

ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В УМОВАХ ПОЛІТИЧНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ

Валюшко І.В.

старший консультант відділу регіонального розвитку

Національний інститут стратегічних досліджень

У статті дана загальна характеристика поняття політичної модернізації. Розглядаються різні варіанти політичного розвитку в перехідний період. Досліджується взаємозв'язок між поширенням корупції та процесами політичної модернізації. Обґрунтовано необхідність залучення громадянського суспільства до реалізації державної політики.

В статтє дана общя характеристика поняття политической модернизации. Рассматриваются различные варианты политического развития в переходный период. Исследуется взаимосвязь между распространением коррупции и процессами политической модернизации. Обоснована необходимость привлечения гражданского общества к реализации государственной политики.

The general description of the concept of political modernization is given in this paper. The different variants of political development in the transition are examined. In this article relationship between the spread of corruption and political modernization process has been investigated. The necessity of involving civil society in the policy is proved.

Ключові слова: корупція, політична модернізація, громадянське суспільство.

Процеси глобалізації, котрі набули особливого розвитку в другій половині ХХ ст. зумовили значні зміни світової системи: активізація міжнародних відносин у всіх сферах життя призвела до підвищення відкритості держав. На цьому тлі гостро позначилися відмінності в рівні розвитку окремих країн; міжнародного вияву набули суто внутрішні, на перший погляд, проблеми, чільне місце серед яких займає питання корупції.

Незважаючи на значний рівень наукової популярності та публічного резонансу, досі не існує «канонічного» визначення даного поняття. З-поміж іншого, під нею розуміють суспільно небезпечне явище, в межах якого відбувається неправомірне використання службових можливостей для отримання особистої вигоди. Дане визначення корупції не можна вважати абсолютно вичерпним, оскільки воно доволі схематично відображає досліджуване явище. Водночас, навіть такої дефініції достатньо для розгляду корупції в якості феномену, котрий несе в собі серйозну загрозу національній безпеці кожної держави.

Водночас, в силу слабкості основних інститутів держави, котрі перебувають на тій чи іншій стадії політичної модернізації особливим чином піддаються впливові корупції. Метою даної статті є вивчення питання ефективності антикорупційної політики держави в умовах процесів її політичної модернізації.

Класичне розуміння терміну політична модернізація передбачає зміну політичної системи в процесі переходу від традиційного до сучасного суспільства (або від нерозвиненого аграрного суспільства до розвиненого індустріального) [1].

Незважаючи на специфічні відмінності (ліберальні погляди на розвиток суспільства і політичної системи відрізняються від консервативних чи марксистських), підходи до опису перехідних процесів ґрунтуються на визнанні нерівномірності суспільного розвитку та необхідності перетворення відсталих країн в індустріальні (постіндустріальні). З огляду на це, під терміном «модернізація» варто розуміти одночасно і окрему стадію суспільних перетворень, і власне сам процес переходу до суспільства сучасного типу. Оскільки в перехідних умовах окремі елементи традиційного і сучасного суспільства тією чи іншою мірою співвідносяться, розрізняють політичні зміни двох типів [2, 424].

В межах першого зміни означають порушення співвідношення між елементами, котрі відповідають за рівновагу системи, але не торкаються основних структур суспільства та влади: правляча політична еліта змінюється контрелітою, але зберігається правова неперервність політичних інститутів. Зміни другого типу торкаються модифікації елементів, які здатні на трансформацію базових інститутів, норм та зв'язків, та сприяють досягненню системою якісно нового стану. Так чи інакше, модернізація практично ніколи не супроводжується стабілізацією політичних структур і характеризується такими типовими явищами як послаблення легітимності чи пошук владою додаткової соціальної чи міжнародної підтримки.

Перші теорії подібного роду виникли в 50-60-ті рр. ХХ ст., в часи повного домінування західних країн у аспектах управління, визначенні стандартів споживання та ін., тому під модернізацією розумівся «імпорт» параметрів західного зразка. Водночас, залежність від Заходу зводилася не тільки до ідеологічного запозичення – головним засобом здійснення

перетворень вважалася економічна допомога. Передбачалося, що досягнення певного рівня доходу на душу населення викличе такі ж, як і на Заході, зміни в політичній системі.

