

УДК 324+328.185]:303.446

ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ: ПОШУК МЕТОДІВ ПРОТИДІЇ

Ігор Кушнар'юв

*Інститут держави і права імені В. М. Корецького
Національної академії наук України,
відділ правових проблем політології
вул. Трьохсвятительська, 4, 01601, м. Київ, Україна*

Розглянемо особливості прояву політичної корупції в Україні. Визначено основні методи протидії їй. Вказано на основні напрямки антикорупційної протидії у політиці сучасної України. Підкреслено значення запровадження державного фінансування партій. Акцентовано на потребі впровадження пропорційної системи з відкритими списками Наголошено на доцільності скасування політичної реклами на телебаченні. Звернено увагу на роль державного та незалежного громадського контролю за прозорістю фінансової діяльності політичних партій і за іншими сферами прояву політичної корупції. Підкреслено необхідність створення спеціалізованого антикорупційного суду.

Ключові слова: політична корупція, антикорупційна політика, партійне фінансування.

Політична корупція є одним із найнебезпечніших видів корупційних практик. Попри її завуальований характер, який не настільки очевидний, як побутова, бюрократична корупція, її вплив проявляється у руйнації всієї політичної системи, підриві національної безпеки держави. Масштабність політичної корупції в Україні неминуче зумовлює пошук шляхів запобігання таким деструктивним практикам у політиці. Найперше йдеться про цілісний механізм як систему способів протидії проявам політичної корупції у таких сферах як партійне фінансування, виборча кампанія, лобіювання та ін. Дослідити форми політичної корупції, характерні для України, та можливі шляхи запобігання їй є нашим дослідницьким завданням.

Загалом корупційна проблематика доволі широко представлена у розвідках різних галузей наукового знання (політологія, державне управління, юриспруденція, політична психологія тощо). Виокремлення у структурі системи корупції власне політичної корупції як окремого різновиду корупційних практик, зумовлює увагу дослідників до цього явища. В останні роки розмах політичної корупції визнаний на найвищому рівні, що викликало наукову дискусію щодо можливих методів протидії їй (І. Валюшко, Н. Задирака, Г. Кохан, М. Мельник, В. Таран, А. Тіньков, С. Серьогін, І. Чемерис та ін.). Але цілісної політологічної концепції протидії політичній корупції поки що не випрацьовано, законодавчо лише закладено старт формуванню механізму запобігання їй. Це актуалізує дослідження теми.

Безумовним кроком України вперед є запровадження державного фінансування партій і процедури контролю за їх фінансовими та іншими матеріальними активами (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції», 2015). Такий нормативно-правовий механізм покликаний нівелювати вплив олігархічних груп на формування партійних списків, коли залежність політичних партій від приватних інвесторів перетворювала, за слушним означенням С. Кустової [2, с. 106], ці партії на «античні клієнтели», які обслуговують інтереси спонсора. Так, право на державне фінансування мають партії, які на останніх парламентських

виборах отримали не менше 2%¹ голосів виборців від загальної кількості голосів виборців, поданих за всі виборчі списки кандидатів у народні депутати України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі. Визначений в Україні розмір державного фінансування партій становить 0,02% мінімальної заробітної плати, встановленого на 1 січня року, що передуює року виділення коштів державного бюджету, помноженого на загальну кількість виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на останніх чергових або позачергових парламентських виборах. Державна підтримка політичних партій полягає й у їх праві на відшкодування витрат на передвиборчу агітацію на парламентських виборах за умови подолання прохідного бар'єру. Контролюючим механізмом є встановлення контролю Рахунковою палатою та Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК) за законністю та цільовим використанням партіями коштів державного бюджету.

Водночас із закріпленням державної підтримки унормовано й запровадження фінансової звітності партій. Це уможливило доступ до інформації про фінансовий стан, матеріальні активи всіх (не лише парламентських) політичних партій, інформації про основних спонсорів політичних партій. Урегульовано питання відповідальності за порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, державного фінансування статутної діяльності політичної партії, фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації зі всеукраїнського або місцевого референдуму; унормовуються питання подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру. Частиною такого механізму є визначення, зокрема, максимального розміру внеску на підтримку партії від громадянина України упродовж одного року.

