

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 7 (111)
2009

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор Анатолій Рачок
Шеф-редактор Людмила Шангіна
Редактор Алла Чернова
Макет Олександр Шаптала
Техніко-комп'ютерна
підтримка Володимир Кекух

Журнал зареєстровано в Державному
комітеті інформаційної політики України,
свідоцтво КВ № 4122

Журнал видається з 2000р.
українською та англійською мовами

Загальний тираж 3800 примірників

Адреса редакції:
01034, м. Київ, вул. І.Мазепи, 34
2-й поверх
тел.: (380 44) 201-11-98
факс: (380 44) 201-11-99
e-mail: info@uceps.com.ua
веб-сторінка: <http://www.razumkov.org.ua>

При використанні матеріалів
посилання на журнал
“Національна безпека і оборона”
обов'язкове

Фотографії:
Новинар – обкладинка

© Центр Разумкова, 2009

Умови отримання журналу — на нашій веб-сторінці:
<http://www.razumkov.org.ua/magazine>

З М І С Т

ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ: СУБ'ЄКТИ, ПРОЯВИ, ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ (Аналітична доповідь Центру Разумкова)	2
РОЗДІЛ 1. ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ ЯК ЯВИЩЕ: ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ	3
РОЗДІЛ 2. ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ: ПОТЕНЦІЙНІ СУБ'ЄКТИ, СФЕРИ, ПРОЯВИ, ТЕНДЕНЦІЇ	8
РОЗДІЛ 3. ЧИННИКИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ ПРОТИДІЇ ПОЛІТИЧНИЙ КОРУПЦІЇ	33
РОЗДІЛ 4. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	40
ДОДАТОК 1 ЗОВНІШНІ ОЦІНКИ РІВНЯ ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ (МІЖНАРОДНІ РЕЙТИНГИ КОРУПЦІЇ)	43
ДОДАТОК 2 ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ: СПЕЦИФІКА, МАСШТАБИ І ШЛЯХИ ПРОТИДІЇ В ОЦІНКАХ ЕКСПЕРТІВ	44
ДОДАТОК 3 ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ: МАСШТАБИ І ШЛЯХИ ПРОТИДІЇ В СУСПІЛЬНИХ УЯВЛЕННЯХ ТА ОЦІНКАХ	49
СТАТТЯ ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ: СУТНІСТЬ, ЧИННИКИ, ЗАСОБИ ПРОТИДІЇ Микола МЕЛЬНИК	67
ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ: СТАН, ЧИННИКИ, ЗАСОБИ ПРОТИДІЇ (Виступи учасників Фахової дискусії)	
Хайке ДЬОРРЕНБЕХЕР	73
Елеонора ВАЛЕНТАЙН	73
Володимир СТРЕТОВИЧ	74
Сергій МІЩЕНКО	74
Ігор ПОПОВ	75
Ігор КОГУТ	76
Денис КОВРИЖЕНКО	76
Оксана МАРКЄЄВА	77
Володимир РУССКОВ	78
Роман ЗВАРИЧ	78
Тарас СТЕЦЬКІВ	79
В'ячеслав КОВАЛЬ	80
Володимир ФЕСЕНКО	80
Юлія ТИЩЕНКО	81
Олексій ХМАРА	81
Михайло БУРОМЕНСЬКИЙ	82
Олександр ЛИТВИНЕНКО	82
Михайло СЕМЕНДЯЙ	83
Сергій ДРЬОМОВ	83
Григорій УСАТИЙ	83
Роман ШЛАПАК	84

Дослідження виконані за підтримки Відділу демократії і врядування Місії USAID в Україні, Молдові та Білорусі в межах проекту “Програма сприяння Парламенту II: Програма розвитку законотворчої політики” відповідно до умов гранту №121-A-00-03-00008-00.

Видання журналу здійснено за сприяння Національного Фонду підтримки демократії (США).

Думки та твердження, висловлені в цьому журналі, відбивають особисту позицію авторів і можуть не збігатися з позицією USAID.

ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ: СУБ'ЄКТИ, ПРОЯВИ, ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ

Протягом останніх років тема політичної корупції в Україні набула особливої гостроти. Масштаб поширення цього явища у владних і політичних інститутах дозволяє характеризувати політичну корупцію як невід'ємний атрибут їх повсякденної діяльності.

Політична корупція охопила всі гілки та інститути державної влади, місцевого самоврядування і є головною перепорою на шляху подальшого розвитку України, як повноцінної демократичної держави. Можна стверджувати, що саме політична корупція стала головною причиною політичних криз 2006-2009рр., а в ширшому контексті – не дозволила Україні використати шанс на здійснення радикальної внутрішньої модернізації і наближення до європейських стандартів у різних сферах, що виник після президентських виборів 2004р.

Політична еліта України виявилася не готовою сприйняти некорумпований стиль політичної поведінки і владної діяльності, а відтак – не готовою до повномасштабної і, головне, реальної протидії політичній корупції. Внаслідок цього, звинувачення у політичній корупції стали лише інструментом політичної боротьби та публічної риторики політиків.

Не зустрічаючи реальної протидії, політична корупція з девіантної поведінки поступово стала нормою стосунків у державних і політичних колах. У системі влади утворилися “ієрархічні корупційні піраміди” і “замкнені корупційні цикли”, до яких залучені представники різних владних інститутів. Живильним ґрунтом політичної корупції є діяльність найбільш потужних ФПГ та структур тіньової економіки, які мають достатні ресурси для тіньового фінансування політики і такого ж впливу на владу.

Політики та державні діячі убезпечили себе від політичної відповідальності. Канали впливу громадян на владу практично заблоковані. Система виборів до Парламенту та більшості органів місцевого самоврядування не дозволяє виборцю впливати на їх персональний склад. Практично неможливо реалізувати право громадян на організацію і проведення референдумів, так само, як і здійснити процедуру імпичменту Президента чи притягнути народного депутата до кримінальної відповідальності.

Найбільш вразливими до політичної корупції виявилися органи, які мають бути першими у протидії їй – суди та правоохоронні структури. За умов внутрішньої корумпованості, під дією різновекторних владних і політичних впливів, вони не здатні повноцінно виконувати функції з протидії політичній корупції.

Подальше поширення політичної корупції в Україні загрожує її національній безпеці, оскільки знижує ефективність дій влади, підриває її суспільну легітимність, стимулює поширення у суспільстві правового нігілізму, зневіри у цінностях демократії та верховенства права. Це має своїм наслідком зниження рівня конкурентоспроможності країни на світовій арені, її здатності адекватно реагувати на внутрішні та зовнішні виклики.

Метою цього дослідження Центру Разумкова є з'ясування особливостей і масштабу проявів політичної корупції в Україні, сфер і причин її поширення, що має стати основою для вироблення оптимальної стратегії протидії цьому явищу.

Аналітична доповідь складається з чотирьох розділів.

У першому розділі аналізуються специфіка політичної корупції як явища, її відмінності від інших видів корупції за суб'єктами, їх цілями, змістом і характером дій, дається робоче визначення політичної корупції.

У другому розділі розглядаються прояви політичної корупції у певних сферах і діях окремих суб'єктів – у політичних партіях і під час виборів, у Верховній Раді та законотворчому процесі, діяльності Президента та консультативно-дорадчих органів при ньому, в роботі Кабінету Міністрів, судових і правоохоронних органах.

У третьому розділі окреслюються особливості протидії політичній корупції, що зумовлюються її природою, та чинники, що впливають на ефективність такої протидії.

У четвертому розділі наводяться стислі висновки стосовно характеру, масштабу поширення та особливостей політичної корупції в Україні, формулюються пропозиції щодо принципів вироблення стратегії протидії політичній корупції, її основних напрямів та конкретних складових.

Наведені в тексті скорочення вжито в таких значеннях: **АПК** – агропромисловий комплекс; **БЮТ** – Блок Юлії Тимошенко; **ВР** – Верховна Рада України; **ВЕЗ** – вільні економічні зони; **ГоловКРУ** – Головне контрольно-ревізійне управління України; **ГПУ** – Генеральна прокуратура України; **ДПА** – Державна податкова адміністрація України; **ЄЕП** – Єдиний економічний простір; **ЗМІ** – засоби масової інформації; **КПУ** – Комуністична партія України; **КС** – Конституційний Суд України; **МВС** – Міністерство внутрішніх справ України; **МВФ** – Міжнародний валютний фонд; **МДА** – місцева державна адміністрація; **МЗС** – Міністерство закордонних справ України; **Мінекономіки** – Міністерство економіки України; **НКР** – Національна конституційна рада; **НУНС** – Блок “Наша Україна – Народна самооборона”; **ПДВ** – податок на додану вартість; **ПДЧ** – План дій з набуття членства в НАТО; **ПЕК** – паливно-енергетичний комплекс; **ПППУ** – Партія промисловців і підприємців України; **ПР** – Партія регіонів; **РНБО** – Рада національної безпеки і оборони України; **СБУ** – Служба безпеки України; **СНД** – Співдружність Незалежних Держав; **СПУ** – Соціалістична партія України; **ТПР** – території пріоритетного розвитку; **ФДМ** – Фонд державного майна України; **ФПГ** – фінансово-промислова група; **ЦВК** – Центральна виборча комісія.

1. ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ ЯК ЯВИЩЕ: ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ

Тема корупції в цілому та політичної корупції зокрема набула особливої актуальності в міжнародному порядку денному в 1990-х роках – як відповідь на її поширення та руйнівні економічні та політичні наслідки¹. В цей час проблемами протидії корупції почали активно опікуватися міжнародні та регіональні об'єднання, був започаткований процес розробки відповідних міжнародно-правових документів, створювалися спеціальні антикорупційні організації різного статусу². Вважається, що політична корупція притаманна переважно країнам, що розвиваються та/або перебувають у трансформаційному стані. Проте, гучні скандали, що час від часу виникають у країнах розвинутих демократій, свідчать, що вони також не мають стійкого імунітету проти політичної корупції³.

В Україні термін “політична корупція” увійшов до політичного лексикону у 2006-2009рр., які характеризувалися постійними конфліктами між вищими владними інститутами держави та гострими політичними кризами⁴. На найвищому державному рівні звинувачення в політичній корупції вперше прозвучали з вуст Президента України В.Ющенка й були адресовані Верховній Раді України V скликання⁵.

Саме в цей період суспільство отримало найбільше інформації про політично корупційні дії вищих посадових осіб, владних інститутів, політичних партій та їх парламентських фракцій. Звинувачення в політичній корупції стали поширеним засобом публічного з'ясування стосунків між політиками. Внаслідок цього відбулася певна політизація самого терміну “політична корупція”, а також – почасти невиправдане розширення контексту його вжитку.

ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ

Загальноприйнятого визначення політичної корупції немає як у вітчизняних і зарубіжних теоретичних працях з відповідної проблематики⁶, так і в обігу різних організацій і структур, які здійснюють практичну діяльність у сфері протидії корупції. Внаслідок цього різні автори та організації формують (чи приймають) різні визначення цього явища.

Поширені визначення та їх складові. Поширеними в західних дослідженнях є такі визначення політичної корупції, як “будь-яка трансакція між акторами приватного та публічного секторів, в якій колективні блага нелегітимно конвертуються у приватні”⁷, “будь-які дії чиновників, якщо вони відходять від своїх визначених законом обов'язків в обмін на особисті вигоди”⁸. Міжнародна антикорупційна організація

¹ Загалом, політична корупція як явище має глибоке історичне коріння, пов'язане власне з виникненням у країнах Заходу у XVIII ст. парламентських демократій, запровадженням поділу влад та інституту загальних виборів. Так, стосовно Парламенту Англії зазначається: “Протягом тривалого часу англійські міністри забезпечували собі міцну більшість, купуючи голоси – інакше кажучи, совість депутатів. Це явище отримало ледь не офіційний статус: у Палаті [представників – ред.] навіть існувало віконце, де парламентарі могли дізнатися ціну свого голосу в момент балотування”. Див.: Дюверже М. Политические партии. – Москва, 2007, с.25.

² Докладно див.: Спеціалізовані інституції з боротьби з корупцією. Огляд моделей. – Організація економічного співробітництва та розвитку, Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії, 2006, с.13, 16; офіційний сайт ОЕСР, <http://www.oecd.org>

³ Зокрема, італійські дослідники Д.Дела Порта та А.Ванучі вважають сумнівною тезу про взаємозалежність корупції та економіко-політичного розвитку, згідно з якою рівень корупції перебуває в обернено пропорційній залежності від рівня демократичної “зрілості” держави. Вони наводять дані *Transparency International*, згідно з якими до висококорумпованих країн належать Бельгія, Греція, Іспанія, Італія, а до “проміжних” – Австрія, США, Франція, Японія, а також – відзначають зростання політичної корупції та еволюцію корупційних практик у розвинутих демократичних країнах. Див.: Дела Порта Д., Ванучі А. Брудні обробки: учасники, ресурси та механізми політичної корупції. – Київ, 2006, с.16.

⁴ Слід зазначити, що під час президентських виборів 2004р. цей термін практично не використовувався – йшлося переважно про “корупцію взагалі”, в т.ч. – на вищих щаблях влади.

⁵ “Те, що сталося в березні цього року, це та сама маніпуляція, тільки маніпуляція мандатами, за якими стоять голоси виборців. Міграція народних депутатів з однієї фракції до іншої, по суті, скасовує вибори частково в тій чи іншій умовно взятій території. І тому, якщо ми говоримо про витоки цього процесу, витоки політичної кризи в Україні, в основі її лежить парламентська криза, в основі лежать ті нелегітимні процеси, які стають нормою, певною традицією в українському Парламенті. За цим стоїть не просто технічна міграція – за цим стоїть політична корупція. **На політичній корупції вибудовувати демократичні перспективи нації неможливо... Політична корупція стала проблемою для нації.** Корупція, яка починається у стінах парламенту, політична, вона доходить до кожної селищної ради, до кожної людини, вона зачіпає ваші інтереси”. – Пресконференція Президента України В.Ющенка “Відповідальність. Законність. Вибір народу”, 12 квітня 2007р.; офіційний сайт Президента України, <http://www.president.gov.ua>

⁶ Деякі зарубіжні дослідники відзначають “трясовину визначень”. Див.: Michael W.Collier. *Explaining Political Corruption: An Institutional Choice Approach*. – Washington, D.C., 1999, p.34; www.ciaonet.org/isa

⁷ Див.: Inge Amundsen. *Political corruption. An Introduction to the Issues*. – Chr. Michels Institute, Bergen, 1999, p.3; <http://www.cmi.no>

⁸ Див.: Політична корупція перехідної доби: Скептичний погляд. – Київ, 2004, с.2.

Transparency International визначає політичну корупцію як “зловживання **політичною** владою для приватного блага”⁹.

У наведених визначеннях містяться посилання на кілька головних аспектів (складових) політичної корупції:

- **суб'єкти** (в наведених визначеннях – особи, наділені політичною владою, чиновники);
- **цілі** – отримання особистих вигод, приватних благ;
- **зміст дій** – конвертація колективних благ (ресурсів) у приватні за допомогою влади;
- **характер дій** – зловживання, нелегітимні дії, порушення певних визначених законом норм.

Водночас, наведені визначення не є повністю адекватними. Зокрема, вони не забезпечують належного розмежування між політичною і “звичайною” (бюрократичною) корупцією – що має першочергове значення для аналізу цього явища та вироблення шляхів протидії йому.

Політична та бюрократична корупція. Головним критерієм розмежування політичної і бюрократичної видів корупції є їх місце у процесі вироблення та реалізації політики. Вважається, що політична корупція притаманна стадії вироблення політики (прийняття політичних рішень, створення “правил гри”), тоді як бюрократична (“звичайна”, “дрібна”) – стадії імплементації політики (реалізації відповідних рішень).

Запровадження цього критерію зумовлюється відмінностями в характері політичних (нормотворча діяльність) і бюрократичних (адміністративно-розпорядницька діяльність) функцій. Так, суб'єкти політичної корупції можуть використовувати владу для встановлення правових норм, які відповідають їх приватним інтересам, закладати “обхідні шляхи” для ігнорування інших норм тощо. Корупційні ж дії суб'єктів бюрократичної корупції є порушенням встановлених норм і правил.

Водночас, це розмежування не є досить чітким, зважаючи на проблематичність розмежування між політичними та адміністративними функціями в цілому, а в українських реаліях – з огляду на відсутність чіткого законодавчого розрізнення політичних та адміністративних посад і можливість поєднання політичних та адміністративних функцій в обов'язках однієї посадової особи (що є нормальною практикою для посадових осіб вищого рівня).

Такий висновок підтверджується даними експертного опитування, проведеного Центром Разумкова. Так, переважна більшість (73,5%) опитаних експертів вважають, що політична корупція існує як на рівні формування державної політики, так і на рівні її реалізації; а лише на рівні формування – 20,5%¹⁰.

Політична та бюрократична корупція можуть існувати як окремо одна від одної, так і перебувати у функціональному зв'язку. Такий зв'язок виникає тоді, коли бюрократична корупція стає елементом “піраміди вилучення”, створеної шляхом політично корупційних дій (ця схема передбачає акумуляцію дрібних хабарів на верхівці корупційної схеми). Однак, навіть за умов відсутності схем, в яких поєднуються бюрократична та політична корупція, остання сприяє поширенню бюрократичної, оскільки “інфікує” нижчі щаблі посадовців, які наслідують грабіжницькі зразки чи навіть отримують відповідні інструкції від своїх керівників”¹¹.

Зазначена особливість політичної корупції зумовлює і специфіку підходів до боротьби з нею. Тоді як протидія бюрократичній корупції зазвичай охоплює “...аудит, законодавство та інституційні заходи, то руйнівним наслідком політичної корупції не можна протидіяти лише адміністративними засобами. Специфіка цього виду корупції як політичної вимагає радикальних політичних реформ”¹², системи стримувань і противаг, глибокої демократизації.

Зважаючи на наведене, розрізнення політичної і бюрократичної корупції за характером функцій її суб'єктів – формування державної політики (або прагнення до отримання статусу, який передбачає таку функцію – якщо йдеться про політичні партії або про кандидатів у період виборчих кампаній) чи її реалізацію, в цій доповіді береться до уваги, проте застосовується в кожному конкретному випадку окремо.

СУБ'ЄКТИ ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ

Відповідно до визначених вище особливостей, **суб'єктами політичної корупції можуть бути особи чи групи осіб, які беруть участь у політичному процесі, мають або прагнуть набути повноваження приймати та/або реалізувати політичні рішення.**

Крім того, до числа суб'єктів політичної корупції можуть бути віднесені й ті, що **безпосередньо не беруть участі в політичному процесі, проте через свої функції, повноваження та ресурси мають можливість впливу на нього (як законного, так і ні).**

У цьому контексті суб'єктами політичної корупції можуть бути представники судової гілки влади, правоохоронних органів, ЦВК і виборчих комісій нижчих рівнів, а також фізичні особи - представники ФПП, які через фінансові та інші механізми здійснюють вплив на учасників політичного процесу.

Суб'єкти політичної корупції можуть бути як індивідуальними (окремі політики, посадові особи), так і колективними (політичні партії, депутатські фракції). У світовій антикорупційній практиці до суб'єктів політичної корупції можуть бути віднесені і державна бюрократія чи уряд певної країни в цілому¹³. Та обставина, що суб'єктами політичної корупції можуть бути колективні суб'єкти, ускладнює вжиття санкцій проти них і, відповідно, боротьбу з цим явищем.

⁹ Див.: Інформація з сайту U4 – <http://www.u4.no>

¹⁰ Тут і далі, якщо не вказано інше, використовуються дані експертного опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова з 23 вересня по 7 жовтня 2009р. Опитано 102 експерти в усіх регіонах України. Дані згадуваного опитування, узагальнені в таблицях і діаграмах, див. у Додатку 2, вміщеному в цьому журналі.

¹¹ Jens Chr. Andvig and Odd Helge Fjeldstad with Inge Amundsen, Tone Sissener and Tina Soreide. *Corruption, A Review of Contemporary Research*. – Chr. Michels Institute, Bergen, 2001, p.11; <http://www.u4.no>

¹² Inge Amundsen. *Political corruption. An Introduction to the Issues*. – Chr. Michels Institute, Bergen, 1999, p.4; <http://www.cmi.no>

¹³ Докладніше про суб'єктів політичної корупції див. статтю М.Мельника “Політична корупція: сутність, фактори, засоби протидії”, вміщену в цьому журналі.



Суб'єкти політичної корупції: функціональний підхід

З позицій функціонального підходу, суб'єкти політичної корупції можуть бути умовно поділені на чотири групи.

Перша група – принципи. Потенційними принципами є особи, наділені повноваженнями приймати політичні рішення або брати безпосередню участь у прийнятті таких рішень. За ухвалення рішень вони отримують хабарі або інші послуги, а також слугують “політичним дахом” для клієнтських груп та інших суб'єктів. В Україні до принципалів слід віднести політичні партії, народних депутатів, Президента України, керівників центральних органів виконавчої влади, суддів вищих судів.

Друга – державні агенти. До таких суб'єктів відносять осіб, наділені повноваженнями, як правило, в судовій і виконавчій владі, правоохоронних органах. Вони приймають необхідні адміністративні рішення за хабарі та інші послуги.

Третя – клієнти. Як правило, це великі бізнес-групи, олігархи, які замовляють необхідні рішення та послуги, інвестують кошти в політиків з метою отримання прибутку або інших переваг. Це також можуть бути великі організовані кримінальні угруповання. Ці суб'єкти виконують роль хабародавців. Також вони виробляють “кров”, що живить корупційні схеми – тіньові кошти.

Четверта – посередники, якщо корупційна схема допускає їх існування (помічники народних депутатів, працівники апаратів вищих посадових осіб держави, адвокати тощо). Цінність посередників визначається їх можливостями входження до “системи”, вмінням знаходити та підтримувати особисті зв'язки, досвідом, наявністю сильних покровителів.

Іноді суб'єктами політичної корупції можуть бути **недобросовісні виборці**. Вони стають учасниками корупційних схем за умови свідомого продажу власних голосів або участі в різних схемах, спрямованих на викривлення дійсних результатів виборів (“каруселі”, масові голосування за відкритими талонами тощо).

Головним критерієм “цінності” суб'єкта слугує його ринковий потенціал та ефективність, який полягає у створенні корупційних мереж – найбільш рентабельних організацій, що охоплюють різні групи суб'єктів. Чим менш вірогідними є викриття та покарання, ризики від можливого “кидка” партнерів, тим меншими будуть витрати та більшою – рентабельність.

ЦІЛІ ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ

Політична корупція визначається особливостями мотивації її суб'єктів. Розрізняють дві головні групи цілей політично корупційних дій.

У першому випадку метою політичної корупції є особисте чи групове збагачення. Суб'єкти політичної корупції використовують політичну владу для привласнення публічних чи приватних ресурсів у спосіб, який може бути або не бути формально протизаконним, але є порушенням моральних норм і зобов'язань цих суб'єктів перед суспільством. Такий різновид політичної корупції в міжнародному обігу визначається термінами “накопичення” (*accumulation*) і “вилучення” (*extraction*).

Корупційні засоби акумуляції і вилучення охоплюють:

- хабарі, “комісійні” та винагороди (гонорари), які беруться з приватного бізнесу; неналежне вилучення при здійсненні оподаткування та митних зборів;
- шахрайство та економічну злочинність;
- політично створені можливості для отримання ренти;

- політично створені ринкові переваги для бізнесу, який перебуває у володінні політичних еліт;
- позабюджетні трансферти, маніпулювання у процесі приватизації;
- вилучення коштів на фінансування політичних партій і виборчих кампаній з публічних (державних) фінансів, приватного сектору та виборців¹⁴.

У другому випадку метою політичної корупції є здобуття, збереження та/або розширення політичної влади. Суб'єкти політичної корупції можуть використовувати для досягнення таких цілей як цілком законні, так і незаконні та корупційні засоби, що охоплюють, зокрема:

- купівлю політичної підтримки та лояльності (купівля голосів, фаворитизм, клієнталізм, кооптація, “патронажна політика”);
- маніпулювання контрольними, наглядовими, правоохоронними інституціями для забезпечення власної безкарності;
- купівлю певних рішень органів влади;
- використання публічних коштів для фінансування політичних партій і виборчих кампаній, використання для цього приватних коштів в обмін на обіцянку створення переваг для бізнесу чи доступу до публічних ресурсів у разі отримання влади та ін.

У цьому випадку політично корупційні дії здійснюються не лише суб'єктами, які мають політичну владу, але й тими, що прагнуть її отримати (в т.ч. опозицією). Це може здійснюватися на етапі виборчих кампаній, а також для “кооптації” позавладних суб'єктів в існуючу систему влади через купівлю посад та ін.

Політично корупційні дії можуть містити обидва компоненти і створюють т.зв. “повний корупційний цикл”. Його суть полягає в тому, що вилучені через застосування корупційних схем публічні і приватні ресурси спрямовуються на збереження та/або розширення влади суб'єктів політичної корупції. Іншими словами, “повний цикл” виникає тоді, коли влада слугує меті здобуття багатства, а багатство – утриманню (розширенню) владних повноважень. Слід зазначити, що можливості створювати “повний корупційний цикл” мають суб'єкти, наділені політичною владою, тоді як позбавлені її можуть використовувати скоріше лише другу його складову.

Питання співвідношення першого і другого компонентів, обов'язковості кожного з них для визначення корупційних дій саме як політично корупційних, є дискусійними. Зокрема, на думку окремих західних дослідників, наявність елементу матеріальної зацікавленості, вимірюваної у грошовому еквіваленті, є обов'язковим елементом політичної корупції¹⁵. Натомість багато вітчизняних дослідників переважно увагу надають політичному компоненту, визначаючи політичну корупцію, наприклад, як “сукупність різних за своїм характером та ступенем суспільної небезпеки корупційних правопорушень, які вчиняються для досягнення політичних цілей (щонайменше, такі цілі повинні мати пріоритет над іншими)”¹⁶.

¹⁴ Див.: *What is political corruption?* – Сайт U4, <http://www.u4>

¹⁵ Там само.

¹⁶ Мельник М. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії). – Київ, 2004, с.33.

ХАРАКТЕР ДІЙ СУБ'ЄКТІВ ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ

Характерною особливістю політичної корупції є те, що дії її суб'єктів можуть як мати характер правопорушень, так і не мати його. “Політична корупція є дещо більше, ніж відхилення від формальних, писаних норм законодавства, професійних кодексів поведінки чи судових постанов. Політична корупція має місце тоді, коли правлячі політики зловживають (порушують) закони та правила, ігнорують або обходять їх, чи виписують закони та правила таким чином, щоб сприяти реалізації своїх приватних інтересів”¹⁷.

Політично корупційні дії, що супроводжуються порушенням чинного законодавства, очевидно є легшими для кваліфікації і притягнення винних до відповідальності. Водночас, суб'єкти політичної корупції, в силу їх статусу та можливостей, можуть формувати правове поле, цілеспрямовано “закладаючи” в нього можливості для подальших корупційних дій, створюючи “правові лакуни”, “обхідні шляхи” тощо. В цьому випадку проблемою є як доведення умислу суб'єктів політичної корупції, так і притягнення до відповідальності.

Крім того, певні види діянь, які можуть мати очевидні ознаки політично корупційних (наприклад, призначення на посади в органах влади представників опозиції з метою стимулювання відповідної політичної сили до підтримки владної команди), можуть бути здійснені в повній відповідності до існуючих правових норм і процедур, хоча їх корупційний зміст може і не приховуватися.

Таким чином, існує можливість здійснення суб'єктами політичних дій, які за своїм характером є корупційними, але водночас – не є правопорушеннями. Відповідно, певні прояви політичної корупції можуть не передбачати юридичної відповідальності, а лише політичну чи моральну. Зазначені особливості значною мірою обмежують можливості впровадження терміну “політична корупція” у правове поле, ускладнюють оцінку реального рівня політичної корупції та протидію їй.

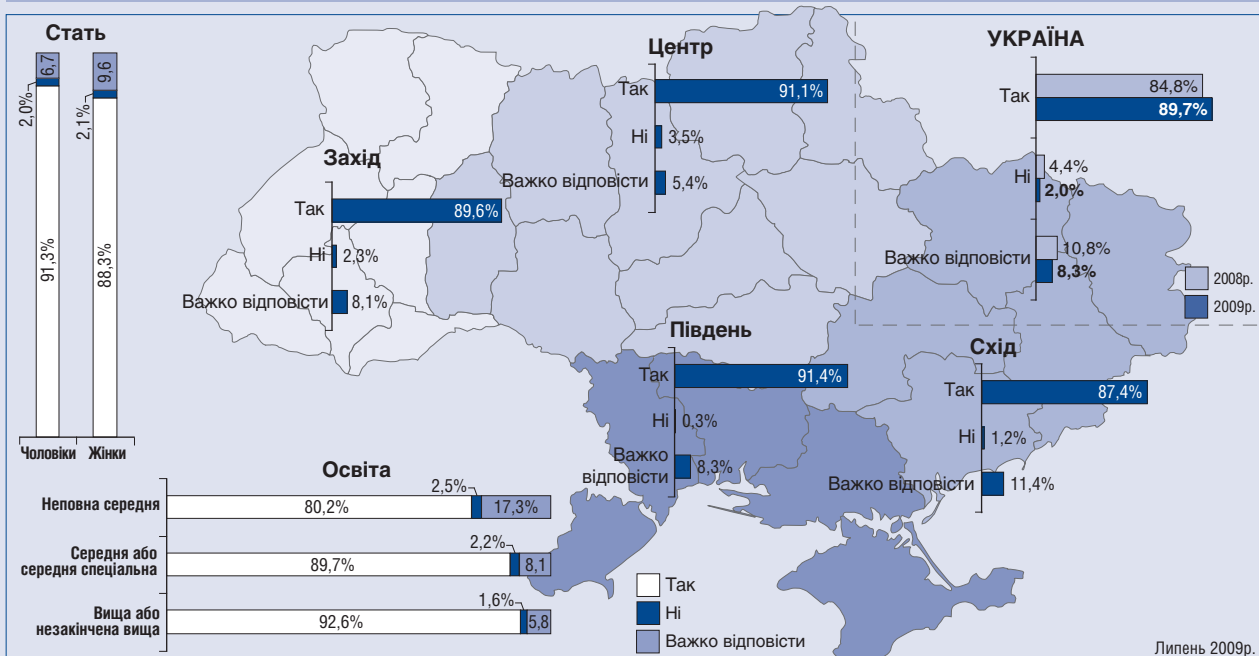
З аналітичної точки зору, певна окремо взята дія суб'єкта (посадової особи, політичної сили тощо) може не мати безпосередніх ознак політичної корупції. Проте, вона може набути таких ознак будучи вміщеною до ширшого контексту дій (корупційної політичної схеми), спрямованих на збереження (розширення) влади.

За оцінкою західних дослідників, “...Формальні правові рамки держави... є недостатньою основою для оцінок і суджень про проблему політичної корупції. Мають бути залучені також нормативні, моральні та, зрозуміло, політичні критерії, не останньою мірою тому, що коли йдеться про політичну корупцію, необхідним є розрізнення між легальністю та легітимністю”¹⁸. Важливе місце в оцінці рівня політичної корупції мають прийняті міжнародною спільнотою стандарти і принципи, оскільки політична корупція порушує також і їх, а не лише національне законодавство.

Розуміння політичної корупції громадянами України

За даними загальнонаціональних опитувань, проведених Центром Разумкова, існування в Україні політичної корупції поряд зі звичайною визнає переважна більшість громадян¹⁹.

