

ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ ЯК НАСЛІДОК КОНФЛІКТУ
МІЖ ДЕРЖАВОЮ ТА СУСПІЛЬСТВОМ

Аналітики політичної корупції впродовж минулих десятиліть дійшли згоди в тому, що «корупція» — це дискусійне питання, яке найбільше обговорюється і є найменш очевидним. Не існує однозначного погляду на природу політичної корупції та на найефективніший спосіб її вивчення. Протягом ХХ ст. явище політичної корупції було відокремлено з-поміж інших видів корупції.

Метою статті є: по-перше, дослідити історичний розвиток явища політичної корупції та різні бачення політичної корупції, по-друге, прослідкувати, як політична корупція впливає на взаємодію суспільства та держави.

Проблема політичної корупції мало вивчена як українськими, так і зарубіжними фахівцями. Як правило, дослідники згадують лише вплив корупції на політичну сферу та прийняття політичних рішень або виділяють окремо політичний аспект корупції. Інколи вивчення політичної корупції зводять до вивчення корупції під час виборчих компаній або до корупції у політиці, що є значно ширшим поняттям, аніж політична корупція. На нашу думку, політичну корупцію варто розглядати як самостійний вид корупційних дій у сфері розподілу владних повноважень, ресурсів або прийняття політичних рішень.

Окремим є питанням, пов'язане з розмежуванням учасників політичної корупції. Оскільки у політичній корупції основними гравцями є політики, обрані на певну посаду, часто цей вид корупції ототожнюють з бюрократичною корупцією, головними дійовими особами якої є посадовці, призначені на певні державні посади. Варто зацентрувати увагу на тому, що специфічність феномену політичної корупції уможливорює співпрацю обох згаданих груп. У цьому дослідженні ми будемо розглядати політичну корупцію у широкому сенсі, коли можливі різні типи корупційних взаємодій.

Серед досліджень, присвячених корупції, варто відокремити саме роботи, у яких здійснюється спроби аналізу саме політичної корупції. Їхніми авторами є такі закордонні вчені, як К. Джибсон та Д. Роуворт, С. Коткін, А. Шайо¹, Д. дела Порта, А. Вануччі², В. Мілер, О. Гределанд, Т. Кошечкіна³.

Корупцію розглядають як глобальне явище в кримінологічному, економічному або соціальному аспектах, опускаючи зв'язок цього явища з середовищем, у якому воно розвивається.

Конкретно вивченню явища корупції було присвячено два політологічні дисертаційні дослідження — Є. Невмержицького «Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні»⁴ та А. Сафоненка «Антикорупційна політика в умовах трансформації українського суспільства»⁵.

Загалом стан наукової розробки проблеми корупції кваліфікується вітчизняними вченими як недостатній. Політична корупція як важлива проблема суспільства та держави потребує детального вивчення. Оскільки протиборство інтересів суспільства та держави існувало завжди, саме бажання привласнити собі частку загальних благ і породило проблему корупції, а коли це бажання виникало в представників політичних еліт, зв'язаних зобов'язаннями перед народом, виборцями, державою, це отримало назву «політичної корупції».

Корупція як явище відома з давніх часів. Жодна з політичних та економічних систем не мала і не має імунітету від корупції — змінюються лише її обсяги, прояви та можливості, що визначаються ставленням до неї держави та суспільства⁶. Так, у часи грецької та римської імперій, корупція була досить поширеним явищем⁷. Конфуцій вважав, що турбота про державу та доброта є головними чеснотами людини, а чиновники будуть зловживати, оскільки, приймаючи рішення, віддаватимуть перевагу сім'ям. У стародавній Індії до чиновницького хабарництва ставились з філософською терпимістю як до неминучості й нараховували близько 40 видів такого хабарництва⁸.

Платон у своїй теорії «корупційних» або «зіпсованих» режимів — демократії, олігархії та тиранії — наголошував на тому, що ці режими замість керуватись законами, державним інтересом, слугують правителям⁹. Арістотель це все прив'язував до щастя тих, ким правлять, до їхнього добробуту згідно із законом, що називають у сучасній теорії корупції державним інтересом¹⁰. Всі стародавні дефініції визначають корупцію як негативне явище; для них вона є деструктивною, перш за все для політичного порядку, незалежно від того, чи це монархія, аристократія чи політія або конституційно обмежене правління¹¹. Автори цих визначень вбачали лише цю функцію політичної корупції

У класичному розумінні політична корупція означала занепад політичної системи загалом: Н. Макіавеллі вважав, що це руйнація всіх громадянських чеснот¹². На думку Ш. Монтеск'є, це перетворення доброго політичного ладу на порочний¹³. Ж. Руссо був переконаний, що це неминучий наслідок самої боротьби за владу¹⁴. Саме у їхньому розумінні термін «корупція» почав вживатися у значенні як загальної хвороби політичного організму¹⁵.