Проте погляд на модернізацію як на лінійний рух «за аналогією» та послідовне засвоєння державами Африки чи Латинської Америки західних стандартів не знайшов практичного вираження. Насправді демократизація та інституалізація ліберальних цінностей породжували зниження ефективності державного управління, корупцію чиновництва, розшарування населення та його політичну аморфність. Виявилась особлива небезпека поширення корупції в умовах демократичного транзиту: вона здатна негативно впливати як на системні елементи (цінності, норми, механізми здійснення влади), так і на особистісні (зв'язки між громадянами та політичними інститутами, кадровий склад останніх тощо).

Як наслідок, у 70-80-тих рр. зв'язок між модернізацією і розвитком було переглянуто на користь визнання можливості якісної зміни соціальних, економічних і політичних структур поза західною моделлю демократії. При збереженні пріоритету універсальних критеріїв і цілей майбутнього розвитку головний ухил почав робитися на національну форму їх реалізації: модернізація залежить від зміни ціннісних орієнтацій широких соціальних верств та подолання кризи політичної культури суспільства.

У цілому ж характер і динаміка модернізації залежать від наявності конкуренції еліт і рівня політичної залученості пересічних громадян. Співвідношенням цих форм визначаються варіанти розвитку політичної системи в перехідний період: [2, 429]

- за умови пріоритетності конкуренції еліт над участю громадян складаються найбільш оптимальні передумови для послідовної демократизації суспільства і здійснення реформ;
- в умовах піднесення ролі конкуренції еліт, але низькій активності основної частини населення складаються передумови для встановлення авторитарних режимів правління і гальмування перетворень;
- домінування політичної участі населення над конкуренцією вільних еліт (активність керованих пересилує професійну активність керуючих) сприяє наростанню охлократичних тенденцій та уповільнює процес змін;
- одночасна мінімізація змагальності еліт і політичної участі мас веде до хаосу та дезінтеграції політичної системи.

В перехідних умовах між модернізацією та корупцією існує стійкий взаємозв'язок. З одного боку, при зруйнуванні старих цінностей і недостатньому вкоріненні нових, корупція виступає необхідним каталізатором подальшого розвитку та є іманентною характеристикою транзитного періоду. З іншого боку, в умовах масштабного поширення в суспільстві корупція створює абсолютно нові цінності та відносини, збудовані на їх ґрунті, тим самим перетворюючись на основну перешкоду процесам політичного розвитку.

Парадоксальним наслідком детального вивчення середовища, котре сприяє поширенню корупції, є її розгляд в якості явища, неминучого на певних етапах суспільно-державного розвитку. С. Хантінгтон говорить про найбільше поширення корупції на стадії активної модернізації в будь-якому середовищі. На його думку, корупція є одним з найяскравіших доказів відсутності ефективних політичних інститутів, а її високий рівень у країнах, що розвиваються, значною мірою може бути зумовлений відмінностями в рівнях політичного розвитку. При чому корупція характеризується не стільки девіантною поведінкою стосовно прийнятих норм, скільки невідповідністю змінених норм колишнім стандартам поведінки. С. Хантінгтон підкреслює, що в нових умовах вона стає способом асиміляції в політичне життя і висунення вимог, в чому полягає один із парадоксів корупції – протягом певного часу вона здатна підтримувати соціальну стабільність. Неухильно зростаючий політичний вплив народних мас призводить до їх усвідомлення себе в якості впливової політичної сили з подальшим «обміном» своїх виборчих голосів на поступки з боку режиму: збереження робочих місць на збиткових державних підприємствах, соціальне забезпечення і захист, виконання інших соціальних програм, що дозволяє говорити не тільки про «корупцію можновладців», а й про «корупцію бідних». З розвитком демократичного процесу увага влади до громадської думки посилюється, що позначається на антикорупційній політиці [3, 59].