Складовою антикорупційного механізму також є поява вимоги проведення аудиту: внутрішнього (для усіх партій) та зовнішнього (для учасників виборів і партій, які отримують державне фінансування). Для запобігання можливим зловживанням партія має право укладати договір на проведення аудиту з тією самою аудиторською фірмою не більш як три роки поспіль. Передбачене щоквартальне оприлюднення звітів партією на своєму сайті на доповнення звітування перед НАЗК.

Отже, з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» розпочалася реформа прозорості та підзвітності фінансів політичних партій. Але внесенням змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії політичній корупції охоплене далеко не все коло корупційних проблем у політиці. Навіть у межах партій, яким приділено найбільше уваги, залишилося багато корупційних пасток.

Таким чином провідні українські партії, котрі здебільшого є проектами власників великого капіталу, з 2016 р. змушені враховувати нові вимоги антикорупційного законодавства. Внутрішній спротив цьому був помітним уже при обговоренні можливих законодавчих змін: тоді чинилася протидія появі цього антикорупційного механізму – представниками чотирьох парламентських фракцій пропонувалися альтернативні законопроекти.

На жаль, більшість українців не знають про запровадження державного фінансу-

¹ У європейських державах цей відсоток коливається у межах 1–2,5. Діють Єдині правила проти корупції у сфері фінансування політичних партій і виборчих кампаній, затверджені Рекомендацією 2003 (4), Комітету Міністрів Ради Європи, державам-членам Ради Європи запропоновано законодавчо визначати внесок на користь партії як «усвідомлену дію, спрямовану на надання партії економічної та іншої переваги». У 2003 р. в Україні вже робилася спроба запровадження державного фінансування партій, але рішенням (2007 р.) Конституційного Суду України це нововведення було визнано неконституційним, чим було простимульовано партії до залучення тінювих коштів.

вання партій; вочевидь, проблема лежить у площині недостатньої інформаційної кампанії щодо нововведень. Обізнана ж частина громадськості засвідчує, що головна причина нестачі підтримки ідеї державного фінансування – недовіра до політичних партій. Більшість українців переконані: діяльність вітчизняних політичних партій не відповідає демократичним стандартам і вони обстоюють не інтереси людей, а інтереси їхніх лідерів та фінансово-промислових груп. Як наслідок, домінує думка, що фінансуватися ці об'єднання громадян мають коштом членів і прихильників-спонсорів партій.

2016-й звітний для партій рік виявив тривожну тенденцію: з 352 зареєстрованих партій понад 100 не прозвітували, а серед тих, які зробили це, понад 75% подали так звані «нульові» звіти. Можна припустити, що причиною є несуттєві за розміром для порушників санкції за неподання звіту, тому актуалізується питання перегляду цих санкцій, аби стимулювати політичні партії дотримуватися вимог законодавства щодо фінансової звітності. Неактивність політичних партій ще й унеможлиблює протоколювання порушення законодавчих вимог щодо фінансової звітності – необхідна присутність представника політичної партії. Видається у цій ситуації за доцільне запровадження градації санкцій за неподання фінансової звітності аж до можливості анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії.

Можемо констатувати: 1) з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» розпочалася реформа прозорості та підзвітності фінансів політичних партій; 2) водночас уже за короткий час дії нововведень зафіксовані спроби нівелювання, невиконання норм антикорупційного законодавства партіями, адже в Україні склалася стійка непрозора система фінансування політичних партій і виборчих кампаній, коли більшість доходів і видатків партій йшли «чорною готівкою». У результаті цього більшість партій та їх кандидатів стали залежними не від виборців, а від олігархів.

Видаються назрілими такі реформи:

1) впровадження пропорційної системи з відкритими списками на зміну змішаній системі з корупційною мажоритарною компонентою. Вибори з використанням мажоритарної системи показали великий спектр корупційних зловживань (адміністративний ресурс, підкуп виборців тощо);

2) скасування фінансово витратної політичної реклами на телебаченні, запровадивши натомість дебати між кандидатами. На користь такої заборони свідчить і зарубіжний досвід: переважна більшість європейських країн заборонила платну передвиборну агітацію на телебаченні. В Україні назріла потреба прийняття окремого закону про медіапрозорість і заборону політичної реклами (навіть саме поняття «політична реклама» в Україні не унормоване), адже партії або мають можливість доступу до телеэфірів за тіньові кошти або не мають її. Саме тіньовим коштом партії підтримують свою конкурентоздатність. Вихід – заборонити політичну рекламу на телебаченні, попри опір рекламного ринку. Але видається, що тут необхідна чітка позиція держави та громадянського суспільства: інтереси медіа-бізнесу не можна ставити вище загальнодержавних інтересів у вибудовуванні транспарентної політики;

3) здійснення ефективного державного та незалежного громадського контролю за прозорістю фінансової діяльності політичних партій і за іншими сферами прояву політичної корупції. Можливими формами залучення інститутів громадянського суспільства до протидії політичній корупції є: участь громадськості у нормотворчій діяльності (розробка, громадське обговорення законопроектів); громадський контроль за дотриманням законів; інформування та просвіта населення, спрямовані на формування антикорупційної культури; антикорупційна експертиза законопроектів; проведення аналітичних досліджень із питань запобігання

і протидії корупції з подальшим оприлюдненням пропозицій; контроль та аналіз фінансової звітності політичних партій; протидія електоральній корупції завдяки організації незалежного спостереження за перебігом виборчого процесу; залучення громадськості до формування керівного складу спеціалізованих антикорупційних органів тощо;

4) створення гарантій невідворотності покарання за корупційні злочини у політиці, бо сьогодні незначна кількість фігурантів корупційних справ притягаються до відповідальності, а також м'якість покарань, дисонує з наявним суспільним запитом. Необхідне ухвалення закону та створення спеціалізованого антикорупційного суду, який завершуватиме справи проти топ-чиновників. Наразі більшість справ, які передаються до українських судів загальної юрисдикції, на цьому рівні гальмуються. Починаючи з травня 2016 р. це питання постійно піднімається. Альтернативою є створення антикорупційних палат у судах загальної юрисдикції, але видається, що це не змінить ситуацію з огляду хоча б на те, що суддями новостворених палат будуть усе ті ж судді судів загальної юрисдикції. Постає питання не лише ухвалення рішення про створення антикорупційного суду, який буде розглядати справи, підслідні НАБУ, але й про відбір добросовісних суддів до нього;

5) формування антикорупційної культури населення, яка передбачала б абсолютне нетолерування усіх форм корупції. Наприклад, одним із напрямків формування такої культури є формування стійкого переконання у необхідності державного фінансування партій як запоруки їх фінансової незалежності, а значить побудови цивілізованої політичної системи. Поки що маємо абсолютну невідтримку українцями ідеї державного фінансування партій, навіть не дивлячись на те, що це коштує кожному українському виборцю близько 13 гривень на рік [1]. Лише 10% українців за даними соціологічного опитування, проведеного влітку 2017 р. Фондом «Демократичні ініціативи» ім. І. Кучеріва та Центром Разумкова, підтримують державне фінансування політичних партій [4]. Як показало це ж опитування, менше третини опитаних узагалі не знали, що парламентські партії України почали з 01.07.2016 р. отримувати державне фінансування². Вбачаємо проблему у рівні політичної культури громадян, яка не передбачає, що державне фінансування політичних партій є необхідністю.

Видається, що прийнятого Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції», який найперше стосується політичних партій, є недостатньо. Назріла потреба прийняття окремого комплексного закону щодо запобігання та протидії політичній корупції, в якому був би унормований увесь комплекс можливих протиправних дій корупційного характеру у політиці та шляхи запобігання їм, прописані можливості громадського контролю за впровадженням цього закону.

Зауважимо, що поняття «політична корупція» в Україні не є визначене на законодавчому рівні, що призводить до розмитості розуміння її суб'єктів, видів протиправних дій тощо. Видається, що в Україні розуміння політичної корупції охоплює доволі звужену кількість протиправних дій, як-от продаж місць у виборчих списках чи продаж свого голосу народними обранцями за якусь законодавчу ініціативу, порушення порядку фінансування політичної партії тощо. Водночас, є чимало інших дій у політиці, які можуть кваліфікуватися як корупційні. Наприклад, використання прем'єр-міністром інформації, яка є йому відома завдяки перебуванню на посаді, в інтересах партії, до якої він належить. Натомість згадуваний Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо

² За 2017 р. цей сумарний розмір державної підтримки становитиме понад 440 млн грн. Водночас за оцінками експертів Центру «Ейдос» [5], кожного місяця для утримання та розвитку партії, що має розгалужену організаційну систему управління, потрібно не менше 1 млн амер. дол.