Ф. Бекон, який вважався макіавеллістом, був корупціонером, виправдовував це тим, що всі так роблять. Цей вид аргументу використовується і досі, проте Ф. Бекон був тим нещасливим, кого впіймали. Приклад Ф. Бекона свідчить про те, що корупція зайшла надто далеко, що ліміт того, що може бути дозволено для реалізації несправедливих рішень режиму, вийшло за межі та спричинило реакцію¹⁶. Римський випадок був показовим прикладом для теорії Ш. Монтеск'є, в якій він описував конфлікт між державою або владною політичною елітою та суспільством, а саме його наслідок — процес корупції як імперіальне підприємництво римлян. Він писав, що будь-яка людина, яка володіє владою, схильна зловживати нею, і вона буде йти в цьому напрямку, поки не досягне межі. Щоб не було можливості зловживати владою, необхідний такий порядок речей, за якого різні влади стримують одна одну¹⁷. Власне, система стримувань і противаг, запропонована ще Ш. Монтеск'є, частково знімає напругу між суспільством та державою, оскільки зникає «клімат», сприятливий для утворення політичної корупції. Дії чиновника або політика обмежуються страхом бути викритим та покараним.

Ж.-Ж. Руссо стверджував, що людину корумпує соціальне та політичне життя. Це не корупція людей, які знищують політичну систему, але політична система, яка корумпує людей. Ж.-Ж. Руссо був прихильником маніпуляцій громадською думкою, які практикувались у Спарті як відповідний захист від корупції. Під політичною корупцією філософ розумів, необхідну умову боротьби за владу і вважав, що влада схильна корумпувати¹⁸. Руссо заклав основи сучасного специфічного визначення «політичної корупції» як зловживання владою через використання права закону державними службовцями, які є серцем корупції.

У XVIII ст. виокремились дві концепції корупції: концепція «інституційного руйнування», коли корупцію вважали причиною руйнації режиму, та схематична концепція, яка розуміла під корупцією прийняття грошових коштів або хабарі урядовцям за

неправомірне використання своїх повноважень¹⁹. На думку Г. Гегеля, та частка державної влади, яку придбав для себе окремий індивідуум, втрачена для влади загального²⁰. Т. Рузвельт, 26-й американський президент, стверджував: жоден народ не може вважатись цивілізованим, поки в нього залишилась відмінність між крадіжкою влади і крадіжкою гаманця²¹.

Зміни в структурі корупції, формі корупційних виявів та їхньому сприйнятті суспільством протягом історичного розвитку у свою чергу детермінують відповідні зміни у суспільстві. Лише на початку ХХ ст. корупція почала виокремлюватись дослідниками як окреме явище, до цього визнавались лише її окремі форми. У 1960-х роках починається вивчення такого явища, як політична корупція, а особливу увагу на неї звернули після Вотергейтського скандалу (1972–1974), який вказав на необхідність вивчення цього явища та прогалину в його дослідженнях. Слово «Вотергейт» увійшло до політичного словника багатьох мов світу в значенні скандалу, який веде до краху кар'єри глави держави. Суфікс «гейт» почав використовуватись для позначення нових скандалів (Ірангейт, Монікагейт).

У 1960-х роках окремі статті присвячувались випадкам корупції в політичній сфері, а до 1960-х років, лише окремим формам політичної корупції — таким, як хабарництво, непотизм, фаворитизм, зловживання службовим становищем тощо, не пропонуючи теоретичного осмислення та обґрунтування. Протягом останнього півстоліття (особливо, після Вотергейтського скандалу) концепції й означення корупції постійно розширювалися. Після протестів 1970-х років проти державної влади та політики традиційного стилю вагомішу роль стали відігравати гучні скандали як рушії антикорупційної боротьби з їхнім досить незрозумілим впливом на американську політику та, особливо, роль медіа в боротьбі з політичною корупцією в державі²².