Шведський економіст Г. Мюрдаль говорить, що вкорінена культура хабарництва розчищає дорогу авторитарному режиму, який використовує антикорупційну роботу для забезпечення власної підтримки в особі політично активного прошарку суспільства [4, 242]. Закритість такої системи уможливлює дослідження протидії корупції виключно крізь призму вивчення особливостей політичної культури. Проте, навіть при жорсткій інформаційній монополії держави реакція громадян на стан справ та оцінка зусиль влади щодо виправлення ситуації неминуче відображається в художній літературі, кіно, телебаченні. Тим більше, що офіційні матеріали антикорупційних кампаній (законодавчі, адміністративні, юридичні заходи) широко висвітлюються навіть у закритих суспільствах. Наслідком таких дій може стати зростання зацікавленості громадськості у зменшенні впливу корупції.

Досвід держав Західної Європи та Північної Америки вказує на значну роль індивідуальної активності громадян в процесі формування та реалізації державної політики у різноманітних сферах. Специфіка розвитку нашої держави, зумовлена відсутністю сталих і міцних традицій самоорганізації населення дає підстави вважати, що процес формування базових основ громадянського суспільства в Україні з необхідністю повинна бути включена держава. Так само як інститути громадянського суспільства повинні в подальшому активно долучатися до вирішення широкого кола загальнонаціональних проблем.

При розгляді питання політичної модернізації не можна оминати увагою український поступ на цьому шляху. За радянської доби корупція визнавалася рисою характерною для буржуазної держави і суспільства. Тим самим СРСР позиціонувався як територія, позбавлена впливу цього явища, попри те, що у 1991 році управлінський апарат Радянського Союзу (не враховуючи КППС, Міноборони, КДБ і МВС) налічував 715,9 тис. службовців та існував привілейований клас чиновників (номенклатура).

Процес демократичної трансформації Україні відбувається вкрай непослідовно: якщо протягом 2005-2010 рр. правозахисна організація «Freedom House» зараховувала Україну до єдиної на пострадянському просторі вільної країни, то протягом останніх трьох років наша держава перебуває у категорії частково вільних [5]. Це означає, що необхідного рівня політичної консолідації не досягнуто, основні політичні гравці далекі від визнання непорушності демократичних правил політичної гри, а загроза авторитаризму залишається значною. Основною причиною зазначеної негативної ситуації вважається стрімке поширення корупції. За даними Transparency International у рейтингу «Індекс сприйняття корупції» позиції України за останні три роки також залишають бажати кращого: у 2012 р. – 144 місце зі 176 держав, у 2011 р. – 152 зі 183, у 2010 р. – 134 зі 178 [6].

Аналіз даних Євробарометру у 2003 р. щодо посткомуністичних країн Східної Європи (Румунії, Польщі, Словаччини, Латвії, Литви, Естонії, Чехії, Болгарії, Угорщини та Словенії) дозволив Д. Мариновій сформулювати закономірність, за якою зростання рівня корумпованості держави спричинює збільшення кількості її громадян, котрі довіряють недержавному сегменту: некомерційним організаціям, волонтерським об'єднанням і церкві [7, 164-167].

Подібна ідея може існувати виключно у вигляді припущення, правильність якого буде залежати від багатьох факторів, у тому числі національних: ступінь розвитку громадянського суспільства в Україні відрізняється від ситуації в Еритреї, хоча вказані держави розташовані поряд у рейтингу поширення корупції 2012 р. Тим не менше, якщо залежність дійсно стійка, то високий рівень довіри до організацій громадянського суспільства може розглядатися як компенсаторний суспільний механізм проти згубних наслідків поширення корупції. Іншими словами, неформальні відносини, на яких базуються корупційні схеми, можуть надавати підтримку і громадянським ініціативам, які, тим самим, здатні нівелювати негативні наслідки від домінування корупційної етики.

Варто розуміти, що нейтралізація будь-якого фактора передбачає виявлення причин, які йому сприяють. Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки від 21 жовтня 2011 р. говорить, що «в умовах соціально-економічних реформ, які наразі здійснюються в державі, пріоритетними напрямками антикорупційної політики мають стати виявлення та усунення умов, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також запобігання спробам їх створити».

