

7. Горбатенко В.П., Бушанський В.В. Консерватизм / Юридична енциклопедія. – К.: Видавництво “Українська енциклопедія” ім. М.П. Бажана, 2001. – Т. 3: К–М. – С. 267 – 268. 8. Голобуцький О., Кулик В. Консерватизм – ідеологія порядку, стабільності і добробуту. – К.: УРП, 1995. – С. 2 – 3. 9. Кухта Б. Консерватизм / Політична наука. Словник: категорії, поняття і терміни. – Львів: Кальварія, 2003. – С. 23. 10. История политических и правовых учений: Учебник для вузов / Под общ. ред. акад. РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсесянца. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2006. – С.419. 11. Адамс Дж. Про природжену аристократичність // Консерватизм: Антологія / наукове товариство ім. В’ячеслава Липинського / Олег Проценко (упоряд.), Василь Лісовий (упоряд.). – К.: Смолоскип, 1998. – С.251. 12. Крестовська Н.М. Спіноза / Юридична енциклопедія. – К.: видавництво “Українська енциклопедія” ім. М.П. Бажана, 2003. – Т.5. – С. 596. 13. Тимошенко В.І. Договірна теорія походження держави / Юридична енциклопедія. – К.: Видавництво “Українська енциклопедія” ім. М.П. Бажана, 1999. – Т.2: Д–Й. – С. 259. 14. Макиавеллі Н. Государь: Сочинения. – М.: ЗАО Изд-во ЭКСМО-Пресс; Харьков: Изд-во “Фолио”, 2001. – 656 с. 15. С. Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. – М.: Мысль, 1991. – 731 с. 16. Романюк А. Договір суспільний / Політична наука. Словник: категорії, поняття і терміни. – Львів: Кальварія, 2003. – С.132. 17. Руссо Ж.Ж. Про суспільну угоду, або Принципи політичного права. – К., 2001. 18. Аддисон Дж. Ессе из журнала “Фригольдер” // Англия в памфлете: Английская публицистическая проза начала XVIII в. – М., 1987. 19. Дарендорф Р. Тропы из Утопии / Перевод с немецкого Б.М. Скурагова, В.Л. Близнекова. – М.: Практис, 2002. – 536 с. 20. Кухта Б. Аристократія / Політична наука. Словник: категорії, поняття і терміни. – Львів: Кальварія, 2003. – С.29.

Г. В. Кохан

БЮРОКРАТИЧНА КОРУПЦІЯ ЯК НАСЛІДОК ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ

В статті аналізується феномен бюрократичної корупції, що розглядається автором як відхилення від класичної моделі раціональної бюрократії М.Вебера. Розглядаються ознаки і загрози корупції в демократичних суспільствах, а також країнах, що розвиваються.

Ключові слова: бюрократична корупція, політична корупція, раціональна бюрократія, Вебер

Всім відомою та класичною у політичній науці вважається модель раціональної бюрократії М. Вебера. Коли говоримо про раціональну бюрократичну систему та її службовців, то, згідно М. Вебера, повинні виконуватися наступні вимоги: державні службовці, як вільні особистості, – повинні підкорятися владі в силу своїх посадових обов’язків; вони формують чітко виражену ієрархію посад; кожна посада має чітко виражену в юридичному змісті компетенцію; обіймання посад відбувається на вільній контрактній основі; до уваги береться технічна кваліфікація кандидатів; вони призначаються, а не обираються; посадовець отримує фіксовану

винагоду згідно ієрархії, відповідальності, соціального статусу; виконання обов'язків розглядається як єдине чи, принаймні, основне заняття посадової особи; існує можливість побудови кар'єри; державний службовець, що працює в організації, не володіє організаційними засобами і посада не є його власністю; поведінка робітників має відповідати відповідним вимогам дисципліни і контролю [1].