Чи існує в нашій країні поряд зі звичайною корупцією, також і політична корупція? % опитаних



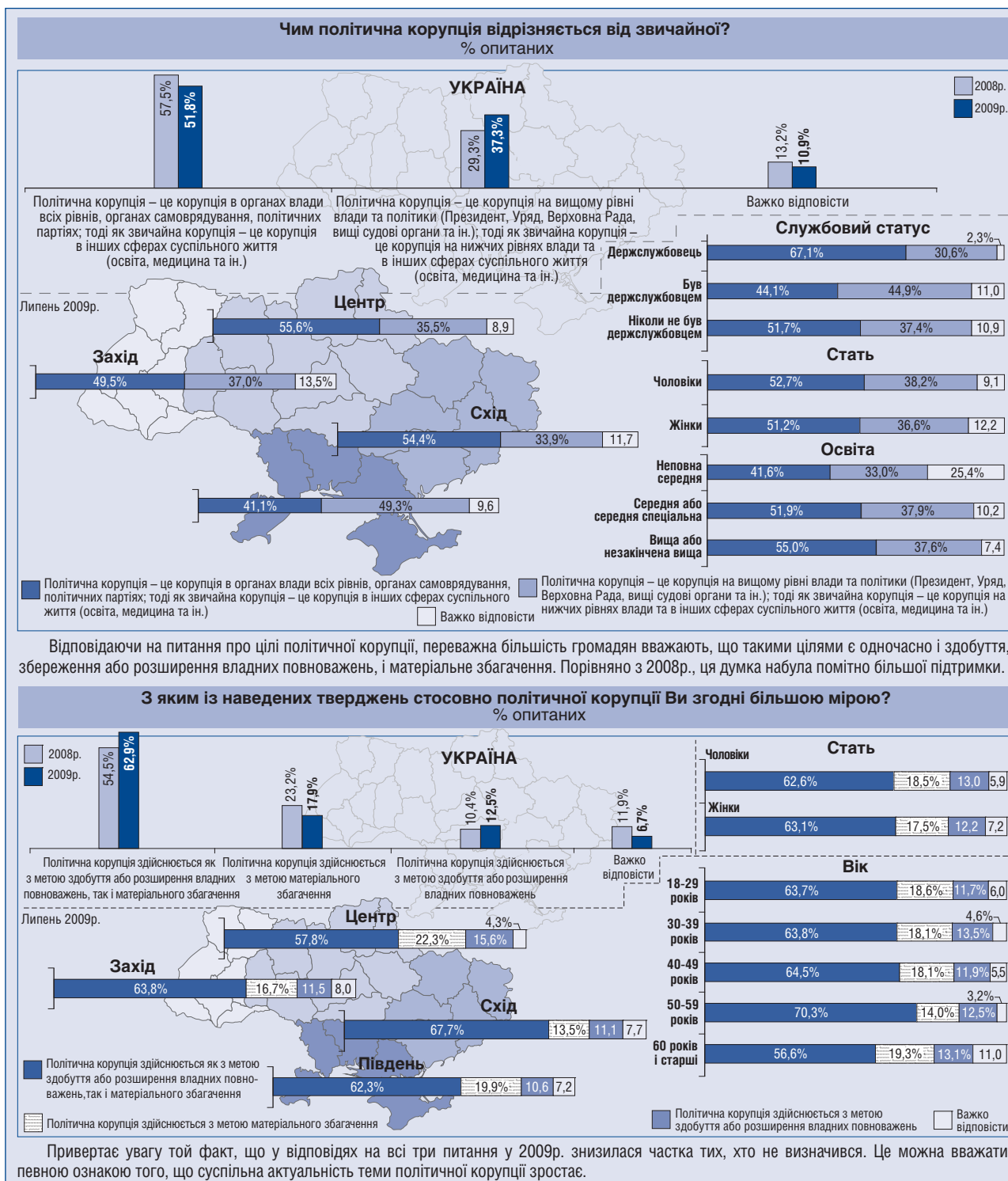
Більшість опитаних схильні вважати, що політична корупція відрізняється від “звичайної” за сферою поширення (влада, місцеве самоврядування, політичні партії, на відміну від освіти, медицини та ін.).

Водночас, досить значна частка респондентів висловлюють згоду з думкою, що політична корупція відрізняється від “звичайної” і за сферою, і за рівнем її суб'єктів. При цьому, порівняно з даними опитування 2008р., частка громадян, які дотримуються цієї думки, помітно зростає.

¹⁷ Inge Amundsen. *Political corruption. An Introduction to the Issues*, p.3.

¹⁸ Там само, p.4.

¹⁹ Тут і далі, якщо не вказано інше, використані результати загальнонаціональних соціологічних опитувань, проведених, відповідно, 19-25 червня 2008р. та 20-28 липня 2009р. Опитано, відповідно, 2 016 та 2 006 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України. Теоретична похибка кожної вибірки не перевищує 2,3%.



РОБОЧЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ

З урахуванням згаданих вище особливостей розуміння політичної корупції як явища як на теоретичному рівні, так і в громадській думці, для цілей цього дослідження вживатиметься таке робоче визначення політичної корупції:

Політична корупція – це нелегітимне використання учасниками політичного процесу та носіями публічної влади їх можливостей і повноважень з метою отримання особистих чи групових вигод (ренти). При цьому, вигода (рента) може мати будь-який характер – від безпосередньо матеріального до символічного (влада заради влади, соціального престижу тощо), а механізми використання повноважень (можливостей) можуть набувати протиправних форм.

Водночас, специфіка політичної корупції як явища не дає можливості чітко кваліфікувати деякі дії чи наміри політичних сил як політично корупційні, а лише *припускати можливість наявності* в них політично корупційних мотивів (насамперед, маючи на увазі такі цілі політичної корупції, як збереження чи розширення влади).

Тому в цьому дослідженні використовуватимуться як терміни “політично-корупційні дії”, коли наявність у цих діях елементів політичної корупції не викликає сумнівів (наприклад, якщо йдеться про монетарний еквівалент відповідних дій), так і термін “можливість політичної корупції”, коли відповідні дії є складнішими для кваліфікації.

2. ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ: ПОТЕНЦІЙНІ СУБ'ЄКТИ, СФЕРИ, ПРОЯВИ, ТЕНДЕНЦІЇ

Політична корупція притаманна як етапу формування влади, так і процесу її здійснення. Тому до кола потенційно вразливих до політичної корупції суб'єктів потрапляють різні за природою і характером інститути – політичні партії та інші учасники виборчого процесу, а також органи влади, які представляють різні її гілки, та органи місцевого самоврядування.

Після набуття чинності змінами до Конституції і запровадження пропорційної системи виборів до Верховної Ради та частини місцевих рад головними суб'єктами формування представницьких органів стали політичні партії. Ця обставина надає політичній корупції в партіях особливого значення – оскільки корупційний характер суб'єктів і процесу формування влади зумовлює корумпованість влади в цілому¹.

Специфіка політичної корупції, а саме – можливість формувати корупційні “правила гри”, робить найбільш вразливими до корупційних проявів, насамперед, вищі владні інститути, а також органи, покликані забезпечувати дотримання законності, тобто судову і правоохоронну системи держави.

У цьому розділі аналізуються передумови та тенденції поширення політичної корупції, її прояви в політичних партіях і виборчому процесі, в діяльності Верховної Ради, Президента, Уряду, вищих судових і правоохоронних органах.

2.1. ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ І ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС

Аналіз досвіду останніх виборчих кампаній в Україні та особливостей політичного процесу в цілому дозволяє виокремити передумови і прояви політичної корупції в діяльності політичних партій – суб'єктів виборчого процесу. Як свідчить світовий досвід, поєднання бізнесу і влади починається від фінансування крупним капіталом політичної діяльності партій, що, з одного боку, спричиняє корумпованість влади, з іншого – позбавляє партії, а надалі і владу суспільної підтримки.

Так, згідно з висновками міжнародної антикорупційної конференції “Октопус” Ради Європи (листопад 2006р.), “корупція, пов'язана з фінансуванням політичної діяльності, є найважливішим чинником зниження довіри громадян до політичних партій в багатьох країнах Європи”².

Специфічна природа більшості політичних партій України, їх відкритість до проявів політичної корупції. Переважна більшість політичних партій України не є ідеологічними за своєю природою. За оцінками експертів Центру Разумкова, зробленими перед парламентськими виборами 2002р., “ідеологічні чинники створення партій... суттєво поступаються за своїм впливом адміністративним, бізнесовим і суб'єктивним чинникам”, а серед зареєстрованих

на той час партій створені не на підставі ідеологічного чинника становили більшість³. Серед громадян України, які змогли визначити свої ідейно-політичні орієнтації, лише третина засвідчила, що в країні є партія, яка їм відповідала⁴.

Реальною метою створення більшості політичних партій може вважатися реалізація не інтересів певних суспільних груп (приблизний відповідник яких може бути знайдений серед “класичних” політичних ідеологій), а прагматичних індивідуальних чи групових інтересів економічного характеру, для чого здобуття і збереження влади є лише засобом.

Це значною мірою пояснює поширеність серед українських політиків технологій “партійного проектування”, коли партія розглядається як технологічний проект, організаційно-правовий механізм проходження до владних структур, а не як явище, що вкорінене в соціальній структурі суспільства та відбиває інтереси певної соціальної групи.

Цим також можна пояснити феномен надзвичайно великої кількості партій в Україні⁵. Переважна більшість із них не беруть активної участі в політичному житті, оскільки створюються, в т.ч. на перспективу можливого “продажу” політикам, які не мають власних партійних структур, але потребують їх напередодні виборів⁶.

¹ Про поєднання цих питань у міжнародній антикорупційній практиці свідчить резолюція Комітету Міністрів Ради Європи “Двадцять керівних принципів боротьби з корупцією”, одним із принципів якої є “заохочення прийняття обраними представниками [депутатами – ред.] кодексів поведінки та запровадження правил фінансування політичних партій і виборчих кампаній, які б стримували корупцію”. Див.: Resolution (97) 24 of the Committee of Ministers of the Council of Europe On the twenty guiding principles for the fight against corruption. (Adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997 at the 101st session of the Committee of Ministers). – Офіційний сайт Ради Європи, <http://www.coe.int>

² Див.: *Octopus Interface conference on Corruption and democracy*. [Матеріали конференції на тему “Корупція і демократія”] – Рада Європи, Страсбург, 20-21 листопада 2006р., офіційний сайт Ради Європи.

³ Див.: Стан і тенденції розвитку багатопартійності в Україні: Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2001, №12, с.23-25.

⁴ Див.: *Вибори-2006: умови, суб'єкти, наслідки*: Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2005, №10, с.20-21.

⁵ Станом на 11 листопада 2009р., в Україні зареєстровано 172 політичні партії, з них 12 – у 2009р. Див.: Офіційний сайт Міністерства юстиції України, <http://www.minjust.gov.ua>

⁶ Див., наприклад: Яценюк отримав партію. – Інтернет-видання “Українська правда”, 27 жовтня 2009р., <http://www.pravda.com.ua>; Соратник Януковича каже, що не можна заборонити продаж партій. – Там само, 29 квітня 2009р.

До проявів політичної корупції можна віднести й вихід народних депутатів з політичних сил, за списками яких вони були обрані (а отже – отримали мандат завдяки підтримці виборцями їх передвиборних програм), без формального виходу з їх фракцій (що дозволяє зберегти депутатський мандат), і створення ними власних партій, які не були учасниками виборів і, відповідно, не мають права бути представленими в Парламенті⁷.

Таким чином, значна частка політичних партій в Україні від початку створюється в умовах політичної корупції і для досягнення відповідної мети. Надалі це поширюється на повсякденну діяльність партійних структур і зумовлює не лише їх відкритість до проявів політичної корупції, але й часто робить участь у політично корупційних схемах єдиною можливою умовою їх існування.

Непрозорість фінансування діяльності партій, критична залежність від донорів, у т.ч. крупних ФПГ. Зростання впливу фінансів на політику є не лише українською, але й загальноєвропейською тенденцією⁸. В Україні партії є вразливими до використання корупційних засобів у фінансуванні через ряд причин, зокрема:

- неможливість повноцінного фінансування діяльності лише за рахунок членських внесків;
- відсутність державного фінансування статутної діяльності партій;
- відсутність дієвих механізмів контролю (державного і громадського) над партійними фінансами.

Положення про сплату членських внесків членами партій містяться у статутах усіх провідних парламентських партій України. Водночас, за експертними оцінками, членські внески не є головним джерелом їх фінансування⁹. Однією з причин цього є невідповідність витрат, необхідних для забезпечення повноцінної діяльності партії, і рівня доходів переважної більшості громадян¹⁰.

Державне фінансування статутної діяльності партій, не пов'язаної з їх участю у виборах, було законодавчо закріплене в листопаді 2003р., однак, досі не запроваджене¹¹. Державна підтримка діяльності партій здійснюється лише у формі відшкодування витрат, пов'язаних з фінансуванням їх передвиборної агітації, яке, за умов постійного зростання вартості виборчих кампаній, не відповідає реальним витратам.

Законодавство України щодо забезпечення прозорості фінансування партій є недосконалим і не дає можливості визначити джерела такого фінансування, його обсяги та напрями використання, а також не забезпечує доступність цієї інформації для громадськості¹². Зокрема, ЗМІ неодноразово повідомляли про практику оплати політичними партіями і блоками участі громадян у масових акціях на їх підтримку, яка здійснювалася готівкою¹³. Однак, жодна така інформація не стала приводом для її перевірки органами, уповноваженими здійснювати контроль виконання законодавства про політичні партії в Україні¹⁴.

Загалом, партії не демонструють прагнення до прозорості партійних фінансів, переважна більшість з них (за невеликим винятком¹⁵) не дотримуються вимог законодавства про щорічне оприлюднення в загальнодержавних ЗМІ звітів про фінанси та майно, але не несуть за це відповідальності.

Зазначені чинники зумовлюють залежність партій від “донорів” – як правило, крупних ФПГ. Аналіз виборчих списків провідних політичних партій і блоків перед парламентськими виборами 2007р. засвідчує присутність у них керівників чи представників усіх потужних українських ФПГ. За оцінками ЗМІ, “кожен з трьох лідерів парламентської кампанії – Партія регіонів, Блок “Наша Україна – Народна самооборона” і БЮТ – мають мінімум одного спонсора-мільярдера та низку меценатів з капіталом понад \$300 млн.”¹⁶ Про участь у фінансуванні політичних партій і блоків заявляли й самі представники великого бізнесу¹⁷. При цьому, кошти могли вкладатись як в одну

⁷ Наприклад, створення політичної партії “Єдиний Центр”, членами депутатської групи якої стали народні депутати, обрані за списками Блоку НУНС.

⁸ Так, в одному з видань Ради Європи йдеться: “Громадяни європейських демократій сьогодні висловлюють дедалі більше занепокоєння небажаним впливом грошей на прийняття політичних рішень і корупційними практиками, пов'язаними з політичними партіями... Оскільки останні є суттєвим елементом плюралістичних демократій, поступова втрата ними незалежності є серйозною і тривожною ситуацією”. Див.: Ingrid van Biezen “Financing political parties and election campaigns”. – Офіційний сайт Ради Європи.

⁹ За оцінками представників Комітету виборців України, членські внески мають відносно помітне значення лише для КПУ, де вони реально збираються і покривають “якщо не половину, то 10-15% витрат місцевих організацій”. Див.: Інтерв'ю голови КВУ І.Попова газеті “Дело”: В Україні немає партій, що існують на членські внески. – Інтернет-видання “Українська правда”, 12 січня 2007р.

¹⁰ За підрахунками одного з вітчизняних партійних лідерів, місячні витрати на утримання “середньої” політичної партії становлять \$250 тис. Див.: Інтернет-конференція О.Кужель 28 вересня 2007р. – Портал інформаційного агентства “Ліга бізнес-інформ”, <http://www.liga.net>

¹¹ Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням фінансування політичних партій в Україні”. Положення про фінансування фактично скасоване Законом “Про Державний бюджет України на 2008р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України”, згодом – формально відновлене рішеннями Конституційного Суду України (травень 2008р.), проте фактично не розпочалося, оскільки відповідні норми Закону втратили чинність.

¹² Докладно див.: Чебаненко О., Ковриженко Д. Ефективність політичних партій: проблеми та перспективи. – Парламент, 2007, №1, с.16-21.

¹³ Див., наприклад: “Блакитний майдан” оцінили в \$73 млн. – Інтернет-видання “Українська правда”, 30 травня 2007р.; Чем ближе к Киеву, тем оплата за митинг ПР дешевле. – Інтернет-видання “Вовремя.info”, 3 квітня 2009р., <http://vovremya.info>. Див. також інформацію сайтів з працевлаштування, наприклад: <http://jooble.com.ua>, Rabota.ria.ua, rabotaslando.com.ua та ін.

¹⁴ За словами народного депутата України В.Шемчука: “Міністерство юстиції не проводить таких перевірок, а Генеральна прокуратура, відповідно до чинного законодавства, не має права проводити такі перевірки без якихось сигналів”. Див.: Самар В. Партійні тумбочки. – Дзеркало тижня, 17 жовтня 2009р., <http://www.dt.ua>

¹⁵ Лише у прес-службі партії “Наша Україна” заявили: “Ми здійснюємо розрахунки відкрито і сплачуємо внески до Пенсійного та інших фондів і податок на доходи фізичних осіб. Загальна сума таких платежів... складає щомісяця понад 1,2 млн. грн. Наші працівники отримують легальну заробітну платню на банківські картки”. Див.: Організація “Нашої України” заборгували зарплати на суму понад 20 млн. грн. – Інформаційна агенція “Голос UA”, 17 вересня 2009р., <http://www.golosua.com>

¹⁶ Миллионерам достанется четверть следующей Рады. – Дело, 9 сентября 2007г., <http://delo.ua>

¹⁷ Див. наприклад: Найем М., Лещенко С. Ігор Коломойський: “Якщо президентом стане Тимошенко, я бачу себе в еміграції”. – Інтернет-видання “Українська правда”, 28 березня 2008р.

партію чи блок, так і в різні, навіть конкуруючі політичні сили, з метою диверсифікації ризиків¹⁸.

З 14 громадян України, які потрапили до рейтингу найбагатших людей Центральної і Східної Європи за версією польського журналу *Wprost* у 2006р., семеро стали депутатами Верховної Ради України V скликання (обрані за списками чотирьох з шести політичних сил, що подолали виборчий бар'єр)¹⁹. З 24 українців, які потрапили до цього рейтингу у 2007р., – семеро стали депутатами Верховної Ради VI скликання (обрані за списками ПР і БЮТ).

Наведені факти є безпосереднім свідченням “олігархізації” партійної політики в Україні.

Порушення законодавчих норм щодо фінансування виборчих кампаній, його непрозорість²⁰. Чинне законодавство України про фінансування виборчих кампаній має вади, що уможливають прояви політичної корупції в діяльності суб'єктів виборчого процесу – кандидатів на виборні посади, політичних партій і блоків.

Насамперед, це стосується фактичної заборони здійснення внесків до виборчих фондів юридичними особами (при тому, що існують можливості використання таких коштів у виборчих кампаніях)²¹; а також відсутності:

- обмежень на кількість внесків і суму перерахувань до виборчого фонду від однієї фізичної особи²²;
- чіткого визначення напрямів використання коштів виборчих фондів;
- норм, що встановлюють чіткий облік фактичних видатків у період виборчої кампанії (а не лише видатків, здійснених з виборчих фондів);
- дієвих механізмів обліку та контролю законності використання коштів у виборчих кампаніях, адекватних і дієвих санкцій за порушення відповідних норм;
- ефективних засобів забезпечення прозорості фінансування виборчих кампаній, фінансової звітності²³.

Відповідно, найбільш суттєвими проявами політичної корупції у фінансуванні виборчих кампаній в Україні є:

- використання на фінансування кампаній коштів поза межами виборчих фондів, порушення встановленого порядку здійснення витрат (оплата готівкою тощо);
- порушення законодавства щодо джерел фінансування виборчих кампаній, в т.ч. їх фінансування суб'єктами, яким це законодавчо заборонено (наприклад, фізичним особам – не громадянам України);
- подання та оприлюднення завідомо недостовірних відомостей про витрати.

За висновками неурядових організацій України, що здійснюють моніторинг виборчих кампаній, у 2002-2006рр. постійно відзначалося перевищення фактичних витрат кандидатів, політичних партій (блоків) над задекларованими витратами²⁴. За даними ЦВК, виборчий фонд політичних партій і блоків, які брали участь у дострокових парламентських виборах 2007р., складав 581,4 млн. грн., тоді як за оцінками експертів, реальні витрати учасників виборчої кампанії сягнули близько 2 млрд. грн.²⁵

Крім того, вибори в Україні з кожним роком дорожчають. Так, якщо у 2006р. обсяг відшкодування коштів виборчих фондів за рахунок держбюджету склав 126 млн. грн., то за коротшій за часом виборчу кампанію 2007р. – в півтора рази більше (186 млн. грн.)²⁶.

Отже, очевидно є та обставина, що лише частина витрат партій і блоків здійснюється з їх виборчих фондів. Інші можуть здійснюватися з поточного рахунку партії, рахунків її місцевих організацій, з рахунків сторонніх структур або й “чорною готівкою”. Джерелами фінансування є крупні ФПГ і представники великого бізнесу, а порядок сум, спрямованих ними на фінансування виборчих кампаній, вимірюється десятками мільйонів доларів США²⁷.

Іншим проявом політичної корупції є фінансування виборчих кампаній іноземними суб'єктами (юридичними та/або фізичними особами), що прямо заборонено чинним законодавством²⁸ – як і фінансування поточної діяльності партій²⁹. Інформація про таке фінансування неодноразово оприлюднювалася у ЗМІ – але жодних юридичних наслідків для згаданих суб'єктів не мала, оскільки не бралася до відома та не перевірялася відповідними державними органами. Водночас, на думку

¹⁸ Там само.

¹⁹ 100 самых богатых людей Центральной и Восточной Европы. – *Wprost*, 6-9 сентября 2006г., с.8.

²⁰ Про корупційні ризики виборчого процесу див.: Корупція в Україні. Звіт за результатами Українсько-Канадського проекту сприяння доброчесності. – Інститут прикладних гуманітарних досліджень, 2004. Архів Центру Разумкова.

²¹ Так, Закон “Про вибори народних депутатів України” забороняє фінансування виборчих фондів політичних партій і блоків юридичними особами (ч.2 ст.53). Однак, він же передбачає можливість перерахування до виборчих фондів власних коштів партії (блоку), які не обмежуються ні за сумою, ні за кількістю перерахувань, і можуть, згідно з нормами Закону “Про політичні партії” формуватися за рахунок внесків юридичних осіб.

²² Стосується Закону “Про вибори Президента України”.

²³ Докладно див.: Технічний документ – експертний висновок щодо фінансування політичних партій та виборчих кампаній в Україні: пропозиції щодо подальшого реформування. Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC), 2008р., с.23.

²⁴ Див., зокрема, звіти за результатами проекту громадського моніторингу фінансування виборчих кампаній 2002р., 2006р. та моніторингу політичної реклами виборчої кампанії 2004р. – Сайт Корпорації “Свобода вибору”, www.coalition.org.ua

²⁵ Див.: Парламентські вибори-2007 стали найдорожчими в історії України. – Інтернет-видання *Newsru.ua*, <http://newsru.ua>

²⁶ Технічний документ – експертний висновок щодо фінансування політичних партій та виборчих кампаній в Україні..., с.23.

²⁷ Так, І.Коломойський заявив, що виборчі кампанії 2006р. і 2007р. йому особисто обійшлися у близько \$40 млн. Див.: Найем М., Лещенко С. Ігор Коломойський: “Якщо президентом стане Тимошенко, я бачу себе в еміграції”. Інший відомий політик і бізнесмен Д.Жванія оцінив свої витрати на виборчу кампанію “Нашої України” 2002р. в \$9-10 млн. Див.: Лещенко С. Давид Жванія: Ющенко забили все уши разговорами о покушении. – Інтернет-видання “Українська правда”, 7 липня 2008р.

²⁸ Про цей та інші аспекти зовнішнього впливу на вибори в Україні див.: Зовнішній фактор на президентських виборах-2004: Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2004, №5, с.2-35.

²⁹ Див., наприклад: Березовский назвал “оранжевую” революцию самой лучшей его инвестицией. – Інтернет-видання “Кореспондент.net”, 22 листопада 2006р., <http://korrespondent.net>; Иванов Л. Хотят ли “русские” бабла...История одной политической сделки. – Інтернет-видання “Обком”, 25 вересня 2009р., <http://www.obkom.net.ua>; Климович С. Почему убили Курочкина? – Інтернет-видання “Подробности”, 28 березня 2007р., <http://podrobnosti.ua>

заступника голови ЦВК А.Магери, механізми протидії фінансуванню виборів із-за кордону є – “якщо буде бажання займатися такою протидією”³⁰.

Подібним чином виглядає ситуація з використанням у виборчих кампаніях коштів держбюджету, що може розглядатися також і як форма використання адміністративного ресурсу. Відповідна інформація, як правило, з'являється у ЗМІ під час виборчих кампаній, переважно у формі звинувачень опозиційними політиками їх опонентів, які перебувають при владі³¹, а також після виборів – у “спогадах” окремих учасників виборчих кампаній³². Однак, і ця інформація не стає предметом перевірки та підставою для притягнення винних до відповідальності.

Корупція у процесі формування виборчих списків (безпосередня купівля-продаж місць у виборчих списках, “політичне хабарництво”). Чинне законодавство про вибори за списками політичних партій (блоків), уможливило такий прояв політичної корупції, як внесення до виборчих списків певних осіб (їх родичів) за відшкодування або у грошовій формі (“купівля-продаж місць”), або у формі зобов'язань лояльності (“політичне хабарництво”)³³.

Такий стан справ спричиняє віднесення повноважень з формування виборчих списків і черговості в них кандидатів до прерогативи з'їздів (зборів, конференцій) політичних партій (блоків), а також “жорстка” фіксація порядку кандидатів (закриті списки) та позбавлення виборців можливостей впливати на цей порядок шляхом голосування³⁴.

Цій темі присвячено значну кількість публікацій у ЗМІ, в т.ч. таких, де джерелами повідомлень є самі політики. Так, один із лідерів КПУ А.Мартинюк заявив, що “60-те місце у списку одного з блоків коштувало \$5 млн. Можна уявити, скільки тоді коштувало 30-е місце у блоці”³⁵. За даними ЗМІ, на виборах 2006р. у списку Партії регіонів можна було купити місце у “прохідній” частині за \$5 млн., у “зоні ризику” – \$3 млн.³⁶ Мотиви “інвестування” в депутатський мандат докладно характеризують окремі народні депутати попередніх скликань³⁷.

Система купівлі-продажу місць діє і на місцевих виборах. На них, за оцінками ЗМІ, вартість місця у списку становила у 2006р. до міськради – \$15-30 тис., до обласної ради – \$30-70 тис., до Київради – \$150-300 тис.³⁸

Таким чином, “купівля-продаж” місць у виборчих списках є загальновідомим фактом. Зокрема, за даними соціологічного опитування Центру Разумкова, про такі факти чули переважна більшість (майже 73%)

громадян. Водночас, боротьба з цим явищем значно ускладнюється наступним: *по-перше*, відповідні факти надзвичайно важко довести; *по-друге*, зазначене явище може бути “замаскованим” під цілком легальне фінансування виборчої кампанії; *по-третє* – це явище поширене практично в усіх партіях (блоках) і сприймається в партійному середовищі як цілком нормальна практика.

Використання технологій підкупу виборців. Підкуп виборців є очевидним проявом політичної корупції, оскільки передбачає вплив на волевиявлення громадян з метою стимулювання його здійснення у спосіб, що сприятиме здобуттю (утриманню) влади певною політичною силою або її кандидатом³⁹.

Підкуп є багатомірним за проявами та технологіями. При цьому, з розгляду відразу можна вилучити “простий” підкуп – за якого в обмін на “голос” виборець отримує гроші, майно або певні послуги безкоштовно, що кваліфікується чинним законодавством як злочин. Такі схеми досить широко використовувалися в Україні на виборах різного рівня (найбільш виразний приклад – позачергові вибори Київського міського голови у травні 2008р.)⁴⁰.

Більш проблемними для кваліфікації як політично корупційних дій є інші форми передвиборної активності політичних сил. Ідеться про: зміст передвиборних програм і питому вагу в них соціальних обіцянок; використання посадовими особами – керівниками органів влади та органів місцевого самоврядування публічних ресурсів з метою підвищення популярності політичної сили, яку вони представляють.

Проблема полягає в тому, що ці дії формально не порушують закон – існують чіткі обмеження щодо змісту передвиборних програм, які, однак, не поширюються на характер та обсяг соціальних обіцянок, які в них мстяться. Цілком законною може бути й діяльність згаданих суб'єктів органів влади та органів місцевого самоврядування. Водночас, спрямованість їх дій може мати політично корупційний характер.

Так, виборчі програми політичних партій (блоків) у кампанії позачергових виборів 2007р. можна охарактеризувати як “перегони соціальних зобов'язань”. Наприклад, програма БЮТ передбачала підвищення виплат у зв'язку з народженням першої дитини до 12 тис. грн., другої – 25 тис., третьої і наступних – до 50 тис. грн. У програмі ПР передбачалося спрямувати 1 млрд. грн. на будівництво житла для молодих спеціалістів і безкоштовне надання житла працівникам бюджетної сфери за умови укладення

³⁰ Див.: Магера: Без ухвалення бюджету-2010 виборів взагалі не буде. – Інтернет-видання “Український бізнес-ресурс” 9 жовтня 2009р., <http://ubr.ua>

³¹ Див., наприклад: “Регіони” звинувачують Тимошенко у підкупі виборців. – Інтернет-видання “Українська правда”, 13 листопада 2009р.

³² Див., зокрема: Лещенко С. Тарас Чорновіл: Янукович нікого по морді не бив, але цей імідж використовував по-максимуму. – Інтернет-видання “Українська правда”, 16 листопада 2009р.

³³ У цій доповіді не розглядається таке явище, як вплив партійного керівництва на склад депутатського корпусу з метою забезпечення стабільності його лідерських позицій, оскільки воно стосується скоріше проблем розвитку внутрішньопартійної демократії.

³⁴ Див. ст.57 Закону “Про вибори народних депутатів України”, ст.34 Закону “Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”.

³⁵ Адам Мартинюк: “60-е місце в избирательном списке одного из блоков стоило пять миллионов долларов”. – Факты, 21 февраля 2007г., с.4.

³⁶ Чаленко А. \$5 млн. за значок депутата. – Сегодня, 3 июля 2007г.

³⁷ Див., зокрема: Кульчинський Р. За ціною не постояли. – Контракти, 2006, №14, с.16.; Сиротюк Ю. Верховна Рада України VI скликання: проблеми функціонування парламентаризму в Україні. – Інтернет-ресурс “Депутат” 7 листопада 2007р., <http://www.deputat.org.ua>

³⁸ Шурхало Д. Из грязи в князи. – Власть денег, 2007, №24, с.14.

³⁹ Слід зазначити, що таке явище є досить поширеним і серед розвинутих демократичних країн. Зокрема, західні дослідники наводять приклад Італії, де “партійні боси намагаються завоювати голоси виборців не лише за допомогою коштів, виділених на проведення виборчої кампанії, а й шляхом мобілізації державних ресурсів, протегування під час прийому на роботу та надання інших видів державних пільг заради створення мережі взаємних зобов'язань”. Див.: Роуз-Екертман С. Корупція та урядування. Причини, наслідки та зміни. – Київ, 2004, с.153.

⁴⁰ Див., наприклад: БЮТ розповів як купуються голоси. – Інтернет-видання “Українська правда”, 2 червня 2008р.

трудового контракту на 20 років. Блок НУНС обіцяв підвищення середньої зарплати до 2 100 грн. тощо⁴¹. В цілому, за підрахунками експертів, на виконання соціальних зобов'язань КПУ необхідно було б додатково 290 млрд. грн., ПР – до 200 млрд., Блоку Литвина – 190 млрд., БЮТ і НУНС – по 100 млрд. грн.⁴²

Подібні зобов'язання можна оцінювати під двома кутами зору. Якщо партія (блок) свідомо того, що її зобов'язання не можуть бути реалізовані, то очевидно, що тут є ознаки політичної корупції, оскільки вона фактично вводить виборців в оману.

Якщо ж партія (блок) має реальні шанси на здобуття влади і свідомо того, що їй доведеться нести відповідальність за взяті на себе зобов'язання, а тому – намагатися їх виконати, то може йтися про політичний ризик (або політичний авантюризм, якщо реалізація передвиборних зобов'язань може містити ризик для ситуації у країні (наприклад, значно збільшити дефіцит бюджету⁴³).

Дії посадових осіб органів влади та органів місцевого самоврядування, спрямовані на здобуття прихильності громадян напередодні виборів, так само важко кваліфікувати з точки зору їх корупційності. В сенсі законності вони не є зловживанням владою, в сенсі спрямованості – не суперечать інтересам суспільства (громади). Проте, ознаками корупції в них можуть вважатися: (1) наявність особистої зацікавленості посадової особи у збереженні владних повноважень після виборів; (2) використання одним із суб'єктів владних повноважень, що підриває принцип рівності учасників виборів. Зокрема, позачергові вибори 2008р. в Києві дали підстави для висновку, що перемога Л.Черновецького та його блоку – результат цілеспрямованої “роботи” з їх вибором – громадянами з низьким рівнем доходів, для яких була створена ефективна система адресної соціальної підтримки⁴⁴.

Використання адміністративного ресурсу. Використання адміністративного ресурсу може бути визначено як “вплив посадових осіб з використанням їх владних повноважень на розвиток політичного процесу в Україні, зокрема, на перебіг, результати та інші складові виборчого процесу з метою збереження влади”⁴⁵.

Різні форми такого використання були притаманні практично всім виборам в Україні з моменту набуття нею незалежності. Однак, його масштаби постійно зростали й досягли найвищої позначки на президентських виборах 2004р. Безпосереднім свідченням цього є сам факт масового протесту громадян України проти фальсифікації результатів II туру голосування під час президентських виборів-2004⁴⁶. Певні прояви застосування адміністративного ресурсу спостерігались (у значно менших масштабах і децентралізований формі) і під час виборів 2006р. і 2007р.

Технології використання адміністративного ресурсу на виборах різних рівнів досить ґрунтовно досліджені⁴⁷. За відповідні порушення виборчого законодавства в Україні передбачена адміністративна чи кримінальна відповідальність, а самі порушення можуть бути досить чітко кваліфіковані, що уможливорює боротьбу з ними.

Однак, результативність такої боротьби значною мірою залежить від політичної волі вищого політичного керівництва. Тут постає інша проблема, яка сама по собі може бути свідченням політичної корупції і полягає в тому, що відповідальність за порушення (якщо вона настає), несуть виконавці найнижчого рівня. Замовники та організатори фальсифікаційних схем залишаються невідомими, до відповідальності не притягаються або встигають вчасно її уникнути (вийхати за кордон, іноді – навіть отримати іноземне громадянство)⁴⁸.

Так, протягом перших 100 днів після інаугурації В.Ющенка Генпрокуратура порушила 388 кримінальних справ щодо фальсифікації виборів 2004р. Проте, як виявилось, більшість притягнутих до відповідальності були виконавцями або “замовниками” правопорушень нижчого рівня – керівниками окружних чи дільничних виборчих комісій, працівниками місцевих державних адміністрацій чи їх підрозділів, органів місцевого самоврядування та ін.⁴⁹ Попри особисті звернення Президента до Генпрокуратури⁵⁰, залишилися “офіційно” не виявленими та уникли покарання⁵¹ замовники та учасники фальсифікацій на найвищому рівні (хоч інформація про них була поширена через ЗМІ)⁵².

⁴¹ Див.: Програми політичних партій і блоків - учасників виборів 2007р. – Офіційний сайт Центральної виборчої комісії, <http://www.cvk.gov.ua>

⁴² Україна в 2007р.: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку. Експертна доповідь. – Київ, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, 2007, с.31.

⁴³ Так, реалізація обіцянки БЮТ, зазначеної в Угоді про створення коаліції демократичних сил у Верховній Раді України VI скликання, про виплату протягом двох років громадянам України компенсацій знецінення вкладів у колишньому Ощадбанку, на думку експертів, містила ризик збільшення інфляційного тиску, що повною мірою підтвердилося. Див.: 100 днів діяльності української влади в новому форматі. Оцінка дій в контексті дотримання демократичних цінностей. – Національна безпека і оборона, 2008, №2, с.59.

⁴⁴ Див., наприклад: Гасанова І., Калиновська Е., Волошин О. Непобедимые пенсионеры. – Експерт, 2008р., №22, <http://www.expert.ua>

⁴⁵ Див.: Політичні партії України напередодні парламентських виборів..., с.33.

⁴⁶ За оцінками впливового західного видання, президентські вибори в Україні 2004р. посіли четверту позицію в рейтингу 10 найбільш нечесних виборів у світі, а Помаранчева революція була названа реакцією на корупцію у процесі виборів. Див.: *The 10 most corrupt elections*. – Timesonline, June 30, 2008, <http://timesonline.typepad.com/>

⁴⁷ Див.: Політичні партії України напередодні парламентських виборів..., с.38-47; Україна, 2004 рік: перебіг президентської кампанії очима громадян. – Національна безпека і оборона, 2004, №10, с.13-18.

⁴⁸ Див., наприклад: Луценко заявляет, что Бакай имеет украинское гражданство, но не исключает и второго гражданства. – Интерфакс-Украина, 11 мая 2005г.

⁴⁹ За даними МВС, серед 319 встановлених організаторів фальсифікації виборів дві особи – заступники голів облдержадміністрацій; 20 – посадовці райдержадміністрацій; понад 70 – керівники територіальних і дільничних виборчих комісій; понад 200 – члени виборчих комісій. Див.: Міліція виявила понад 5,5 тисяч фактів зловживань із відкріпними посвідченнями під час виборів-2004. – УНІАН, 8 грудня 2005р.

⁵⁰ Див.: Ющенко просит доложить ему лично о виновных в махинациях с транзитным сервером и в драке перед ЦИКом. – Интерфакс-Украина, 5 декабря 2005г.

⁵¹ Натомість, особи, які згадувались у контексті фальсифікації виборів 2004р., пізніше стали народними депутатами України, зайняли відповідальні посади в системі виконавчої влади, отримали державні нагороди та ін.

⁵² Зокрема, за словами тодішнього Генпрокурора С.Піскуна, слідство не довело жодного епізоду фальсифікації виборів членами ЦВК, були закриті кримінальні справи проти деяких керівників ОДА, які особисто брали участь в організації фальсифікацій, і т.ін. Див.: Піскун намерен установить фальсификаторов дела Колесникова. – Интерфакс-Украина, 5 декабря 2005г.; Піскун стверджує, що слідство не має підстав для притягнення колишніх членів ЦВК до відповідальності. – УНІАН, 5 грудня 2005р.; Генпрокуратура намерена закрыть дело в отношении Щербаня. – Интерфакс-Украина, 26 лютого 2006р.

Такі факти стимулюють поширення в суспільстві думок про виправданість використання владою адміністративного ресурсу під час виборів, про політичний, а не правовий характер притягнення винних до відповідальності. Загалом, це створює сприятливий ґрунт для поширення відповідних проявів у майбутніх виборчих кампаніях.

У цілому, всі згадані вище прояви політичної корупції в діяльності політичних партій та у виборчому процесі стимулюють її подальший розвиток. У політичному середовищі створюється атмосфера повної безкарності за правопорушення; у громадян формується відчуття «двох реальностей» стосовно виборчого процесу – «віртуальної», визначеної законодавством, і реальної, за якою дійсно відбуваються виборчі кампанії. Своєю чергою, це сприяє зростанню недовіри громадян як до засобів формування влади (партій і виборів), так і до її інститутів – відповідно знижуючи рівень їх суспільної легітимності.

2.2. ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Як зазначалося вище, після конституційної реформи значно розширився обсяг повноважень Верховної Ради, зріс ступінь її самостійності⁵³. Це робить діяльність Парламенту головною ареною зіткнення і засобом реалізації інтересів політичних сил і ФПГ, що в поєднанні з характером виборчого процесу зумовлює відкритість вищого представницького органу держави до політичної корупції.

Водночас, специфіка політичної корупції як явища не дає можливості чітко кваліфікувати певні дії чи наміри політичних сил як політично корупційні, а лише припускати наявність у них політично корупційних мотивів (насамперед, такого мотиву, як отримання/збереження/розширення влади з метою наступного її використання у власних інтересах).

Політично корупційні прояви в організації роботи Парламенту

Структурні передумови політичної корупції у Верховній Раді. З огляду на відзначені вище особливості природи більшості політичних партій в Україні (в т.ч. представлених у Парламенті), а також на специфіку виборчої системи, за якої процеси формування списків кандидатів у депутати є підконтрольним як формальному керівництву партії, так і їх фінансовим донорам, структура депутатських фракцій Верховної Ради набуває певних особливостей.

Її характерною ознакою є зростання серед новобраних депутатів частки осіб, які належать до безпосередньої «сфери впливу» певних керівників ФПГ (які не обов'язково є народними депутатами): обслуговуючого персоналу (секретарів, помічників та ін.) і працівників (різного рівня) підконтрольних чи пов'язаних з ФПГ підприємств та організацій. Певною мірою це нагадує «васальну» залежність, оскільки вона ґрунтується як на залежності матеріального характеру, так і на «почутті обов'язку» депутатів перед колегами або особами, не присутніми в Парламенті⁵⁴.

Як свідчить порівняльний аналіз складу депутатського корпусу Верховної Ради, частка в ньому згаданої категорії осіб значно зросла між IV і V скликаннями – коли відбувся перехід до пропорційної виборчої системи⁵⁵.

За таких умов, структура депутатських фракцій набуває фрагментованого вигляду, коли навколо кожного з «лідерів» формується група контрольованих ним депутатів, які голосують відповідно до позиції лідера. При цьому, в різних фракціях відповідні центри впливу більшою чи меншою мірою контролюються офіційним (політичним) лідером фракції. Таким чином, реальними суб'єктами впливу на законодавчий процес є кілька осіб (десятків осіб), які контролюють волевиявлення відповідних груп депутатів. Така «неформальна» структура Парламенту існує поруч з «формальною», фракційною, але саме вона реально визначає результати голосування⁵⁶.

Внаслідок цього структура Парламенту виявляється відділеною від виборців двома опосередкованими ланками: політичними партіями (блоками) та бізнес-структурами, які контролюють групи депутатів. Відповідно, це робить Верховну Раду органом, що відбиває інтереси не стільки соціальних груп українського суспільства, скільки тих суб'єктів, які впливають на формування її персонального складу.

Це явище саме по собі є проявом політичної корупції. Крім того, воно створює передумови для інших її проявів, через підміну у значній частині народних депутатів волі виборців як головного мотиву діяльності волею структур чи осіб, яким вони зобов'язані своєю присутністю в Парламенті.

Вплив на політичну структуру Верховної Ради. Конституцією України передбачено формування у Верховній Раді коаліції депутатських фракцій, участь у якій надає політичній силі можливість доступу до всієї повноти владних повноважень. Це робить процес формування коаліції вразливим до політичної корупції.

Намагання зацікавлених політичних сил використати недосконалість конституційних положень про формування коаліції стало головною причиною дострокового припинення повноважень Верховної Ради V скликання і призначення позачергових парламентських виборів.

Найбільш очевидними проявами політичної корупції в цей період діяльності Парламенту були:

- створення відповідної нормативної бази, яка дозволяла реалізовувати поставлене політичне завдання (збільшення чисельності коаліції);
- «стимулювання» народних депутатів до переходу до складу коаліції.

Зокрема, до Регламенту Верховної Ради були внесені зміни, які дозволяли входити до неї «індивідуальним депутатам», хоч у Конституції чітко зафіксовано, що коаліцію формують депутатські фракції. З цієї ж

⁵³ Докладно див.: Конституційні реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2007, №1, с.21.

⁵⁴ Див., зокрема: Амчук Л. Орбіти олігархів-2006: Кого ведуть на вибори Ахметов, Суркіс, Пінчук? – Інтернет-видання «Українська правда», 13 лютого 2006р.; Власюк О. (ред.) Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки-2006. – Київ, 2006, с.42-45.

⁵⁵ Щодо оцінок якісного складу депутатського корпусу Президентом України див.: У Раді є вбивці, водії, секретарі – Ющенко. – Інтернет-видання «Українська правда», 8 листопада 2009р.

⁵⁶ Це ще раз підтверджує вторинність партій і блоків, які є *де-юре* монопольним каналом формування депутатського корпусу, порівняно із впливом ФПГ.

метою було відновлено статус “позафракційних” депутатів для тих, кого було виключено з їх фракцій⁵⁷.

Технологія “мотивації” переходу до складу коаліції передбачала методи як заохочення (посади в органах виконавчої влади⁵⁸; грошові виплати⁵⁹), так і тиску (насамперед, на бізнес), оскільки контроль над виконавчою владою на той час був у руках представників антикризової коаліції⁶⁰.

Корупційні впливи у процесі формування політичної структури спостерігались і в Парламенті VI скликання. Зокрема, за свідченнями депутатів від БЮТ, їм пропонували від \$10 млн. до \$20 млн. за зрив домовленостей про створення коаліції з НУНС⁶¹. Своєю чергою, на адресу БЮТ лунали звинувачення з боку представників Блоку Литвина про те, що їх “переманювали” в коаліцію в обмін на посади⁶².

З огляду на конституційну норму щодо формування парламентської коаліції депутатськими фракціями, об'єктом політично корупційних впливів іноді стає питання обрання чи зміни керівництва певної фракції. Останній за часом приклад – події навколо спроби зміни керівництва фракції НУНС⁶³.

Крім корупційних впливів на народних депутатів з метою зміни структури коаліції, у Верховній Раді досить поширеною є практика створення ситуативної “більшості” для розгляду політично важливих питань, зокрема кадрових.

У лютому 2009р., напередодні розгляду за їх ініціативою питання про відповідальність Кабінету Міністрів, представники ПР заявляли, що ведуть переговори про підтримку не лише з опозиційною фракцією КПУ, але й з депутатами “Єдиного центру” та частиною депутатів від НУНС, які належали до складу коаліції⁶⁴. Досить показово, що так само ПР діяла й під час попередньої спроби змістити Уряд Ю.Тимошенка в липні 2008р. Після невдалої спроби, спричиненої відмовою КПУ голосувати за відставку, попри попередню згоду, ПР звинуватила КПУ в політичній корупції⁶⁵, а її представник навіть закликав Президента “блискавично відреагувати” на відповідні факти⁶⁶. З іншого боку, за інформацією ЗМІ, БЮТ “стимулював” фракцію КПУ не підтримувати відставку Уряду шляхом задоволення її певних кадрових інтересів⁶⁷.

Оскільки у згаданих випадках відбувається “стимулювання” депутатів шляхом надання їм певних персональних переваг, то йдеться саме про політичну корупцію, де одна сторона (та, що пропонує) переслідує цілі здобуття чи збереження влади, а інша (та, що отримує) сприяє їй у цьому, використовуючи надані громадянами повноваження.

Однак, *по-перше*, наявність “механізмів стимулювання” практично неможливо довести, а відповідні дії депутатів можуть бути обґрунтовані “ідейними мотивами”. *По-друге*, як свідчить досвід, до таких методів вдаються різні парламентські сили, тому на заваді розслідуванню можуть стати корпоративна солідарність парламентарів і негласні парламентські “правила гри”.

Не дивно, що підкуп народних депутатів, про який неодноразово заявляли самі представники депутатського корпусу, жодного разу не був доведений. 25 липня 2006р. у Верховній Раді була створена Тимчасова слідча комісія з питань розслідування звинувачень у підкупі народних депутатів України. Однак, її діяльність не дала жодних результатів. Можливими причинами цього, крім згаданих вище, може бути те, що її члени зверталися з питаннями саме до осіб, згаданих як учасники схем підкупу⁶⁸, а також позиція правоохоронних органів та інших структур⁶⁹. Такий результат є характерним і для інших парламентських слідчих комісій, які свого часу мали розслідувати факти корупції в Парламенті.

Порушення принципу особистого голосування депутатів. Згідно із ст.85 Конституції, “голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народним депутатом особисто”. Однак, ця норма Конституції порушується практично кожного дня, коли у Верховній Раді відбуваються пленарні засідання, які транслюються у прямому телевізійному ефірі і свідками яких є громадяни України.

Головними формами порушень є голосування членів відповідної фракції за відсутніх депутатів та збір карток для голосування уповноваженими керівниками фракцій особами з метою запобігати несанкціонованому голосуванню членів фракції (в розріз з позицією її керівництва).

⁵⁷ Постанови Верховної Ради: “Про внесення змін до статей 64-66 Регламенту Верховної Ради України” №74 від 3 серпня 2006р.; “Про внесення змін до статей 59, 61 Регламенту Верховної Ради України” №157 від 19 вересня 2006р.

⁵⁸ Зокрема, лідер ПППУ А.Кінах, будучи обраним за списком Блоку “Наша Україна”, за перехід до коаліції отримав посаду Міністра економіки в Уряді В.Януковича.

⁵⁹ За повідомленнями народних депутатів від опозиції, “ціна” зміни позиції лідера СПУ О.Мороза становила \$300 млн., за індивідуальний перехід депутата платили \$3-7 млн., при цьому на ці цілі могли бути використані й бюджетні кошти. Див.: СПУ рекомендує представнику БЮТ Ляшку вибачитися перед депутатами, яких він звинуватив у підкупі. – УНІАН, 8 серпня 2006р.; Первый вице-спикер признал, что януковичи покупают депутатов от оппозиции. – Газета по-Киевски, 29 марта 2007г.

⁶⁰ Докладно див.: Лещенко С., Найем М. Від опозиції до Януковича. Технологія поповнення більшості. – Інтернет-видання “Українська правда”, 29 березня 2007р.

⁶¹ У Тимошенка розповіли, що Регіони підняли ціну. – Інтернет-видання “Українська правда”, 26 листопада 2007р.; Бютівця сьогодні купували за 29 млн. доларів. – Там само.

⁶² БЮТ преманує в коаліцію депутатів з інших фракцій – ЗМІ. – УНІАН, 20 червня 2008р.

⁶³ Див.: Лещенко С. Заколот у НУНС: Ігор плюс Ігор мінус Юля. – Інтернет-видання “Українська правда”, 7 листопада 2009р.; Жванія: відставка Мартиненка – початок зриву виборів. – Там само.

⁶⁴ Див.: У регіоналів голосів за відставку Тимошенка поки немає. Домовляються. – Інтернет-видання “Українська правда”, 3 лютого 2009р.

⁶⁵ Саме так назвала дії КПУ представниця ПР Г.Герман. Див.: Регіони готуються повалити Тимошенка восени. – Інтернет-видання “Українська правда”, 11 липня 2008р.

⁶⁶ Партия регионов просит Ющенко молниеносно наказать продажных коммунистов. – Інтернет-видання “Обком”, 24 июля 2008г.

⁶⁷ Докладно див.: Лещенко С. Юлія Тимошенко повторює “кадрові каруселі” Віктора Януковича. – Інтернет-видання “Українська правда”, 15 квітня 2009р.

⁶⁸ Постанова Верховної Ради “Про звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування звинувачень у підкупі народних депутатів України” №188 від 22 вересня 2006р.

⁶⁹ Так, за словами голови комісії В.Борщевського, комісія офіційно направила відповідні запити до Генпрокуратури, СБУ, Служби зовнішньої розвідки. Однак, жодна з правоохоронних структур запитаної інформації не надала. Див.: ТСК не отримала від правоохоронних органів жодної інформації, що підтверджує факти підкупу депутатів. – УНІАН, 14 вересня 2006р.

Такі дії можуть вважатися проявами політичної корупції, оскільки вони перешкоджають вільному волевиявленню народних депутатів (отже – виборців, які делегували їм відповідні повноваження).

Водночас, ці порушення стали нормою парламентської діяльності. Жоден з голів Верховної Ради, за винятком А.Яценюка, не вжив заходів для їх унеможливлення. Однак запропоновані ним і встановлені технічні засоби не були введені в експлуатацію – через протидію депутатів⁷⁰.

Проблема обмеження депутатського імунітету. Ст.80 Конституції гарантує народним депутатам високий рівень депутатської недоторканності, що полягає в неможливості їх притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешту без згоди Верховної Ради. Зміст імунітету конкретизує і розширює Закон “Про статус народних депутатів України”⁷¹.

Депутатський імунітет не можна вважати проявом політичної корупції, однак за певних умов він перетворюється на корупціогенний чинник. З одного боку, він захищає депутата від переслідувань, у т.ч. за вчинення корупційних дій, з іншого – відкриває можливість для корупції у процесі надання згоди Парламенту на притягнення депутата до відповідальності (проявів “корпоративної солідарності” або навпаки, “політичної помсти”)⁷².

Міжнародні стандарти протидії корупції вимагають обмеження “імунітету від розслідування, судового переслідування та винесення судового рішення у справах, пов’язаних з корупцією, до рівня, необхідного в демократичному суспільстві”⁷³.

Скасування депутатської недоторканності і громадяни, і експерти, опитані Центром Разумкова, визнають одним з найбільш ефективних засобів боротьби з політичною корупцією⁷⁴.

На позачергових виборах до Верховної Ради практично всі політичні сили висували в передвиборних програмах гасла ліквідації чи обмеження депутатської недоторканності, що передбачає внесення змін до Конституції⁷⁵.

Протягом перших двох сесій Парламенту було кілька безрезультатних спроб ухвалити рішення з цього питання. 20 березня 2008р. Верховна Рада надіслала до Конституційного Суду проект Закону “Про внесення змін до Конституції України” (автори В.Кириленко, І.Кириленко), який передбачає повне

скасування депутатського імунітету. Однак у жовтні 2009р., Верховна Рада відхилила законопроект, натомість спрямувавши до Конституційного Суду проект, поданий представниками ПР⁷⁶.

На відміну від попереднього, він передбачає також обмеження імунітету Президента України. За оцінками експертів, відповідне рішення Верховної Ради навряд чи сприятиме реалізації завдання обмеження імунітетів з урахуванням європейських стандартів, з огляду, *по-перше*, на недосконалість формули, передбаченої для депутатської недоторканності, *по-друге*, на зрівняння депутатського і президентського імунітетів, які мають значні відмінності, *по-третє*, на сумнівну перспективу прийняття цих змін нинішнім складом Парламенту в поточній політичній ситуації.

Політично корупційні прояви в конституційному та законотворчому процесі⁷⁷

Як зазначалося вище, однією з головних відмінностей політичної корупції від бюрократичної є можливість її суб'єктів впливати на формування “правил гри”, змінюючи їх відповідно до власних цілей та інтересів.

Насамперед, це стосується Конституції як базового законодавчого акту, який Верховна Рада має повноваження змінювати, а фактично й приймати. Це робить відповідний напрям діяльності Парламенту вразливим до політично корупційних проявів.

Уразливим є також процес прийняття законодавчих актів, що вноормовують виборчий процес, статус і повноваження тих чи інших владних структур, порядок здійснення державою та її окремими інститутами певних функцій.

Ініціативи з реформування Конституції. Аналіз підходів та ініціатив парламентських політичних сил до питань реформування Конституції у 2005-2009рр.⁷⁸ підтвердив правильність висновку, що “кожна політична сила сприймає конституційний процес через призму реалізації власних, переважно короткотермінових інтересів, залежно від сьогодишнього статусу (перебування у владі чи в опозиції) та бачення власних перспектив в умовах реформованої Конституції”⁷⁹.

Зокрема, починаючи з 2005р., провідні вітчизняні політики неодноразово й суттєво змінювали погляди на зміст необхідних змін до Конституції, спосіб і терміни їх внесення⁸⁰. Водночас у ЗМІ оприлюднювалась інформація про нібито існуючі домовленості між

⁷⁰ Див.: Яценюк вимагає увімкнути модернізовану систему “Рада”, яка не дозволяє народному депутату голосувати за інших. – УНІАН, 13 липня 2009р.

⁷¹ Так, навіть за умов затримання на місці скоєння злочину найвищої тяжкості та наявності свідків, проти народного депутата не може бути порушена кримінальна справа й тим більше – здійснені будь-які процесуальні дії без згоди Верховної Ради. Це уможлиблює будь-які його дії, спрямовані на уникнення відповідальності, зокрема, виїзд за межі України та переховування від слідства.

⁷² Протягом усіх каденцій Верховної Ради нею було прийнято лише три рішення про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності та арешт народних депутатів – П.Лазаренка, М.Агафонов, В.Жердицького. Див. постанови Верховної Ради №434 від 17 лютого 1999р., №1815 від 22 червня 2000р., №2093 від 2 листопада 2000р. Щодо народного депутата В.Лозінського, звинувачуваного в тяжких злочинах, було прийнято рішення про дострокове припинення повноважень у зв'язку з його особистою заявою. Див.: Постанова Верховної Ради №1610 від 3 липня 2009р.

⁷³ Див.: Resolution (97) 24 of the Committee of Ministers of the Council of Europe On the twenty guiding principles for the fight against corruption. (Adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997 at the 101st session of the Committee of Ministers). – Офіційний сайт Ради Європи.

⁷⁴ Докладно див. результати експертного та загальнонаціональних опитувань, наведені в додатках 2 і 3 до цієї Доповіді.

⁷⁵ Ця вимога міститься в передвиборних програмах чотирьох з п'яти партій і блоків, представлених у Верховній Раді VI скликання (крім ПР).

⁷⁶ Проект Закону “Про внесення змін до Конституції України (щодо гарантій недоторканності для окремих посадових осіб)” (реєстр. №3251 від 3 жовтня 2008р.).

⁷⁷ Докладно див.: Вплив законодавства на корупцію (корупціогенність правових норм). – Аналітичний звіт Інституту прикладних гуманітарних досліджень, Харків, 2003. Архів Центру Разумкова.

⁷⁸ Докладно див.: 100 днів української влади в новому форматі: оцінка дій в контексті дотримання європейських цінностей..., с.9-16.

⁷⁹ Там само, с.31.

⁸⁰ Див.: Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи..., с.30-33; 100 днів української влади в новому форматі..., с.12-15.

певними парламентськими силами стосовно змісту змін. Найбільш виразним прикладом може бути обговорення фракціями БЮТ і ПР змін до Конституції, які передбачали б обрання Президента у Верховній Раді⁸¹. На думку окремих політиків та експертів, положення, мотивовані метою збереження влади, містяться і в проекті Конституції, запропонованому Президентом В.Ющенком⁸².

“Технологічний” підхід до реформування Основного Закону можна розглядати як прояв політичної корупції, оскільки в такому разі політичні сили, наділені народом повноваженнями змінювати Конституцію, можуть ігнорувати думку громадян стосовно змісту таких змін, натомість керуючись власними інтересами збереження чи розширення влади.

Колізії навколо Закону “Про Кабінет Міністрів України”. За умов суперечливості та неповноти конституційних положень, що регулюють процес формування Уряду, порядок реалізації ним своїх повноважень і взаємодії з іншими владними інститутами (насамперед – Президентом України⁸³), Закон “Про Кабінет Міністрів України” має особливу політичну актуальність, оскільки може виступити інструментом звуження або розширення повноважень Уряду та/або Президента, що є предметом гострої боротьби, якщо ці інститути очолюють опозиційні один до одного чи конкуруючі політики.

Прояви політичної корупції у процесі прийняття Закону “Про Кабінет Міністрів України”

- самостійне подання Кабінетом Міністрів (на той час його очолював В.Янукович) проекту Закону “Про Кабінет Міністрів України” на розгляд Верховної Ради. Цим була порушена домовленість про спільне подання законопроекту Урядом і Президентом, зафіксована в Універсалі національної єдності;
- внесення до проекту норм, що розширюють, порівняно з визначеними в Конституції, повноваження Кабінету Міністрів і парламентської коаліції⁸⁴;
- подолання президентського вето на прийнятий закон 12 січня 2007р. Верховною Радою голосами урядової коаліції і фракції БЮТ без урахування пропозицій Президента. Фракція БЮТ, всупереч попереднім заявам керівництва, допомогла урядовій коаліції подолати вето, керуючись власними політичними інтересами, в т.ч. – в обмін на підтримку урядовою коаліцією законодавчої ініціативи БЮТ щодо законопроекту про опозицію (в першому читанні) і зміни статусу депутатів Верховної Ради АР Крим і місцевих рад (щодо запровадження імперативного мандата);
- втягування до конфлікту судового органу як технологічного засобу легітимації позиції однієї із сторін (22 січня 2007р., з порушенням предметної та територіальної підсудності, Мукачівський міжміський суд заборонив Голові Верховної Ради підписувати Закон “Про Кабінет Міністрів України” та оприлюднювати його).

Законодавчі ініціативи стосовно виборчого законодавства. Протягом 2006-2009рр. до Парламенту вносилися законодавчі ініціативи, спрямовані на створення переваг для певних політичних сил.

Зокрема, перед парламентськими виборами 2006р. представники “Нашої України” (у т.ч. Президент) і БЮТ обговорювали і вносили законопроекти (зокрема, народного депутата М.Поживанова) про підвищення виборчого бар'єру з 3% до 5-7%⁸⁵. Представники менш впливових партій (у т.ч. парламентських) негативно оцінили цю ініціативу і звернулися до Парламенту із закликом не підвищувати бар'єр⁸⁶.

Іншими прикладами можуть бути законопроекти, якими пропонувалося:

- заборонити участь у парламентських виборах блокам політичних партій⁸⁷ (ця ініціатива відповідала інтересам політичних сил, зацікавлених у послабленні БЮТ – насамперед, ПР і пропрезидентського крила фракції НУНС);
- значно знизити або скасувати виборчий бар'єр⁸⁸ (зацікавлені – насамперед, народні депутати – представники парламентських партій, перемога яких на позачергових виборах була сумнівною);
- проводити вибори у два тури з отриманням переможцем II туру більшості в Парламенті⁸⁹ (враховуючи тогочасні рівні підтримки політичних сил, цей законопроект був вигідним, насамперед, ПР).

Процес прийняття нової редакції Закону “Про вибори Президента України” також може вважатися вразливим з точки зору політичної корупції, оскільки зміст Закону визначали фактично дві найбільші парламентські фракції – ПР і БЮТ, які мають найбільш рейтингових кандидатів на пост Президента (відповідно, В.Януковича та Ю.Тимошенка).

Аналіз Закону не дозволяє зробити однозначний висновок про його спрямованість на створення переваг для цих кандидатів. Однак, приводом для відповідних припущень стала однотайність фракцій-опонентів – ПР і БЮТ, їх спільні зусилля в забезпеченні його прийняття та подолання президентського вето⁹⁰.

Закон про державні закупівлі. Державні закупівлі є потенційно корупціогенною сферою навіть у найбільш розвинутих демократичних країнах, про що свідчить надзвичайно жорсткий контроль над цією сферою і залученими до неї суб'єктами.