У випадку корупції таких передумов декілька. По-перше, усвідомлення корупції суспільством як щось цілком закономірне і буденне, схильність до вирішення певних питань в обхід законних процедур. По-друге, непрозорість і закритість державних структур, чим зумовлюється відсутність контролю над їх діяльністю з боку інститутів громадянського суспільства і громадськості взагалі. Подібні висновки робляться європейськими та світовими експертами, і вони вказують на суттєвий недолік пострадянської антикорупційної практики: ігнорується потенціал громадських організацій, які не фінансуються з державного бюджету, тому здатні ефективно відігравати роль посередників між владою і окремими громадянами.

Місце громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики у тій чи іншій сфері справедливо пов'язується із політичною активністю громадян. Після «помаранчевої революції» особливо актуалізувалися очікування на зростання рівня політичної свідомості та, зрештою, політичної активності українців. Проте вони не здійснилися ні у 2005, ні у 2012 роках. Натомість окремі фахівці відзначають поширення ознак політичної деградації в Україні, встановлення авторитарного режиму та відсутність громадянського суспільства [8].

Зростання політичної активності громадян є неминучим елементом політичної модернізації. Окрім звичайного зацікавлення та намагання адекватно розуміти події та процеси, що відбуваються в державі, це означає усвідомлення громадянами власного права

на участь в реалізації національної політики. В розвинених демократіях до питання протидії корупції громадяни мають можливість долучатися навіть на персональному рівні. Йдеться про поширену практику сповіщення громадськості про зловживання і порушення у великих компаніях, для позначення котрої використовується термін «whistle blowing» (з англ. – виказування). Свисток спортивного арбітра у випадку порушення правил гри почав використовуватись в якості інструменту громадського контролю за поведінкою службовців та цілих підприємств. Банкрутство американських корпорацій «Enron» та «WorldCom» у 2002 р., коли саме завдяки такому «свистку» було виявлено численні зловживання та корупційні схеми, є вагомим підтвердженням його дієвості [9].

Водночас, whistle blowing вимагає якісно нового ставлення до корупції як збоку населення (готовність іти на ризик з метою відстоювання власних прав чи досягнення справедливості), так і збоку держави (ефективний механізм захисту інформаторів). У випадку країн, котрі стали на шлях політичної модернізації, механізм виказування здатен відіграти суттєву роль у протидії побутовій корупції – в освіті, житлово-комунальному господарстві, охороні здоров'я та інших сферах. Незважаючи на вагомий роль у виявленні та попередженні корупції, на даний момент більш-менш ефективна система юридичного захисту інформаторів налаштована тільки в Люксембурзі, Румунії, Словенії та Великій Британії [10].

Водночас, роль, котру вони відіграють інститути громадянського суспільства, у модерній державі в питаннях реалізації політики, в т.ч. антикорупційної, залишається малодослідженою сферою.

Література

1. Политология: Словарь-справочник / М.А. Василик, М.С. Вершинин и др. – М.: Гардарики, 2001. – 328 с.
2. Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию: Учебник для студентов высш. учеб. заведений. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Аспект Пресс, 1998. – 447 с.
3. Huntington S.P. Political Order in Changing Societies. – New Haven: Yale University Press, 1968. – 263 p.
4. Myrdal G. Asian drama : An Inquiry Into the Poverty of Nation // The Swedish Journal of Economics. – Vol. 70, No. 4, Dec., 1968 p.242-245
5. Freedom in the World [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world>
6. Corruption Perceptions Index 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>
7. Marinova D.M. When government fails us: Trust in post-socialist civil organizations // Democratization. – 2011. – № 1. – P. 160-183.
8. Кіндратець О. Критерії визначення сильної держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=24&c=281>
9. Крах американских гигантов ENRON и WorldCom. Уроки для Украины [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bankukr.narod.ru/apb73.html>
10. Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu