

Кушнарьов І.В.

## Політична корупція в Італії: особливості, методи запобігання та їх результативність

УДК 327(495)

Кушнарьов І.В.,  
кандидат юридичних наук,  
докторант відділу правових  
проблем політології  
Інституту держави і права  
імені В.М. Корецького  
Національної академії наук України

*У статті досліджено політичну корупцію в Італії, розглянуто її еволюцію, привертено увагу до аналізу зазначеного протиправного явища. Наголошено на основних причинах, які породжують політичну корупцію у згаданій країні, а також є перепонами для викорінення указанного явища з політичного процесу.*

**Ключові слова:** корупція, політична корупція, Італія, С. Берлусконі, Б. Грілло, «Рух п'яти зірок» («M5S»).

*В статье изучена политическая коррупция в Италии, рассмотрена ее эволюция, привлечено внимание к анализу указанного противоправного явления. Акцентировано внимание на основных причинах, порождающих политическую коррупцию в упомяну-*

*той стране, а также являются препятствиями для ускоренного обозначенного явления из политического процесса.*

**Ключевые слова:** коррупция, политическая коррупция, Италия, С. Берлусконі, Б. Грілло, «Движение пяти звезд» («M5S»).

*The article examines political corruption in Italy. The author considers its evolution and draws attention to the analysis of this illegal phenomenon. The study emphasizes the main reasons that give rise to political corruption in this country and that are barriers for elimination of this phenomenon from the political process.*

**Key words:** corruption, political corruption, Italy, S. Berlusconi, G. Grillo, "Movement of Five Stars" (M5S).

З огляду на те, що корупція як широкий комплекс протиправних дій різного характеру є відмінною характеристикою сучасної України, питанням її вивчення закономірно приділяється чимало уваги. У сучасних дослідженнях найперше з'ясовуються причини поширення цього асоціального явища, мотивація суб'єктів, способи запобігання тощо. Серед видів корупції, вивчення яких актуалізувалося останніми роками, є політична корупція. Для розуміння сутності політичної корупції важливим є дослідження її проявів за рубежом, аналіз тих методів, які запропоновані для протидії їй.

Однією із країн, у якій політична корупція мала значні масштаби, особливо у другій половині ХХ ст., і характерна для сьогодення, є Італійська Республіка. У вітчизняній політичній науці досліджень національних (італійських) особливостей політичної корупції недостатньо. Наявні наукові розвідки або пов'язані з вивченням не стільки політичної корупції в Італії, скільки з аналізом загальної кризи політичної системи, метаморфоз у партійній системі, зумовленими корупцією партійних еліт, електоральними правопорушеннями корупційного характеру тощо, або ж ситуація з політичною корупцією в Італії фігурує лише як елемент порівняльних досліджень у різних країнах світу. З огляду на багаторічний досвід Італії у боротьбі з політичною корупцією, певні успіхи та невдачі цього процесу, він є цінним матеріалом для вивчення у контексті широкої антикорупційної кампанії, яка проводиться сьогодні в Україні.

Опорою нашого дослідження стала низка розвідок італійських дослідників (А. Давіго, Д. Дела Порта, А. Ванучі, Д. Каначе, Ф. Каццола, В. Парето, Дж. Чіфальді та ін.). Особливо цінною є праця «Брудні обладунки: учасники, ресурси та механізми політичної корупції» Д. Дела Порта та А. Ванучі [3], котрі на прикладі Італії доводять, що політична

корупція може поширюватися і процвітати в демократичних режимах, руйнуючи демократичні цінності.

У межах дисертаційного дослідження Г. Кохан і подальшого монографічного викладу авторки [6; 7] Італія представлена серед інших країн, на основі вивчення політичної корупції в яких розроблено методологічну схему систематизації та порівняння причин, форм і наслідків політичної корупції. Використано наукові розроблення вітчизняних політологів (М. Светлакова, Н. Хома), де в контексті партіологічного аналізу охоплена проблематика електоральної та партійної корупції в Італії. Нами опрацьовано дослідження В. Беглиці, Т. Качкіної, А. Папуніної (аналіз формування Італією національної антикорупційної стратегії), О. Золотих (дослідження корупційного впливу політичної влади Італії на медіа), С. Старцева (вивчення проведених в Італії антикорупційних операцій) та ін.

Проблема політичної корупції займає одне із центральних місць у дослідженнях сучасних італійських авторів. Так, на думку Ф. Каццоли, для пояснення феномена корупції потрібно керуватися трьома основними критеріями: законністю, колективним благом та громадською думкою; власне корупція постає як порушення етичних норм, які захищаються законом [19]. Не можна оминати теоретико-методологічних підходів, запропонованих В. Парето, який у ракурсі соціологічного підходу також звертається до феномена корупції. Дослідник пише про «демагогічну плутократію», новий спосіб здійснення влади, який використовує гроші та декорум (тобто зовнішню показну пристойність, лицемірство) як головні інструменти. З позицій В. Парето, відмінності між країнами знаходять реальне відображення в настроях і ставленні людей: де люди більш-менш чесні, маємо більш чи менш чесний уряд; за однакових інституцій-

них умов рівень політичної корупції буде різним, залежно від загального морального ставлення громадян та державних управлінців.

Для розуміння природи, причин політичної корупції у сучасній Італії звернемося до витоків цього асоціального явища. Італію можна вважати прародичкою політичної корупції, позаяк ще у Стародавньому Римі (які Греції) вже були прояви протиправних дій, які можна кваліфікувати як корупційні, а також робилися спроби теоретико-методологічного осмислення сутності політичної корупції, її причин, методів запобігання тощо. Саме з латини походить базовий термін “*corruptio*”, що означає «спричиняти збитки», «загнивати»; цей термін зустрічається у давньоримських Дигестах імператора Юстиніана (V ст. н. е.). У них зауважується, що «фундаментальне поняття корупції впливає із грецького законодавства» [17, с. 40]. Корупція державного службовця каралася за римським правом смертною карою, штрафом чи пониженням статусу особи («громадянська деградація») – санкція залежала від складності злочину. На пізньому етапі римської історії було введено поняття “*crimen recusiarum reputandarum*” – зловживання владою, здійснене державними службовцями для збагачення; у часи Цицерона навіть існував постійний суд для розгляду таких справ.

Рівень політичної корупції в Італії та її успіхи у викориненні нього асоціального позаправового явища оцінюються у наукових розвідках доволі неоднозначно. Так, Д. Папуніна відносить Італію до держав, які успішно застосували антикорупційні заходи [8, с. 133]; в одну шеренгу з Італією авторка ставить Грузію та Сингапур. В. Беглиця також вважає італійську систему суспільно-політичних та юридичних елементів протидії корупції однією з найбільш дієвих, позаяк у виконанні цього завдання взаємодіють громадські та державні організації [1, с. 17]. Однак, на нашу думку, дещо перебільшенням є те, що втілені антикорупційні механізми «забезпечили в Італії плідну боротьбу з корупцією, її подолання та усунення участі політиків у корупційних схемах» [1, с. 17]. Про це, на нашу думку, свідчать: 1) різноманітні антикорупційні рейтинги, у яких позиції Італії є низькими (ця країна є серед корупційних «лідерів» країн-учасниць ЄС); 2) опитування громадської думки, які відображають рівень довіри громадян владі та оцінку наявності політичної корупції у державі. Власне, італійські дослідники теж доволі стримані у схвальних оцінках досягнень антикорупційної політики. Наприклад, Д. Дела Порто та А. Ванучі зауважують, що Італія (як і Греція, Іспанія та деякі інші держави) належать до висококорумпованих країн світу [3, с. 16]. Цю думку підтримує й Г. Кохан: «Італія як парламентська республіка, що вважається державою «старої демократії», є найбільш корумпованою країною Західної Європи» [7, с. 165].

У своєму аналізі політичної корупції в Італії ми охопимо лише етап починаючи від завершення Другої світової війни. У післявоєнній Італії норми корупції «були сильніші за закони держави; останні можна було безкарно порушувати, тоді як усякий, хто кидав виклик умовностям нелегального ринку, піддавався тим чи іншим покаранням [14, с. 190–191]. Оскільки в Італії партії були наділені реальною владою, то підприємці «купували» собі захист, спонсоруючи політиків. Міцні корупційні зв'язки між бізнесом стали звичними, й у міру посилення цих зв'язків підприємці отримували додаткові преференції, які не узгоджувалися з вимогами доброчесної бізнес-конкуренції: «державні замовлення, важливі контракти, внутрішня секретна інформація» [8, с. 133].

У часи Першої Республіки (1947–1993 рр.) у країні лідирували три партії, які увесь повоєнний період визначали курс країни (Християнсько-демократична партія, Італійська соціалістична та Італійська комуністична партії) і до початку 1990-х рр. не підпускали інші дрібні італійські партії до парламенту; це дало змогу визначити структуру партійної системи Італії як двоблокову. Як образно зауважує О. Пахльовська, «у повоєнний час Італія була розірвана між впливом Кремля та Вашингтона. Намагаючись обмежити сильні в Італії позиції Комуністичної партії (т. зв. «фактор Ка», *fattore Carra*), Америка десятиліттями допомагала утримуватись при владі Християнсько-демократичній партії (*Democrazia Cristiana*, 1942–1994 рр., з більшістю в парламенті від 1948 до 1992 р.), що призвело до так званої «заблокованої демократії» через відсутність зміни політичних еліт. Фактична монопартійність породила незвично високий для демократичної країни рівень корупції, яка розв'язала руки мафії, що пронизала собою органи державної влади» [9, с. 4].

Розпад такої двоблокової системи «стався через черговий політичний переворот у країні, здебільшого пов'язаний зі значним корупційним скандалом» [10, с. 57]. Християнсько-демократична партія швидко втратила свої багаторічні міцні позиції в партійно-політичній системі країни, що пов'язано зі звинуваченням лідерів партій у корупції; італійські комуністи були вимушені переглянути свій політичний курс. «Партії-гіганти періоду Першої Республіки майже зникли з політичного поприща Італії, а надалі всі партії, які будували партійний фундамент Другої Республіки, були значно новішого формату» [10, с. 57]. Політичний ландшафт змінився, сформувалася багатопартійна система із двома провідними блоками (ліво- та правоцентристським).

Наприкінці 1980-х – на початку 1990-х рр. політична корупція охопила усю державну систему, спровокувавши політичну кризу. Численні випадки корупції спостерігалися у найвищих полі-

тичних колах Італії. Після корупційного скандалу в Італії, який отримав назву «Тангентополі» (італ. *Tangentopoli*; назва утворена від слів *tangente* – «відкат», *poli* – місто; в українських джерелах використовують переклад «Хабарополь» [9]), на політичну авансцену вийшли якісно нові партії, які повністю знищили попередні потужні партії. Політична корупція була представлена у формах політичної протекції організованої злочинності, клієнтелістських мереж (клієнтелізму), хабарництва, нестерпної повільності, невинуватої затримки, складності й заплутаності нормативних регулювань і процедурної тяганини бюрократів, на яких впливали політики [3, с. 288].

Однією з найбільших операцій щодо італійських політиків-корупціонерів стала операція «Чисті руки», розпочата у 1992 р.; вона як кампанія проти корупції у вищих ешелонах влади загалом проводилася майже 5 років, стартувавши зі сміливих ініціатив міланської прокуратури. Під час операції було арештовано близько 2600 осіб, зокрема два колишні прем'єри – соціаліст Б. Краксі та християнський демократ Дж. Андреоті, чимало депутатів парламенту. Під час слідства з'ясувалися зв'язки з мафією практично усіх партій, які майже 50 років входили до коаліції; у результаті практично усі ці партії розпалися [5, с. 34]. Під слідством опинилось близько 20 тис. осіб. Щоб уникнути обвинувачень у політичній та інших формах корупції, звільнилось понад 80% чиновників. «Посилення судового апарату в результаті кампанії «Чисті руки» призвело до ослаблення корупційних мереж в Італії» [14, с. 205].

Чинниками, які призвели до деякого ослаблення політичної корупції в Італії у 1990-х рр., були: «політична опозиція, преса, система правосуддя» [8, с. 171]. Італійські судді завдяки високому рівню незалежності від партій відіграли вагомую роль у знищенні корупційного режиму [3, с. 288]. В Італії здатність демократії протистояти корупції знайшла своє вираження через опір сильної судової системи, громадську підтримку антикорупційних розслідувань та засобів масової інформації (далі – ЗМІ) в середині 1990-х рр. [3, с. 172]. Саме підтримка громадською думкою завадила італійському істеблшменту втрутитися під час антикорупційних розслідувань.

Загалом операція «Чисті руки» стала хрестоматійною у боротьбі з корупцією. Координатор операції Дж. де Амброзіо вважав, що вона не була марною хоча б тому, що «сьогодні італійці стали ставитися до корупції, як до злочину, а раніше ставилися до неї, як до норми життя» [5, с. 62–63]. Тобто із проведенням майже п'ятирічної антикорупційної кампанії політична та інші види корупції аж ніяк не були викоринені, але змінилася громадська думка щодо таких протиправних дій. На думку дослідників Д. Каначе та М. Алісона, італійський

політичний скандал, супроводжуваний розслідуванням «Чисті руки», підірвав довіру громадян і впевненість у діях уряду, проте не зруйнував демократичну систему цих країн [18, с. 96].

В Італії відбулося неформальне «зрощення» політичної, економічної та медійної влади. Цей крайнегативний процес, який насамперед відбувся зусиллями экс-прем'єра, медіамагната С. Берлусконі, унеможливив роль ЗМІ як критика влади, став перешкодою для свободи слова та незалежності журналістів. Політично ангажовані медіа перестають виконувати свої функції. Саме С. Берлусконі належало близько 90% національного телебачення, низка друкованих медіа. Державне теле- та радіомовлення RAI (створене у 1954 р.) було поставлене під жорсткий контроль владних партій та окремих бізнес-структур і фактично перетворилося в інструмент політичної влади. З 1975 р. починається ера комерційних медіа, приватним особам законодавчо надане право володіти ефірними теле- та радіостанціями локального масштабу; це заклало основу медіаімперії С. Берлусконі. Увесь зміст дій С. Берлусконі на посаді прем'єр-міністра (Голови Ради міністрів) Італії (1994–1995, 2001–2006, 2008–2011 рр.) «полягали найперше у тому, щоб забезпечити себе від судових переслідувань, пов'язаних із корупційними справами» [4, с. 217]. Прем'єр здійснював тиск на керівників державних телеканалів (зокрема RAI), щоб не допустити появи представників опозиції в ефірі державного мовлення під час виборчих кампаній (так було, зокрема, під час регіональних виборів 2010 р.).

Організація «Transparency International» щороку на основі незалежних опитувань визначає Індекс сприйняття корупції (від оцінки 0 – максимальний рівень корупції, до 100 – відсутність корупції). Як видно з даних за останні п'ять років, індекс Італії повільно, але зростає у позитивному напрямі. Утім за результатами 2016 р. серед індексованих країн світу Італія зайняла лише 60-е місце; гіршими серед країн-учасниць ЄС були лише показники Греції (69-е місце, індекс 44) і Болгарії (75-е місце, індекс 41).

2016	2015	2014	2013	2012
47	44	43	43	42

За результатами опитування, проведеного в межах урядового аналізу ситуації з корупцією, громадяни заявили, що корупцію у політичних партіях оцінюють у 4,4 бала за 5-бальною шкалою, у парламенті – 4 бали, 3,7 – у держадміністраціях; 64 % опитаних вважають, що «урядові методи боротьби з корупцією є неефективними» [12].

У 2012 р. з ініціативи італійського уряду М. Монті було підготовлено 400-сторінковий аналіз впливу корупції на економіку; було підраховано: корупція



«обходиться» країні у 60 млрд євро на рік [12]. За словами М. Монті, «корупційні процеси підривають довіру до ринку, відлякують інвесторів та шкодять конкурентоспроможності» [12]. Наприкінці 2012 р. уряд М. Монті виділив 150 млн євро для формування спеціалізованої інтернет-мережі (оцифрування даних). Було ініційовано ухвалення закону про подальшу протидію корупції у країні, за яким передбачено лімітування заробітних плат політиків та членів регіональних урядів. Урядова ініціатива спрямовувалася на те, щоб у майбутньому італійські політики не змогли отримувати зарплати та відшкодування за поєднання кількох посад одночасно. Вона є наслідком корупційного скандалу в області Лаціо, де члени регіональної ради від партії С. Берлусконі незаконно розтратили майже 6 млн євро: було необґрунтовано підвищення зарплатні та витрат на фракційну діяльність [13].

Зауважимо, що широко розповсюджена політична корупція якнайкраще сприяє росту італійських правопопулістських рухів, які активно посилюють протестні настрої італійців щодо уряду за допомогою антивладної риторики. Прикладом слугує партія Б. Ґрілло «Рух п'яти зірок» (італ. Movimento 5 Stelle, M5S), яка набрала велику кількість голосів на виборах й увійшла у владу як рух проти політичного істеблішменту. В основі політичної платформи були саме заклики до електорату перестати толерувати переплетіння корупції, криміналу й істеблішменту в італійській політиці. «Вимога стосовно більшої прозорості політики в Італії залишається основною причиною, чому "M5S" отримала стільки голосів. Партія виразила очікування багатьох людей, розчарованих політичною системою <...>» [15, с. 85].

Загалом у другій половині ХХ ст. сформувалися місці зв'язки між політикою та бізнесом, на підґрунті яких і розвивалася організована злочинність. «Глибока вкоріненість корупції в політичних, суспільних та економічних структурах Італії ще більше ускладнює виконання країною своїх зобов'язань перед Європейським Союзом» [2]. Переплетіння бізнесу та політики перетворило Італію у країну з одним із найбільших зовнішніх боргів у Європі.

Антикорупційна стратегія в Італії передбачає «посилений соціальний контроль за діяльністю органів державної влади», «розгалужену систему органів боротьби з корупцією та чіткий розподіл функцій між ними», «велику автономність судів та прокуратур» [1, с. 19]. Але поки що ця система не забезпечила загальносоціального результату. У 2017 р. виповнилося 25 років від початку проведення антикорупційної кампанії «Чисті руки», але, за словами слідчого прокуратури Мілана А. Давіго, «рівень корупції в Італії практично не змінився, незважаючи на проведення у 1990-х рр. безпрецедентної антикорупційної операції <...>» [11].

Цьому чвертьстолітньому ювілею приурочена книга А. Давіго «Система корупції» [20]. Правозахисник звертає увагу, що сучасна Італія корумпована «на різних рівнях і в різних формах», «країна гине. Є недовіра, люди відмовляються голосувати, виїздять за кордон», «серед сучасних політиків трапляються достойні люди, але наявні механізми подекуди сприяють кримінальним діям» [11]. Парадоксальним є те, що слідчі, судді сьогодні, розглядаючи корупційні справи, стоять перед абсурдним вибором: «або дотримуватися закону, відмовившись від справедливості, або ж намагатися домогтися справедливості, порушуючи закон» [11].

