ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

УДК 351/354

М. Буник

Львівський регіональний інститут державного управління,
Національна академія державного управління при Президентові України

КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ: ПОЛІТИЧНИЙ ТА УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТИ

© Буник М., 2009

На основі методології системного підходу здійснено аналіз проблеми корупції в Україні. Наголошено на важливості розмежування політичних та управлінських аспектів проблеми як необхідної умови її адекватного вирішення.

On the basis of system approach there is analyzed the problem of corruption in Ukraine. The author emphasizes importance of distinction between political und administrative aspects of the problem, what is necessary for its adequate solution.

Тема корупції стала за останні п'ятнадцять років невід'ємною складовою політичного життя в Україні. Кожний політик вважає своїм обов'язком поговорити про корупцію і про свої наміри боротися з нею. Усі політичні партії та блоки, особливо перед виборами, кричать про рішуче подолання корупції. Парламент приймає відповідні закони, уряд – постанови, і всі органи влади разом збільшують кількість паперів, присвячених цій проблематиці. Результат? «Корупцію неможливо подолати, вона є всюди і завжди, там, де є влада і розподіл праці», – виправдовуються політики і науковці.

Офіційний сайт Президента України констатує, що «…в Україні на антикорупційну тематику прийнято понад 70 нормативних документів, зокрема 12 законів, з яких два не набрали чинності, та 12 постанов Уряду (з них одна втратила чинність). Однак аналіз виконання цих документів свідчить про те, що усі вони не можуть досягнути кінцевої мети – подолати корупцію» [1].

Тож із чим борються політики? Що можна і що не можна подолати?

Пошук відповіді на ці запитання зайняв чимало часу у багатьох науковців з різних країн світу. Перша хвиля «захоплення» корупцією прокотилася у 1970-х роках після деколонізації «третього світу», Вотергейтського скандалу у Сполучених Штатах Америки, інших скандалів, менш відомих, але не менш значущих для внутрішньої політики у Нідерландах, Італії, Японії тощо. Особливого розмаху дослідження корупції набуло у 90-х роках XX ст. Окрім країн Західного світу, потужним стимулом для розвитку досліджень стали трансформаційні процеси у Східній Європі та світові глобалізаційні процеси, що значно розширило поле наукових інтересів. Міжнародні організацій, серед яких Світовий банк, Світова організація торгівлі, «Тренсперенсі Інтернешнл», як і багато інших урядових і неурядових інституцій у різних країнах світу, підтримали дослідження у цій сфері.

Ознайомитися з частиною цих досліджень можна завдяки перекладеним і виданим за останні роки в Україні працям, які розглядають широкий спектр проблем, пов'язаних з корупцією як в теоретичному, так і в прикладному аспектах. Серед їх авторів можна виділити Д. дела Порта, А. Ванучі, С. Роуз-Екерман, Е. Бланкенбурґа, Д. Джекобса, В. Мілера, О. Ґределанда, Т. Кошечкіну, Е. Генкіса, С. Коткіна тощо. Праці українських дослідників: М. Мельник, М. Хавронюк, О. Галкін, М. Камлик, Є Невмержицький та ін. представлені насамперед в юридичних виданнях, таких як: «Вісник Академії правових наук України», «Юридичний вісник України», «Право України».

Наш пошук відповіді на поставлені вище запитання спирається на використання методології системного підходу. Здійснений у межах цієї методології аналіз дає змогу розмежувати політичні та управлінські аспекти проблеми і відповідно показати шляхи її адекватного вирішення.

Якщо не брати до уваги правового визначення корупції як «сукупності різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних діянь» [6], корупція переважно

визначається як порушення моралі, права, політично-культурних стандартів або зловживання владою, функціональними обов'язками чи службовим становищем [10, с. 194]. Корупція також розглядається як деяка соціальна патологія, симптом неналежного функціонування соціального організму, як прихована або частково прихована друга система перерозподілу, яка живиться з недосконалостей основної системи, «…корупція є актом порушення встановленої системи правил, яка регулює розподілення багатств з метою отримання від цього особистої вигоди» [4, с. 216].

В усіх випадках йдеться про те, що корупція є відхиленням від деяких соціальних норм. Це зумовлює виділення кількох теоретичних принципів, які повинні враховуватися під час розгляду корупції.