запобігання та протидії політичній корупції» стосується найперше політичних партій, тобто дуже багато можливих проявів політичної корупції цим актом не є врегульовані. Та й навіть щодо політичних партій врегульовані лише окремі прояви корупційних дій, пов'язаних насамперед з непрозорим фінансуванням.

Прикладом таких корупційних сфер у політиці є зловживання, пов'язані з недовістю механізмів внутрішньопартійної демократії: пересічні партійці не можуть впливати на рішення, позиції об'єднання громадян, до якого вони належать. Існує таке явище як «партійна франшиза» – «продаж» керівництвом партії місцевих партійних організації локальним олігархам. Принципові рішення приймаються партійними очільниками без обговорення з партійцями, які можуть аж постфактум із новин дізнатися про рішення своєї партії. Для того, щоб мінімізувати внутрішньопартійну корупцію видається недостатнім лише оприлюднювати фінансову звітність. Щоб запрацювали інструменти партійної демократії, відкритою для громади має бути не лише фінансова інформація, але персональна інформація про партійців, аби уникнути маніпуляцій із членами партій при призначенні партійного керівництва осередків. Необхідне відкрите проведення партійних заходів (збори, засідання керівних органів): зазвичай, усе зводиться до партійних конференцій як постановочних вистав, де партійці не можуть вплинути на результати заходів. Маємо ситуацію, коли партійці не повідомлені заздалегідь про місце та час проведення, порядок денний тощо. Важливо публічно фіксувати та зробити відкритим доступ до рішень партійних органів, наприклад, у межах партійного сайту.

Ми вибірково перевірили за Єдиним реєстром громадських формувань наявність у зареєстрованих політичних партій власних сайтів (352 партії). До списку ми застосували крок вибірки й обрали для вивчення випадкових двадцять партій. З них лише чотири мають працюючий сайт, п'ять – представлені у соціальних мережах (Facebook), причому сторінки двох із цих партій фактично «мертві», позаяк їх наповнення відбувалося дуже давно, і лише три оновлюються. Це свідчить про неготовність вітчизняних партій до транспарентної політики.

Поширеною корупційною практикою є «вибивання» грошей для свого округу із державного бюджету народними депутатами [3] як спосіб заручитися лояльністю виборців. Виникає питання ціни отримання цих бюджетних коштів, а також прозорості самої процедури. Ця «ціна» може проявлятися у зміні фракції («тушкування»), вибіркового голосуванні за принципові законопроекти чи рішення без «тушкування», завищення вартості об'єктів інвестування задля подальшого «освоєння» цих коштів «своїми» підрядниками та отримання «відкату», фіксування численних фактів, коли ті, хто отримував кошти були або спонсорами виборчої кампанії, або бізнес-партнерами, або родичами тощо.

Корупційний ризик проявляється у намірі народного депутата неправомірно використати свої повноваження з метою отримання ресурсів державного бюджету для підкупу чи маніпуляцій позицією виборців свого округу задля наступного переобрання. Можливими, зокрема, є такі прояви політичної корупції у діяльності народного обранця:

1) *завищення вартості вирішення проблеми* задля подальшого лобіювання «своїх» підрядників, які згодом мають «подякувати» шляхом «відкату»;

2) *конфлікт інтересів*, коли об'єкт лобіювання пов'язаний із підприємницькою діяльністю депутата або пов'язаних із ним осіб, як то бізнес-партнерів, родичів чи спонсорів його передвиборчої кампанії;

3) *тіньове або непрозоре лобіювання*, коли виборців ставлять перед фактом, що гроші на вирішення певного питання з'явилися завдяки діяльності народного депутата. У такій ситуації виборців інформують, що гроші знайдені, але залишається питання: чи є

цей об'єкт пріоритетним у суспільному порядку денному та чи справді немає інших альтернатив вирішень проблеми? Отже, ситуація, коли виборцям пропонується вирішити проблему через фінансування певного об'єкта, який до цього не було включено до суспільного порядку денного, та саме таке вирішення проблеми не обговорювалося із виборцями у рамках публічних консультацій, оцінюється як ознака політичної корупції [3];

4) *лобіювання, пов'язане із «тушкуванням»* – перехід в іншу фракцію задля отримання фінансування на об'єкти, які є на території виборчого округу;

5) *лобіювання без «тушкування»* – «правильне» голосування попри рішення фракції та обіцянки виборцям задля отримання надалі фінансування на об'єкти, які знаходяться на території виборчого округу;

б) *ігнорування та бездіяльність щодо проблем, які є на суспільному порядку денному* – нежиття заходів у рамках депутатських повноважень для вирішення проблем, які є на порядку денному. Причини ігнорування проблеми часто мають корупційну природу (досягнення домовленості про невтручання).