В Україні значна “корупційна привабливість” державних закупівель, у поєднанні із зацікавленістю певних осіб і впливових політичних сил, зумовила формування законодавства про державні закупівлі, яке узаконило корупційну схему привласнення його ініціаторами публічних ресурсів. За оцінками експертів, до створення закладених у цьому Законі корупційних

⁸¹ Див., наприклад: Ющенко заявляє, що не погодився на пропозицію Тимошенко обирати Президента в Раді. – Інтернет-видання *ProUA*, 23 квітня 2009р., <http://ua.proua.com>; Портнов заперечує переговори БЮТ з ПР про зміну Конституції. – Там само, 25 квітня 2009р.; Богословська закликає нардепів розібратися зі “змовою” в БЮТ і ПР. – Інтернет-видання “Новинар”, 2 червня 2009р., <http://novynar.com.ua/>

⁸² Див.: Петр Симоненко: Президентський проект Конституції – это очередная авантюра Ющенко. – Офіційний сайт КПУ, 7 жовтня 2009р., <http://www.kpu.net.ua>; Людина Тимошенко рознесла дощенту Конституцію Ющенка. – Інтернет-видання “Українська правда”, 31 березня 2009р.; Шестоперова В. Политреформа. Продолжение следует? – Столичные новости, 8 апреля 2009г., <http://www.inosmi.ru>

⁸³ Див.: 240 днів діяльності влади в новому форматі: оцінка неурядових аналітичних центрів. Аналітична доповідь Консорціуму неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2007, №3, с.6.

⁸⁴ Там само.

⁸⁵ Законопроект №8041 від 25 липня 2005р., не розглядався Парламентом V скликання та надалі не вносився. У Парламенті нинішнього скликання зареєстрований законопроект №3190 від 3 вересня 2009р., що передбачає підвищення бар'єру до 10% (ініціатор – С.Терехін).

⁸⁶ Див.: 30 політичних партій закликали ВР не підвищувати виборчий бар'єр. – УНІАН, 7 вересня 2005р.

⁸⁷ Зокрема, проект №4799 від 9 липня 2009р. (ініціатор – В.Лавринович).
⁸⁸ Зокрема, проект №3109-1 від 30 вересня 2009р. (ініціатор – М.Катеринчук), що передбачає зниження виборчого бар'єру до 2%.

⁸⁹ Внесений БЮТ і ПР (реєстр. №3150 від 15 вересня 2008р., ініціатори – А.Портнов, О.Лавринович).

⁹⁰ Див., наприклад: У Ющенка знову побачили “змову” Тимошенко і Януковича та обіцяють вето. – Інтернет-видання “Українська правда”, 6 липня 2009р.

схем були залучені депутати з різних фракцій, а збитки держави від його прийняття обчислювались астрономічними сумами⁹¹.

Колізії навколо скасування згаданого Закону і прийняття його нової редакції ледь не стали приводом для розвалу парламентської коаліції і часто використовувалися для звинувачень Президентом і його Секретаріатом Прем'єр-міністра Ю.Тимошенко та її політичної сили в політичній корупції⁹². Надзвичайно високий рівень корупційності законодавства про державні закупівлі в Україні був відзначений і міжнародними експертами⁹³.

Через значний резонанс у державних і політичних колах, медіа, серед громадськості, в березні 2008р. закон був скасований. З того часу державні закупівлі здійснюються на підставі Тимчасового положення, затвердженого Постановою Уряду⁹⁴. Новий проект Закону, внесений Кабінетом Міністрів ще у травні 2008р., досі перебуває на розгляді в Парламенті.

Законодавче унормування процесу лобіювання бізнес-інтересів. З огляду на специфіку та обсяг функцій і повноважень Верховної Ради, цей орган є особливо привабливим як засіб реалізації економічних інтересів. Цим пояснюється значна концентрація у стінах Парламенту осіб з найвищими рівнями доходів, а також представників різних галузей економіки⁹⁵.

Як зазначалося вище, посилення впливу бізнесу на політику є світовою тенденцією. Однак, ця тенденція сприймається з пересторогою через її можливі негативні наслідки (послаблення дієвості принципу представництва громадян), для її обмеження в демократичних країнах живаються засоби законодавчого та іншого характеру. Одним із таких засобів є запобігання конфлікту інтересів – ситуації, за якої приватний інтерес посадової особи може вплинути на його безсторонність у процесі здійснення службових повноважень.

В Україні нормою на цей час є протилежний підхід, коли депутатський мандат (чи владна посада) розглядається переважно як цілком законний засіб реалізації особистих чи групових економічних інтересів.

Питання конфлікту інтересів для народних депутатів у вітчизняному законодавстві не врегульоване. Ст.103 Конституції і Закон “Про статус народного депутата України” містять лише формальну вимогу несумісності, також ст.8 Закону встановлює, що “народний депутат не повинен використовувати

депутатський мандат в особистих, зокрема корисливих, цілях”⁹⁶. Інших механізмів запобігання конфлікту інтересів, наявних у світовій практиці, в Україні немає (зокрема, кодексу депутатської етики, санкцій за порушення принципів поведінки при конфлікті інтересів), або вони не є дієвими (вимоги щодо декларування доходів і майна)⁹⁷. Отже, брак належного правового регулювання сприяє народним депутатам України в тому, щоб легально використовувати депутатські повноваження для реалізації власних бізнес-інтересів.

Іншим чинником, що сприяє поширенню політичної корупції в Парламенті, є неврегульованість механізмів цивілізованого лобіювання. Досі це явище у вітчизняному парламентаризмі має характер домовленостей між депутатами, їх позафракційними (формальними та неформальними) об'єднаннями, фракціями, про підтримку (або блокування) певних законодавчих ініціатив, в основі яких лежить обмін такої підтримки на певний грошовий або політичний еквівалент. В окремих випадках “ціна питання” може бути досить точно обрахована на підставі змісту законопроекту та пояснювальних матеріалів до нього⁹⁸.

До Верховної Ради попередніх скликань вносилися законопроекти, спрямовані на законодавче унормування лобіювання та лобістської діяльності, однак, вони суттєво різнилися в концептуальних підходах⁹⁹. Крім того, існують певні обмеження для використання в Україні наявного світового досвіду з унормування проблеми лобіювання¹⁰⁰. Зокрема, у США і країнах Західної Європи лобістом, як правило, вважається непарламентський суб'єкт – особа чи організація, об'єктом лобізму – депутатський корпус. В Україні суб'єктом лобізму (лобістом) реально виступає народний депутат, об'єктом – інші депутати. “Зовнішні” організації можуть впливати на законотворчий процес лише через окремих депутатів, з якими вони мають контакти. Ця відмінність має бути врахована у спробах законодавчого унормування лобістської діяльності в Україні¹⁰¹.

У цілому, законотворчий процес на різних стадіях є потенційно вразливим до політичної корупції. Причинами цього є недосконалість певних норм і процедур¹⁰², але більшою мірою – прагнення зацікавлених суб'єктів використати їх у власних цілях.

Тим часом, досі немає державного органу, який би здійснював системну антикорупційну експертизу чинного законодавства та проектів нормативно-правових актів. Лише 1 лютого 2008р. Указом Президента Уряду

⁹¹ Див. зокрема: Бажан А. Знову про приватні інтереси в державних закупівлях. – Економічна правда, 8 лютого 2008р., <http://www.epravda.com.ua>; Семенченко М. Тендерна корупція. Чому держава втрачає мільйони гривень? – День, 26 січня 2008р., <http://www.day.kiev.ua>

⁹² Див., наприклад: Ющенко критикує існуючу систему держзакупівель. – УНІАН, 7 лютого 2008р.; Президент не підпише закон про держзакупівлі, який розвиває можливості для корупційних оборудок – Балого. – Там само, 13 лютого 2008р.

⁹³ Див.: *Investment Climate Statement 2008 – Ukraine*. – Офіційний сайт Посольства США в Україні, http://kiev.usembassy.gov/files/investment_climate.pdf

⁹⁴ Постанова Кабінету Міністрів “Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти” №274 від 28 березня 2008р.

⁹⁵ Так, у Верховній Раді V скликання налічувалося п'ять найбільших лобістських груп галузевого характеру: АПК, металургія, ПЕК, будівництво, фінансовий сектор. У кожній з депутатських фракцій, як правило, були присутні представники не однієї, а кількох галузевих лобі. Див., наприклад: Лобіст завжди правий. Групи лобістів у ВР п'ятого скликання. – Контракти, 2006, №14, с.22-23. Такою самою є ситуація і у Верховній Раді VI скликання.

⁹⁶ Водночас, поняття конфлікту інтересів і способу дій в разі його виникнення вже визначені у вітчизняному законодавстві про фінансово-банківську сферу, а також у новому антикорупційному законодавстві, яке мало набути чинності 1 січня 2010р., проте рішенням Парламенту від 23 грудня 2009р., термін перенесений на 1 квітня 2010р.

⁹⁷ Навпаки, з 2005р. кандидати в народні депутати України не повинні декларувати доходи та майно найближчих родичів, що відкриває широкі можливості для корупції. Див.: Наказ Міністерства фінансів “Про затвердження форми Декларації про майно та доходи кандидата в народні депутати України” №780 від 14 листопада 2005р.

⁹⁸ Див., наприклад: Інвестиційна привабливість Верховної Ради. – Інтернет-видання “Українська правда”, 7 грудня 2006р.

⁹⁹ Докладно див.: Федоренко В., Базілевич Д. та ін. Проблеми легітимізації інституту лобіювання в Україні та шляхи їх розв'язання. – Матеріали громадського обговорення, Київ, 12 жовтня 2009р.

¹⁰⁰ Докладно див.: Технічний документ – експертний висновок щодо лобіювання та корупції в Україні. Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC), 2008р.

¹⁰¹ Докладно див.: Технічний документ – презентація “Рулювання лобіювання – порівняльний аналіз”. Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC), 2008р.

¹⁰² Див. зокрема: Парламент в Україні: проблеми становлення та перспективи розвитку. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2003, №2, с.20-21.

Потенційно корупційогенні зони в законодавчому процесі¹

Процедура	Можливі об'єкти, напрями та засоби корупційного впливу	Результати	Приклади та коментарі
Реєстрація та внесення законопроекту на розгляд Верховної Ради			
Реєстрація законопроекту, визначення головного комітету	Домовленості з Головою ВР та першим заступником Голови ВР Вплив на апарат ВР (Сектор реєстрації законопроектів)	Визначення головним комітету найбільш "зручного" для ініціатора законопроекту (можливо за умови наявності в законі питань суміжної відповідальності комітетів), пришвидшення реєстрації (або гальмування реєстрації законопроекту)	Розгляд проекту постанови про відсторонення першого віце-спікера ВР О.Лавриновича від займаної посади, 18 листопада 2008р. ²
Розгляд законопроекту головним і профільними комітетами	Вплив на керівників, членів комітетів, їх стимулювання до бажаного рішення щодо законопроекту	Першочерговий розгляд законопроекту на засіданні комітету та рекомендації щодо його включення до порядку денного, подальша підтримка (або гальмування реєстрації законопроекту)	
Розгляд законопроекту Головним науково-експертним управлінням та Головним юридичним управлінням Апарату ВР	Вплив на керівників та працівників управління	Бажані висновки та рекомендації щодо законопроекту (зокрема, його прийняття чи відхилення)	Прецеденти надання різних висновків з практично однакових законопроектів
Розгляд у першому читанні (повторному першому читанні)			
Внесення законопроекту до порядку денного	Попередня домовленість з Головою ВР та його заступниками Домовленість з головами парламентських фракцій	Рішення про внесення законопроекту до порядку денного сесії, визначення його як невідкладного	Про вплив керівництва ВР на перебіг голосування див. інтерв'ю першого заступника Голови ВР V-го скликання А.Мартинюка ³
Розгляд законопроекту в першому читанні	Домовленість з головами парламентських фракцій	Досягнення бажаного результату голосування: - прийняття в першому читанні та одночасно в цілому; - прийняття в першому читанні і підготовка до другого; - відхилення небажаного законопроекту	За умов залежності депутатів від лідерів партій (блоків) за пропорційної системи виборів, така домовленість є вагомим гарантею підтримки законопроекту відповідною фракцією
Розгляд у другому читанні (повторне друге читання, третє читання)			
Підготовка законопроекту до другого читання	Вплив на керівників профільних комітетів	Внесення поправок, які не змінюють суті законопроекту, підготовка до остаточного голосування	Зміни до законопроектів №0975 та №0971 ⁴
	Вплив на керівництво та працівників Головного юридичного управління	Отримання позитивного висновку юридичної експертизи	
Постатейний розгляд законопроекту у другому читанні	Вплив на окремих депутатів, кулуарні домовленості з їх помічниками (спічрайтерами)	Виступи з бажаними оцінками законопроекту під час постатейного голосування. "Правильне" тлумачення окремих поправок з метою забезпечення бажаного змісту законопроекту та результату голосування в цілому	Про наявність зацікавленості опосередковано може свідчити активність певних депутатів при обговоренні тих чи інших законопроектів
Прийняття рішення за результатами другого читання	Домовленість з головами парламентських фракцій, окремими депутатами про голосування за бажане рішення	Потрібний характер голосування	Застосовується як внутрішній лобі (самими депутатами), так і зовнішній (галузеві асоціації, компанії) ⁵
	Обмін послугами (я – тобі, ти – мені), "пакетне голосування"	Потрібний характер голосування за кожний із законопроектів, внесених до "пакету"	Пакетне голосування саме собою може вважатись ознакою корупційних дій і свідчить про наявність закритих (кулуарних) домовленостей ⁶
Розгляд Закону Президентом України			
Розгляд Закону Президентом	Домовленість з Президентом, його оточенням чи допоміжними структурами (представниками Секретаріату, Апарату РНБО України) про бажану позицію стосовно Закону (підписання або застосування права вето)	Підписання Закону або накладення вето	За словами А.Мартинюка, найважчий етап – це вихід на структуру Президента, з метою його переконання в доцільності підписання чи накладання вето на Закон ⁷
Розгляд пропозицій Президента України в разі застосування права вето			
Розгляд пропозицій Президента в разі застосування права вето	Домовленість з головами парламентських фракцій, окремими депутатами про голосування за бажане рішення	Враховання або відхилення певних пропозицій Президента, подолання або не подолання президентського вето	

було запропоновано надати такі функції Мін'юсту, проте, вони передбачають експертизу лише проектів, підготовлених органами виконавчої влади¹⁰³. Що стосується Парламенту, так само як і Президента, то питання залишилося відкритим.

Зазначені чинники сприяють поширенню в Парламенті політичної корупції. Склалася ситуація, коли

навіть "законне" проходження законопроекту, який передбачає реалізацію певних економічних інтересів, може вимагати політично корупційних дій¹⁰⁴. За інформацією ЗМІ, існують навіть неофіційні розцінки на ті чи інші дії народних депутатів (депутатські запити і звернення, "потрібне" голосування при розгляді законопроектів чи прийнятті Парламентом політичних рішень, лобіювання статей Держбюджету та ін.)¹⁰⁵.

¹⁰³ Указ Президента "Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики" №80 від 1 лютого 2008р.
¹⁰⁴ За словами колишнього депутата О.Волкова, для проходження законопроекту бізнесового характеру необхідна сума "від десятків тисяч до десятків мільйонів доларів". Переговори ведуться з лідерами або уповноваженими представниками фракцій, які "називають суму, за яку фракція може віддати 100% голосів". Див.: Кульчинський Р. За ціною не постояли. – Контракти, 2006, №14, с.17.
¹⁰⁵ Зокрема: вартість депутатського запиту або звернення оцінюється від \$2 000 до \$10 тис.; "посередницькі послуги" – 10% суми контракту або від \$1 000-2 000 до \$10-20 тис. голосування за лобістський закон (оподаткування, підтримка галузі) – 10% суми контракту або фіксована сума, \$200-500 тис.; просування статті до бюджету – 10% суми, виділеної на фінансування статті; голосування за політичні рішення (в інтересах чужої фракції) – \$2-10 млн. Див.: Мелешук Н. Депутати на "десятину" живут. – Газета по-Київски, 5 жовтня 2009р., с.8-9.



Реалізація Парламентом контрольних повноважень

Згідно з чинним законодавством, Верховна Рада має широкий обсяг контрольних повноважень, які реалізуються Парламентом у цілому, парламентськими комітетами, тимчасовими спеціальними і слідчими комісіями, спеціальними інститутами, що створюються Парламентом (Уповноваженим Верховної Ради з прав людини та Рахунковою палатою). Водночас, наявність таких повноважень стосовно інших гілок та інститутів влади, відкриває можливості для їх використання в політично корупційних цілях.

Аналіз діяльності Верховної Ради двох останніх скликань дозволяє зробити висновок, що найбільш вразливими до політичної корупції є такі контрольні функції, як:

- заслуховування звітів Кабінету Міністрів, окремих членів Уряду, керівників інших державних установ (у цьому випадку політична корупція може виявлятися через вплив на депутатів з метою їх мотивування до голосування в певний спосіб за резолюції недовіри Уряду чи звільнення окремих міністрів)¹⁰⁶;
- створення тимчасових спеціальних і слідчих комісій (можливі прояви політичної корупції – створення відповідних комісій “під політичне замовлення”, тенденційний характер їх діяльності та висновків)¹⁰⁷;
- депутатські запити і звернення (прояви політичної корупції – “замовні” запити і звернення в інтересах “третіх” осіб чи організацій)¹⁰⁸.

Особливості та суспільні наслідки політичної корупції в Парламенті

Однією з найбільш складних проблем для виявлення політичної корупції в українському Парламенті є можливість “маскування” корупційних проявів під “політичну доцільність”. Це вимагає застосування певних критеріїв для розрізнення відповідних явищ.

Так, є більше підстав вважати політично корупційними дії тієї політичної сили, яка у випадку підтримки опонента діє всупереч власним програмним засадам чи позиції з певного питання. Однак, такі дії можуть мати наслідком лише морально-політичну відповідальність, оскільки закон у такому разі не порушується.

Причини високого рівня проникнення політичної корупції до Парламенту в цілому є спільними для всієї політичної системи. Як специфічні слід відзначити характер партійної і виборчої систем, а також недоліки законодавства, що регулюють діяльність народних депутатів України та Верховної Ради в цілому.

Прояви політичної корупції в діяльності Парламенту є особливо небезпечними, оскільки політична корупція:

- у законодавчому процесі зумовлює прийняття нормативно-правових актів, що мають корупційне спрямування, а відтак – легітимізують корупційні прояви, сприяючи тим самим подальшому поширенню корупції;
- у процесі кадрових призначень в органах виконавчої і судової влади, які здійснює Парламент, прямо чи опосередковано зумовлює поширення корупції у відповідних органах;
- у здійсненні парламентського контролю викривлює спрямування відповідної діяльності, перетворюючи її на засіб протизаконного впливу на систему влади в цілому, дискредитує відповідні контрольні інститути.

Як особливо небезпечну слід назвати тенденцію до зниження рівня суспільної уваги до політичної корупції в Парламенті, зростання її “латентності”, перетворення з “девіантної поведінки” на повсякденний засіб комунікації між депутатами і фракціями. Ця тенденція має загрозовий характер, оскільки веде до подальшої делегітимації Парламенту, який є вищим представницьким органом у системі влади України.

2.3. ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ ТА КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧІ ОРГАНИ ПРИ НЬОМУ

Згідно з Конституцією, Президент України є “гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина”.

Відтак рівень правосвідомості та доброчесності Глави держави не лише значною мірою відбивається на морально-політичному іміджі України у світі, але й на характері відносин у системі державної влади, отже – і на рівні політичної корупції в країні. Водночас, обсяг повноважень Президента, за умов фактичної відсутності контролю над його діяльністю, створює передумови для проявів політичної корупції¹⁰⁹.

Окремі політичні дії та рішення Президента

Відставка Уряду Ю.Тимошенка. 8 вересня 2005р. Президент підписав Указ, яким відправив у відставку Кабінет Міністрів, очолюваний Ю.Тимошенко. Це рішення Президент публічно мотивував інтригами “в колі команди”, а також економічними прорахунками Уряду. Якщо перша частина мотивації мала під собою реальне підґрунтя¹¹⁰, то друга виглядала не зовсім переконливою, адже зазначені прорахунки не завадили Президенту у виступі на Майдані Незалежності з нагоди 14 річниці незалежності України дати Уряду позитивну оцінку¹¹¹.

До того ж, за даними ЗМІ, напередодні відставки Уряду Президент за участю Державного секретаря О.Рибачука, провів переговори з Прем'єр-міністром Ю.Тимошенко і Секретарем РНБО України П.Порошенком, результатом яких стала домовленість про звільнення Президентом П.Порошенка, першого

¹⁰⁶ Див. зокрема: 240 днів діяльності влади в новому форматі: оцінка неурядових аналітичних центрів..., с.8.

¹⁰⁷ Там само. Див. також: Потемкин С. Временные посредственные комиссии. – Інтернет-видання “Обком”, 18 листопада 2009р.; Дебош Луценко будут расследовать сразу две комиссии Рады. – Інтернет-видання *ForUm*, 19 травня 2009р.

¹⁰⁸ Див.: Мелешук Н. Депутаты на “десятину” живут...

¹⁰⁹ У цьому тексті не розглядаються рішення, дії чи позиції Президента з конкретних економічних чи господарських питань, зокрема, схем та умов газопостачання, справ, пов'язаних з конкретними суб'єктами господарської діяльності (наприклад, “РосУкрЕнерго”, *Vanco*), хоча кожне з них може містити політично корупційні прояви. Акцент зроблено на тих політичних діях і рішеннях, мотивами яких можуть бути здобуття, збереження чи розширення владних повноважень.

¹¹⁰ Ідеться про публічне звинувачення в корупції тодішнім Держсекретарем О.Зінченком ряду наближених до В.Ющенка політиків. Див.: Скандальна прес-конференція Зінченка. – Інтернет-видання “Українська правда”, 5 вересня 2005р.

¹¹¹ Див.: Виступ Президента України В.Ющенка на Майдані Незалежності 24 серпня 2005р. – Офіційний сайт Президента України.

помічника Президента О.Третякова, голови СБУ О.Турчинова, віце-прем'єр-міністра М.Томенка, Міністра економіки С.Терехіна, а також деяких інших посадових осіб. Однак, через порушення цих домовленостей, Президент відправив у відставку разом з П.Порошенком та О.Третяковим і Прем'єр-міністра.

Отже, є підстави вважати, що серед причин відставки Уряду Ю.Тимошенка головну роль відіграли не його економічні прорахунки, а політична конкуренція між представниками "помаранчевої команди" і прагнення Президента не допустити зміни балансу сил на користь Прем'єра.

Підписання Меморандуму порозуміння між владою та опозицією 22 вересня 2005р. 22 вересня 2005р., через два тижні після відставки Уряду Ю.Тимошенка, Президент В.Ющенко, в.о. Прем'єр-міністра Ю.Єхануров і лідер ПР В.Янукович підписали "Меморандум порозуміння між владою та опозицією". Через годину після цього Верховна Рада 289 голосами дала згоду на призначення Ю.Єханурова Прем'єр-міністром України, причому одногласно проголосувала "за" фракція ПР.

Політично кон'юнктурний характер цього документа є досить очевидним: про "ціну" голосування свідчать окремі пункти Меморандуму (врідка *"Коментар до окремих пунктів Меморандуму"*)¹¹². Його підписання мало на меті порозуміння не між владою та опозицією, а між владою і керівництвом ПР¹¹³ з приводу голосування за кандидатуру Прем'єр-міністра Ю.Єханурова, тобто було, по суті, "політичним бартером".

Підписання Універсалу національної єдності 3 серпня 2006р. Підписаний 3 серпня 2006р. Президентом, Головою Верховної Ради, в.о. Прем'єр-міністра і лідерами всіх депутатських фракцій (крім лідера БЮТ Ю.Тимошенка) Універсал національної єдності є ще одним прикладом "політичного бартеру". Для ПР підписання Універсалу стало ціною подання Президентом до Верховної Ради кандидатури В.Януковича на посаду Прем'єр-міністра України.

Для Президента сенс підписання цього документа політичного характеру з невизначеним правовим статусом полягав, зокрема, в хоча б позірному збереженні за собою позиції національного лідера в нових політико-правових умовах, що склалися після набуття чинності змінами до Конституції, забезпеченні певного впливу на діяльність Уряду через міністрів, призначених за "президентською" квотою (до неї фактично було внесено посаду Міністра внутрішніх справ, а також міністрів, які були представниками Блоку "Наша Україна" – юстиції, культури і мистецтв, у справах сім'ї та молоді, охорони здоров'я).

Залучення до Уряду представників фракції, що не належала до складу коаліції, порушувало закладену в Конституції логіку формування вищого органу виконавчої влади та фактично стало прелюдією до порушення конституційної логіки формування парламентської більшості у 2007р.

Наступний перебіг подій показав марність сподівань, що пов'язувалися з підписанням Універсалу.

Коментар до окремих пунктів Меморандуму

Пункт 2: "Недопущення політичних репресій проти опозиції"¹¹⁴ можна оцінити, з одного боку, як самокомпрометацію влади через опосередковане визнання того, що згадані репресії існували. З іншого – як зобов'язання не переслідувати в судовому порядку організаторів і виконавців масових фальсифікацій під час II туру президентських виборів 2004р.

Пункт 3: "Внесення проекту Закону України "Про амністію" з визначенням у ньому ст.157 та ст.158 Кримінального Кодексу України" – з огляду на назви згаданих статей ("Перешкоджання здійсненню виборчого права" та "Неправомірне використання виборчих бюлетенів, підлог виборчих документів або неправильний підрахунок голосів чи неправильне оголошення результатів виборів"), цей пункт спрямовувався на звільнення вже засуджених учасників фальсифікацій.

Пункт 4: "Невідкладне введення в дію Закону про внесення змін до Закону України "Про статус депутатів місцевих рад", якими передбачалося впровадження депутатської недоторканності для депутатів місцевих рад, – міг мати на меті надання гарантій уникнення кримінальної відповідальності депутатам місцевих рад, причетним до порушення виборчого законодавства та організації "сепаратистського" з'їзду в Северодонецьку.

Пункт 8: "Законодавче врегулювання гарантій прав власності" – означав, по суті, недопущення реприватизації, незалежно від законності чи незаконності приватизації, оскільки саме по собі право власності гарантується Конституцією і додаткових законодавчих гарантій не потребує"¹¹⁵.

В різний час і з різних приводів окремі підписанти відкликали свої підписи, документ фактично втратив будь-яке значення.

Дострокове припинення повноважень Верховної Ради України у 2007р. Початком політичної кризи 2006-2007рр. можна вважати прийняття Парламентом у першому читанні нової редакції Закону "Про Кабінет Міністрів України" (21 грудня 2006р.), який суттєво звужував повноваження Президента на користь Уряду, продовженням – згадані вище спроби сформувати конституційну більшість у спосіб, який Президент оголосив неконституційним, кульмінацією – дострокове припинення Президентом повноважень Верховної Ради.

Саме під час цієї кризи Президент В.Ющенко почав широко застосовувати в публічних промовах та інтерв'ю термін "політична корупція", оголосивши її джерелом Верховну Раду, а передумовою – грудневі 2004р. зміни до Конституції.

Створення у Верховній Раді конституційної більшості, ядро якої складали б фракції ПР, КПУ та СПУ, могло б становити серйозні загрози владним позиціям Президента – від започаткування процедури імпичменту (зі значними шансами завершити її) до подальшого скорочення його повноважень. Обговорювався також варіант змін до Конституції, які передбачали б обрання Президента України у Верховній Раді. Однак, з **правової точки зору, ситуація, що склалася в Парламенті, не підпадала під жоден пункт ст.90 Конституції України, в якій наводяться підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради.**

Про непевність правових позицій Президента та домінування в його діях політичної складової свідчило видання з приводу дострокового припинення

¹¹² Див.: Меморандум порозуміння між владою та опозицією. – Сайт Партії регіонів, <http://www.partyofregions.org.ua>

¹¹³ Крім представників влади, документ підписав лише В.Янукович.

¹¹⁴ Саме на такому формулюванні цього пункту, за деякими даними, наполягали представники ПР.

¹¹⁵ Конституція України, ст.41 "Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним".

повноважень Верховної Ради чотирьох указів, з яких кожен наступний скасовував або змінював попередній¹¹⁶.

Підписання першого і другого указів про дострокове припинення повноважень Верховної Ради, за певних умов, можна було б кваліфікувати як акт політичної корупції – перевищення повноважень для збереження влади. Однак, з іншого боку, вони були здійснені у відповідь на більш очевидний прояв політичної корупції – формування парламентської більшості в неконституційний спосіб. Цей приклад може характеризувати складність виявлення і кваліфікації проявів політичної корупції в умовах суперечливого правового поля та намагань політичних сил використати цю обставину у своїх інтересах.

Позиції та підходи в законотворчому процесі

Конституційні ініціативи. Вже у травні 2005р. Президент публічно заявив про необхідність “перегляду” конституційної реформи¹¹⁷. Практичні кроки до прийняття нової Конституції були зроблені Президентом наприкінці 2007р., коли був підписаний Указ про створення Національної конституційної ради (НKR), завданням якої визначалася “підготовка концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні та проекту нової редакції Конституції”¹¹⁸.

20 лютого 2008р., виступаючи на першому засіданні НКР, В.Ющенко оприлюднив власне бачення змісту нової Конституції. В цілому, воно полягало в більш чіткому розподілі повноважень між Президентом, Парламентом та Урядом без змін їх обсягу, передбаченого чинною Конституцією¹¹⁹. Однак серед президентських пропозицій були й досить неоднозначні, наприклад, щодо інституту народної законодавчої ініціативи (внесення законопроєктів на розгляд Верховної Ради за ініціативою групи громадян) та “народного вето” – референдуму за народною ініціативою з питань скасування ухваленого Парламентом закону чи його окремих положень. Президент також заявив, що не виключає можливості проведення конституційного референдуму за народною ініціативою як останньої інстанції прийняття нової Конституції. Це дало підстави для припущень про існування сценарію прийняття Конституції поза Верховною Радою¹²⁰.

24 серпня 2009р. Президент оголосив про винесення його проєкту Конституції на всенародне обговорення. Крім питань власне до змісту проєкту (зокрема, запровадження двопалатного Парламенту, змін адміністративно-територіального устрою, запровадження згаданих вище механізмів прямого народо-владдя та ін.), виникає питання стосовно того, що проєкт внесений наприкінці каденції Президента і не має практично жодних шансів на прийняття Верховною Радою.

Це дало підстави для нових припущень про плани позапарламентського прийняття Конституції, які опосередковано підтвердилися наявністю в передвиборній програмі В.Ющенка як кандидата на пост Президента положення про намір, у разі обрання, розпустити Парламент, якщо той протягом 100 днів не внесе зміни до Конституції, і провести позачергові парламентські вибори одночасно з референдумом з ухвалення Основного Закону¹²¹.

Загалом, можна констатувати, що згадані вище дії та ініціативи, як і аналогічні дії парламентських політичних сил, можуть містити елемент політичної корупції, оскільки спрямовувалися на використання конституційного процесу з метою здобуття чи збереження персональних владних повноважень.

Позиція стосовно Закону “Про внесення змін до Закону України “Про статус депутатів місцевих рад”. 5 жовтня 2005р. Президент підписав Закон, що передбачав недоторканність депутатів місцевих рад – хоча буквально напередодні, 4 жовтня, заявив, що стоїть “на позиції зняття депутатської недоторканності в цілому – незалежно від рівня”¹²². Наступного дня, 6 жовтня, Президент заявив, що має намір надіслати до Конституційного Суду подання щодо конституційності підписаного ним Закону, зазначивши, що “виступає проти депутатської недоторканності в цілому, проте поважає рішення Верховної Ради з даного питання”, і що закон він підписав тому, що не бачив “перспективи врегулювання цього питання в залі Верховної Ради”¹²³.

Аргументація Президента в цьому випадку виглядала сумнівною, адже в інших випадках він не лише накладав вето на закони, які з тих чи інших причин його не влаштовували, але й відмовлявся підписувати закони після подолання Парламентом президентського вето. Тому існує більше підстав для того, щоб розглядати підписання названого Закону в одному контексті з Меморандумом порозуміння між владою та опозицією, про що йшлося вище.

Ситуація навколо Закону “Про встановлення прожиткового мінімуму і мінімальної заробітної плати”. Закон був ініційований ПР, яка домогалася його прийняття всіма можливими засобами – навіть тривалим блокуванням роботи Парламенту. Не оцінюючи змісту Закону, слід зазначити, що з урахуванням стану економічної ситуації в Україні, в передвиборному контексті він об’єктивно створював електоральні переваги для кандидата на пост Президента від ПР В.Януковича та водночас ускладнював ситуацію для його головного конкурента – лідера БЮТ Ю.Тимошенка, яка, як Прем’єр-міністр, зобов’язана забезпечити виконання Закону.

Прийняття Закону викликало вкрай негативну реакцію Уряду через прогнозовані негативні його

¹¹⁶ Укази: “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України” №264 від 2 квітня 2007р.; “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів” №355 від 26 квітня 2007р.; “Про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України” №497 від 5 червня 2007р.; “Про внесення змін до Указу Президента України від 5 червня 2007р. №497” №675 від 31 липня 2007р.

¹¹⁷ Див.: Ющенко вважає доцільним проведення референдуму з питань впровадження політреформи. – УНІАН, 8 травня 2005р.

¹¹⁸ Указ “Про Національну конституційну раду” №1294 від 28 грудня 2007р.

¹¹⁹ Однак, у цей же період у ЗМІ неодноразово оприлюднювалися посилання на проєкт Конституції, нібито підготовлений в Секретаріаті Президента, в якому передбачалося розширення повноважень Президента за рахунок Уряду та Парламенту. Див., наприклад: Рахманін С. Ющенко зводить баланс. Дзеркало тижня, 2 лютого 2008р.; Ющенко хоче перевершити Кучму у повноваженнях? – Там само.

¹²⁰ Див.: 100 днів української влади в новому форматі: оцінка дій в контексті демократичних цінностей..., с.10-11.

¹²¹ Див.: Передвиборна програма кандидата на пост Президента України Ющенка В.А. “Вільна, справедлива та сильна Україна”. – Офіційний сайт Центральної виборчої комісії, <http://www.cvk.gov.ua>

¹²² Див.: Президент підписав закон про встановлення недоторканності депутатів місцевих рад. – Інтернет-видання “Медіапорт”, 6 жовтня 2005р., <http://ukr.mediaport.ua>

¹²³ Запит до КС про недоторканість місцевих депутатів Ющенко обіцяє направити найближчим часом. – УНІАН, 7 жовтня 2005р.

наслідки для економічної ситуації і взаємин України з міжнародними фінансовими інститутами¹²⁴. НБУ попередив, що прийняття Закону “посилить ризик погіршення інфляційних очікувань, що може негативно вплинути на динаміку інфляційних процесів”¹²⁵.

Незважаючи на це, 30 жовтня 2009р. Президент підписав Закон. За його ж розрахунками, для реалізації Закону у 2009р. необхідно близько 1 млрд. грн. для підвищення пенсій, і 300-350 млн. грн. – для підвищення зарплат працівникам бюджетної сфери. При цьому, Президент висловив упевненість, що необхідні кошти у держави є¹²⁶.

Водночас, дещо пізніше Президент вів ініційований Урядом Закон про внесення змін до Держбюджету на 2009р., якими передбачалося виділення 1 млрд. грн. на боротьбу з епідемією грипу. Аргументувався цей крок тим, що реалізація зазначеного закону “може призвести до спотворення грошово-кредитної політики, що проводиться НБУ., потребуватиме здійснення Нацбанком додаткової, нічим не забезпеченої емісії, що спричинить прискорення темпів інфляції”¹²⁷.

Такі дії Президента можуть свідчити про наявність у його підходах “подвійних стандартів”, коли те чи інше рішення стосовно державних витратів оцінюється залежно від того, хто є його ініціатором. У цьому контексті підписання Президентом Закону, яким передбачено підвищення соціальних стандартів, може розцінюватися як свідоме сприяння ПР та її кандидату В.Януковичу в конкурентній боротьбі з Ю.Тимошенко.

Реалізація кадрових повноважень

Призначення секретарів РНБО. 8 лютого 2005р. Президент призначив на посаду Секретаря РНБО П.Порошенка. Призначення супроводжувалося суттєвим розширенням сфери компетенції новопризначеного Секретаря, якому Указом про призначення на посаду були надані широкі, не передбачені Законом “Про Раду національної безпеки і оборони України” повноваження у сферах нормотворчості, кадрових призначень (насамперед, у Збройних Силах, правоохоронних і судових органах), контролю над діяльністю органів державної влади¹²⁸.

Цим самим Указом був ліквідований Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України, а його функції, фінансове та матеріально-технічне забезпечення передані РНБО.

Тематика деяких засідань РНБО того часу свідчила про намагання вийти за межі визначеної законом компетенції цього органу та фактично перетворити його на “паралельний Уряд”¹²⁹. На думку експертів, метою зазначених дій Президента було збалансування інтересів політичних команд, які його оточували, а точніше – створення протизваги Прем’єр-міністру України, яким на той час була Ю.Тимошенко. При цьому, статус РНБО та керівника її Апарату “були трансформовані спеціально під конкретну особу”¹³⁰.

24 грудня 2007р. Президент призначив Секретарем РНБО заступника голови опозиційної ПР, народного депутата України Р.Богатирьова. Це призначення Президент характеризував як черговий крок до об’єднання всього українського суспільства, оскільки Р.Богатирьова, за його словами, “демонструє, що люди з різних політичних сил можуть займати конструктивну позицію, коли мова йде про загальнонаціональні пріоритети”¹³¹. Однак у політичному та експертному середовищі називалися інші можливі мотиви рішення Президента: перший – створити з’єднувальну ланку між Президентом і схильною до компромісів з ним частиною керівництва ПР; другий – створити протизвагу Ю.Тимошенко як Прем’єр-міністру України¹³².

Призначення Р.Богатирьової в ПР було сприйнято негативно (пізніше вона була виключена з партії)¹³³. Так само негативно рішення Президента було сприйнято в середовищі пропрезидентської фракції НУНС¹³⁴. Крім того, воно викликало питання з точки зору фаховості новопризначеного Секретаря РНБО в питаннях, пов’язаних з національною безпекою і обороною¹³⁵.

РНБО під керівництвом Р.Богатирьової стало, поряд з Секретаріатом Президента, одним із джерел постійної критики Уряду та особисто Прем’єр-міністра, а також апології дій Глави держави, підтвердивши тезу про політично кон’юктурний характер призначення.

Призначення голів місцевих державних адміністрацій з порушенням конституційно визначеної процедури. Право Президента призначати (і звільняти) голів державних адміністрацій дозволяє йому контролювати виконавчу владу на місцях. Хоча ці призначення, згідно з Конституцією і Законом “Про місцеві державні адміністрації”, мають здійснюватися за поданням Уряду, цей принцип неодноразово порушувався Президентом.

Так, Глава держави здійснював призначення без відповідних подань Уряду, призначав указами, всупереч

¹²⁴ Зокрема, перший віце-прем’єр-міністр України О.Турчинов заявив, що в разі набуття Законом чинності, МВФ не надасть Україні чергового траншу кредиту. Він також зазначив: “Якщо Ющенко підпише цей провокативний закон, який протягнула Партія регіонів тільки для того, щоб дестабілізувати ситуацію напередодні президентських виборів, то, я вважаю, це буде зрада національних інтересів, це буде спроба уштовхнути Україну в ситуацію початку 90-х років”. Див.: Турчинов: через Ющенка і Януковича МВФ може не дати грошей. – Інтернет-видання “Українська правда”, 29 жовтня 2009р.

¹²⁵ Аналіз інфляції (жовтень 2009). – Офіційний сайт Національного банку України, <http://www.bank.gov.ua>

¹²⁶ Див.: Ющенко утвердив “попстандарти”. – Інтернет-видання “Обком”, 30 жовтня 2009р.

¹²⁷ Див.: Ющенко не дав Тимошенко мільярд. – Інтернет-видання “Українська правда”, 16 листопада 2009р.

¹²⁸ Указ “Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України” №208 від 8 лютого 2005р.

¹²⁹ Див., наприклад: Указ “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 березня 2005р. “Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади” №658 від 15 квітня 2005р.

¹³⁰ Докладно див.: Рік діяльності нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів. Аналітична доповідь Консорціуму неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2005, №12, с.36.

¹³¹ Ющенко пояснив, навіщо йому Богатирьова. – Інтернет-видання “Українська правда”, 27 грудня 2007р.

¹³² Див.: 100 днів української влади в новому форматі: оцінка дій в контексті дотримання демократичних цінностей..., с.4-5.

¹³³ Див., наприклад: Януковичі заборонили Богатирьовій їти в РНБО. – Інтернет-видання “Українська правда”, 25 грудня 2007р.

¹³⁴ Як заявив лідер НРУ Б.Тарасюк, “чимало людей у фракції, мабуть, не можуть погодитися з Президентом щодо можливості призначення опонентів на найвищі посади в державі, пов’язані з національною безпекою”. Див.: Тарасюк готовий накинутися на Ющенка – не як на Президента. – Інтернет-видання “Українська правда”, 24 грудня 2007р.

¹³⁵ Зокрема, на думку колишнього Міністра оборони А.Гриценка: “Богатирьова як секретар РНБО показала, що у неї немає відповідної підготовки”. Див.: Призначення Міністром оборони військового суперечить демократичним звичаям. – Газета по-Київськи, 12 червня 2009р.

нормам ч.3 ст.39 Закону “Про місцеві державні адміністрації”, тимчасово виконуючих обов’язки голів МДА (в т.ч. осіб, не причетних до цих органів – такі випадки зафіксовані в листі Прем’єр-міністра Ю.Тимошенка №4829/0/2-08 від 17 квітня 2008р. до Президента¹³⁶). Він також заблокував спроби внесення змін до чинного законодавства, які регламентували б терміни і порядок розгляду Президентом кандидатур, поданих Урядом для призначення на посади голів МДА¹³⁷.

Здійснення Президентом кадрових призначень в МДА в обхід Уряду і всупереч конституційно визначеному порядку може вважатися спробою розширити вплив на виконавчу владу в непередбачений Конституцією спосіб.

У цьому ж контексті можна розглядати і звинувачення в “купівлі-продажу” посад керівників МДА. Так, за інформацією заступника Голови Верховної Ради М.Томенка, “посада голови райадміністрації престижного району коштує від 5 до 7 млн. доларів для початку розмови з правильною людиною в Секретаріаті Президента”¹³⁸. Прес-служба Президента звернулася до М.Томенка з вимогою назвати конкретні прізвища працівників Секретаріату, яких він звинуватив у хабарництві, заявивши про намір звернутися до суду в разі не надання такої інформації¹³⁹. Така інформація С.Томенком не була надана, водночас, досі не відомо і про відповідний судовий позов.

Реалізація повноважень нагородження державними нагородами

Певні рішення Президента про нагородження державними нагородами дають підстави для припущення про наявність у них політично корупційних мотивів.

Так, 28 листопада 2007р. Указом “Про відзначення державними нагородами України” №1162 був нагороджений орденом “За заслуги” II ступеня член керівництва ПР, народний депутат України Б.Колесніков. Факт нагородження не був би прикметним, якби Б.Колесніков не був одним з найбільш активних учасників Всеукраїнського з’їзду народних депутатів і депутатів місцевих рад, що відбувся 28 листопада 2004р. в Северодонецьку¹⁴⁰. Однак, за інформацією ЗМІ, Б.Колесніков на момент нагородження належав до того крила керівництва ПР, яке прихильно ставилося до ідеї створення “широкої коаліції” з Блоком НУНС, а також брав участь у деяких гуманітарних президентських ініціативах¹⁴¹.

Про факти корупції в системі державних нагород публічно заявив народний депутат України, член фракції БЮТ А.Сенченко. За його словами, “на будь-яку нагороду, в т.ч. найвищу – звання Героя України, існує своя такса”¹⁴². Президент В.Ющенко 9 вересня 2009р. звернувся до Генпрокурора О.Медведька з проханням у 20-денний термін перевірити інформацію, оприлюднену А.Сенченком. Однак, Генпрокуратура підтвердження фактів корупції не знайшла¹⁴³.

На думку М.Томенка, нагородна система України доведена до абсурду: принципом нагородження державними нагородами є підтримка рейтингу Президента В.Ющенка, і навіть найбільш значиму нагороду – звання “Герой України”, можна отримати завдяки близькості до команди Президента¹⁴⁴.

Хоча скандальні заяви про корупцію в нагородній системі України були зроблені представниками політичної сили, фактично опозиційної до Президента, і не виключено, що головною їх метою була компрометація Глави держави, можна припустити, що ці заяви мали і певні реальні підстави.

Виконання невластивих функцій консультативно-дорадчими органами при Президентів України

Секретаріат Президента України. Секретаріат є постійно діючим допоміжним органом, створеним Президентом згідно зі ст.106 Конституції (п.28, ч.1)¹⁴⁵. Проте, за часів президентства Л.Кучми склалася практика, коли президентська структура без належних для цього правових підстав виступала як самостійний суб’єкт владних відносин, а також використовувалася як інструмент Президента в політичній боротьбі.

Під час виборчої кампанії 2004р. В.Ющенко заявляв про наміри змінити функції і роль цього органу: “Даю слово, що Адміністрація Президента тепер не буде означати “перший уряд України”. Вона повинна іменуватись як канцелярія і забезпечувати умови життєдіяльності Президента”¹⁴⁶. Однак, уже на початку президентства В.Ющенка спостерігалася тенденція до відходу від задекларованих намірів¹⁴⁷. Надалі практика виконання Секретаріатом і його представниками не властивих їм повноважень була відновлена.

Так, час від часу представники керівництва Секретаріату звертаються зі сформульованими в тій чи іншій формі дорученнями до органів державної

¹³⁶ Див.: Повідомлення щодо продовження практики порушення вимог Конституції та законів України під час підготовки та видання актів Президента України з питань призначення на посаду та звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій. – Управління у зв’язках із ЗМІ Секретаріату Кабінету Міністрів України, 18 червня 2008р., Урядовий портал, <http://www.kmu.gov.ua>

¹³⁷ Така спроба була зроблена 4 вересня 2008р., коли Парламент прийняв Закон “Про внесення змін до деяких законів України щодо виконуючих обов’язки голів місцевих державних адміністрацій”. Ці зміни, зокрема, зобов’язували Президента приймати рішення про призначення/звільнення голови МДА у 15-денний термін з дня отримання подання Уряду. У разі відхилення Президентом поданої кандидатури, Уряд уповноважувався призначати виконуючих обов’язки голів МДА, які наділялися всіма правами та обов’язками, передбаченими Законом “Про місцеві державні адміністрації”. Закон був заветований Президентом В.Ющенком, вето подолане не було. Див.: Пропозиції Президента України до Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо виконуючих обов’язки голів місцевих державних адміністрацій” від 4 вересня 2008р. – Інтернет-портал “Ліга Закон”, <http://search.ligazakon.ua>

¹³⁸ Див.: Секретаріату Ющенка платять за главу району 7 мільйонів? – Інтернет-видання “Українська правда”, 14 травня 2009р.

¹³⁹ Томенко каже, що “сантехніки” Ющенка йому не суперники. – Там само, 15 травня 2009р.

¹⁴⁰ У Северодонецьку Б.Колесніков, на той час голова Донецької обласної ради, заявив, що в регіонах необхідно провести референдуми, на яких висловити недовіру всім органам влади, проголосувати за створення нової Південно-Східної держави у формі федеративної республіки, а столицею оголосити місто Харків. Див.: Ющенко вимагає від Генпрокурора завершити справи про сепаратизм і передати їх до суду. – УНІАН, 29 листопада 2005р.

¹⁴¹ Див. склад Опікунської ради благодійної програми “Дитяча Лікарня майбутнього”. – Офіційний сайт Президента України, <http://www.president.gov.ua>

¹⁴² Ильченко А. Продажна слава страны: \$ 250 тысяч за Звезду Героя. – Сегодня, 8 вересня, 2009р.

¹⁴³ Див.: У Медведька “відмили” людей Ющенка від хабарів за нагороди. – Інтернет-видання “Українська правда”, 2 жовтня 2009р.

¹⁴⁴ Ющенко стало интересно, кто у него торгует орденами и медалями. – Інтернет-видання “Обком”, 9 вересня 2009г., <http://obkom.net.ua/news/2009-09-09/1505.shtml>

¹⁴⁵ Див.: Указ “Питання Секретаріату Президента України” №1548 від 4 листопада 2005р.

¹⁴⁶ У Ющенка не буде Медведчука, але буде годинник з боєм. – Інтернет-видання “Українська правда”, 29 грудня 2004р.

¹⁴⁷ Див. наприклад: Амчук Л. Секретаріат Зінченка і адміністрація Медведчука – не знайдеш 10 відмінностей? – Інтернет-видання “Українська правда”, 14 лютого 2005р.

влади та правоохоронних органів. Як приклад можна навести звернення глави Секретаріату Президента В.Балоги до Прем'єр-міністра Ю.Тимошенка 21 лютого 2008р. з пропозицією переглянути доручення щодо здійснення перевірки діяльності Київської міської державної адміністрації¹⁴⁸. Хоча в цьому випадку глава Секретаріату звертався до глави Уряду "за дорученням Президента України", слід зазначити, що й такі звернення не передбачені Положенням про Секретаріат Президента України, згідно з яким Секретаріат лише "забезпечує підготовку, опрацювання і подання на підпис главі держави проектів указів, розпоряджень і доручень Президента України".

У цьому ж контексті можна розглядати і звернення заступника глави Секретаріату І.Пукшина до голови СБУ В.Наливайченка 15 лютого 2008р. з проханням перевірити діяльність структур, залучених до процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти¹⁴⁹.

Як перевищення повноважень слід кваліфікувати публічну діяльність Секретаріату – численні заяви та коментарі його керівництва стосовно політичної ситуації у країні, діяльності Парламенту та Уряду, проблем міждержавних відносин. Хоча серед функцій глави Секретаріату є представлення за дорученням Президента його позиції у Верховній Раді, у відносинах з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, з політичними партіями, громадськими організаціями та ЗМІ, з міжнародними організаціями¹⁵⁰, у ЗМІ думка глави Секретаріату подавалась, як правило, як його особиста, без посилання на доручення Президента¹⁵¹. Тим більш сумнівним виглядає право на подібні коментарі, що надавалося заступникам глави Секретаріату. Однак це особливо часто робив заступник глави (з вересня 2007р. по червень 2009р.) А.Кислинський, причому лівова частка цих коментарів була спрямована на дискредитацію Прем'єр-міністра Ю.Тимошенка¹⁵².

У цілому, аналіз публічних заяв президентського Секретаріату та його окремих представників дає підстави для висновку, що в діяльності цього органу помітне місце посідала інформаційна дискредитація політичних опонентів Президента, що очевидно не належить до компетенції консультативно-дорадчого органу при Главі держави.

Рада національної безпеки і оборони. РНБО, на відміну від президентського Секретаріату, є конституційним органом, правовий статус якого, як і його Апарату, визначені законодавчо. Однак, значні законодавчо визначені повноваження цього органу в поєднанні з досить широким тлумаченням національної безпеки та її сфер у чинному законодавстві, створюють передумови для використання цього органу його Головою – Президентом України, як інструменту розширення власного впливу і втручання у компетенцію Уряду.

Це явище набуло особливого поширення в період перебування на посаді Прем'єр-міністра Ю.Тимошенка і постійної конфронтації між Президентом і Прем'єром. Звичайною практикою в цей період стало проведення засідань РНБО з проблем, з яких були вже прийняті певні рішення Уряду або такі рішення мали бути прийняті¹⁵³, а також практика розгляду на його засіданнях питань, що належать до компетенції Уряду¹⁵⁴.

Наведені вище приклади свідчать, що в певних діях і рішеннях Президента України також можуть міститись ознаки політичної корупції¹⁵⁵. Головним мотивом цих дій було прагнення зберегти чи збільшити власний вплив у системі влади, компенсувати в різний спосіб повноваження, втрачені внаслідок конституційної реформи.

Іноді чинником, що стимулював Президента до таких кроків, були дії його політичних опонентів і конкурентів, які також мали ознаки політичної корупції. Таким чином, на рівні вищих владних інститутів політична корупція має мультиплікативний ефект, коли прояви політичної корупції в одному з них провокують такі самі прояви в іншому.

2.4. КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Кабінет Міністрів України є колегіальним органом, у якому можуть бути представлені різні корпоративні та персональні інтереси. Після набуття чинності змінами до Конституції, Кабінет Міністрів формується парламентською коаліцією і має реалізовувати її політичний курс. Тому в діяльності Уряду як органу, який приймає рішення колегіально, дещо складніше виокремити політично корупційні прояви, ніж, наприклад, у діяльності Президента, який діє самостійно та від свого імені.

¹⁴⁸ Балага пропонує Тимошенку переглянути доручення щодо здійснення перевірки діяльності КМДА. – УНІАН, 21 лютого, 2008р.

¹⁴⁹ У Ющенка вирішили нацькувати СБУ на тимошенківців. – Інтернет-видання "Українська правда", 15 лютого 2008р.

¹⁵⁰ Указ "Питання Секретаріату Президента України" №1548 від 4 листопада 2005р.

¹⁵¹ З іншого боку, сама ця частина Положення виглядає сумнівною, адже і у Парламенті, і в Уряді є представники Президента, його позицію у відносинах зі ЗМІ представляє прес-служба, а у відносинах з міжнародними організаціями – МЗС. Деякі приклади: Балага застерігає коаліцію від висунення зустрічних умов опозиції, які можуть посилити напруженість у парламенті. – УНІАН, 12 лютого 2008р.; Балага не виключає проведення дострокових виборів, якщо робота ВР і надалі буде паралізованою. – Там само, 24 лютого 2008р. (до речі, 27 лютого Президент заявив, що не хоче розпускати Парламент, навіть якщо він не працює протягом 30 днів, отже, виникає питання, чию думку висловлював у цьому випадку глава Секретаріату); Коаліція у 227 голосів не забезпечить постійної стабільності роботи ВР – Балага. – Там само; Балага незадоволений станом розрахунків Україною за спожитий газ. – Там само.

¹⁵² Див. наприклад: Андрій Кислинський здивований бурхливою реакцією Юлії Тимошенко на повідомлення про можливе повернення цього року Павла Лазаренка в Україну. – Інтернет-видання "Українське радіо", 30 вересня 2008р., <http://www.nrcu.gov.ua>; У діях чинного прем'єра є ознаки державної зради та політичної корупції. – Офіційний сайт Президента України.

¹⁵³ Див. наприклад: укази "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 жовтня 2009р. "Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки в умовах спалаху пандемічного грипу в Україні" №887 від 31 жовтня 2009р., "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 10 лютого 2009р. "Про невідкладні заходи щодо забезпечення енергетичної безпеки України" №82 від 10 лютого 2009р., "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008р. "Питання Фонду державного майна України" №449 від 16 травня 2008р.

¹⁵⁴ Див.: 100 днів української влади в новому форматі: оцінка дій в контексті дотримання демократичних цінностей..., с.5-6.

¹⁵⁵ До фактів виходу Президента за межі конституційного і правового поля привертав його увагу Комітет Верховної Ради з питань національної безпеки і оборони. Див.: Лист Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони до Президента України, інших керівників держави та Аналітична записка, розглянута на засіданні Комітету 13 лютого 2008р. – Сайт Комітету Верховної Ради з питань національної безпеки і оборони, <http://kompnbu.rada.gov.ua>

Нижче наводяться окремі приклади з діяльності Уряду, які можуть містити ознаки політичної корупції, а також ті, що потенційно можуть їй сприяти¹⁵⁶.

Недоліки в організації роботи Кабінету Міністрів

Діяльність усіх урядів періоду 2005-2009рр. засвідчила їх неготовність до реформи системи державного управління, яка наблизилася б її до європейських стандартів.

Зокрема, Уряд Ю.Тимошенка у 2005р. відмовився від інституту урядових комітетів, що суперечило положенню його Програми, яким обіцялося “перетворити урядові комітети в реальні робочі органи Кабінету Міністрів та інструмент координації діяльності і взаємодії центральних органів виконавчої влади, узгодження проектів рішень”¹⁵⁷. На думку експертів, цей крок був пов’язаний з бажанням Прем’єр-міністра контролювати ухвалення всіх рішень, через що підготовча робота була замінена багатогодинними засіданнями Уряду.

Для Уряду В.Януковича 2006-2007рр. була характерною практика прийняття рішень поза засіданнями, шляхом опитування. Такий підхід вочевидь суперечив принципам роботи та відповідальності Уряду як колегіального органу та негативно позначався на відкритості цієї роботи. Негативної оцінки, з точки зору потенційної корупційності, можуть заслуговувати такі заходи, як значне збільшення (на третину) числа головних розпорядників бюджетних коштів¹⁵⁸, що послаблювало політичну та юридичну відповідальність Уряду за їх використання, а також відновлення практики збільшення числа заступників керівників у міністерствах та інших органах центральної виконавчої влади. Останній крок пов’язувався з бажанням максимальної політичної уніфікації керівництва центральних органів виконавчої влади, збільшення контролю над їх діяльністю¹⁵⁹.

Якщо не проявами політичної корупції, то діями, що могли сприяти її поширенню, можна вважати істотне збільшення патронатних служб у складі Секретаріату Уряду В.Януковича, зокрема, створення такого органу, як Апарат Прем’єр-міністра, здатного впливати на прийняття урядових рішень, наприклад, через експертизу проектів документів, що подаються на підпис Прем’єр-міністра.

Принципам відкритості і прозорості роботи Уряду суперечило широке застосування грифу “для службового користування” для урядових постанов та розпоряджень, що суперечить Конституції і Закону “Про інформацію”. Жоден з урядів не припинив цю практику і не скасував Постанову, що її вносила¹⁶⁰.

Потенційно корупційним чинником, характерним для діяльності всіх Урядів з 2005р., можна вважати й те, що Секретаріат Кабінету Міністрів очолюється членом Уряду – Міністром Кабінету Міністрів, що збільшує політичний вплив на цей орган, який належить до сфери державної служби.

Загалом, та обставина, що жоден з урядів не доклав значимих зусиль до практичного розмежування політичних та адміністративних посад, може свідчити про бажання зберегти максимум політичного впливу на державну службу, тримати чиновників під загрозою звільнення з політичних мотивів і, таким чином, забезпечувати їх цілковиту лояльність до діючого керівництва, незалежно від того, керується воно у своїх діях державними чи приватними/корпоративними інтересами¹⁶¹.

Негативної оцінки заслуговує практика роботи Уряду без затвердженої Парламентом Програми діяльності. З чотирьох складів Кабінету Міністрів, що працювали у 2005-2009рр., жоден не мав програми, затвердженої Парламентом. У кращому разі, програма затверджувалася Постановою Кабінету Міністрів. Уряд В.Януковича у 2006-2007рр. працював зовсім без формалізованої програми. Цьому сприяли “прогалини” Конституції, яка не містить термінів подання Урядом на розгляд Верховної Ради програми своєї діяльності, так само як і термінів розгляду такої програми Парламентом. Водночас, у Конституції чітко зазначено, що питання відповідальності Уряду не може розглядатися протягом року після схвалення програми його діяльності.

У такій ситуації можна вбачати три складові, що мають корупційний характер: *по-перше*, робота Уряду без програми знижує рівень його прозорості, відповідальності, підконтрольності суспільству; *по-друге*, зволікання з підготовкою і поданням програми можна трактувати як відтягування початку терміну, протягом якого Верховна Рада не може розглядати питання відповідальності Уряду; *по-третє*, відсутність затвердженої програми позбавляє Парламент важливого засобу контролю над діяльністю Уряду, оскільки унеможливорює звітність за стан виконання його зобов’язань. Утім, слід зазначити, що й затверджені рішеннями Кабінету Міністрів за період з 2005р. програми дій відповідних урядів не мали для них імперативного характеру та лише частково співвідносилися з їх діяльністю.

Певні ознаки політичної корупції можна знайти в діях керівництва Уряду, спрямованих на вилючення з їх складу міністрів, які мають інші, ніж Прем’єр, політичні погляди чи не є достатньо лояльними з інших причин. До таких прикладів можна віднести

¹⁵⁶ Аналіз та оцінки діяльності Уряду протягом 2005-2008рр. викладені в аналітичних доповідях за результатами моніторингу діяльності влади, що здійснювався Консорціумом неурядових аналітичних центрів: 100 днів нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2005, №5, с.3-75; Рік діяльності нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2005, №12, с.2-110; 100 днів коаліційного уряду: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2006, №10, с.3-73; 240 днів діяльності влади в новому форматі: оцінка неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2007, №3, с.2-92; 100 днів української влади в новому форматі: оцінка дій в контексті дотримання демократичних цінностей. – Національна безпека і оборона, 2008, №2, с.2-88.

¹⁵⁷ Програма діяльності Кабінету Міністрів України “Назустріч людям”. – Урядовий портал, <http://www.kmu.gov.ua>

¹⁵⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів “Про внесення змін у додаток 1 до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006р. №296” №469 від 17 серпня 2006р.

¹⁵⁹ Докладно див.: 100 днів коаліційного уряду: погляд неурядових аналітичних центрів..., с.15-16.

¹⁶⁰ Постанова Кабінету Міністрів “Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави” №1893 від 27 листопада 1998р.

¹⁶¹ Докладно див.: 100 днів української влади в новому форматі: оцінка дій в контексті дотримання демократичних цінностей..., с.19.

звільнення О.Баранівського (представника СПУ) з посади Міністра аграрної політики в Уряді Ю.Тимошенка у 2005р., відставки міністрів внутрішніх справ Ю.Луценка, закордонних справ Б.Тарасюка, "витіснення" інших міністрів, які представляли "Нашу Україну", а також спроба звільнення Міністра оборони А.Гриценка з Уряду В.Януковича в листопаді-грудні 2006р., відставки Міністра фінансів В.Пинзеника, Міністра транспорту та зв'язку Й.Вінського, Міністра оборони Ю.Єханурова з Уряду Ю.Тимошенка у 2009р.

Деякі з цих спроб реалізувалися із залученням контролюючих органів, зокрема, ГоловКРУ (наприклад, у випадках А.Гриценка та Ю.Єханурова) – причому висунуті звинувачення не знайшли фактичного підтвердження. Такі факти можна вважати очевидним проявом політичної корупції, оскільки вони свідчать про використання ГоловКРУ для зведення політичних рахунків або дискредитації представників команди політичних опонентів¹⁶².

Окремі дії та рішення Уряду

Виконання соціальних зобов'язань у 2005р. Згадані зобов'язання були закладені в передвиборній програмі кандидата на пост Президента України В.Ющенка "Десять кроків назустріч людям", отже, призначений ним Кабінет Міністрів, сформований на підставі норм Конституції 1996р., мав їх виконувати. Однак, ця обставина не знімала з Уряду політичної відповідальності за економічні результати виконання, оскільки Прем'єр-міністр мала можливість запропонувати Президенту доцільну, з точки зору довгострокових перспектив державного розвитку, корекцію термінів і засобів виконання зазначених зобов'язань. Проте, цього не сталося, можливо, й тому, що Прем'єр не хотіла шкодити власному іміджу в очах значної частини потенційного електорату (з огляду на перспективу парламентських виборів 2006р.), зацікавленої у виконанні соціальної частини програми В.Ющенка.