Чим же є відхилення від критеріїв раціональної бюрократії? У нашому випадку саме бюрократичною корупцією, яка може набувати різних форм у залежності від політичного середовища, типу режиму та цілей корупціонерів. Тут варто звернути увагу на дискусії навколо дефініцій “політичної” та “бюрократичної” корупції. Існує два табори вчених, що поділяють різні точки зору. Представники першого, до якого належать Р. Клітгаард [12], К.Хоуп [9], Д. Олову [15], Е. Джонс [10], поділяють думку, що політичною корупцією є корупція обраних на посади кандидатів, тобто політиків, а бюрократична корупція властива призначеним на посади бюрократам. В. Мілером, О. Гределанд, Т. Кошечкіною та експертами таких авторитетних міжнародних організацій, як Світовий Банк, Транспересі Інтернешнл, Антикорупційний ресурсний центр тощо підтримується поділ корупції на “гранд” (grand) корупцію, тобто політичну корупцію великих розмірів, та “петі” (petty) корупцію, яка виникає під час взаємодії громадян з чиновниками середньої та малої ланки [3; с.6].

Автор цієї статті є прихильником саме першого вищенаведеного визначення політичної та бюрократичної корупції, оскільки воно дозволяє найкраще продемонструвати протилежність та одночасно історичну та функціональну взаємопов'язаність двох типів корупції як протиправного діяння двох різних цільових груп. Політична корупція часто спричиняє ріст бюрократичної корупції. Е. Сервіс зазначав, що в усіх давніх цивілізаціях, як і в усіх відомих історії вождівствах і первинних державах, створення і поширення влади бюрократії є також створенням і поширенням панівного класу, аристократії [4].

Коли обрані політики мають змогу впливати на бюрократів, виникає взаємозв'язок та взаємовплив політичної корупції на бюрократичну та навпаки; за таких умов не працює механізм стримувань та противаг; знаючи про випадки корупції, бюрократи і політики допускають незаконну діяльність один одного та сприяють їй. Д. Дела Порта звернула увагу на те, що в Італії бюрократи та політики поділили сфери впливу, – задоволенням потреб великого бізнесу займаються політики, а дрібним та середнім бізнесом – бюрократи [2; с.148].

Можна виокремити кілька особливостей, які впливають на характер політичної та бюрократичної корупції у демократичній країні:

- різна роль партій у демократичних державах;
- відмінні політичні режими (парламентські, президентські, парламентсько-президентські та президентсько-парламентські);
- наявність або відсутність «васальної залежності» бюрократів;
- присутність відповідальності за честь мундира;

- політична культура домовленостей.

У демократичних країнах бюрократи часто укладають економічно вигідні угоди з політиками задля забезпечення власної залученості до процесу корумпування. Найбільш поширеною формою взаємодії між політиками та бюрократами є клієнтський розподіл привілеїв та фаворів. Офіційна посада не забезпечує винагород за лояльність та ефективну роботу в інституції, політичні переконання та партійна належність є передумовою для бюрократів для отримання певних привілеїв. У парламентських демократіях втручання політичних партій у систему державної бюрократії не набуло форми «видимого розподілу посад за політичні послуги» на основі ідеологічного погодження, що має сприяти впровадженню політики. Натомість, існує прагматичний поділ посад по домовленості між партіями. У залежності від особливостей політичної системи тієї чи іншої країни бюрократія набуває більшої або меншої ваги. Стосунки між політичними та бюрократичними елітами у вигляді клієнтського обміну зводяться не до вироблення політики, а до прийняття адміністративних рішень за підтримки політиків. Таким чином, утворюється клас бюрократів-політиків, відданих політичним партіям, які сприяли їх кар'єрному зростанню [5]. Такі бюрократи-політики формують великі мережі оборудок, очолювані політичними фігурами в державній адміністрації. Ці мережі поширюються на ринок «великої політичної» корупції. Щоб забезпечити собі швидке кар'єрне зростання, підвищити повноваження у сфері ухвалення рішень чи уможливити брання хабарів або інші переваги, бюрократам потрібні протекція або принаймі обмежений нагляд і контроль з боку своїх політичних керівників. Натомість вони можуть запропонувати послуги своєї структури приватному гравцю або поділитися зі своїм опікуном виручкою від незаконної діяльності [2; с.149].