За збереження мажоритарної компоненти у сучасній виборчій системі подекуди зберігається практика «підгодовування» виборчих округів коштом державного бюджету. Вона особливо розмаху набула за правління В. Януковича, коли окремі народні депутати за «правильну» позицію отримували із державного бюджету до 100 млн грн. на «свій» мажоритарний виборчий округ (у той час такі переваги отримували окремі депутати з тих областей України, які збігалися з електоральною базою Партії регіонів). Отже, платою за надходження коштів із державного бюджету часто були та й подекуди залишаються ризики політичної корупції, з яким стикається народний депутат.

Про намір боротьби з політичною корупцією в Україні свідчить уже доволі розгалужена система органів, інституцій антикорупційної спрямованості, а саме:

– антикорупційні органи: НАЗК, Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) і Спеціалізована антикорупційна прокуратура. У складі НАЗК діє Департамент з питань запобігання політичній корупції, який контролює дотримання законодавства щодо фінансування політичних партій, дотримання встановленого порядку надходження та використання коштів виборчих фондів, життя заходів щодо осіб, у діяннях яких є ознаки правопорушень у цій сфері;

– у 2017 р. у парламентському комітеті з питань запобігання і протидії корупції створено підкомітет із питань запобігання і протидії політичній корупції. Його завданням є моніторинг діяльності державних органів у частині їх повноважень у сфері запобігання та протидії політичній корупції, аналіз практики застосування законів «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції»;

– діє низка громадських ініціатив, інституцій, які спрямовують свою діяльність на протидію політичній корупції: Transparency International Україна, Всеукраїнський рух проти політичної корупції «Під контролем», аналітично-ресурсна організація «Центр політичних студій та аналітики «Ейдос», антикорупційна громадська організація Центр протидії корупції, Центр політико-правових реформ, громадська організація «Комітет виборців України», Громадський рух «Чесно» та ін.

Список використаної літератури:

1. Драбок М. Державні гроші у партійних касах – чому українці проти? / М. Драбок. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://p.dw.com/p/2hYxv>
2. Кустова С. М. Фінансування політичних партій як структурна складова інтеграційного процесу України до ЄС / С. М. Кустова // Вісник Національної академії держав-

- ного управління при Президентіві України. – Сер.: «Держ. управл». – 2015. – № 3. – С. 105–109.
3. Панцир С. Методика, що має упинити практику «ручного підгодовування» виборчих округів та політичну корупцію / С. Панцир, Л. Шевченко, І. Сікора. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://osf.org.ua/policy-analysisparlament/view/637>
 4. Прес-реліз опитування «Ставлення громадян до політичної ситуації, виборів і партій». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/uploads/pdf/1183777675979e41751cad8.18422987.pdf>
 5. Таран В. В. Опитування виконавців Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії політичній корупції» з метою виявлення основних недоліків, котрі стають на заваді його повноцінній імплементації на центральному та місцевому рівнях / В. В. Таран, С. І. Карелін. – К.: Центр політ. студій та аналітики «Ейдос», 2016. – 26 с.

POLITICAL CORRUPTION IN UKRAINE: SEARCH OF METHODS OF ANTIDIA

Ihor Kushnarev

*V. M. Koretsky Institute of State and Law
of National Academy of Sciences of Ukraine
Department at the Legal Problems of Political Science
Tryokhsviatitelska str., 4, 01601, Kyiv, Ukraine*

Features of the manifestation of political corruption in Ukraine are considered. The basic methods of counteraction to it are determined. It is indicated on the main directions of anti-corruption counteraction in the policy of contemporary Ukraine. The importance of introducing state financing of parties is emphasized. Focus on the need to introduce a proportional system with open lists It is emphasized the expediency of abolishing political advertising on television. The attention was paid to the role of state and independent public control over the transparency of financial activities of political parties and in other areas of manifestation of political corruption. The necessity of creating a specialized anti-corruption court was emphasized.

Key words: political corruption, anti-corruption policy, party financing.