По-перше, соціальні норми є властивістю соціальної системи і не існують поза нею. Без системи немає норм і відповідно немає корупції. Це особливо важливо враховувати, коли ми говоримо про корупцію у перехідних суспільствах. Західні політики схильні говорити про корупцію в перехідних суспільствах, тобто в демократичних системах, яких ще не існує, чи правильніше, які знаходяться в процесі становлення. Вони переносять норми своїх суспільств на ще несформовані нові суспільства, які за такого підходу автоматично стають корумпованими.

По-друге, оскільки будь-яка соціальна система має свої норми, то й відповідно має своє розуміння корупції. Одні і ті самі дії у різні часи і різних країнах можуть вважатися або нормальними, або корупційними, залежно від норм поведінки, які там встановлені. Продаж державних посад був нормальною практикою у феодальні часи і не сприймається зараз. У наш час у Сполучених Штатах Америки сексуальні пригоди політиків розглядаються в контексті корупції, тоді як в Європі це приватна справа. Клієнтистські взаємини політиків і бізнесменів у Західній Європі до 70-х років XX ст. вважалися частиною політичної культури, тоді як після – корупцією [2, с. 137].

По-третє, в одній соціальній системі можуть існувати конкуруючі погляди на корупцію. Одні і ті самі дії в один час і в одній країні можна по-різному тлумачити. Наприклад, призначення своїх людей на посади в органах влади може трактуватися як корупція, якщо оцінювати це крізь призму норм існування бюрократичної системи за Максом Вебером, і як нормальне явище, „правило демократії" з політичної точки зору. З бюрократичної точки зору це порушує принцип заміщення посад на основі відкритого конкурсу і професійної підготовленості, з політичної – є зразком командної згуртованості, політичної відповідальності і політичної доцільності.

Інший, важливий з теоретичної точки зору, аспект корупції полягає у тому, що норми є ідеальним уявленням про те, яким має бути суспільство чи як має функціонувати та чи інша організаційна структура. Відповідно, оскільки ми живемо в реальному, а не ідеальному світі, відхилення від цих норм неминуче, а отже, ми живемо у світі тотальної корупції. Корупція – це різниця між нормою і дійсністю.

Очевидно, що таке всеохопне визначення корупції є малопридатним для теоретичного і практичного використання і потребує уточнення, а саме: які відхилення вважати корупцією, чи відхилення, від яких норм, вважати корупцією? Щоб уникнути безконечної і беззмістовної дискусії з цього питання доцільним є розмежування двох вимірів цієї проблеми, які, з погляду системної теорії, видаються визначальними, а саме – морального або дискурсивного і функціонального.

Перший вимір полягає у виділенні моралі, сфери цінностей та норм, які мають особливу логіку свого існування, несумісну, наприклад, з логікою економіки. Дискусія тут може вестися про те, які цінності вважати нормами для визначення корупції, а також про те, де є межа між товаром і „тим, що не продається". Функціональний вимір полягає у розгляді корупції як відхиленні від нормального функціонування деякої соціальної системи. Дискусійними тут є питання балансу між громадськими та приватними інтересами, а також співвідношення ринкових та ієрархічних механізмів у соціальних відносинах.

Хоча обидва виміри тісно пов'язані між собою, їх розрізнення є надзвичайно важливим, оскільки кожний вимір тягне за собою різні висновки. У першому випадку проблема корупції немає вирішення, оскільки дискусії щодо цінностей є частиною політичної боротьби, яка, як відомо, немає свого завершення. У другому випадку проблема зводиться до усунення відхилень у функціонуванні конкретних соціальних організацій, покликаних здійснювати конкретні соціальні функції, і як така може претендувати на деяке, хоча б часткове, вирішення.

Якщо перевести ці теоретичні розмірковування у практичну площину, то стає очевидним, що моральний вимір корупції, визначення суспільних норм є сферою політики, тоді як функціональний – сферою управління. Отже, ми отримуємо політичний і управлінський аспекти проблеми, спираючись на моральний (дискурсивний) і функціональний виміри корупції.

Таке розмежування для успішної боротьби з корупцією у владних інститутах є необхідним. У США це вже усвідомили, і сьогодні там існує широке визначення корупції (яке ґрунтується саме на моральному вимірі) для використання у політиці (насамперед зовнішній) і вузьке (функціональне) для покращання роботи внутрішніх інституцій [7].

Моральний вимір корупції і політичне його використання є домінантним у більшості дискусій щодо корупції. Постулювати моральні цінності значно легше, ніж усувати недоліки управлінської системи. Окрім того, тема корупції є ефективним засобом політичної боротьби, що й зумовлює її широку актуалізацію як у внутрішній, так і міжнародній політиці.

Її використання на міжнародному рівні відоме ще з часів "холодної війни", коли обидві сторони звинувачували одна одну в корупції, наголошуючи в такий спосіб на моральній зіпсутості і недосконалості опонента. Ця практика збереглася і після розвалу комуністичної системи. Критерій корупції використовується як критерій оцінки трансформаційних процесів, як критерій порівняння західних «не корумпованих» суспільств, і «корумпованих» країн, що розвиваються. Традиція «називати країни з перехідною економікою «корумпованими» залишається терапевтичним засобом для Заходу, за допомогою якого він зберігає самоповагу й підтримує почуття власної моральної переваги» [9, с. 9].

Новим полем використання корупційної проблематики у політичних цілях стали глобалізаційні процеси. Великі транснаціональні корпорації звинувачують країни, які не пускають їх на внутрішні ринки у корупції, в такий спосіб здійснюючи на них політичний тиск.

У внутрішній політиці звинувачення у корупції вже стали буденністю. Вони використовуються для виправдання примусу, для легітимації нової владної команди, перетасування кадрів, для створення іміджу непідкупної держави, виправдання невдач, дискредитації опонентів, підтримання єдності політичного апарату [8].

Деякі політики, зокрема українські, йдуть ще далі. Вони використовують тему корупції для вирішення бізнесових суперечок, звинувачуючи у корупції також приватний бізнес і окремих бізнесменів. Цілі фірми називаються корупційними структурами. «Це поняття настільки широко застосовують до країн перехідного періоду, що воно стає синонімом розподілу багатств і влади взагалі, а також засобів, за допомогою яких цей розподіл – законний або незаконний, прозорий або прихований – відбувається (чи не відбувається) в цих суспільствах» [7, с. 363]. Корупція використовується як привід, щоб відмовити в інвестиціях, не проводити реформи [5].

Антикорупційна риторика сягає обсягів, які можуть претендувати на окремий ідеологічний напрямок, структуруючи символічне політичне поле по лінії корупціонерів та «білих і пухнастих» [7].

Тобто сьогодні – це найпопулярніший політичний засіб ведення політичної дискусії. Абсолютна більшість усіх звинувачень залишається при цьому юридично бездоказовою, залишаючи відкритим питання: чи то правоохоронні органи погано працюють, чи звинувачення є голослівними.

Зрештою у деяких випадках питання корупції може бути надійним запасним варіантом політичного дискурсу. Якщо політики не можуть знайти інших тем для політичного протистояння, вони можуть завжди звернутися до теми корупції, оскільки її можна завжди по-новому визначати і завжди з нею боротися.

Корупційна чи антикорупційна тематика політичних дискусій може мати наслідки не тільки для власне політичних сил, але й для суспільства загалом. З одного боку, вона може свідчити про існування свободи слова, про відкритість влади і її чутливість до критики. Може вести до консолідації зусиль суспільства і влади для боротьби з негативними явищами, до мобілізації і активізації громадських об'єднань, до широких дискусій щодо суспільних цінностей.

З іншого боку, «розширене тлумачення корупції, підвищена чутливість уряду до етичних питань, збільшення кількості слухань, розслідувань і судових справ – усе це супроводжується зниженням публічної довіри й віри у чесність урядовців» [5, с. 76] і відповідно довіри до владних інститутів загалом, наслідком чого може бути як зневіра і відмова громадян від участі у громадських справах, так і прагнення «сильної руки», що особливо небезпечно для нестійких демократій. Окрім того, уявлення про тотальну корупцію у суспільстві підтримують існування корупції, оскільки вона сприймається як буденне і закономірне явище.

Корупція є виграшною політичною темою, яка ніколи не втрачає актуальності, хоча за тривалої бездіяльності починає працювати у зворотному напрямку, особливо для тих, хто при владі. Якщо врахувати сучасний український стан, політичне використання теми корупції швидше відводить від вирішення нагальних проблем, ніж сприяє їх вирішенню.

Функціональний вимір чи управлінський аспект корупції, як правило, залишається другорядним в антикорупційній політиці української влади, що й пояснює сучасний стан корупції. Як вже згадувалося вище,

управлінський аспект полягає у розгляді корупції як відхиленні від нормального функціонування деякої соціальної системи. Відповідно завданням є створення механізму усунення чи недопущення цих відхилень у функціонуванні конкретних адміністративних організацій, покликаних здійснювати конкретні управлінські функції.

Здійснення цього завдання передбачає виконання кількох ключових умов.

По-перше, визначеність щодо самої системи, тобто щодо того, якою повинна бути система і як вона повинна функціонувати. У масштабах країни це означає визначеність щодо конституційних засад державної організації. Вудро Вільсон свого часу говорив, що найрозвинутіші форми правління проходять через три етапи: «Перший етап – це епоха абсолютного правління з притаманною їй системою управління. Другий етап – епоха створення конституцій, які поклали кінець абсолютизму і замінили його народним контролем, але при цьому державне управління було принесено в жертву досягненню цих високих цілей. На третьому етапі вільні громадяни розвивають управлінські системи в умовах конституції, що надала їм владні повноваження» [3, с. 29].

Цю схему, сформульовану більше ста років тому, схоже, можна застосувати і до сучасної України. Відповідно до неї ми знаходимося на другому етапі формування державного управління. Поки не будуть вирішені конституційні питання, поки не буде знайдений загальний суспільний консенсус щодо основних засад організації владних інститутів, державне управління стикатиметься з феноменами, які прийнято називати корупцією.

По-друге, створення дієвого механізму контролю, що передбачає реальний розподіл влади у суспільстві, сильну опозицію, відкритість діяльності, можливість усунення від влади і покарання за зловживання. Як свідчить досвід Німеччини, висунення корупційної проблематики на порядок денний відбувається з ініціативи поліції і прокуратури, які відчувають свою захищеність від політичного впливу. Сьогодні цей механізм в Україні ще не працює, або ж працює навпаки. Замість того, щоб бути механізмом викриття, контроль з боку політичних опонентів виступає механізмом прикриття, коли звинувачення в корупції тлумачиться як політичне переслідування.

Звідси випливає третя необхідна умова – чітке розмежування функцій політики і управління. Політика – це не тільки сфера боротьби за ідеальні цінності, але й сфера перерозподілу матеріальних ресурсів. Важливо визначити, які ресурси перерозподіляються у сфері політики, а які в сфері державного управління. Звичайно, дуже важко встановити цю межу і ще важче домогтися її дотримання, оскільки йдеться про встановлення межі між приватними чи корпоративними і публічними інтересами. Залежно від політичних переконань тут можливі два основні підходи до встановлення цієї межі, які умовно можна назвати ліберальним і консервативним. Ліберальний передбачає лібералізацію або «легалізацію» корупції. Це означає, що приватний інтерес повинен бути винесеним за межі державного апарату, і державний апарат повинен бути максимально скороченим. В такий спосіб зменшується сфера можливого зловживання, а те, що залишається, максимально відкривається і легалізується. Перерозподіл ресурсів, який переважно здійснюється шляхом корупційних дій, повинен відбуватися в політичній площині, через групи лобіювання, різні ради і комітети.

Консервативний підхід передбачає зміцнення державного апарату, посилення контролю над державним апаратом, чітке регламентування процедур та поведінки державних службовців. Посилюється фактор моралі, відповідальність, дух корпоративізму державних службовців, покарання за зловживання. Звичайно можливе і навіть необхідне поєднання обох підходів, оскільки як надмірна лібералізація, так і надмірний контроль ведуть до негативних наслідків..

По-четверте, встановлення «вартості» корупції і засобів боротьби з нею. З української практики ми знаємо, що кожна антикорупційна компанія супроводжується зростанням хабарів „за ризик” без зростання загальної суспільної вигоди.

Корупція є тільки однією з проблем суспільства поряд з такими як бідність, безробіття, злочинність, нерозвинена економіка, нестабільність демократії, погана екологія. Надмірне зосередження уваги виключно на корупції призводить до усунення на другий план, приховування і невирішування інших проблем.

Крім того, науковці не довели безпосереднього зв’язку рівня корупції з економічним розвитком. Корупція може ускладнювати чи спрощувати деякі суспільні процеси залежно від обставин. У Німеччині у 1960–1970-х роках зв’язки державних чиновників з бізнесменами ніхто не вважав корупційними. Усі знали, як вирішуються питання, проти цього ніхто не протестував, і економіка розвивалася.