Д. Дела Порта та А. Ванучі, розглядаючи бюрократичну корупцію в італійському суспільстві, зацентрували увагу на «порочному колі», що високі бюрократи, вилучені з ухвалення рішень, намагаються захистити себе і підвищують статус, політики здійснюють неефективні та непродуктивні заходи; бюрократи, точно виконуючи закони, намагаються захиститися від втручання політиків, останні, в свою чергу, збільшують кількість законів. Глобальним результатом таких дій є збільшення процедурної тяганини та неефективність управління. Італійська практика свідчить, що жоден політик не мав достатньо влади аби запезпечити позитивний швидкий і точний розгляд справи без участі керівників установ, де мали розглядати цю справу [2; с.144]. Небезкою для політиків, за таких умов, є можливість їх повного усунення від механізмів корумпування. Серед ресурсів корумпованого бюрократа є «підпис», необхідний для передання справи в наступний відділ, бюрократичне право вето, яке передбачає давання хабара та конфіденційна інформація, як об'єкт для торгівлі на незаконному ринку [2; с.147]. У порівнянні з країнами, що розвиваються, у розвинутих країнах, взаємодія між політичною та бюрократичною корупцією є більш структуралізованою, деталізованою, розгалуженою системою взаємовпливів між політиком та

бюрократам.

Корупцію можна розглядати як спосіб забезпечення «швидкого шляху» для ухвалення адміністративних рішень на потреби тих, хто готовий дати хабара. Рішення можна ухвалити або ні; можна ухвалити його відразу або відкласти до «кращих часів»; можна віддати перевагу одним приватним інтересам над іншими; можна витратити більшу кількість державних коштів або меншу. Розмір хабара в бюрократичному апараті часто відповідає обсягові заощадженого часу. Бюрократи можуть самі вирішувати скільки часу та зусиль приділити виконанню своїх посадових обов'язків залежно від власних преференцій [2; с.145]. Якщо не має механізмів для обмеження доступу до публічних привілеїв, то можливість збагатитися може створити «перенаселення» серед бенефіціаріїв. У результаті може виникнути дефіцит адміністративних послуг, що призведе до значних затримок та зловживань, що, в свою чергу, – до росту корупції. Політики, які мають вагу та престиж та можуть вплинути, наприклад, на отримання державного замовлення підприємцем, залучаються на різних стадіях процесу не лише під час отримання замовлення, але й для розв'язання поточних проблем та для зменшення або усунення бюрократичного супротиву [2; с. 146]. У Італії така ситуація призвела до виникнення цілого корупційного ринку бюрократичних послуг, на якому існував картель фірм та політичних партій, що користувалися політичною протекцією, і, відповідно до обсягів сплачених хабарів, формували ротацію на ринку [2; с.147]. Конкуренція між корупціонерами призвела до зниження рівня державного управління, спричинила зростання незаконних прибутків у державному секторі, підвищуючи вартість впливу на ухвалення рішень, фактично формуючи “тіньову економіку” та “тіньовий бюджет”.

З іншого боку, та частина населення, яка не може дозволити собі купити бюрократичні послуги, виключається з політичного процесу та зазнає дискримінації та порушення прав. Це призводить до закритості політичної системи, неефективності управлінської системи та незадоволення функціонуванням політичної системи загалом.

Розглянемо випадок системної корупції, коли таємна змова бюрократії слугує підвищенню недоторканості політика. За таких умов вплив на діяльність бюрократичних органів є очевидним [2; с. 149]. На корупційному ринку державний чиновник є дуже важливим союзником для корумпованого політика, оскільки останній дуже часто потребує допомоги у впровадженні політичних рішень, оплачених за допомогою хабарів. Корумповані бюрократи сприяють формуванню ренти, за рахунок якої і надходять хабарі. Завдяки стабільності своєї посади, бюрократи політикам надають додаткові послуги, зменшуючи ризики незаконної оборудки через контроль над контактами з підприємцями [2; с.150].

На розвиток бюрократичної та політичної корупції у розвинутих країнах вплинула природа обмежень і контролю за політичною та адміністративною діяльністю [2; с. 161]. Прикладами позитивного впливу контролю за ростом політичної та бюрократичної корупції є діяльність ЗМІ та судової гілки

влади в Італії, США, діяльність ЗМІ в Чехії тощо. Негативною стороною засобів контролю, які ґрунтуються на чіткій кількості процедурних норм, є ускладнення та затримка процесів адміністрування.