Тому значна частина зусиль Уряду Ю.Тимошенка у 2005р. була спрямована на виконання політичних обіцянок, зроблених під час виборчої кампанії 2004р., що стосувалися соціальної сфери. Для цього було ініційовано внесення змін до державного бюджету на 2005р., якими, зокрема, збільшувалися мінімальні пенсії і заробітна плата, допомога при народженні дитини та інші соціальні виплати¹⁶³.

До держбюджету неодноразово вносилися зміни, що передбачали збільшення його доходів, видатків і дефіциту. Серед засобів наповнення бюджету використовувалися й такі, як невідшкодування ПДВ, випереджальна сплата податку на прибуток підприємства, скасування пільгового режиму для ВЕЗ і ТПР. Зважаючи на негативні наслідки таких кроків для економіки (зокрема, підвищення тиску на реальний сектор, погіршення інвестиційного клімату тощо), можна зробити висновок, що Уряд керувався не економічною доцільністю, а політичними інтересами – необхідністю отримання додаткових бюджетних надходжень на виконання соціальних зобов'язань та/або прагненням послабити позиції ФПГ, що підтримували політичних опонентів.

Політично мотивована діяльність Уряду в соціально-економічній сфері суперечила цілям і завданням стійкого розвитку, посилювала інфляційні чинники, відсувала в невизначене майбутнє економічні реформи, сприяла розширенню "тіньового" сектору. Хоча сама по собі ця діяльність не мала корупційного характеру, однак у широкому сенсі здобуття популярності за рахунок перспектив економічного розвитку, свідому підміну реформістських завдань короткостроковими цілями можна вважати діями, що мають певні ознаки політичної корупції.

Порушення Урядом В.Януковича Універсалу національної єдності. Підписання документів політичного характеру, що не мають юридичної сили, є ознакою кризи державної влади, коли дія правових чинників стає обмеженою і не може позитивно вплинути на ситуацію. Гарантією виконання таких домовленостей є доброчесність суб'єктів їх підписання, готовність до компромісів заради національних інтересів. Порушення ж таких домовленостей, як правило, призводить до нової політичної кризи та дискредитує владу країни в цілому в очах її громадян і світового співтовариства.

Підписаний 3 серпня 2006р. Універсал національної єдності був документом, що мав гарантувати взаєморозуміння і взаємоузгодженість дій між Президентом, майбутнім Урядом В.Януковича, парламентською коаліцією та опозицією. Попри декларативність певної частини положень, документ, за наявності доброї волі сторін, що його підписали, міг би стати основою для політичних компромісів і стабільного розвитку. В.Янукович високо оцінив підписання Універсалу, заявивши, що "... 3 серпня 2006р. в нашій звичній лексикі з'явилося нове поняття – "політична порядність"¹⁶⁴.

Однак, доброї волі виявлено не було. Натомість Уряд і його політичний союзник – парламентська коаліція – доклали максимум зусиль, аби максимально та без обмежень використати свої владні повноваження, що відбилося на дотриманні ними положень Універсалу (врізка "Окремі положення Універсалу...").

Окремі положення Універсалу та їх дотримання

Пункт 6 Плану дій для забезпечення національної єдності: "реформування структур виконавчої влади та унеможливлення політизації державної служби через першочергове прийняття законів "Про Кабінет Міністрів України" та "Про державну службу" (нова редакція), підготовлених для внесення Президентом до Верховної Ради"¹⁶⁵. Однак на початку жовтня 2006р. Уряд сам вніс на розгляд Парламенту проект Закону "Про Кабінет Міністрів України" – який і був прийнятий 21 грудня 2006р.¹⁶⁶

У цілому, Закон суттєво розширював повноваження Уряду та парламентської коаліції за рахунок повноважень Президента, особливо в кадрових питаннях. Таким чином, замість встановлення балансу в системі державної влади, закладалась основа конфлікту, який врешті вилився в гостру політичну кризу 2007р. і під час якого Урядом були допущені такі сумнівні, з правової точки зору, і небезпечні, з суспільно-політичної, дії, як використання підрозділів МВС для захоплення приміщення Генпрокуратури.

¹⁶² Про те, що ГоловКРУ у своїй діяльності часто перевищувало визначені законом повноваження, поширювало недостовірну інформацію та здійснювала інші порушення чинного законодавства, свідчить також висновок Міжвідомчої комісії з питань державних закупівель №01/27вс від 20 грудня 2007р. Див.: Інтернет-ресурс "Законо України", <http://www.uazakon.com>

¹⁶³ Закон "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005р." та деяких інших законодавчих актів України" від 25 березня 2005р.

¹⁶⁴ Див.: Янукович вважає, що з підписанням Універсалу "порочний круг українського політичного егоїзму" розірвано назавжди. – УНІАН, 18 серпня 2006р.

¹⁶⁵ Універсал національної єдності. – Офіційний сайт Президента України.

¹⁶⁶ І саме з цією датою ухвалення оприлюднений 2 лютого 2007р., хоча він повторно розглядався 12 січня 2007р., після повернення його до Верховної Ради Президентом.

Пункт 12: “всебічний розвиток і функціонування української мови як державної та мови офіційного спілкування у всіх сферах суспільного життя на всій території України – як основи самоідентифікації народу і держави”. Однак, уже через півмісяця після підписання документа Прем'єр-міністр В.Янукович, після зустрічі в Сочі з Президентом РФ В.Путіним і Прем'єр-міністром М.Фрадковим, заявив журналістам, що мовне питання в Україні буде врегульоване після того, як у коаліції буде конституційна більшість у Парламенті, і висловив оптимістичне сподівання, що це може статись якщо не цього, то наступного року¹⁶⁷. Засобом такого “врегулювання” вбачалося надання російській мові статусу другої державної мови в Україні.

Пункт 25: “Продовження курсу європейської інтеграції України з перспективою вступу України до Європейського Союзу. Неухильне виконання Плану дій “Україна-ЄС”...”. Однак 12 жовтня 2006р. В.Янукович висловився за прийняття нового закону про основи внутрішньої і зовнішньої політики країни. При цьому він зазначив, що “сьогодні є відповідні настрої у суспільстві, вони відображаються у Парламенті”¹⁶⁸. Очевидно, Прем'єр мав на увазі настрої в парламентській коаліції, які відбивали насамперед ідеологію її членів – ПР, КПУ і СПУ. Слід зазначити, що заява Прем'єра суперечила й п.27: “Взаємовигідна співпраця з НАТО у відповідності із Законом України “Про основи національної безпеки України” (в редакції, чинній на дату підписання Універсалу)”¹⁶⁹.

Неузгодженість зовнішньополітичної діяльності Уряду і Президента. Узгодженість дій органів виконавчої влади у сфері зовнішньої політики, зокрема, ігнорування окремими керівниками міністерств і відомств МЗС як координатора зовнішньополітичної діяльності спостерігалися в період діяльності урядів і Ю.Тимошенко (2005р.), і Ю.Сханурова (2005-2006рр.). Ситуація стала більш серйозною за часів перебування на посаді Прем'єр-міністра В.Януковича, оскільки тоді виникли найбільші протиріччя в зовнішньополітичній площині між Урядом і Президентом.

Зокрема, були продемонстровані розбіжності позицій Президента і Прем'єра стосовно термінів перебування на території України Чорноморського флоту РФ, європейської і євроатлантичної інтеграції України. Так, Прем'єр, не відмовляючись від необхідності одержання Україною ПДЧ, переносив ухвалення рішення з цього питання “на період, коли буде досягнутий більший рівень інформованості населення про альянс у процесі консолідації суспільства”. Порушуючи прерогативу Президента представляти державу в міжнародних відносинах, В.Янукович 14 вересня 2006р. у Брюсселі після засідання комісії “Україна – НАТО” зробив заяву про те, що Україна відкладає свої наміри вступу до Альянсу¹⁷⁰.

У цьому випадку глава Уряду не лише порушив конституційну прерогативу Президента представляти державу в міжнародних відносинах, здійснювати керівництво зовнішньополітичною діяльністю, але й посприяв погіршенню іміджу України на міжнародній арені, представивши її як країну, керівництво якої не має узгодженої зовнішньої політики.

З питань європейської та євроатлантичної інтеграції загострилися протиріччя між Прем'єр-міністром, з одного боку, і Міністром оборони та Міністром закордонних справ – з іншого. Це можна було передбачити, оскільки обидва останніх були призначені за поданням Президента. Врешті, наприкінці 2006р. Прем'єр-міністр зробив подання на звільнення Міністра закордонних справ Б.Тарасюка, і 1 грудня Верховна Рада звільнила його – всупереч тому, що, згідно з Конституцією, право робити подання на звільнення Міністра закордонних справ має лише Президент. Хоча В.Янукович мотивував звільнення неналежним виконанням Міністром його службових обов'язків¹⁷¹, було очевидним, що воно має політичне підґрунтя, оскільки “прозахідна” орієнтація Б.Тарасюка не відповідала ідеології і політиці Уряду¹⁷².

З іншого боку, цілком логічно припустити, що позиція В.Януковича стосовно терміну перебування в Україні ЧФ і перспектив її вступу до НАТО була розрахована на одержання політичної підтримки з боку керівництва Російської Федерації¹⁷³. Видається невідповідним, що відповідна заява була зроблена В.Януковичем напередодні згаданої вище зустрічі в Сочі з Президентом РФ В.Путіним.

У цьому контексті можна пригадати й ситуацію початку серпня 2008р., коли Прем'єр-міністр Ю.Тимошенко не підтримала публічно заяви та ініціативи Президента з приводу російсько-грузинського конфлікту, за що була звинувачена представником Секретаріату Президента у зраді національних інтересів¹⁷⁴, або ситуацію, що склалася наприкінці 2009р., коли глава Уряду виступила як єдиний договороспроможний суб'єкт у переговорах з Росією з приводу врегулювання проблем газопостачання, тоді як Президент у такій (та й у будь-якій іншій) якості відверто ігнорується російською стороною, та інші приклади.

Наведене дає підстави для висновку про поширеність практики використання вищими посадовими особами держави зовнішньополітичних відносин для підвищення власного рейтингу, досягнення ситуативних переваг над опонентами за рахунок національних інтересів і міжнародного престижу країни, що може вважатися проявами політичної корупції.

¹⁶⁷ Див.: Янукович обіцяє остаточно врегулювати мовне питання після того, як у коаліції буде конституційна більшість. – УНІАН, 16 серпня 2006р.

¹⁶⁸ Премьер Украины высказывается за пересмотр закона об основах внутренней и внешней политики страны. – Интерфакс-Украина, 12 октября 2006г.

¹⁶⁹ Раніше перший віце-прем'єр-міністр М.Азаров заявив, що європейський вибір України не суперечить інтеграційним процесам, що відбуваються в СНД і в рамках формування ЄС, хоча це не відповідало дійсності та суперечило згаданому пункту. Див.: Європейський вибір України не ставиться на протіву інтеграційним процесам в СНД і ЄС – Азаров. – УНІАН, 15 серпня 2006р.

¹⁷⁰ Див., відповідно: Янукович не виключає можливості продовження перебування ЧФ РФ в Україні після 2017р. – УНІАН, 30 жовтня 2006р.; Правительство Украины переносит принятие окончательного решения по членству в НАТО до момента лучшей информированности населения по этому вопросу – Янукович. – Интерфакс-Украина, 10 августа 2006г. Янукович заявил, что Украина откладывает желание присоединиться к НАТО. – УНІАН, 14 вересня 2006р.

¹⁷¹ Янукович ждет реакции Президента на свою позицию относительно отставки главы МИД и готов к компромиссу по новой кандидатуре на этот пост. – Интерфакс-Украина, 14 ноября 2006г.

¹⁷² 5 грудня 2006р. Президент підписав Указ, згідно з яким Б.Тарасюк продовжував виконувати обов'язки Міністра закордонних справ. 30 січня Б.Тарасюк подав у відставку, яка була прийнята Президентом.

¹⁷³ Заява Януковича про відтермінування вступу в НАТО продиктована вимогою Кремля ревізії положень Універсалу – експерт. – УНІАН, 11 серпня 2006р.

¹⁷⁴ Секретариат Ющенко заявляет, что Россия собирается вложить в Тимошенко миллиард долларов. – Интернет-видания “Обком”, 18 серпня 2008р.

Лобіювання корпоративних і приватних інтересів¹⁷⁵

Одним із проявів політичної корупції є використання органами державної влади, їх посадовими особами наданих їм повноважень для створення переваг певним економічним суб'єктам. Стосовно Кабінету Міністрів, окремих міністерств і відомств неодноразово оприлюднювалась інформація про протиправне лобіювання інтересів бізнесових структур.

Зокрема, активні заходи Уряду Ю.Тимошенко 2005р., спрямовані на повернення в державну власність Нікопольського заводу феросплавів, деякі спостерігачі пов'язували не з переглядом результатів нібито незаконної його приватизації, а насамперед з лобіюванням інтересів групи "Приват", зацікавленої у приватизації цього підприємства¹⁷⁶.

У березні 2005р. Міністр юстиції Р.Зварич звинуватив окремих членів Уряду, не називаючи їх прізвищ, у лобіюванні корупційних схем у нафтопереробній галузі, завдяки чому окремим підприємствам вдавалося двічі повертати ПДВ¹⁷⁷. Однак, він, своєю чергою, був звинувачений в тому, що, вимагаючи скасування Постанови Уряду про заборону реекспорту нафти, лобіював інтереси компанії, заступником генерального директора якої була його дружина¹⁷⁸.

Труднощі в українсько-російських переговорах про постачання газу на початку 2009р. політичні опоненти Прем'єр-міністра Ю.Тимошенко пов'язували з лобіюванням нею контракту на постачання газу між російською стороною і компанією *FKRtt Universal Switzerland*¹⁷⁹. Уряд В.Януковича звинувачували в лобіюванні інтересів компанії "РосУкрЕнерго"¹⁸⁰, а також інтересів ФПГ у металургійній галузі¹⁸¹.

Потенційно корупціогенним чинником, який може збільшити ризики перетворення Уряду на об'єкт протиправної лобістської діяльності, експерти вважали Закон "Про управління об'єктами державної власності" (2006р.), згідно з яким "Кабінет Міністрів є суб'єктом управління, що визначає об'єкти управління державної власності, стосовно яких виконує функції з управління, а також об'єкти..., повноваження з управління яких передано іншим суб'єктам управління"¹⁸². Закон оцінювали, з одного боку, позитивно, як такий, що сприятиме підвищенню ефективності управління державними підприємствами; з іншого — висловлювалися побоювання, що з його прийняттям ФПГ отримають можливість *придбати* контроль над тим чи іншим підприємством безпосередньо через профільне міністерство¹⁸³.

Як лобіювання інтересів певної категорії громадян з метою отримання політичної підтримки під час

президентських виборів 2010р. була проінтерпретована заява Прем'єр-міністра Ю.Тимошенко, зроблена 5 вересня 2009р. на Всеукраїнській нараді з головами сільських і селищних рад з питань підготовки проекту державного бюджету на 2010р., про те, що фракція БЮТ ініціюватиме внесення змін до Конституції, які передбачають обрання всіх гілок влади строком на п'ять років, починаючи з 2011р.¹⁸⁴

Зрозуміло, що наведені приклади мають лише ілюстративний характер. Водночас, частота згадування у ЗМІ тих чи інших органів державної влади як суб'єктів лобістської діяльності (потенційних чи актуальних), хоч і не може служити критерієм ступеня їх враженості цим видом політичної корупції, однак може бути індикатором певних зон з високим рівнем корупційності.

Хоча Кабінет Міністрів є колегіальним органом, пов'язані з ним прояви політичної корупції практично завжди мали персоніфікований характер. Найбільш значимі з них були так чи інакше пов'язані з політиками, які обіймали посаду Прем'єр-міністра, — як одну з найвищих і найбільш впливових державних посад.

2.5. СУДОВІ ТА ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ

Судові та правоохоронні органи відіграють особливу роль у протидії корупції, оскільки їх головним завданням є забезпечення реалізації принципу верховенства права — тоді як корупція, зокрема політична, підриває дієвість цього принципу.

Кожен з цих органів має специфічні завдання і функції в системі антикорупційної діяльності, проте всі вони є взаємопов'язаними. Тому вразливість до політично корупційних проявів кожного з них зокрема знижує ефективність протидії корупції в цілому, а корумпованість усієї системи — загалом ставить під сумнів здатність держави протидіяти корупції.

Конституційний Суд України. Конституційний Суд (КС) посідає особливе місце в системі органів державної влади, оскільки він покликаний бути арбітром між вищими владними інститутами. Однак, його повноваження в поєднанні з принципом його формування¹⁸⁵ роблять цей орган вразливим до політично корупційного впливу з боку зазначених вищих владних інститутів і представлених у них політичних сил. З іншого боку, можливості такого впливу значною мірою залежать від дотримання суддями КС антикорупційного законодавства і стандартів службової етики (хоча б тих, що встановлені чинним законодавством)¹⁸⁶.

¹⁷⁵ Див. також: Корупція в Україні. Звіт за результатами Українсько-Канадського проекту сприяння доброчесності. — Інститут прикладних гуманітарних досліджень, 2004. Архів Центру Разумкова.

¹⁷⁶ Уряд лобіює інтереси групи "Приват". — Інтернет-видання "Народний оглядач", 2 вересня 2009р., <http://sd.org.ua>

¹⁷⁷ Люди в Уряді Тимошенко лобіюють корумповані схеми — Зварич. — Інтернет-видання "Українська правда", 28 березня 2005р.

¹⁷⁸ Роман Зварич (досьє). — Інтернет-видання "ЛігаБізнес-Інформ", 14 січня 2008р.

¹⁷⁹ Регіони: леді Ю лобіює газову компанію Медведчука. — Український бізнес ресурс — бізнес новини України і світу, 9 лютого 2009р., <http://events.ubr.ua>

¹⁸⁰ Отставка спикера була нужна газовому лобби. — Інформаційно-аналитичний портал "УкрРудПром", 17 листопада 2008р., <http://www.ukrrudprom.ua>

¹⁸¹ Див., наприклад: Гаврилюк О. Янукович відкрив енергетичні обійми для металургійних олігархів. — Портал гірничо-металургійного комплексу України "УкрМет", 28 листопада 2007р., <http://ntz.ptcor.net>; Розпорядження Кабінету Міністрів "Про механізм розподілу фінансових зобов'язань, пов'язаних із реалізацією проекту приєднання до джерел електропостачання електроустановок металургійного заводу "Дніпросталь" №1000 від 14 листопада 2007р.

¹⁸² Закон "Про управління об'єктами державної власності", ст.5.

¹⁸³ Уряд планує перетягнути на себе повноваження ФДМ з управління об'єктами державної власності. — Інтернет-видання "Юридична газета", 27 липня 2006р., <http://www.yur-gazeta.com>

¹⁸⁴ Тимошенко лобіює обрання міських та сільських голів у 2011 році. — Інтернет видання "Вголос про політику", 6 вересня, 2009р., <http://www.vgolos.com.ua>

¹⁸⁵ Див., відповідно ст.150 і ст.148 Конституції України.

¹⁸⁶ Див. наприклад: Бублий Н., Іленко З., Солодько П. Квартирный вопрос Станик. — Газета по-Киевски, 25 апреля 2007г., <http://mycityua.com>

Можна навести деякі приклади дій і рішень КС, які можуть мати ознаки політичної корупції. Насамперед, це стосується рішень, в яких мотиви політичної доцільності для певних владних інститутів очевидно домінували над правовими, зокрема, рішення КС про конституційність балотування тодішнього Президента Л.Кучми на третій термін повноважень¹⁸⁷.

Про прояви політичної корупції можуть свідчити також випадки, коли КС тривалий час зволікав з прийняттям рішення, хоча перебіг політичної ситуації вимагав такого рішення як певного "стабілізатора", або тоді, коли його рішення за своєю суттю не давали відповіді на питання, що порушувались у зверненнях відповідних суб'єктів¹⁸⁸.

Деякі рішення КС, за повного дотримання аргументації, з точки зору формальної відповідності певним нормам Конституції, залишили сумніви в їх відповідності іншим конституційним нормам і принципу верховенства права в цілому, оскільки їх зміст відповідав інтересам вузького прошарку громадян¹⁸⁹.

Судові органи. Судові органи безпосередньо вирішують спори, що виникають у політичній сфері, зокрема, під час та за результатами виборів, а також щодо певних дій і рішень органів влади, кадрових призначень та ін. Водночас, протягом останніх років представники суддівського корпусу України різних рівнів і ланок неодноразово ставали учасниками гучних корупційних скандалів¹⁹⁰.

Корумпованість органів судової влади, суддів робить їх особливо вразливими до політичної корупції¹⁹¹. Суддя, проти якого зібрані компрометуючі матеріали, які можуть бути в потрібний момент використані для притягнення його до кримінальної відповідальності за корупційні дії, стає слухняним інструментом суб'єктів політичної корупції.

Іншими чинниками, що підвищують політично корупційні ризики в діяльності органів судової влади є:

- політичний тиск, який здійснюється, в т.ч. через недосконалий порядок призначення суддів¹⁹², а також втручання в роботу суду або судді з боку інших органів (Генпрокуратура та ін.);
- залежність органів правосуддя від судів вищих рівнів, органів законодавчої і виконавчої влади¹⁹³.

Зважаючи на те, що рішення судових органів мають певну специфіку¹⁹⁴, розгляд конкретних судових рішень, в яких можуть бути наявні ознаки політичної корупції, є досить складним завданням. Водночас, можна виокремити головні сфери, де спостерігається підвищений ризик прийняття рішень, що мають ознаки політичної корупції. За оцінками експертів, найбільш вразливими до політичної корупції можуть бути рішення судів з приводу:

- виборчого процесу, скарг його учасників, у т.ч. щодо встановлення результатів виборів¹⁹⁵;
- "резонансних" справ, що стосуються представників вищих владних інститутів¹⁹⁶;
- рішень вищих владних інститутів з питань політичного характеру, особливо в періоди загострення стосунків між ними, конфліктів і політичних криз (зокрема, припинення повноважень тих чи інших інститутів, призначення виборів, питання введення в дію нормативно-правових актів тощо)¹⁹⁷;
- кадрових призначень/звільнень у вищих владних інститутах, які мають політичний характер і стають предметом спорів¹⁹⁸;
- кримінальних справ, що стосуються представників центральних і регіональних органів влади чи органів місцевого самоврядування, їх родичів і близьких¹⁹⁹.

¹⁸⁷ Див.: Рішення Конституційного Суду у справі за конституційними поданнями 53 і 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення ч.3 ст.103 Конституції України (справа щодо строків перебування на посту Президента України) №22 від 25 грудня 2003р.

¹⁸⁸ Див., наприклад: Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення ч.8 ст.83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями ч.6, 7 ст.83, п.9 ч.1 ст.106, ч.3, 4 ст.114 Конституції України №8 від 28 квітня 2009р. Див. також: Конституційний Суд признав, що не смог ответить на вопрос Ющенко. – Інтернет-видання "Українська правда", 30 квітня 2009р.

¹⁸⁹ Див.: Конституційний Суд визнав неконституційним обмеження максимальних пенсій. – Сайт Української служби BBC, 10 вересня 2009р., <http://www.bbc.co.uk>

¹⁹⁰ Див., зокрема: Комітет Верховної Ради в шоке от воздушных путешествий главы Окружного админсуда Киева. – Інтернет-видання "Обком", 19 жовтня 2009р.; Зварич "здає" верхи. Слідчого намагалися вбити? – Інтернет-видання "Українська правда", 1 липня 2009р.; СБУ заважають перевірити рахунки судді, на якого вказав колядник Зварич. – Там само, 7 листопада 2009р.

¹⁹¹ Докладніше див.: Корупція в Україні. Звіт за результатами Українсько-Канадського проекту сприяння доброчесності. – Інститут прикладних гуманітарних досліджень, 2004. Архів Центру Разумкова; Дослідження корупції у судовій системі України: суди загальної юрисдикції та апеляційні суди. Автори: компанія Management Systems International у співробітництві з InMind, Київ, липень 2008, http://www.pace.org.ua/images/survey/jud_syst_u_july_08.pdf

¹⁹² Див.: Онопенко закликає Президента утриматись від некоректних висловлювань з приводу рішень Верховного Суду. – УНІАН, 16 березня 2007р.

¹⁹³ Див., наприклад: Суды пытаются втянуть в политическую и экономическую борьбу, заявляет председатель ВСУ. – Интерфакс-Украина, 16 марта 2007г.

¹⁹⁴ Зокрема, рішення, не оскаржене і не скасоване у визначеному порядку, вважається чинним.

¹⁹⁵ Виразним прикладом є рішення Верховного Суду стосовно II туру президентських виборів 2004р. Див.: Рішення ВСУ від 3 грудня 2004р. у справі №6-388-1. – Інтернет-видання "Юридична газета", 27 грудня 2004р. Див. також: Звіт Комітету виборців України за підсумками моніторингу оскарження результатів парламентських і місцевих виборів 26 березня 2006р. – Сайт КВУ, 6 травня 2006р., <http://www.cvu.org.ua>; Апеляційний перегляд Вищим адміністративним судом України судових рішень, пов'язаних із виборчим процесом у 2006р. – Вісник Центральної виборчої комісії, 2006, №3(5), с.78-83.

¹⁹⁶ На цей час такими справами, які ще перебувають на етапі досудового розслідування, є, в першу чергу, справа про вбивство журналіста Г.Гонгадзе та про отруєння кандидата у Президенти України В.Ющенка під час виборчої кампанії 2004р.

¹⁹⁷ Наприклад, рішення Окружного адміністративного суду м.Києва про призупинення дії Указу Президента "Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України VI-го скликання та призначення позачергових виборів" №911 від 9 жовтня 2008р., прийняте на задоволення адміністративного позову БЮТ. Рішенням, по суті, були скасовані позачергові парламентські вибори, на проведенні яких наполягав Президент. Див.: Суд зупинив дію Указу про дострокові вибори. – УНІАН, 11 жовтня 2008р. Інший приклад: Мукачівський міськрайонний суд Закарпатської області на задоволення позову народного депутата І.Кріля заборонив Голові Верховної Ради V скликання підписувати прийнятий Закон "Про Кабінет Міністрів України", а також публікувати цей документ. Див.: Закарпатський суд не отримував скаргу на заборону публікувати Закон про Кабмін. – Інтернет-видання "Репортер-UA", 6 лютого 2007р., <http://www.ua-reporter.com>

¹⁹⁸ Див., наприклад, судові рішення про звільнення Міністра закордонних справ Б.Тарасюка, Міністра оборони Ю.Еханурова, голови ФДМ В.Семенюк-Самсоненко, Генпрокурора С.Піскуна та ін.

¹⁹⁹ Див., наприклад: Суд закрав справу "мажора" Петросяна, який убив у ДТП людину. – Інтернет-видання Pro-UA, 9 липня 2009р., <http://ua.proua.com>; Суд оголосив у розшук чергового мажора-вбивцю. – Інтернет-видання "ПолитАрена", 20 серпня 2009р., <http://www.politarena.org.ua>

Корумпованість органів судової влади є одним із чинників, які найбільш негативно впливають на ефективність викорінення політичної корупції, оскільки вона не лише дозволяє її суб'єктам уникати відповідальності, але й формує відчуття безкарності, стимулюючи тим самим подальший розвиток цього явища²⁰⁰.

Генеральна прокуратура України. Генпрокуратура здійснює розслідування кримінальних справ стосовно посадових осіб найвищого рівня, в т.ч. щодо дій, які можуть бути кваліфіковані як політично корупційні. Через свої наглядові функції вона також має вплив на інші правоохоронні органи та силові структури, на виконавчу та судову гілки влади.

Генпрокурор призначається і звільняється з посади Президентом України за згодою Верховної Ради, яка також може за власною ініціативою висловити недовіру Генпрокурору, що призводить до його відставки. Це стимулює відповідну посадову особу до збереження лояльності до Президента, але й також до підтримки конструктивних стосунків з більшістю депутатського корпусу.

За умов політичних суперечностей між Президентом і парламентськими політичними силами, це робить Генпрокурора та орган, який він очолює, вразливим до політичного впливу, а відтак – і політично корупційних проявів²⁰¹.

Політична корупція в діяльності Генпрокуратури може виявлятися в наступному:

- замовному характері деяких розслідувань, що здійснюються Генпрокуратурою;
- закритті окремих, “політично чутливих” кримінальних справ;
- свідомому гальмуванню або імітації розслідування кримінальних справ, до яких можуть бути причетні високі посадові особи, представники політичної еліти країни, з наступним позбавленням їх судової перспективи.

Окремі приклади

19 листопада 2006р. Міністр оборони А.Гриценко у прямому ефірі “5 каналу” зробив заяву з приводу результатів засідання колегії Генеральної прокуратури, на якій розглядалося питання “Про стан прокурорського нагляду за додержанням законодавства щодо збереження життя і здоров'я військовослужбовців, державного майна у Збройних Силах та Міністерстві оборони України”. Міністр висловив обурення “непрофесійним аналізом ситуації у Збройних Силах, неспроможністю виявити справжні причини порушень закону, небажання визнати очевидні прорахунки в роботі Генеральної прокуратури по дотриманню вимог закону” і висловив упевненість, що “висновки доповіді сфальсифіковані і не відображають дійсного стану справ в армії”. Висновки колегії він охарактеризував як політичне замовлення з дискредитації Міністра оборони²⁰².

За оцінками експертів, таке замовлення могло виходити від керівництва Антикризисної коаліції у Парламенті, оскільки А.Гриценко мав суперечності з головою Уряду В.Януковичем. Сам В.Янукович, до речі, різко негативно відгукнувся на заяву А.Гриценка²⁰³.

Виконанням політичного замовлення називали ініційоване у травні 2008р. Секретаріатом Президента розслідування Генпрокуратурою обставин одержання українського громадянства відомим політиком і бізнесменом Д.Жванією. Останнього звинувачували в тому, що під час оформлення документів, він нібито вніс до них неправдиві дані. Сам Д.Жванія назвав розслідування політичною розправою²⁰⁴. Серед імовірних причин такого кроку щодо людини, яка належала до найближчого оточення Президента, найчастіше згадувалися підозри В.Ющенка про причетність Д.Жванії до його отруєння у 2004р.

До справ, закриття яких могли містити політичні мотиви, можна віднести, зокрема ті, що стосувалися загибелі колишніх міністрів – внутрішніх справ Ю.Кравченка²⁰⁵ і транспорту та зв'язку Г.Кірпи²⁰⁶, кримінальних справ проти В.Щербаня, В.Сацюка²⁰⁷, Б.Колеснікова²⁰⁸; фактичної відмови від розслідування кримінальної справи, порушеної стосовно колишнього Міністра внутрішніх справ В.Цушка²⁰⁹.

До справ, остаточне розслідування яких виглядає проблематичним, можна віднести справи про вбивство Г.Гонгадзе та отруєння В.Ющенка. Протягом кількох років навколо цих справ спостерігається дуже високий рівень концентрації різновекторних політичних інтересів, що призводило до непоодиноких політичних впливів на перебіг слідства²¹⁰.

²⁰⁰ За даними Центру Разумкова, суди, на думку громадян, посідають перше місце за рівнем поширеності в них політичної корупції. Докладно див. результати загальнонаціональних опитувань, узагальнені в таблицях і діаграмах, розміщених у цьому журналі.

²⁰¹ Так, Генпрокурора О.Медведька, який перебував на посаді з листопада 2005р. (з невеликою перервою у 2007р.), характеризують як людину, яка вміє знаходити баланс між лояльністю до Президента і впливових парламентських політичних сил, зокрема, до ПР. Див.: Крюк К. Александр Медведько: игра в долгий ящик. – Інтернет-видання “Обозреватель”, 6 ноября 2009г. Такою ж лояльністю відзначався і С.Піскун, який перебував на посаді Генпрокурора у 2004-2005рр. та у 2007р. Останнє його призначення відбулося в розпал політичної кризи та, очевидно, мотивувалося бажанням Президента мати на такій важливій посаді надійну людину – союзника в боротьбі з Антикризисовою коаліцією. Однак С.Піскун не виправдав сподівань Президента, і під час звільнення його захищали вже представники згаданої коаліції.