Зрештою потрібним, хоч і недостатнім є аналіз вигод і витрат на боротьбу з корупцією. Як вважає Джекобс, „...мають існувати якісь оптимальні масштаби корупції – такі, за яких витрати на будь-яке подальше її скорочення переважатимуть відповідні вигоди. Цей труїзм нагадує нам, що метою державного врядування

не може бути повне знищення корупції. Замість цього мета має полягати у тому, аби визначити: 1) ”найдорожчі” типи корупції; 2) найефективніші стратегії боротьби з корупцією з огляду на окупність витрат” [5, с. 80].

По-п’яте, відмова від надмірних моральних вимог і ідеалістичного уявлення про демократичне управління. Як вже згадувалося вище, не існує ідеальних управлінських систем, і реалістичний погляд на стан речей є необхідною умовою їх успішного функціонування. Українські політики люблять хизуватися, що у нас найкраща Конституція чи найкращі у світі деякі закони. Можливо з моральної точки зору вони і найкращі, але якщо їх не дотримуються і вони не виконуються, то вони є деструктивні з функціональної точки зору, а отже, створюють умови для корупції.

«Досконало» сформульовані правила і закони заздалегідь ставлять державних службовців у становище корупціонерів, не дають змогу реалістично визначати цілі адміністративних структур і їх ефективно досягати

По-шосте, створення умов, які б «фізично» перешкоджали виникненню корупційних схем. До них належать: регламентація функціонування державних установ, а саме – правила постачання ресурсів та укладання контрактів, процедури прийняття рішень, правила просування по службі, кодекси щодо конфліктів інтересів, програми обліку й аудиту; структурні заходи, такі, як реорганізація установи, розподілення владних повноважень, децентралізація, ротації персоналу, часове обмеження перебування на одній посаді; а також система контролю – система нагляду, перевірок, інспекцій, захист за допомогою виказувачів та таємні випробування на чесність. Звичайно, необхідною умовою є також належна оплата праці державних службовців, коли немає надмірної різниці в заробітку між державним і приватним сектором, коли вартість хабара не може перекрити збитки від можливої втрати роботи.

Ці умови є достатньо загальними і повинні конкретизуватися щодо кожної соціальної системи, яка розглядається крізь призму її корумпованості. Важливо при цьому розглядати усі ці умови в сукупності, із врахуванням специфіки конкретної системи і обов’язково з врахуванням різниці між політичним і управлінським аспектами.

Недиференційованість політичного та управлінського аспектів корупції веде до домінування політичних аспектів і приховування управлінських, що насамперед перешкоджає успішній антикорупційній політиці.

ЛІТЕРАТУРА

1. Антикорупційні ініціативи Президента України http://www.president.gov.ua/content/anticorruption.html. 2. Бланкенбург Е. Від політичного клієнтизму до відвертої корупції: виникнення індустрії скандалів // Політична корупція перехідної доби / Пер. з англ.; За ред. С. Коткіна та А. Шайо. – К.: „К.І.С.”, 2004. – С.136–151. 3. Вильсон В. Наука государственного управления // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – С.24–43. 4. Генкіс Е. Корупційні ігри: Східна та Центральна Європа 1945–1999 // Політична корупція перехідної доби / Пер. з англ.; За ред. С. Коткіна та А. Шайо. – К.: „К.І.С.”, 2004. – С. 214–229. 5. Джекобс Д. Дилеми контролю над корупцією // Політична корупція перехідної доби / Пер. з англ.; За ред. С. Коткіна та А. Шайо. – К.: „К.І.С.”, 2004. – С.73–82. 6. Концепція боротьби з корупцією на 1998 – 2005 роки. http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=367%2F98. 7. Коткін С. Лібералізм, геополітика і соціальна справедливість // Політична корупція перехідної доби/ Пер. з англ.; За ред. С. Коткіна та А. Шайо. – К.: „К.І.С.”, 2004. – С.341–364. 8. Кулудон В. Спотворені антикорупційні кампанії в Росії // Політична корупція перехідної доби / Пер. з англ.; За ред. С. Коткіна та А. Шайо. – К.: „К.І.С.”, 2004. – с.169–185. 9. Шайо А. Клієнтизм та здирство: корупція в перехідному періоді // Політична корупція перехідної доби / Пер. з англ.; За ред. С. Коткіна та А. Шайо. – К.: „К.І.С.”, 2004. – с.1–20. 10. Mantl W. Korruption und Reform im österreichischen politischen System // Korruption und Kontrolle Hrsg. Christian Brünner, Wolfgang Mantl, Manfried Welan, Studien zu Politik und Verwaltung. – Wien-Köln-Graz: Böhlau, 1981. – S. 183–237.