Навіть там, де чинновництво має тривалі традиції професіоналізму й дотримання честі мундира, як, наприклад, у Франції, поширення політичної корупції пов'язують із недовірою громадян, які посилюють процедурний контроль, що призводить до затримок в адміністративних процесах [7].

Дослідження в інших країнах свідчать, що динаміка об'єднання політичної та бюрократичної корупції в Італії не є унікальним явищем. У Японії помітили, що корупція стає особливо поширеною там, де старші спеціалісти з політичних питань у владній партії здобувають свою владу якраз завдяки впливові «на ключові кадрові рішення на вищому рівні» (підвищення, вихід на пенсію). В Іспанії політичні партії покладаються на бюрократію як на інструмент контролю, який забезпечується ідеологічною відсталістю кадрів [8; с.417-435]. Система розподілу державних посад на основі партійної приналежності виникла за умов існування двох бюрократій: владної та опозиційної. Бюрократична корупція в Іспанії та Росії пояснюється існуванням старих традицій домовленості, коли функціонери мали право просити у громадян приватної компенсації за надання послуг [8;с.417-435]; що стосується Франції, то тут велика корупція уможливило політизацію державної адміністрації (васальна залежність як ключова величина для кар'єрного зростання) та “функціонеризація” політики (коли політики виконують державні функції) [13].

На відмінну від державних адміністраторів Франції, Великої Британії чи Німеччини, які завжди дотримувалися “честі мундира”, для яких політична протекція важить менше, ніж, наприклад, для італійських бюрократів. Останні переконані, що влада має належати еліті, вороже ставлячись до політичного плюралізму, фактично повторюють вже забуті ідеї свого попередника Н. Макіавелі. У Росії склалася ситуація, відмінна від двох попередніх випадків, тут існує високий ступінь зацікавленості державної бюрократії в особистому збагаченні, розвитку непотії, характеризується некомпетентністю у наданні послуг громадянам [13].

Дослідник Н. Лефф запропонував відмінну позицію від думки більшості вчених, а саме, розглянути позитивний ефект бюрократичної корупції. Помістивши бюрократичну корупцію у модель економіки, що розвивається, Н. Лефф стверджував, що вона може бути фактором розвитку за певних умов [14; с.8]. Причину бюрократичної корупції у нерозвинутих країнах, Н. Лефф вбачав у байдужості державних службовців та їх ворожості. Така ситуація є частим явищем за відсутності ефективного популярного економічного курсу та ефективних кіл бізнес інтересів у процесі прийняття рішень [14; с.10]. Бюрократія, згідно Н. Леффа, гальмуючий сектор, а не провідний, особливо в нерозвинутих країнах.

Цікаво, що Д. Кауфман, проводячи дослідження корупції у державному секторі розвинутих країн та тих, які розвиваються, вказав на те, що й ті і інші вважають бюрократичну корупцію перепоною на шляху економічного

розвитку [11].

Результатом недосконалості законодавства, нерозвинутості демократичних, правових норм та політичної культури, відсутності механізмів контролю та сильної дієвої судової системи є існування певних складнощів ідентифікації бюрократичної корупції у країнах, що розвиваються, та пострадянських країнах. У політичній культурі населення цих країн неформально встановлено, що, коли державний посадовець надає послугу, у відповідь прийнято давати подарунок. Тут виникає питання, на якій стадії подарунок стає хабарем? Одним з індикаторів може бути величина послуги; подарунок за послугу, як правило, означає маленьку суму коштів. Іншим індикатором може бути час виконання послуги (транзакції), надання послуги є умовним, оскільки подарунок надається після неї [5; с. 91-111].