²⁰² Заява Міністра оборони України. – Офіційний сайт Міноборони, 19 жовтня 2006р., <http://www.mil.gov.ua>

²⁰³ Премьер Украины предостерегает министров от расценивания обвинений в коррупции в качестве политического заказа. – Интерфакс-Украина, 22 ноября 2006г.

²⁰⁴ Див.: Давид Жванія (досьє). – Інтернет-видання “ЛігаБізнес-Інформ”, 7 жовтня 2009р.; Москаль вважає поглибленням репресій надання судом дозволу Генпрокуратурі оскаржити рішення щодо отримання Жванією громадянства. – УНІАН, 18 червня 2008р.

²⁰⁵ ГПУ закрила справу про вбивство Ю.Кравченка. – Інформаційна агенція РБК-Україна, 27 лютого 2007р., <http://www.rbc.ua>

²⁰⁶ Див., наприклад: Політики видигають версії смерті Георгія Кирпи. – Корреспондент, 28 декабря 2004г.; Леонов І. Георгій Кірпа. Роковини. – Україна молода, 27 грудня 2005р.

²⁰⁷ Украинский Интерпол прекратил розыск экс-замглавы СБУ Сацюка на основании закрытия дела Генпрокуратурой. – Интерфакс-Украина, 1 марта 2006г.

²⁰⁸ Див., наприклад: Бывший следователь Генпрокуратуры заявляет, что дело Колесникова было сфальсифицировано. – Интерфакс-Украина, 1 ноября 2005г. Огородник М. Андрій Федур: стовідсотково справа Колеснікова була сфальсифікована і я доведу це в Європейському суді. – Сайт “Украина криминальная”, 3 листопада 2005р., <http://www.cripo.com.ua>

²⁰⁹ Апеляційний суд Києва визнав законною кримінальну справу, порушену стосовно Цушка. – УНІАН, 18 січня 2008р.

²¹⁰ Див.: Александр Медведько: игра в долгий ящик. – Інтернет-видання “Обозреватель”, 6 ноября 2009г.

Міністерство внутрішніх справ. У діяльності МВС та його керівництва періодично спостерігалися дії, які можна вважати проявами політичної корупції, зокрема: порушення принципу конфіденційності під час слідства; використання міліцейських підрозділів у політичних конфліктах; використання даних слідства в політичних заявах, а також політично мотивовані звинувачення опонентів у кримінальних злочинах.

На початку діяльності в якості Міністра внутрішніх справ Ю.Луценко взяв своєрідну індульгенцію від відповідальності за майбутні помилки, заявивши: “Мій непрофесіоналізм у цій сфері нікого не повинен дивувати. Я призначений політичним термінатором”²¹¹. Однак деякі його дії в цей період складно було пояснити лише непрофесіоналізмом, оскільки вони мали виразне політичне забарвлення.

До них можна віднести оприлюднення певної інформації щодо справи Б.Колеснікова. Хоча, за словами Ю.Луценка, “надання такої інформації мало на меті в загальних рисах і в межах законодавства поінформувати громадськість про вчинений злочин”²¹², можна припустити, враховуючи загальний політичний контекст цієї справи, що переслідувалася й інша мета – налаштувати певним чином громадську думку, зміцнити впевненість суспільства у злочинності політичних опонентів нової влади.

Водночас, за період перебування Ю.Луценка на посаді Міністра гасло Помаранчевої революції “Бандитам – тюрми” залишилося нереалізованим. Сам Ю.Луценко виправдовував це тим, що кримінальні справи гальмуються на рівні прокуратури й не доходять до суду.

Деякі заяви Міністра були спрямовані на дискредитацію політичних опонентів шляхом використання даних з кримінальних справ, наприклад, щодо оприлюднення даних про число у списках окремих політичних партій осіб, які в різних статусах проходять у кримінальних справах²¹³. Однак, коли мова заходила про осіб з табору політичних союзників, підозрюваних у скоєнні кримінальних злочинів, висловлювання Міністра були значно обережнішими – наприклад, стосовно народного депутата із фракції БЮТ В.Лозинського, звинуваченого в навісному вбивстві²¹⁴. Явно політичний характер мала заява Ю.Луценка, зроблена в жовтні 2009р., в якій він звинуватив Президента і призначених ним голів місцевих державних адміністрацій в тотальній корупції (не повідомивши при цьому, чи були порушені стосовно них кримінальні справи)²¹⁵. Цю заяву можна розцінити як елемент виборчої кампанії, що на той час фактично вже тривала.

До використання міліції в політичних цілях був безпосередньо причетний Міністр внутрішніх справ В.Цушко, який особисто керував захопленням загonom міліції особливого призначення “Беркут” приміщення Генпрокуратури, мало не спровокувавши зіткнення з бійцями Державної служби охорони. Цією дією він не просто перевищив свої повноваження, а втягнув міліцію до політичного конфлікту²¹⁶. З Міністром також пов’язується вплив на волевиявлення працівників МВС, зокрема, заклик “орієнтуватися” на виборах на політичну силу, яку він на той час представляв²¹⁷.

До політично корупційних проявів можна віднести й порушення принципу несумісності заступником Міністра, керівником кримської міліції Г.Москалем, який, будучи призначеним на посаду в серпні 2009р., тривалий час залишався народним депутатом.

У цілому, прояви політичної корупції в діяльності МВС мали значною мірою персоніфікований характер і були пов’язані переважно з діяльністю особисто міністрів. Очевидно, це є також і наслідком переходу від професійного до політичного принципу призначення на відповідну посаду.

Служба безпеки України. Ця структура, з огляду на специфічний статус і можливості як спецслужби, відіграє важливу роль у протидії корупції, в т.ч. політичній. СБУ має можливості порушувати кримінальні справи і проводити досудове розслідування у справах за звинуваченням у корупції і зловживання службовим становищем проти посадовців найвищого рівня.

Починаючи з 2005р., СБУ певний час вдавалося залишатися поза межами гучних політичних скандалів. Однак, мірою загострення політичного протистояння між вищими владними інститутами та політичної ситуації загалом, активізувалися й намагання політиків вищого рівня, окремих політичних сил використати СБУ як інструмент реалізації політично корупційних цілей: збору інформації і порушення кримінальних справ проти політичних опонентів з метою їх публічної дискредитації або, в разі можливості, й переслідування в судовому порядку²¹⁸.

Такі прояви, як правило, супроводжувалися зверненнями представників інших владних структур (зокрема, тодішнього заступника глави Секретаріату Президента А.Кіслинського, пізніше призначеного заступником голови СБУ) або призначеннями на керівні посади політиків, а не професіоналів (В.Хорошковський) чи службовців СБУ, пов’язаних з певними політичними діями та посадовцями (зокрема, Т.Дурдинець, якого вважали особю, наближеною до тодішнього глави президентського Секретаріату В.Балоги)²¹⁹.

²¹¹ Новый глава МВД Украины: “Я назначен политическим терминатором”. – Сайт “Подробности”, 11 февраля 2005г.

²¹² Луценко заявляє, що будь-яка полеміка щодо справи Колеснікова є черговою спробою перевести його справу в політичне русло. – УНІАН, 6 травня 2005р.

²¹³ Див., наприклад: У першій сотні виборчого списку Партії регіонів 24 прізвища осіб, якими цікавляться правоохоронці – Луценко. – УНІАН, 23 грудня 2005р.

²¹⁴ Нагороджувати БЮТівця, якого звинувачують у вбивстві, не варто. – Луценко. – Інтернет-видання “Українська правда”, 23 червня 2009р.

²¹⁵ Глава МВД Украины Юрий Луценко считает, что украденные из бюджета миллионы надо искать в карманах протезе Виктора Ющенко. – Сайт “Российской газеты”, 7 октября 2009г., <http://www.rg.ru>

²¹⁶ Секретар РНБО вважає, що Цушко перевищив свої повноваження. – Сайт “Новини”, 24 травня 2007р., <http://www.newsru.ua>

²¹⁷ Див.: Цушко вирішив, що він скелет держави і закликав голосувати за себе. – Інтернет-видання “Українська правда”, 27 вересня 2007р.

²¹⁸ Див. наприклад: В СБУ заверяють, що не слухали розмови Мороза з британським послом. – Інтерфакс-Україна, 28 февраля 2007г.; Москаль спростовує звинувачення СБУ у незаконній видачі посвідчень учасників бойових дій. – УНІАН, 11 листопада 2008р.; Суд зобов’язав Наливайченка спростувати заяву про причетність Медведчука до “антидержавної діяльності” – центр “Правова держава”. – УНІАН, 9 лютого 2009р.

²¹⁹ Пізніше А.Кіслинський та Т.Дурдинець були звільнені з посад, стосовно них були порушені кримінальні справи за звинуваченнями в різного роду правопорушеннях.

Фахова дискусія, 27 листопада 2009р.



Найбільш виразними прикладами спроб використання СБУ в політичній боротьбі, що мали ознаки політичної корупції, стали дії Служби з перевірки звернення екс-заступника глави президентського Секретаріату А.Кіслинського про вивчення матеріалів щодо ознак державної зради і політичної корупції в діях Прем'єр-міністра України Ю.Тимошенко²²⁰, а особливо – під час “газового конфлікту”, коли спецпідрозділ СБУ “Альфа” брав участь у вилученні документів з офісу НАК “Нафтогаз України” (до чого був безпосередньо причетним В.Хорошковський – екс-глава Державної митної служби, призначений першим заступником голови СБУ)²²¹.

Зазначені спроби використання СБУ в політичних цілях, тим більше, з ознаками політичної корупції, негативно впливають на ефективність діяльності цього органу, підривають суспільну довіру до нього.

Інші правоохоронні органи. Інші правоохоронні органи, зокрема, митні, податкові та органи охорони державного кордону, здійснюють правоохоронні функції в певних, обмежених сферах, тому прояви політичної корупції в них мають локальний характер.

Переважно йдеться про вплив вищих владних інститутів або їх представників, політичних сил на керівництво цих органів (чи їх підрозділів), з метою вчинення їх службовцями певних корупційних дій. Зрозуміло, що такі дії, особливо, коли йдеться про довготривалі корупційні схеми, є неможливими без участі представників вищої керівної ланки цих органів.

Зокрема, працівників державної митної служби неодноразово звинувачували в потуранні (або й

співучасті) в налагодженні контрабандних схем за участю політиків вищого рівня, народних депутатів України²²². Чутливими до політично корупційних впливів є питання відшкодування ПДВ²²³, легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, “фіктивних” фірм і “конвертаційних” центрів. Податкові органи, зокрема, податкова міліція ДПА, можуть бути використані (й подекуди використовувалися) як засіб тиску на політичних опонентів, а також у конкурентній боротьбі з використанням “політичного ресурсу”.

Що стосується органів охорони державного кордону, то підстави для припущень щодо політичної корупції виникають щоразу, коли посадовці високого рівня або їх родичі, підозрювані або звинувачені в корупційних або інших тяжких злочинах (навіть перебуваючи на підписці про невинуватість чи в розшуку), залишають межі України, уникаючи, таким чином, правосуддя²²⁴.

Зрозуміло, що специфіка кожного з цих органів зумовлює різний рівень їх вразливості до політичної корупції. Однак, наявність відповідних прецедентів стосовно кожного з них дає підстави говорити про те, що у правоохоронній системі держави практично немає структур, вільних від впливу політичної корупції.

Корумпованість судових і правоохоронних органів є чинником, який сприяє суб'єктам політичної корупції в уникненні відповідальності. *По-перше*, інформація про т.зв. “корупційну готовність” відповідного органу дозволяє зацікавленим суб'єктам звертатися до нього з корупційною пропозицією. *По-друге*, інформація про корумпованість представників судових чи правоохоронних органів робить їх залежними від того, хто нею володіє.

У такий спосіб створюється “порочне коло” корупції, коли власна корумпованість представника суду чи правоохоронного органу примушує його до подальших корупційних дій під загрозою оприлюднення відповідної інформації в разі відмови, відтак – притягнення до відповідальності його самого. З огляду на ієрархічний характер відповідних органів, у них можуть створюватися “корупційні піраміди”, очолювані керівниками. В деяких випадках може йтися про наявність механізмів “міжвідомчої корупційної взаємодії”, як ситуативної, так і довготривалої, з використанням усталених корупційних схем²²⁵. ■

²²⁰ Див.: Передані СБУ матеріали щодо діяльності Кабміну містять сім серйозних позицій у сфері нацбезпеки. – Наливайченко. – УНІАН, 21 серпня 2008р.

²²¹ У Тимошенко кажуть, що “набріолінена людина” Альфі не командир. – Інтернет-видання “Українська правда”, 9 березня 2009р.

²²² Див., наприклад: Президент доручив СБУ та Генпрокуратурі перевірити законність закриття справ за фактами контрабанди на суму понад 300 тис. грн. – УГІАН, 11 березня 2008р.; СБУ викрила контрабандну мережу, створену організованим злочинним угрупованням “Добряки”. – Там само, 11 листопада 2008р.

²²³ Див.: Ющенко зобов'язав СБУ через місяць надати інформацію про факти корупції посадовцями у сфері відшкодування ПДВ. – УНІАН, 17 жовтня 2006р.

²²⁴ Виразні приклади – Р.Боделан, В.Сацюк, І.Бакай, С.Калиновський та ін.

²²⁵ Питання “міжвідомчої корупційної взаємодії” у правоохоронній та судовій системах потребує спеціального розгляду.

3. ЧИННИКИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ ПРОТИДІЇ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ¹

Політична корупція як явище має певні інваріантні риси, що визначаються її природою. Водночас, її конкретні прояви мають національну специфіку, зумовлену соціально-економічними, політико-правовими, соціокультурними та іншими особливостями тієї чи іншої країни. Відповідно, вироблення шляхів протидії політичній корупції передбачає врахування такої специфіки, без чого навіть найкращі запозичені ззовні моделі антикорупційних стратегій можуть виявитися малоефективними.

Особливості розвитку ситуації в Україні дозволяють виокремити ряд чинників, що впливають на ефективність протидії політичній корупції. Частина цих чинників є наслідком незавершеності трансформаційних процесів, започаткованих ще до набуття Україною державної незалежності, частина – зумовлені логікою розвитку, насамперед, політичної системи протягом 2005-2009рр.

ОСОБЛИВОСТІ ПРОТИДІЇ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ

Як зазначалося вище, політична корупція відрізняється від бюрократичної насамперед тим, що політично корупційні дії **можуть не бути правопорушеннями**, а політична корупція охоплює ширше коло діянь, ніж бюрократична.

Ця обставина зумовлює відмінності в наступних аспектах:

- у **характері відповідальності** за політично корупційні дії (в першому випадку – це морально-політична відповідальність, у другому – кримінальна, адміністративна або дисциплінарна);
- у **механізмах відповідальності** (в першому випадку – це вибори та інші політичні санкції, які можуть мати своїм наслідком позбавлення суб'єкта корупційних дій владних повноважень або унеможливлення набуття ним цих повноважень, у другому – передбачений законодавством порядок притягнення до відповідальності, залежно від характеру корупційного діяння);
- у **суб'єктах реалізації відповідальності** (в першому випадку – це громадяни, які мають право голосу, органи, уповноважені застосовувати механізми політичної відповідальності згідно з Конституцією, у другому – правоохоронні органи та суди).

З цієї точки зору, два головні фактори протидії політичній корупції – чинне законодавство та система органів, що його застосовують (у т.ч. правоохоронні органи), – своєю чергою, внутрішньо розділені на дві складові. Перша з них спрямована на протидію політичній корупції як девіантній політичній поведінці, друга – політичній корупції як правопорушенню. Ця відмінність враховуватиметься під час розгляду чинників, що впливають на ефективність протидії політичній корупції.

Ефективність боротьби з корупцією

За даними МВС, у 2008р. було зареєстровано 1 910 випадків одержання хабара (у 2007р. – 2 146). До судів спрямовано 1 376 кримінальних справ про хабарництво, закрито – 23 справи.

За даними судової статистики, перед судами у звинуваченні в одержанні хабара постали 674 особи, з них виправдано – три. До реальних строків позбавлення волі засуджено лише 57 осіб, причому на строк від 5 до 10 років – шість, на строк понад 10 років – жодного.

До хабарників суди застосовують переважно покарання нижче від найнижчої межі, встановленої в санкції статті, або перехід до більш м'якого виду покарання (у 85% випадків), а також звільнення від додаткових покарань, зокрема позбавлення права обіймати певні посади (у 53 випадках із кожних ста). Конфіскація майна застосовується до одного з восьми засуджених; лише до 2% – позбавлення військового чи спеціального звання, рангів, чинів тощо².

Високопосадова корупція практично не переслідується. З числа державних службовців 1-2 категорій за 2008р. притягнуто до адміністративної відповідальності три особи, у 2009р. – дві. Про політичну корупцію не йдеться. Переважне число осіб, які притягуються до відповідальності, – посадовці сільського та районного рівня, хоча проблема корупції найбільше актуалізувалася на рівні центральних органів державної влади та великого капіталу.

ЗАГАЛЬНА ПОЛІТИЧНА СИТУАЦІЯ В КРАЇНІ, ІНЕРЦІЯ ПОЛІТИЧНОГО ПРОТИСТОЯННЯ

Протягом 2005-2009рр. політична ситуація в Україні значною мірою розвивалася за логікою, закладеною під час президентських виборів 2004р. Суспільство виявилось поділеним на дві частини, досить чітко регіонально окреслені, відповідно до політичних уподобань. При цьому, значна частина виборців не визнали правомірності скасування результатів II туру голосування

¹ У цьому контексті термін “протидія корупції” означає “систему заходів політичного, правового, організаційно-управлінського, ідеологічного, соціально-психологічного та іншого характеру, спрямованих на зменшення обсягів корупції, зміну характеру корупційних проявів, обмеження взаємовпливу корупції та соціальних процесів...”. Див.: Мельник М. Корупція – корозія влади..., с.216.

² Див.: Хавронюк М. Корупція: як “шук” випускають “у річку”. – Дзеркало тижня, 30 травня 2009р.

Фахова дискусія, 27 листопада 2009р.



та, відповідно, повторного II туру виборів і поразки на них В.Януковича. Внаслідок цього, у частини громадян була підірвана довіра як до дотримання під час виборів принципу верховенства права, так і до нової влади.

Політичні сили, що зазнали поразки на виборах 2004р., намагалися компенсувати її на парламентських виборах 2006р., після яких набували чинності в повному обсязі зміни до Конституції. Логіка політичного реваншу в поєднанні з недосконалістю Конституції та чинного законодавства відкрили можливість для проявів політичної корупції в Парламенті, відповідної реакції Президента (також неоднозначної, з правової точки зору), та мали наслідком дострокове припинення повноважень Верховної Ради і проведення позачергових парламентських виборів.

Політична криза 2007р., численні президентські укази щодо розпуску Верховної Ради, втягування в конфлікт судових органів (насамперед КС) і силових структур, своєю чергою, сприяли поширенню в політикум орієнтації на політичну доцільність за рахунок принципу верховенства права, а серед громадян – правового нігілізму, недовіри до органів влади та політичних структур, незалежно від їх орієнтацій.

Розвиток ситуації після виборів 2007р. характеризувався постійною політичною напруженістю, конфліктами, періодичними кризами, зумовленими конкуренцією провідних політиків як потенційних кандидатів на президентських виборах 2010р. Для досягнення переваг у цих конфліктах сторони вдавалися до політично корупційних засобів. Зокрема, вищі владні інститути та політичні сили намагалися посилити свій вплив на судову владу і правоохоронні органи, що стало однією з головних причин значного зростання рівня їх корумпованості.

Загалом, усі ці процеси мали наслідками значне зниження ефективності влади, поглиблення відчуження суспільства від держави, поширення політично корупційних методів у діяльності політичного класу і зростання рівня толерантності до них у суспільстві.

НЕРОЗМЕЖОВАНІСТЬ БІЗНЕСУ І ВЛАДИ, НЕАДЕКВАТНІСТЬ ВІДНОСИН МІЖ ПОЛІТИКОЮ ТА ЕКОНОМІКОЮ

В Україні, як і в інших пострадянських країнах, бізнес і влада не розмежовані. Тенденція до зрощення бізнесу та політики, через формальний і неформальний

вплив ФПГ на прийняття рішень вищими владними інституціями, започаткована в середині 1990-х років, досягла сьогодні найвищої позначки. Задекларовані наміри “помаранчевої” владної команди забезпечити відокремлення бізнесу від влади закінчилися провалом – значною мірою через особисту незацікавленість її представників.

Україна належить до числа країн з високим рівнем тінізації економіки³. За даними Мінекономіки, він становив 36% офіційного ВВП, за даними Рахункової палати, станом на початок вересня 2009р., – понад 40%, за оцінкою Світового банку – понад 50%; в абсолютному обчисленні державний бюджет недоотримує, за найобережнішими оцінками, 100 млрд. грн.⁴

Кошти “тіньової економіки” є живильним середовищем для “тіньової політики” та політичної корупції. Обсяги сум, які називаються в публікаціях про купівлю-продаж місць у виборчих списках або про вартість проходження законопроектів у Парламенті, цілком відповідають масштабам тіньового сектору економіки.

За оцінками експертів, найбільш прибутковим видом використання тіньових коштів є **процес інвестування ресурсів у політику (політичне інвестування)**. Тобто, бізнес-група, або окремих бізнесмен (олігарх) з використанням тіньових ресурсів купує політичний ресурс – шляхом просування у владу “своїх людей” або підтримки своєї політичної партії чи створення певних політичних спілок (коаліцій, фракцій).

У такий спосіб бізнес забезпечує власні інтереси, приватизуючи владний ресурс. В Україні, де немає чітко визначених правил відносин між бізнесом і владою, де влада і бізнес є неподільними, їх зрощення забезпечує процвітання політичної корупції.

Політична корупція має **мультиплікативний ефект** – поширює непрозорі правила гри на всю систему суспільних відносин у державі, зокрема, на економіку. Тіньова економіка, своєю чергою, створює умови для отримання тіньових фінансових ресурсів, які підтримують існування політичної корупції. У результаті створюється “порочне коло” недобросовісної влади та недобросовісного бізнесу.

НЕДОСКОНАЛІСТЬ СИСТЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ НА КОНСТИТУЦІЙНОМУ РІВНІ

Конституційно визначена система організації влади є недосконалою⁵. За аналогією з класифікацією чинників, що впливають на ефективність протидії політичній корупції, недоліки Конституції можна поділити на три групи: (1) норми, що створюють безпосередній ґрунт для проявів політичної корупції в різних сферах; (2) норми, що перешкоджають виробленню єдиної державної антикорупційної політики та її реалізації; (3) недоліки, що впливають на ефективність окремих інститутів, залучених до вироблення та реалізації державної антикорупційної політики, протидії окремим проявам політичної корупції в різних сферах (врізка “Недоліки Конституції, що впливають...”).

³ Докладніше див.: Барановський О., Сіденко В. Проблеми власності та легалізації капіталів і доходів в Україні. – Національна безпека і оборона, 2004, №2, с.8-9.

⁴ Див.: Давиденко Б. По итогам II квартала 2008г. уровень тенизации украинской экономики составил 36% от официального ВВП. – Дело, 27 октября 2009г.

⁵ Докладно див.: Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи..., с.20-29.

Недоліки Конституції, що впливають на ефективність протидії політичній корупції

Перша група:

- недосконалість конституційно визначених процедур формування парламентської коаліції (депутатськими фракціями);
- недосконалість процедур формування і припинення діяльності Кабінету Міністрів (зокрема, відсутність серед конституційно визначених підстав припинення діяльності Уряду такої підстави, як припинення діяльності коаліції, яка його сформувала);
- необмежена недоторканність народних депутатів;
- складність процедури імпічменту Президента, яка робить її реалізацію практично неможливою;
- недоторканність суддів.

Друга група:

- наявність двох центрів впливу на вироблення та реалізацію державної політики: Президента, з одного боку, і парламентської коаліції та сформованого нею Уряду – з іншого;
- наявність паралелізму функцій і повноважень вищих владних інститутів, що за певних умов стає стимулом для політичної конкуренції між ними, а подекуди – відкритої боротьби за вплив на вироблення та реалізацію державної політики в різних сферах;
- недосконалість механізмів взаємодії між різними гілками та інститутами влади, особливо там, де передбачається спільне виконання певних функцій (зокрема, процедури контрастисигнації, призначення голів місцевих державних адміністрацій).

Третя група:

- порядок призначення керівників правоохоронних органів і суддів, який робить їх вразливими до політичного впливу з боку відповідних інститутів;
- політизований принцип формування Конституційного Суду України.

Слід зазначити, що недосконалість окремих норм Конституції не обов'язково робить їх чинниками політичної корупції – вони набувають такого характеру через зацікавленість вищих владних інститутів і посадових осіб у використанні зазначеної недосконалості в політично корупційних цілях.

БРАК ПОЛІТИЧНОЇ ВОЛІ З БОКУ ВИЩИХ ІНСТИТУТІВ ВЛАДИ

Політична воля влади є головним чинником успішності протидії корупції. Ця теза вважається майже аксіоматичною як вітчизняними, так і зарубіжними дослідниками – "...Саме політична воля визначає зміст, а значить і ефективність інших основних факторів протидії корупції, таким чином, ефективність протидії корупції загалом"⁶.

Однак, політичне керівництво України не демонструє належної волі у протидії політичній корупції, обмежуючись у кращому разі прийняттям певних рішень, які не завжди реалізуються на практиці, в гіршому – публічними заявами та закликами.

До такого висновку спонукає наступне:

- стан виконання антикорупційних заходів і програм, прийнятих на державному рівні, та міжнародних зобов'язань України;

- оцінки рівня корупції (в т.ч. політичної) громадянами України⁷;
- динаміка позицій України в міжнародних рейтингах, які формуються міжнародними організаціями, дослідницькими установами⁸;
- інформація про факти і прояви політичної корупції в Україні, що оприлюднюється у вітчизняних ЗМІ, а також – характер реагування на таку інформацію з боку правоохоронних органів;
- результати міжнародних і національних моніторингових з проблем корупції в Україні, здійснюваних вітчизняними та міжнародними антикорупційними державними та недержавними організаціями.

Брак політичної волі значною мірою є наслідком власної причетності вищих владних інститутів держави та їх окремих представників до політично корупційних дій, їх зацікавленості в тих чи інших проявах політичної корупції або навіть корупційних схемах.

НЕДОСКОНАЛІСТЬ ЗАКОНОДАВСТВА

Законодавство, що регулює діяльність органів влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, політичних партій, проведення виборів і референдумів. Частково про недоліки законодавства у відповідних сферах згадувалося вище. В цілому, системними вадами правового поля України, що сприяють поширенню політичної корупції, є:

- проблема обмеження імунітетів вищих посадових осіб держави, народних депутатів, суддів;
- відсутність належних вимог і механізмів забезпечення прозорості політичного фінансування;
- слабкість механізмів впливу виборців на персональний склад виборчих органів (Верховної Ради та органів місцевого самоврядування);
- відсутність механізмів політичної відповідальності обраних осіб і політичних сил за виконання зобов'язань, взятих на себе під час виборчих кампаній;
- практична неможливість реалізації народного волевиявлення шляхом референдумів, фактична необов'язковість результатів референдумів для органів влади та органів місцевого самоврядування;
- відсутність етичних стандартів публічної поведінки вищих посадових осіб, державних службовців різних рівнів та дієвих санкцій за їх порушення (зокрема, за порушення присяги народного депутата України).

Антикорупційне законодавство. Чинне антикорупційне законодавство є значною мірою застарілим⁹. Практичні кроки з його оновлення і приведення у відповідність до європейських стандартів були зроблені лише влітку 2009р., коли Парламент ухвалив "антикорупційний пакет" законів – чому значною мірою сприяла постійна увага до відповідних законопроектів з боку Ради Європи та інших міжнародних інституцій¹⁰.

⁶ Див.: Мельник М. Корупція – корозія влади..., с.44, 237-238.

⁷ Див., наприклад, результати загальнонаціональних опитувань, узагальнені в таблицях і діаграмах, розміщені в цьому журналі.

⁸ Див. Додаток 1 "Зовнішні оцінки рівня політичної корупції в Україні (міжнародні рейтинги корупції)", розміщений в цьому журналі.

⁹ Тут і далі, коли йдеться про чинне антикорупційне законодавство, не беруться до уваги антикорупційні закони, прийняті в червні 2009р., оскільки вони не набули чинності.

¹⁰ Закони "Про засади запобігання та протидії корупції" (базовий), "Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення". Як уже зазначалося, ці закони мали набути чинності 1 січня 2010р., однак рішенням Парламенту термін перенесений на 1 квітня 2010р. Далі за текстом для характеристики антикорупційного законодавства з урахуванням цих законів, буде вживатися термін "оновлене антикорупційне законодавство".

ОСНОВНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ З ПИТАНЬ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Кодекси

Про адміністративні правопорушення (1984); Кримінальний (2001); Митний (2002).

Закони

Про державну службу (1993); Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю (1993); Про боротьбу з корупцією (1995); Про службу в органах місцевого самоврядування (2001); Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції (2006); Про засади запобігання та протидії корупції (2009); Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень (2009); Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення (2009).

Укази Президента

Питання посилення боротьби з корупцією та іншими злочинами в сфері економіки (№484 від 27 серпня 1994р.); Про затвердження Національної програми боротьби з корупцією (№319 від 10 квітня 1997р.); Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998-2005 роки (№367 від 24 квітня 1998р.); Про додаткові заходи щодо посилення боротьби з корупцією, іншими протиправними діями в соціально-економічній сфері та забезпечення економного витрачання державних коштів (№1242 від 16 листопада 2000р.); Про обов'язкову спеціальну перевірку відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців (№1098 від 19 листопада 2001р.); Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією (№84 від 6 лютого 2003р.); Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції (№175 від 9 лютого 2004р.); Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції (№1615 від 18 листопада 2005р.); Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні (№140 від 20 лютого 2006р.); Про Концепцію подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" (№742 від 11 вересня 2006р.); Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики (№80 від 1 лютого 2008р.); Про Міжвідомчу робочу групу з питань протидії корупції (№370 від 17 квітня 2008р.); Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 квітня 2008р. "Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики" (№414 від 5 травня 2008р.); Про рішення Ради національної безпеки і оборони України "Про стан протидії корупції в Україні" (№1101 від 27 листопада 2008р.); Про рішення Ради національної безпеки і оборони України "Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції" (№870 від 27 жовтня 2009р.).

Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів

Постанови

Про застосування статті 13 Закону України "Про державну службу" (№641 від 11 серпня 1995р.); Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади актів законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією (№1220 від 3 серпня 1998р.); Про подання органами виконавчої влади аналітичної інформації про виконання вимог Закону України "Про боротьбу з корупцією" (№1785 від 27 вересня 1999р.); Порядок проведення службового розслідування стосовно державних службовців (№950 від 13 червня 2000р.); Про заходи щодо підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань боротьби з корупцією (№828 від 2 червня 2003р.); Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки відомостей, що подаються кандидатами на зайняття посад (№1624 від 15 листопада 2006р.); Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів (№1673 від 29 листопада 2006р.); Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007-2009 роки (№1767 від 20 грудня 2006р.); Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики (№410 від 24 квітня 2009р.);

Розпорядження

Про затвердження плану заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 2004 рік (№383 від 17 червня 2004р.); Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" на період до 2010 року (№657 від 15 серпня 2007р.).

