприйняття корупції |
|----|--------------|---------------------------------|
| 1 | Грузія | 3,8 |
| 2 | Казахстан | 2,9 |
| 3 | Молдова | 2,9 |
| 4 | Вірменія | 2,6 |
| 5 | Білорусь | 2,5 |
| 6 | Азербайджан | 2,4 |
| 7 | Україна | 2,4 |
| 8 | Росія | 2,1 |
| 9 | Таджикистан | 2,1 |
| 10 | Киргизстан | 2,0 |
| 11 | Туркменістан | 1,6 |
| 12 | Узбекистан | 1,6 |

Якщо метою Індексу сприйняття корупції є оцінка рівня корупції у світі, то «Барометр світової корупції» (Global Corruption Barometer), що складається цією ж організацією, має відношення до того, як середня людина оцінює даний рівень корупції. «Барометр» було визначено на основі дослідження ставлення до корупції, проведеного в рамках опитування «Голос народу» Інститутом громадської думки Геллап Інтернешнл у 2002 р. Тоді було опитано 40 838 чоловік в 47 країнах.

Запобігання та викорінення політичної корупції передбачає необхідність застосування системних заходів. Вони повинні стосуватися не тільки політиків чи державних службовців, але й усіх громадян. Так, наприклад, пожертвування політичним партіям, кандидатам та державним службовцям не повинні означати придбання особистого чи політичного заступництва або купівлю доступу до політиків або державних службовців. Самі партії та політики повинні практикувати прозорість і демонструвати відданість етичним стандартам у суспільному житті. Уряди повинні приймати адекватне законодавство в галузі конфліктів інтересів, включаючи закони які регулюють норми, згідно з якими державний службовець може зберігати посади в структурах приватного сектора або державних компаніях.

Політичні партії і політики повинні розкривати свої активи, прибуток і витрати незалежному агентству.

Подібна інформація повинна подаватися своєчасно, щорічно, і, зокрема, до і після виборів. Компанії з широким колом акціонерів повинні представити список своїх пожертвувань політичним партіям у країнах, де вони працюють. Організації громадського контролю повинні здійснювати нагляд за дотриманням відповідних законів і норм.

Особливо ретельна увага повинна бути приділена пожертвам, державному фінансуванню партій і кандидатів та заохоченню громадян, участі у фінансуванні через малі пожертвування і членські внески. Також на особливому обліку повинні бути пожертви від окремих організацій та іноземна підтримка, так само, як і приватні пожертвування.

Громадянське суспільство має активно брати участь у розвитку адекватного законодавства в галузі політичного фінансування, а також у галузі моніторингу політичного фінансування та його впливу на політичне представництво. Юридичні рамки, як регуляторні, так і інституційні, повинні сприяти організаціям громадянського суспільства у співпраці зі ЗМІ. Дані законодавчі рамки мають також надавати доступ до інформації, можливість для громадянського суспільства вносити пропозиції щодо зміни законодавства, а також бути посередником.

ЛІТЕРАТУРА

1. Harsanyi J. Measurement of Social power, Opportunity Costs, and the Theory of Two-Person Bargaining Games / J. C. Harsanyi // Political Power: A Reader in Theory and Research / [ed. by Roderick Bell, David V. Edwards, and R. Harrison Wagner]. – New York : The Free Press; London : Collier-Macmillan, 1969. – P. 227–238.
2. Гевелинг Л. Клептократия. Социально-политическое измерение коррупции и негативной экономики. Борьба африканского государства с деструктивными формами организации власти / Л. В. Гевелинг. – М. : Изд-во «Гуманитарий» Академии гуманитарных исследований, 2001. – 592 с.

3. Hellman J. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition / J. S. Hellman, G. Jones, D. Kaufmann // World Bank, Policy Research Working Paper. – September 2000. – № 2444.
4. Большой юридический словарь / [под ред. А. Сухарева, В. Зорькина]. – М. : Инфра-М, 1998. – 190 с.
5. Нисневич Ю. Вертикаль никуда: Очерки политической истории России 1991-2008 / Ю. А. Нисневич. – М. : Аспект Пресс, 2010. – 160 с.

Рецензенти: **Іванов М. С.**, д.політ.н, професор;
Ярошенко В. М., к.політ.н., доцент.

© Березинський Л. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 15.10.2012 р.

БЕРЕЗИНСЬКИЙ Леонід Володимирович – здобувач кафедри політології Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара, м. Дніпропетровськ.

Коло наукових інтересів: проблеми політичної корупції, «проблемна державність».