З початку 1980-х рр. і аж до середини 1980-х рр. серед американських дослідників тривала дискусія про вплив політичної та бюрократичної корупції у країнах третього світу. Спочатку світ побачила стаття дослідника К. Хопа, яка викликала незвичайний резонанс та критику. Перехід країн третього світу від колоніального правління до самоврядування обумовлювався зміною колоніальної адміністрації обраними міністрами, які шукали способи політизувати бюрократію. К. Хоп ввів поняття «політизована бюрократія», під яким він розуміє бюрократію, яка втягнута, впливає або на яку впливають, свідомо або несвідомо, відкритими або прихованими діями в течії сучасної політики, задля забезпечення інтересів владної партії, партії або опозиційної партії [9; с.1]. Ним же були запропоновані чотири змінні для оцінювання втягнутості бюрократії в політику. По-перше, це рівень впливу бюрократії на процес прийняття рішень та природу відносин між політичними та постініми виконавчими членами взаємодії. По-друге, рівень втягнення бюрократії в політику та рівень політичної активності. По-третє, обсяг політичного та партійного втручання у роботу бюрократії. По-четверте, імідж державного службовця. З отриманням країнами третього світу незалежності, на думку К. Хопа, бюрократична колоніальна адміністрація трансформувалася у бюрократичну адміністрацію, що наголошувало на суверенності політики, а не верховенстві бюрократії, тобто політичного домінування. Це сформувало політизований стиль бюрократичної поведінки, замість прийняття кар'єрного зростання в адміністративному апараті, що базується на високому рівні професіоналізму [9; с.1]. Використання персоналізму та патронажу для політичних цілей є відомим відходом від Веберівської моделі. З політизацією бюрократії до країн третього світу прийшла бюрократична корупція. Саме політичною корупцією встановлювалися правила, на яких базувалася бюрократична корупція. Це корупція посадовців, які не є політиками, проте яких підтримують та стимулюють корумповані політики та корумпована політична система. На думку дослідника, таку корупцію набагато легше здійснити в країнах третього світу, таких як Гана та Ямайка, де діяльність держави поширюється на економічну власність, менеджмент та контроль.

Критичні зауваження та емпірична перевірка тез К. Хопа була здійснена Д. Оловом на прикладі Нігерії [15], та Е. Джонсом на прикладі Карибських

островів [10]. Розширивши тезу К. Хопа, що коріння бюрократичної корупції завжди насаджується політичною (політичними лідерами), дослідник Д. Олов звернув увагу на якість політичного лідерства країни. Випадок Нігерії доводить висновки К. Хопа, проте, розвиваючи думку про лідерство, Д. Олов спростував певною мірою обов'язковість зв'язку між політичною корупцією та ростом бюрократичної корупції, оскільки у демократичних країнах політична корупція, завдяки процесам політичної модернізації, автоматично призводить до великих політичних скандалів, а, як наслідок, – політична модернізація та інституалізація ведуть до «загибелі» корупції в адміністративному секторі [15]. Натомість дослідник Е. Джонс на прикладі Ямайки довів, що «політизація» бюрократії у країнах третього світу лише частково доводиться практикою і, за різних умов, ігнорується. Політизація, у такому контексті, є скоріше окремим явищем, ніж закономірністю. Різні умови політизації бюрократії призводять до різних типів бюрократичної поведінки. Одночасно дослідник вважав, що політизація бюрократії у країнах третього світу відбувається за наступних умов: політичний курс проти детального його втілення; різниця в кар'єрах адміністраторів та політиків; різні процеси, що включені у політичну та бюрократичну діяльність; політична дискримінація одних або інших політичних сил у залежності від того, кого вони підтримують або до кого знаходяться в опозиції, так і проти принципу адміністративної непартійності щодо універсальних правил та критеріїв; «політизація» як сукупність явищ, які варто розглядати кожен окремо [10].

Узагальнення, зроблене дослідником А. Бревер-Каріасом під час аналізу політики та державної адміністрації країн Латинської Америки, яке, на його думку, можна також поширити і на інші країни, проілюструвало очевидну взаємопов'язаність політичної та бюрократичної корупції [6]. Адміністрація є інструментом державної політики. Цілі політичного курсу можуть забезпечуватися державною владою лише за допомогою державної бюрократії. Практика Латинської Америки доводить, що бюрократія сприймається як перепона на шляху політиків, вона розподіляється у політичному просторі, де детермінується її можлива діяльність. Весь перебіг політичного процесу характеризується наявністю політичного центрizmu [6; с.3].