Випадок Італії засвідчує, що в політичних системах «старих» демократій демократичні принципи закріпилися досить міцно, щоб усе ж протистояти політичній корупції та боротися з нею. У розвинених демократіях корупція викорінюється самою політичною системою, яка здатна до самооновлення, самореформування та ротації еліт. Але цей процес вимагає високої мотивації громадськості, яка має проявляти неабияку волю у викоріненні політичної корупції, адже на сьогодні вона ще залишається серед найсерйозніших проблем Італії.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Беглиця В. Досвід європейських країн щодо формування антикорупційної стратегії / В. Беглиця // Наукові праці Чорноморського державного університету ім. П. Могили. Серія «Державне управління». – 2015. – Вип. 252. – Т. 263. – С. 17–23.
2. Гоуден Д. Як уряд Італії сприяє існуванню мафії / Д. Гоуден, Е. Пароді [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mises.org.ua/articles/98-david-howden/334-how-italys-government-enables-mafia.html>.
3. Дела Порта Д. Брудні обладки: учасники, ресурси та механізми політичної корупції / Д. Дела Порта, А. Ванучі ; пер. з англ. С. Кокізіук. – К. : Вид-во «К. І. С.», 2006. – 302 с.
4. Золотых А. Политическая власть в Италии и СМИ: специфика взаимоотношений / А. Золотых // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серія «Гуманитарные науки». – 2011. – № 12 (107). – Т. 10. – С. 213–220.
5. Качкина Т. Коррупция и основные элементы стратегии противодействия ей : [учебное пособие] / Т. Качкина, А. Качкин. – Ульяновск : ОАО «Областная типография «Печатный двор», 2010. – 80 с.
6. Кохан Г. Політична корупція: оцінювання причин, форм, наслідків : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.01 «Теорія та історія політичної науки» / Г. Кохан ; НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І.Ф. Кураса. – К., 2010. – 16 с.
7. Кохан Г. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз : [монографія] / Г. Кохан ; Нац. ін-т стратег. дослідж. – К. : НІСД, 2013. – 230 с.
8. Папунина Д. Антикоррупционные меры: зарубежный опыт / Д. Папунина // Вестник Челябинского государственного университета. Серія «Управление». – 2012. – № 3 (257). – Вып. 7. – С. 133–136.

9. Пахльовська О. В Італії практично немає лідерів громадської думки, які б адекватно розповідали українську story : [інтерв'ю] / О. Пахльовська // Теле-, радіо-, інтернет-новини. – 2016. – № 49 (560). – 8–15 груд. – С. 4.
10. Светлакова М. Сучасна партійна система Італії: політологічний аналіз : дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / М. Светлакова ; Маріупольський держ. ун-т. – Маріуполь, 2016. – 193 с.
11. Смілов Д. Структурна корупція моделей фінансування партій: урядовий фаворитизм у Болгарії та Росії / Д. Смілов // Політична корупція перехідної доби. – пер. з англ. – К. : Вид-во «К. І. С.», 2004. – С. 287–308.
12. Старцев С. Италия «погибает» от коррупции, заявил участник антикоррупционной операции [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://ria.ru/world/20170213/1487870519.html>.
13. У скільки обходиться Італії власна корупція? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dw.com/uk/>.
14. Уряд Італії дигіталізує країну і далі протидіятиме корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dw.com/uk/>.
15. Хелмке Г. Неформальные институты и сравнительная политика. Основные направления исследований / Г. Хелмке, С. Левитски // Прогнозис. – 2007. – № 2. – С. 188–211.
16. Хома Н. Феномен партійного інтернет-лідерства (на прикладі лідера італійської партії «M5S» Б. Грілло) / Н. Хома // Вісник Львівського національного університету. Серія «Філософсько-політологічні студії». – 2016. – № 1 (8). – С. 83–88.
17. Чифальди Дж. Коррупция сквозь века: от Римской и Российской империй до наших дней / Дж. Чифальди, Т. Югай // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2015. – № 22 (307). – С. 39–52.
18. Шевченко О. Історія держави і права зарубіжних країн : хрестоматія / О. Шевченко. – К. : Вентурі, 1998. – 255 с.
19. Canache D. Perceptions of Political Corruption in Latin American Democracies / D. Canache, M. Allison // Latin American Politics and Society. – 2005. – Vol. 47. – № 3. – P. 91–111.
20. Cazzola F. Della corruzione. Fisiologia e patologia di un sistema politico / F. Cazzola. – Bologna : Societa Editrice Il Mulino, 1988. – 167 p.
21. Davigo P. Il sistema della corruzione Copertina flessibile / P. Davigo. – Bari : Laterza, 2017. – 101 p.