А. Гайденгаймер констатує, що всі визначення політичної корупції можна поділити на три основні напрямки: визначення, пов'язані з державною службою; визначення, які в основу ставлять ринок, та визначення, які ґрунтуються на державному інтересі. Найбільша кількість вчених є прихильниками першого напрямку, значно менше тих, хто підтримує другий, і лише окремі представники стоять на позиціях, характерних для третього напрямку²³.

Класичними представниками першого напрямку визначень, який базується на провідній ролі державної служби в процесі ко-

румпування, є Д. Бейлей²⁴, Дж. Мирдал²⁵ і Дж. Най. Визначення цих дослідників щонайкраще відносяться до концепції державної служби та до девіації від норм людей, що обіймають посади. Політична корупція частково прив'язується до акту взяття хабара, є загальним терміном, який охоплює неправомірне використання влади як результат зосередження на власній вигоді, що має бути виражена в грошовому еквіваленті. Дж. Най виводить політичну корупцію від порушення правових норм або від порушення інших публічно санкціонованих моральних стандартів чи норм; з цією думкою погоджуються Дж. Хан та Х. Шмідхаузер²⁶. Визначення політичної корупції, запропоноване Дж. Наєм, представляє політичну корупцію як поведінку особи, яка відхиляється від формальних обов'язків своєї державної посади (вибраної чи призначеної) через приватну вигоду (особисту, власної сім'ї, приватної кліки) до збагачення чи отримання статусних переваг або нехтує правилами заради практики визначених, постійних типів приватного впливу²⁷. З цього визначення М. Джонсон виводить три загальні аспекти визначення для розуміння політичної корупції у рамках цього підходу. По-перше, особистісний аспект, який стосується типу людей, які корумпують, і перебувають на державних та вибраних посадах. По-друге, інституційний аспект, який виявляє причини в дефектах або відхиленнях законів чи інституцій. По-третє, системний аспект політичної корупції вказує, що корупція зростає від фундаментальних відносин уряду та суспільства. У ширшому вигляді, системна перспектива говорить, що корупція є формою впливу, який залежить від успішної мобілізації політичних ресурсів²⁸. У цьому випадку саме держава винна у тому, що виникає політична корупція, оскільки державні посади та тип відносин між державою та суспільством є таким, що спричиняє утворення політичної корупції. Психологічний фактор, який у китайській інтерпретації звучав наступним чином: «що ти не вкрав у держави, те, ти вкрав у сім'ї», здійснює непрямий вплив, ширше присутній у другому типі визначень. Основна увага представників цього типу визначень «політичної корупції» прикута до умов, які стимулюють розвиток корупції.

У межах теорії ринку були запропоновані ініційовані визначення, які в основу ставлять принципи ринку. Такої позиції дотримується В. Клаверен, акцентуючи увагу на тому, що корумпований державний службовець сприймає своє місце роботи як бізнес, дохід, який він буде шукати можливість максимізувати. Державна

посада стає максимальною одиницею. Розмір цього прибутку залежить від ситуації на ринку і його здібностей знайти шляхи для максимізації прибутку на кривій державного попиту. Близьке до цього і визначення Н. Лефа, в якому, корупція — це екстралегальна інституція, яка використовується індивідами або групами, щоб здобути вплив на дії бюрократії. По суті, існування політичної корупції лише вказує на те, що ці групи беруть участь у процесі прийняття рішень більшою мірою, ніж змогли інші при нагоді²⁹. Прихильники цієї групи дефініцій розглядають політичну корупцію як вигідну ситуацію на ринку, під час якої їхня посада дозволяє їм збільшити або власні прибутки, або прибутки зацікавлених груп інтересів. Особистісний фактор грає важливу роль, оскільки саме від нього залежить можливість корупціонера оцінити ситуацію та скористатися з неї. Цікаво, що цей тип визначень не стосується моральної шкоди, якої політична корупція завдає державному механізму та суспільству в цілому.

Певна група авторів, яка є найменш чисельною, на думку А. Гайденгаймера, схиляється до думки, що перша група значно звужує визначення політичної корупції, а друга — занадто розширює³⁰. Вони стверджують, що «державний інтерес» є необхідним для того, щоб проілюструвати суть такого поняття, як корупція. На думку К. Фрідеріха, модель політичної корупції існує, коли той, хто має владу, робить певні речі: наприклад, той, хто функціонально відповідальний, отримує грошові або інші винагороди, надані йому нелегальним шляхом, у відповідь його схиляють здійснити дії як послугу тому, хто надав винагороди, тим самим завдаючи шкоду державним та власним інтересам. Концепція державного інтересу піддавалась широкій інтерпретації, при цьому було погоджено, що судження щодо наявності корумпованої дії чи ні визначатиметься на основі позиції стороннього спостерігача. А. Рогов та Х. Ласвел теж характеризували корупцію як поведінку, що відхиляється від публічних інтересів³¹. Вчені, які підтримували бачення політичної корупції, коли нівелювання державного інтересу обов'язково є наслідком поширення політичної корупції у суспільстві, саме державний інтерес брали як критерій визначення, чи є певна дія корупцією або ж ні.

Проте, який би вид визначень не використовувався, типовою є вигода корупціонера і того, кого корумпують, та втрати інших, втягнутих у цю ситуацію. Найчастіше, коли говорять про політичну корупцію, яка поширена в певному суспільстві, згадують

саме про її моральний бік та наслідки. Доречно навести відомий у теорії корупції вираз лорда Дж. Актона, який говорить, що вся влада корумпує, а абсолютна влада корумпує абсолютно. К. Фрідріх вважає, що в той час, коли цей афоризм застосовується до політичної корупції, значення виразу лорда Дж. Актона ґрунтувалось на моральній безчесності, яку влада породжує в людях, вони більше не думали, що є правильним вчинком або поведінкою, проте, яка є доцільною³².

На думку М. Філпа, будь-яке означення передбачає таке поняття, як некорумпована політика, і це викликає нормативні судження й оцінювання належних обсягів політичної діяльності. Значення та механізми корупції можуть різнитись залежно від природи політичної системи, що значно ускладнює порівняльний аналіз³³.

Окремо варто досліджувати таку ситуацію, коли існування некорумпованої політики неможливе, оскільки ситуація підтримується суспільством загалом. Відповідно до того, як змінювались історичні уявлення про явище політичної корупції та зміст, яким його наповнювали вчені та громадськість, змінювалась і загроза, яку несе в собі це явище не лише для розвитку громадянського суспільства, але й для правової, демократичної держави в цілому.

Першою та найбільш суттєвою відповіддю, яку суспільство змогло дати викликам політичної корупції, став політичний скандал. Саме під час вибуху першого політичного корупційного скандалу на початку 1970-х років у США вперше було вжито термін «політична корупція». У залежності від того, який акцент превалує у визначенні політичної корупції, такі й методи боротьби з цим явищем пропонуються. Наприклад, якщо державна посада є джерелом корупційних дій, то, відповідно, відбувається ротація кадрів, кадрові чистки, зменшення привабливості певної посади, підвищення етики держслужбовця. Якщо ж це політична корупція як сприятлива ситуація на ринку товарів та послуг, які може отримати корупціонер, то варто підключати механізм стримувань і противаг, який би унеможливив існування подібної ситуації. У випадку з державним інтересом варто дивитись, що саме вважати державним інтересом і відповідно, що вважати корупцією. Наприклад, купівлю промислових підприємств за безцінь завдяки сімейним зв'язкам з колишнім президентом України Л. Кучмою, можна вважати політичною корупцією, оскільки такий порядок речей змінив ситуацію на ринку, створивши умови для існування

монополіста. А порушення правил фінансування виборчих кампаній у пострадянських державах, хоч і сприймається як порушення виборчого законодавства, проте не як політична корупція, яка може вплинути на державні інтереси, хоча саме так це розглядають у цивілізованому світі, особливо в Італії та США.

Політична корупція є настільки багатозначним та конфліктним явищем, що політичні дебати з приводу того, що варто брати за його основу, ще й досі точаться між представниками різних суспільних галузей і, судячи з його неоднозначності, так і не отримав логічного завершення.

¹ Політична корупція перехідної доби. Скептичний погляд: Пер. з англ. / Коткін С. (ред.), Шайо А. (ред.). — К.: К.І.С., 2004. — 440 с.

² Мілер В., Гределанд О., Кошечкіна Т.. Звичаєва корупція? Громадяни та уряд у посткомуністичній Європі. — К.: Видавництво «К.І.С.», 2004. — 328 с.

³ Дела Порта Д., Ванучі А.. Брудні обгородки: Учасники, ресурси та механізми політичної корупції. — К.: К.І.С., 2006. — 302 с.

⁴ Невмержицький Є. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні: Автореф. дис. канд. політ. наук: 23.00.02 / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького — К., 1999. — 19 с.

⁵ Сафоненко А. Антикорупційна політика в умовах трансформації українського суспільства: Автореф. дис. канд. політ. наук: 23.00.02 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка — К., 2004. — 16 с.

⁶ Heidenheimer A., Johnston M. Political Corruption: Concepts and Contexts. — 2004. — P. 10 // <http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=49y50pzjAzAC&oi=fnd&pg=PR11&dq=political+corruption+contexts&ots=WbkjccmFaf&sig=uqhYk9DCovI7OASsyovGoOlbEWo>

⁷ Robert O. Keohane J, Nye J. Power and interdependence // Survival. — Vol. 15. — Is. 4. — 1973. — P. 158–165.

⁸ Конфуций. Беседы и суждения Конфуция / Грищенко Р. (ред.). — СПб.: ООО «Издательство «Кристалл», 1999. — С. 545.

⁹ Платон. Держава — К.: Основи, 2005. — С. 290.

¹⁰ Аристотель. Політика — К.: Основи, 2000. — С. 156.

¹¹ Friederich C. Corruption Concepts in Historical Perspective // Political Corruption: A Handbook/ Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. Le ¹² Vine, Victor Levine. — Transaction Publishers, 1989. — P. 18.

¹³ Макиавеллі Н. Государь; Расуждения о первой декаде Тита Ливия. — СПб.: Азбука-классика, 2007. — С. 110.

¹⁴ Монтескье Ш. О духе законов. — М.: Мысль, 1999. — С. 426–430.

¹⁵ Дела Порта Д., Ванучі А. Брудні обгородки... , 2006. — С. 41.

¹⁶ Friederich C. Corruption Concepts..., 1989. — P. 18.

- ¹⁷ Friederich C. *Corruption Concepts...*, 1989. — P. 18.
- ¹⁸ Россия и коррупция: кто кого. — М.: Фонд ИНДЕМ, 1998. — С. 4.
- ¹⁹ Friederich C. *Corruption Concepts...*, 1989. — P. 19.
- ²⁰ Політична корупція перехідної доби..., 2004. — С. 37.
- ²¹ Heidenheimer A., Johnston M. *Political Corruption: Concepts and Contexts*. — 2004. — P. 70 // <http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=49y50pzjAzAC&oi=fnd&pg=PR11&dq=political+corruption+contexts&ots=WbkjccmFaf&sig=uqhYk9DCovI7OASsyovGoOlbEwo>
- ²² Яковлев Н. Франклин Делано Рузвельт: Человек и политик. — 5.изд. — М.: Рипол Классик, 2003. — 590 с.
- ²³ Політична корупція перехідної доби... , 2004. — С. 40.
- ²⁴ Heidenheimer A., Johnston M. *Political Corruption ...*, 1989. — P. 120.
- ²⁵ Johnston M. *Political Corruption and Public Policy in America*. — Pacific Grove: Brooks / Cole Publishing Co, 1982. — 210 p.
- ²⁶ Heidenheimer A., Johnston M. *Political Corruption...*, 2004. ? P. 10
- ²⁷ Bayley D. *Policing in America: Assessment and Prospects* // Police Foundation/ — 1998. — February. — P. 5 // <http://www.google.com.ua/search?hl=ru&q=David+H.+Bayley&btnG=%D0%9F%D0%BE%D0%B8%D1%81%D0%BA&meta>
- ²⁸ Дела Порта Д., Ванучі А.. Брудні об'єкти..., 2006. — С. 41.
- ²⁹ Keohane R.; Nye J. *Power and Interdependence // Survival*. — 1973. — Vol. 15. — Issue 4. — P. 158–165.
- ³⁰ Heidenheimer A., Johnston M. *Political Corruption...*, 2004. — P. 10.
- ³¹ Rogow A.; Lasswell H. *Power, Corruption, and Rectitude*. — Greenwood Publishing Group, 1963. — 143 p.
- ³² Friederich C. *Corruption Concepts...*, 1989. — P. 19.
- ³³ Heidenheimer A., Johnston M. *Political Corruption...*, 2002. — P. 43.