Корупція завжди підриває демократію, але демократія не завжди ослаблює корупцію. Наслідком втручання політики в бюрократичне адміністрування є дизфункціонування Веберівської моделі бюрократії. Виникає небезпека зрощення політичної сфери та державного адміністрування. Повага до електорату має відповідати повазі до виборців як до окремих осіб під час надання державних послуг; невиконання службових обов'язків чиновниками призводить до втрати довіри та, як наслідок, до введення нових процедур для здійснення контролю. Незалежно від типу політичного режиму, за винятком тоталітарної системи, бюрократія підпорядковується політикам у більшій чи меншій мірі, а бюрократична корупція досить часто є наслідком корупційних дій політиків.

У демократичних країнах роль бюрократії визначається політичним режимом, роллю політичних партій у політичній системі та політичною культурою домовленостей між бюрократами та політиками. У стосунках між бюрократами та політиками виокремлюються певні спільні риси, на які накладається національна специфіка, історичний досвід взаємодії двох типів корупції та інтенсивність клієнтських оборудок між політиками і бюрократами.

У країнах, що розвиваються, на прикладі Латинської Америки, можна простежити, що визначити певні спільні риси є нелегким завданням. Зі зростанням ваги виборів та підвищенням ролі політика, відбувається «політизація» бюрократії, сприйняття якої є неоднозначним у науковому світі. Відмінне протікання процесів політичної модернізації та незрозумілий вплив бюрократії на економічний розвиток країн, що розвиваються, створюють складнощі для дослідження зв'язків між політичною та бюрократичною корупцією у цій групі країн.

1. Вебер, Макс. “Объективность” социально-научного и социально-политического познания. // Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990 // <http://www.gumer.info/authors.php?name=%C2%E5%E1%E5%F0+%CC>. 2. Дела Порта Д., Ванучі А. Брудні оборудки: Учасники, ресурси та механізми політичної корупції / Кокізюк С. — К.: Видавництво «К.І.С.», 2006. — 302 с. 3. Мілер В., Гределанд О., Кошечкіна Т. Звичасва корупція? Громадяни та уряд у посткомуністичній Європі / Складенко Д. (пер.). — К.: Видавництво «К.І.С.», 2004. — 328 с. 4. Павленко Ю. Історія світової цивілізації. Соціокультурний розвиток людства. — К: «Либідь», 2000. — 357 с. 5. Роуз-Екерман С. Корупція та урядування. Причини наслідки та зміни/ Кокізюк С., Ткачук Р. (пер.) — К.: «К.І.С.», 2004.— 296 с. 6. Brewer-Carias A. Politics and Public Administration in Latin America // International Review of Administrative Sciences.— 1979.—Vol 45.—# 1 // <http://ras.sagepub.com> 7. Della Porta D., Mény Y. Democracy and corruption in Europe.—Continuum International Publishing Group, 1997. — 208 p. 8. Heywood P. Political Corruption: Problems and Perspectives // Political Studies.—Vol 45.— # 3.— P. 417 – 435. 9. Hope K. Politics, Bureaucratic Corruption, and Maladministration in the Third World // International Review of Administrative Sciences.—1985.—Vol 51—#1// <http://ras.sagepub.com> 10. Jones E. Politics, Bureaucratic Corruption, and Maladministration in the Third World: Some Common wealth Caribbean Considerations // International Review of Administrative Sciences.— 1985.—Vol 51.— # 19 // <http://ras.sagepub.com> 11. Kaufmann D. Corruption and development // Finance and Development, 1998 // www.worldbank.org 12. Klitgaard R. Controlling corruption. — University of California Press, 1991—220 p. 13. Langlois S., Caplow T., Mendras H., Glatzer W. Convergence or divergence?: comparing recent social trends in industrial societies. — McGill-Queen’s Press, 1994.—329 p. 14. Leff N. Economic Development Through Bureaucratic Corruption // American Behavioral Scientist.—1964.— Vol 8.— #8 // <http://abs.sagepub.com> 15. Olowu D. Bureaucratic Corruption and Public Accountability in Nigeria: an Assessment of Recent Developments // International Review of Administrative Sciences.—1985.—Vol 51.—# 7 // <http://ras.sagepub.com>.