Постанови Верховного Суду

Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією (№13 від 25 травня 1998р.); Про судову практику у справах про хабарництво (№5 від 26 квітня 2002р.).

Наказ Міністерства фінансів

Про затвердження Методичних рекомендацій щодо заповнення державними службовцями та особами, уповноваженими на виконання функцій держави, "Декларації про доходи..." (№175 від 9 квітня 2001р.).

Наказ Головного управління державної служби України

Методичні рекомендації з питань запобігання та протидії корупції (№337 від 26 грудня 2007р.).

До недоліків чинної законодавчої бази протидії політичній корупції слід віднести наступні:

- **відсутність законодавчого визначення** (за всієї складності такого визначення): (а) поняття політичної корупції; (б) суб'єктів політичної корупції; (в) переліку протиправних діянь, які підпадають під визначення політичної корупції; (г) суб'єктів протидії політичній корупції та їх функцій;
- **відсутність єдиного підходу** до визначення суб'єкта відповідальності за службові правопорушення,

які в багатьох випадках можуть стосуватися проблеми політичної корупції;

- **недостатня узгодженість антикорупційного законодавства** з іншими законодавчими актами в частині визначення корупційних діянь та інших спеціальних обмежень¹¹;
- **відсутність законодавчих актів**, необхідних для удосконалення системи державних інститутів із протидії корупції (зокрема, для створення спеціального антикорупційного органу).

¹¹ Зокрема, між положеннями законів "Про боротьбу з корупцією", "Про засади запобігання та протидії корупції" – і законів "Про прокуратуру", "Про міліцію", "Про статус суддів", "Про державну податкову службу в Україні", "Про статус народних депутатів України" та ін.



НЕДОЛІКИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУТІВ З ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Чинний Закон “Про боротьбу з корупцією” не містить терміну “протидія корупції” і, відповідно не встановлює суб’єктів такої протидії, визначаючи лише коло державних органів, що ведуть боротьбу з корупцією¹². Поняття “запобігання і протидія корупції” запроваджене лише в оновленому антикорупційному законодавстві, яке визначає також перелік суб’єктів, які “здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції” (врізка “Оновлене антикорупційне законодавство про суб’єктів протидії корупції”).

Оновлене антикорупційне законодавство про суб’єктів протидії корупції

Згідно із Законом “Про засади запобігання та протидії корупції” суб’єкти протидії корупції поділяються на такі групи:

- **Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів, органи прокуратури**, які “здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції в межах повноважень, визначених Конституцією України та законами”;
- **органи державної влади**, які “здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції або беруть участь у їх здійсненні, в межах повноважень, визначених законами та іншими виданими на їх основі нормативно-правовими актами”;
- **Кабінет Міністрів України**, який здійснює “координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання та протидії корупції”; **Верховна Рада України**, яка визначає антикорупційну стратегію; **спеціально уповноважений орган (особа) з питань антикорупційної політики**, який здійснює формування державної антикорупційної політики, реалізацію антикорупційної стратегії, координацію діяльності органів виконавчої влади з цих питань;
- **Генеральний прокурор та підпорядковані йому прокурори**, які здійснюють координацію діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції в межах наданих повноважень, визначених законами;
- **спеціально уповноважені суб’єкти**, які в межах своєї компетенції безпосередньо здійснюють заходи з виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень (**спеціальні підрозділи з боротьби з організованою злочинністю МВС, податкової міліції, з боротьби з корупцією та організованою злочинністю СБУ, Військової служби правопорядку у Збройних Силах**);
- **суб’єкти, які беруть участь у запобіганні, виявленні, а в установленні законом випадках і здійсненні заходів з припинення корупційних правопорушень**, відновленні порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, а також в інформаційному та науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів із запобігання і протидії корупції, в міжнародному співробітництві в цій сфері (**уповноважені підрозділи органів державної влади; місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові особи, а також громадяни, об’єднання громадян за їх згодою**);
- **керівники органів державної влади, юридичних осіб, їх структурних підрозділів** – “у разі виявлення корупційного правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення”.

Головними проблемами в побудові та функціонуванні системи органів з протидії корупції на основі чинного законодавства є наступні.

1. Відсутність єдиного координуючого центру. Чинне законодавство не визначає єдиного координуючого центру з питань протидії корупції, що зумовило неодноразові спроби Президента утворення такого центру у 2005-2009рр. на міжвідомчих засадах або при РНБО:

- **Міжвідомча комісія РНБО з комплексного вирішення проблем у сфері боротьби з корупцією (під головуванням Секретаря РНБО А.Кінаха)**¹³.

Протягом 2006р. проведено два засідання цієї комісії, на яких розглянуті організаційні питання діяльності комісії, стан підготовки Національної стратегії і Плану дій по боротьбі з корупцією та стан виконання урядової програми “Контрабанді – СТОП” у частині протидії корупції у правоохоронних і контролюючих органах. Проте, після зміни складу Кабінету Міністрів у квітні-травні 2006р. та звільнення голови Комісії А.Кінаха з посади Секретаря РНБО, комісія фактично припинила свою діяльність.

- **Міжвідомча робоча група з питань протидії корупції (під співгодуванням Генерального прокурора та голови СБУ)**¹⁴.

Згідно з Положенням, зазначена міжвідомча група забезпечує координацію дій правоохоронних органів та центральних і місцевих органів виконавчої влади в питаннях протидії та запобігання корупції, розробку пропозицій із вдосконалення законодавства тощо. До роботи цієї міжвідомчої групи залучаються представники неурядових організацій, що здійснюють антикорупційну діяльність.

- **Координаційна рада із запобігання і протидії злочинності та корупції.**

Рада створена Рішенням РНБО від 11 вересня 2009р. “Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів виконавчої влади у протидії злочинним проявам та корупції” (п.18) як робочий орган РНБО.

Головною проблемою діяльності цих та інших координаційних органів, що існували у сфері протидії корупції раніше, є **нерегульованість статусу, функцій і повноважень на рівні закону**¹⁵. Внаслідок цього:

- рішення цих органів мають не зобов’язуючий, рекомендаційний характер;
- не встановлюється міра відповідальності державних органів, їх керівників та окремих працівників за виконання цих рішень;
- не забезпечується належний рівень представництва органів виконавчої влади на їх засіданнях;
- плани роботи і звіти мають переважно формальний характер;
- ці органи не мають можливості реально оцінити результати діяльності правоохоронних органів

¹² У Законі “Про боротьбу з корупцією” визначено: “Боротьбу з корупцією ведуть відповідні підрозділи: МВС; податкової міліції; СБУ; органів прокуратури; Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; інші органи та підрозділи, що створюються для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством”.

¹³ Указ “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 листопада 2005р. “Про утворення Міжвідомчої комісії Ради національної безпеки і оборони України з комплексного вирішення проблем у сфері боротьби з корупцією” №1865 від 28 грудня 2005р.

¹⁴ Указ “Про Міжвідомчу робочу групу з питань протидії корупції” №370 від 17 квітня 2008р.

¹⁵ Так, неналежний рівень унормування діяльності Координаційного комітету по боротьбі з організованою злочинністю при Президенті України (створений Л.Кучмою), навіть за умов його більш-менш дієвої роботи, викликав сумніви в легітимності його статусу та прийнятих рішень.

у боротьбі з корупцією на підставі оцінки розслідування конкретних справ (оскільки це може розцінюватись як втручання у процес розслідування);

- існують проблеми доступу до необхідної інформації.

Проблеми координації діяльності органів з протидії корупції, очевидно, існуватимуть і надалі, оскільки новий базовий антикорупційний закон визначає три координуючих органи в цій сфері: Кабінет Міністрів; спеціально уповноважений орган (особа) з питань антикорупційної політики; Генпрокурор та підпорядковані йому прокурори). На роль такого органу може претендувати також РНБО, яка відповідно до чинного законодавства є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

2. Недостатнє розмежування сфер компетенції, паралелізм повноважень органів, що здійснюють функцію боротьби з корупцією. Діяльність органів, які ведуть боротьбу з корупцією, характеризується недостатнім розмежуванням сфер компетенції, що має наслідком дублювання завдань і функцій. За оцінками фахівців, фактично, існує не система, а “сукупність органів, чіткий перелік яких і понятійний апарат дотепер так і не визначені”¹⁶.

Зазначені обставини (особливо за умов політичної конкуренції вищих владних інститутів, яким підпорядковані відповідні органи) спричиняють дефіцит міжвідомчої взаємодії, а часто – і взаємну конкуренцію, що виявляється в “битві за показники”, формуванні окремих інформаційних баз даних, а донедавна – й окремих баз статистичних даних (які не корелюють з даними судової статистики). Це зумовлює відсутність об'єктивної статистичної картини боротьби з корупцією і не дає можливості відстежити проходження матеріалів від реєстрації правопорушення до винесення судового рішення.

Недоліки у правовому регулюванні підслідності у кримінальних справах про злочини з ознаками корупційних діянь, зокрема, паралелізм повноважень структур, що виконують функції з проведення досудового слідства, створюють передумови для “розвалу” корупційних справ¹⁷. Цьому сприяють внесені у 2007р. зміни до Кримінально-процесуального кодексу України, які дозволяють припиняти кримінальну справу чи слідчі дії в її рамках за рішенням суду¹⁸.

3. Чутливість до політичного впливу. Особливо небезпечною тенденцією, що зумовлює поширення політичної корупції, є вразливість органів, які здійснюють функції із боротьби з корупцією, до політичного впливу. Вищі владні інститути держави та їх окремі представники намагаються використати органи, на які

вони мають вплив (насамперед – через повноваження з призначення (звільнення) їх керівників) для реалізації власних політичних цілей – про що йшлося вище.

За умов існування партійної моделі формування влади, такий вплив означає також опосередковане підпорядкування відповідних органів не лише політичним силам, але й ФПП, які є їх фінансовими донорами. Особливо негативний вплив цієї моделі спостерігається на регіональному рівні, оскільки вона призводить до виникнення “хазяїв” місцевого масштабу, яким підпорядковуються керівники правоохоронних органів і судді, – що створює сприятливий ґрунт як для різного роду зловживань, так і для вчинення злочинів¹⁹.

Ще одним негативним наслідком політичного впливу є постійні кадрові зміни в керівних ланках правоохоронних органів на підставі принципу політичної лояльності і всупереч принципу професіоналізму. Зміни в керівництві зумовлюють послаблення слідчих та оперативних апаратів, врешті – втрату професійного ядра, значної плінності кадрів, що негативно позначається на якості та результатах роботи. Співробітники відповідних органів позбавляються мотивації до сумлінної праці, оскільки кар'єрному росту сприяє не високий професіоналізм, а наявність зв'язків у політичних і бізнесових колах чи партійна належність²⁰.

НЕДОСТАТНІСТЬ ВПЛИВУ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Інститути громадянського суспільства, зокрема, неурядові організації та незалежні ЗМІ відіграють важливу роль у протидії корупції²¹. Принципи та форми участі суспільства в попередженні корупції і протидії їй визначені у ст.13 Конвенції ООН проти корупції та охоплюють, зокрема: посилення прозорості і сприяння залученню громадян до процесів прийняття рішень; забезпечення доступу до інформації; здійснення заходів з інформування громадськості, які б сприяли створенню атмосфери нетерпимості до корупції; заохочення і захист свободи пошуку, отримання і поширення інформації про корупцію²².

В Україні існує досить розвинута мережа неурядових організацій антикорупційного спрямування. Однак, ефективність їх діяльності та можливості впливу на владу обмежуються як загальними умовами функціонування інститутів громадянського суспільства в Україні, так і специфічними чинниками.

До останніх слід віднести насамперед обмеження в доступі до інформації про діяльність органів влади та органів місцевого самоврядування в особливих корупційо-генних зонах (наприклад, землекористуванні), відсутність законодавчо визначеного механізму реагування органів влади на інформацію таких організацій щодо виявлених ними корупційних проявів, а також

¹⁶ Так, лише в системі МВС та СБУ 10 служб на центральному, обласному та міському рівнях борються з корупцією. Див.: Дульський О. Інституційне забезпечення боротьби з корупцією – основний чинник безпеки й авторитету держави. – Інтерв'ю газеті “Іменем закону”, 7 серпня 2009р., <http://www.archive.imzak.org.ua/index.php/N32-09/m1250078891>

¹⁷ За оцінками експертів, етап досудового слідства є найбільш вразливим для цього. Див. зокрема: Дослідження корупції у судовій системі України: суди загальної юрисдикції та апеляційні суди. Автори: компанія *Management Systems International* у співробітництві з компанією *InMind*, Київ, липень 2008р., http://www.pace.org.ua/images/survey/jud_syst_u_july_08.pdf

¹⁸ Див.: Закон “Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо оскарження постанови про порушення кримінальної справи”.

¹⁹ Виразний приклад – ситуація у Голованівському районі Кіровоградської області, пов'язана із загибеллю місцевого жителя В.Олійника. За цим фактом порушена і розслідується кримінальна справа, в якій заарештовано керівників районної прокуратури та міліції та оголошено в розшук колишнього народного депутата України В.Лозинського.

²⁰ “У нас сотні звільнених полковників міліції віком до 40 років, які перебувають на пенсії або в резервах. Не може людина працювати начальником міліції в 5-7 органах: вона має або там працювати, або йти на підвищення в управління МВС у регіоні, чи до міністерства, як “золотий фонд”. Див.: Дульський О. Інституційне забезпечення боротьби з корупцією – основний чинник безпеки й авторитету держави.

²¹ Див.: Мельник М. Корупція – корозія влади..., с.254.

²² Див.: Конвенція Організації Об'єднаних Націй против корупції. – Сайт Офісу ООН з питань протидії поширенню наркотиків і злочинності, <http://www.unodc.org>

намагання певних органів влади, політичних сил встановити контроль над такими організаціями – з метою створення певних зон, закритих для антикорупційного моніторингу, та використання їх як засобу в політичній боротьбі²³.

До цього часу в Україні немає потужної загальнонаціональної незалежної антикорупційної громадської організації (руху), здатної впливати на владу та її окремих представників, хоча, виходячи з оцінок громадянами стану корупції у країні та політичної корупції зокрема, запит на нього міг би існувати.

Зазначені вище моменти характерні і для ситуації із ЗМІ, які, як свідчать результати соціологічних досліджень, є головним джерелом інформації для громадян про політичну корупцію²⁴. Однак їх публікації, в яких наводяться конкретні факти корупційних дій, не визначені законодавством як підстава для обов'язкової перевірки та реагування органів, уповноважених на боротьбу з корупцією.

З іншого боку, рівень політичної культури вітчизняних політиків і представників влади не передбачає такого характеру реагування на звинувачення ЗМІ в корупції, як у країнах розвинутих демократій (наприклад, добровільна відставка). Така інформація ігнорується або стає предметом для судових позовів проти ЗМІ. Водночас, залежність ЗМІ від власників уможливорює їх застосування як знаряддя політичної боротьби з використанням “корупційного компромату”, що знижує рівень суспільної довіри до них.

ЗАГАЛЬНИЙ РІВЕНЬ ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНОЇ І ПОЛІТИЧНОЇ ЕЛІТИ

Одним з головних чинників політичної корупції є низький рівень політичної культури та моралі державної і політичної еліти.

На цей час в Україні немає державного діяча, політика, діяльність якого підтримували б більшість громадян України. Більше того, навіть професії “політик” (а професійними політиками є всі вищі керівники держави) повністю довіряють лише 1,6% (скоріше довіряють – 12,2%)²⁵.

Значною мірою це пояснюється особистою поведінкою політиків, яка далеко не в усіх її проявах може бути охарактеризована як “добросесна”. Найбільш характерними проявами порушення принципів доброчесності є:

- особисті негативні зразки поведінки вищих посадових осіб, їх толерантність до проявів політичної і бюрократичної корупції, інших негативних проявів у їх політичному та родинному оточенні;
- використання подвійних етичних стандартів стосовно: особисто себе і своєї родини – і звичайних громадян; власної політичної сили та її союзників – і політичних опонентів;
- зневажливе ставлення до громадян України, їх політичного вибору, а також до громадської думки, яке особливо виразно виявляється в: негативних оцінках електорату політичних

опонентів; негативних оцінках позиції більшості громадян, у разі не підтримки ними дій певного державного діяча чи політика; у свідомому та очевидному використанні формально законних, але неправових засобів для досягнення власних політичних цілей;

- “інструментальне” ставлення до закону, тобто використання можливостей впливу на нормотворчий процес як до інструменту реалізації власних політичних, корпоративних чи особистих цілей; вибіркове використання законодавства проти політичних опонентів (у т.ч. через вплив на суди та правоохоронні органи);
- ставлення до держави та її інститутів як до реальної чи потенційної власності (“держава – це я”); такий підхід став традиційним, з огляду на тісний зв'язок бізнесу та політики, взаємопроникнення приватно-економічних і політичних інтересів;
- слабка здатність розрізняти власні політичні та національні інтереси в міжнародних і зовнішньоекономічних відносинах. Проявами цього є винесення внутрішньополітичних суперечностей на міжнародну арену, дискредитація політичних опонентів у виступах перед зарубіжною аудиторією;
- зневажливе ставлення до ЗМІ, прикладами чого є очевидна невизнаність, грубість і навіть прояви насильства проти їх представників.

Такі морально-етичні характеристики, властиві багатьом представникам державної і політичної верхівки, справляють негативний вплив на моральний стан суспільства, підривають його моральні устої, стимулюють толерантне ставлення до корупції як до найбільш результативного засобу досягнення цілей, посилюють недовіру до нинішньої влади та її політики та, як наслідок – до держави в цілому.

Крім того, через політично корупційні дії демократично обраних чи призначених на посади державних діячів у суспільній свідомості політична корупція поєднується з демократією, що може мати (й частково вже має) наслідком потяг частини суспільства до авторитарної, але менш корумпованої, ніж нинішня, влади.

Таким чином, сьогодні в Україні існує комплекс чинників, які знижують ефективність протидії політичній корупції. Більшість їх пов'язана з системними аспектами реформування українського суспільства, що вимагає наявності політичної волі вищих владних інститутів та узгодженої роботи влади в цілому.

Водночас, за умов нинішнього рівня свідомості та політичної культури представників владної еліти, важко очікувати від них добровільних кроків, які по суті будуть спрямовані на самообмеження у використанні влади з метою отримання особистих чи групових вигод (ренти), що є головною ознакою політичної корупції. Тому формування відповідної політичної волі влади вимагає постійного стимулюючого впливу з боку інститутів громадянського суспільства. ■

²³ Як приклад можна навести створення у 2001р. громадської організації “Антикорупційний форум” під егідою тодішнього керівництва ДПА. Див.: Бажан А. Корупційна схема у боротьбі з корупцією. – Інтернет-видання “Українська правда”, 4 червня 2007р.

²⁴ Докладно див. результати загальнонаціональних опитувань, узагальнені в таблицях і діаграмах, розміщені в цьому журналі.

²⁵ За даними дослідження, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова з 15 по 20 березня 2008р. в усіх регіонах України. Опитано 2 010 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки – 2,3%.

4. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ¹

Політична корупція може бути визначена як нелегітимне використання учасниками політичного процесу та носіями публічної влади їх можливостей і повноважень з метою отримання особистих чи групових вигод (ренти). При цьому, вигода (рента) може мати будь-який характер – від безпосередньо матеріального до символічного (влада заради влади, соціального престижу тощо), а механізми використання повноважень (можливостей) можуть набувати протиправних форм.

Політична корупція в Україні набула всеохоплюючого, “тотального” характеру:

- політична корупція приманна всім етапам формування та діяльності влади і місцевого самоврядування, всім без винятку державним і політичним інститутам; у країні немає “острівців доброчесності”, як на рівні особистостей, так і на рівні структур чи інститутів;
- корупційні відносини між органами влади та їх представниками в політичному середовищі набули рівнозначного характеру з легітимними, а в деяких випадках – практично повністю підмінили їх;
- корупційні схеми вважаються цілком прийнятними для політичної та управлінської еліти; політично корупційна поведінка перестала буди девіантною, вона перетворилася на загальноприйнятні “правила гри”, дотримання яких дозволяє досягти бажаного результату;
- політична корупція сприймається суспільством як даність і не викликає потреби в активній протидії їй, навпаки – частина громадян добровільно беруть участь у політично корупційних схемах.

Водночас, протидія політичній корупції (як і “звичайній”) є несистемною, фрагментованою, часто формальною і, як наслідок – малоефективною. Політична корупція не розглядається як самостійний об’єкт протидії, немає законодавчого визначення політично корупційних діянь. За таких умов, звинувачення в політичній корупції не мають юридичних наслідків і часто використовуються в політичному лексиконі як засіб політичної боротьби, компрометації і дискредитації тих чи інших органів влади та/або політичних опонентів.

Головними чинниками, які знижують ефективність протидії політичній корупції, є наступні:

- загальна політична ситуація в країні, інерція політичного протистояння;
- нерозмежованість бізнесу та влади;
- недосконалість системи організації влади на конституційному рівні;
- відсутність політичної волі з боку вищих інститутів влади;

- недосконалість законодавства;
- недоліки системи державних інститутів з протидії корупції;
- недостатність впливу інститутів громадянського суспільства;
- загальний рівень політичної культури державної і політичної еліти.

Подальше поширення політичної корупції в Україні, за відсутності результативних кроків з її обмеження, може мати руйнівні наслідки не лише для суспільно-політичної стабільності в державі та її соціально-економічного розвитку, але й для демократичних підвалин її політичної системи.

З метою запобігання поширенню політичної корупції в Україні, необхідно виробити цілісну, диференційовану за цілями (таргетовану), суб’єктами, об’єктами та механізмами реалізації стратегію протидії цьому явищу.

Під час формування такої стратегії мають враховуватися наступні обставини:

- державна влада сама є корумпованою і тому – не зацікавленою в реальній протидії політичній корупції;
- в Україні немає органів влади, впливових політиків, політичних і громадських структур, які можуть бути “моральним взірцем” дотримання антикорупційних норм і готові взяти на себе лідерство в боротьбі з корупцією;
- суспільство виявляє переважно “мовчазне обурення” проявами політичної і бюрократичної корупції і не є активним суб’єктом протидії їй; частина громадян сприйняли корупційні “правила гри” і діють згідно з ними;
- політична корупція має міцну економічну основу – ФПГ, більшість з яких не зацікавлені в запровадженні прозорих норм ведення бізнесу та наближенні їх до європейських стандартів.

Водночас:

- Україна, будучи членом міжнародних організацій, взяла на себе певні зобов’язання з протидії корупції, у т.ч. політичній; частина цих зобов’язань виконується;
- керівники вищих органів влади, лідери політичних сил публічно декларують наміри протидії корупції; зокрема, антикорупційні ініціативи містяться у програмах практично всіх кандидатів на пост Президента України;
- існує суспільний запит на обмеження політичної корупції, про що свідчить, зокрема, високий рівень невдоволення суспільства корумпованістю влади та політичних сил і критично низький рівень суспільної довіри до них;

¹ У цьому розділі використані матеріали попередніх досліджень Центру Разумкова, пропозиції учасників Фахової дискусії “Політична корупція в Україні: стан, чинники, засоби протидії” (27 листопада 2009р.), матеріали інших вітчизняних і зарубіжних досліджень з відповідної проблематики.

- в Україні існує досить розвинута мережа неурядових організацій, у т.ч. антикорупційної спрямованості; ЗМІ можуть відносно вільно оприлюднювати інформацію про факти корупції, вести антикорупційні розслідування.

На найбільш загальному рівні така стратегія має передбачати заходи, спрямовані на усунення системних передумов виникнення політичної корупції, зокрема – на вдосконалення системи взаємодії між вищими владними інститутами через внесення необхідних змін до Конституції України, проведення “секторальних” реформ: адміністративної, судової, реформи правоохоронних органів (кримінальної юстиції)².

Необхідними напрямками протидії політичній корупції, складовими антикорупційної стратегії мають бути наступні³.

1. Посилення впливу громадян на процес формування органів влади, вироблення державної політики, а також – підвищення ефективності механізмів політичної відповідальності.

Реалізація цього напрямку повинна передбачати:

- оновлення законодавства про вибори народних депутатів України та органів місцевого самоврядування, з метою надання громадянам можливостей впливу на персональний склад депутатського корпусу;
- прийняття нової редакції Закону “Про всеукраїнський та місцевий референдуми”, де були б чітко врегульовані процедури проведення і предмети всеукраїнського та місцевих референдумів, унеможливлене блокування ініціатив з проведення референдумів органами влади та органами місцевого самоврядування, встановлена обов’язковість реалізації рішень референдумів органами влади та органами місцевого самоврядування;
- підвищення відповідальності народних депутатів України за недотримання присяги народного депутата через віднесення порушення присяги до підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України;
- запровадження практики щорічних публічних звітів про виконання передвиборних програм (зобов’язань, обіцянок):
 - Президента України;
 - політичних партій, представлених у Верховній Раді України; у Верховній Раді АР Крим; органах самоврядування усіх рівнів, які обираються за пропорційною системою;
 - депутатів місцевих рад, які обираються за мажоритарною системою, міських, селищних, сільських голів;
- встановлення чітких і взаємоузгоджених правил фінансування політичних партій і виборчих кампаній шляхом внесення змін до законів “Про політичні партії в Україні”, “Про вибори Президента України”, “Про вибори народних

депутатів України”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. Урахування під час визначення джерел, обсягу, механізмів фінансування політичних партій, забезпечення контролю дотримання ними принципів законності і прозорості, досвіду країн з усталеними демократичними традиціями;

- посилення контролю і відповідальності політичних партій і кандидатів на виборах усіх рівнів за дотримання норм законодавства про фінансування виборчих кампаній, насамперед, щодо законності джерел і механізмів фінансування та його прозорості для виборців.

2. Створення дієвих механізмів забезпечення прозорості діяльності влади:

- прийняття Закону “Про засади участі громадськості у виробленні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення”, який має стати базовим документом для запровадження відповідних механізмів у діяльність органів влади всіх рівнів та органів місцевого самоврядування;
- прийняття Закону “Про доступ до публічної інформації” – з метою створення законодавчих гарантій забезпечення доступу громадян до інформації органів державної влади та органів місцевого самоврядування, недопущення встановлення не передбачених законами України обмежень на доступ до інформації;
- забезпечення умов для реалізації принципу відкритості в діяльності органів державної влади; обов’язкове оприлюднення на офіційних сайтах таких органів вичерпної і точної інформації про порядок та умови звернення до них та їх посадових осіб, про структуру таких органів, їх повноваження, результати діяльності;
- запровадження реєстрів інформації, яка має обов’язково оприлюднюватися органами влади та органами самоврядування на офіційних сайтах та у ЗМІ.

3. Реалізація заходів з удосконалення нормативно-правового, інституційного та організаційного забезпечення протидії політичній корупції і корупції в цілому, зокрема:

- законодавче визначення діянь, що можуть кваліфікуватися як політично корупційні, та запровадження санкцій за їх вчинення;
- законодавче врегулювання процедури притягнення до відповідальності за вчинення корупційних діянь вищих посадових осіб держави, особливості якої зумовлена їх статусом; максимальне обмеження імунітетів Президента, народних депутатів, суддів;
- законодавче запровадження обов’язкової антикорупційної експертизи законопроектів та інших нормативно-правових актів, визначення порядку її проведення;

² Концепції відповідних реформ, які враховують міжнародний досвід, сформовані та чекають на реалізацію.

³ При розробці стратегії протидії політичній корупції зазначені далі заходи мають бути вибудованими за термінами реалізації і пов’язані в певні “технологічні ланцюги”.

- розробка та запровадження галузевих антикорупційних стандартів (кодексів) – єдиних для певної сфери правового регулювання правил поведінки, обмежень, заборон, які б унеможливили чи істотно зменшували ймовірність корумпування відносин у цій сфері⁴;
- розробка та запровадження процедури перевірки уповноваженими органами відомостей про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру (в т.ч. за кордоном) вищих посадових осіб держави, народних депутатів, суддів, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування вищих рівнів, а також членів їх сімей, на підставі співвіднесення з їх реальними видатками та рівнем життя; запровадження *кримінальної* відповідальності за надання в деклараціях неправдивої інформації;
- прийняття нових редакцій законів “Про державну службу”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, інших нормативно-правових актів, необхідних для вдосконалення системи державної служби в Україні, врегулювання статусу та порядку проходження окремих видів державної служби;
- створення централізованої системи контролю над дотриманням законодавства про державну службу та етичних стандартів державними службовцями усіх рівнів;
- законодавче запровадження обмежень термінів перебування (ротацію) державних службовців на посадах, що мають підвищені корупційні ризики, а також обмежень на здійснення посадовими особами лобістської діяльності у сферах, де вони працювали, протягом певного періоду після їх звільнення з посад;
- створення спеціального органу з протидії корупції у вищих ешелонах влади. Концепція створення такого органу має забезпечувати його незалежність від впливу з боку інших владних інститутів і політичних сил, враховувати специфіку організації влади та конкретну політичну ситуацію в Україні⁵; запровадження інститутів спеціального прокурора та спеціального слідчого у справах про корупцію високопосадовців;
- прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, положення якого мають чітко та повно визначити процедури управлінської діяльності;
- запровадження процедури оприлюднення інформації про корупціонерів; законодавче врегулювання процедури оприлюднення у ЗМІ даних про факти притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб

підприємств, установ, організацій, державних службовців, суддів, політичних діячів, які визнані в судовому порядку винними у вчиненні корупційних правопорушень;

- забезпечення особливо ретельного антикорупційного контролю над процесом прийняття рішень під час: здійснення державних закупівель; проведення конкурсів, тендерів; управління публічними фінансами;
- запровадження обов'язкових перевірок відповідними органами публічних заяв і повідомлень посадових осіб усіх рівнів, народних депутатів України, інших осіб про відомі їм факти політичної корупції, вжиття за результатами перевірок передбачених законодавством заходів, обов'язкове інформування про результати громадськості.

4. Активізація співпраці України з міжнародними організаціями у сфері протидії корупції:

- забезпечення чіткого та послідовного виконання Україною взятих нею міжнародних зобов'язань, зокрема, через здійснення відповідного постійного моніторингу вітчизняними неурядовими організаціями;
- посилення координації між міжнародними організаціями та проектами допомоги України з питань протидії корупції, перенесення акцентів в їх діяльності на моніторинг виконання органами влади вироблених пропозицій та обумовлення подальшої допомоги результативністю таких дій;
- регулярне оприлюднення органами влади України звітів про виконання таких зобов'язань та їх публічне обговорення.

Реалізація наведених та інших заходів, передбачених чинними державними актами і пропозиціями міжнародних організацій, є неможливою без визнання вищим керівництвом держави того факту, що політична корупція в Україні є проблемою номер один і реальною загрозою її національній безпеці.

Індикатором здатності держави та суспільства до подолання політичної корупції має стати поява державного діяча (діячів), який публічно візьме на себе зобов'язання беззастережного слідування світовим стандартам антикорупційної поведінки, і зможе власним прикладом довести здатність їх реалізувати, зуміє заручитися підтримкою громадськості у своїх антикорупційних ініціативах.

Таким чином, головною передумовою успіху протидії політичній корупції в Україні була і залишається політична воля. ■

⁴ Такими сферами, зокрема, є сфери: політики, державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, здійснення правосуддя, правоохоронної діяльності, бюджетного процесу та кредитування, приватизації державного та комунального майна, здійснення державних і комунальних закупівель, ліцензування та реєстрації окремих видів діяльності, експертизи та сертифікації продукції та послуг, діяльності митної служби. Вказані кодекси мають визначати стандарти та норми поведінки та етики цих уповноважених на виконання функцій держави осіб, гарантії їх дотримання та відповідальність за їх порушення, порядок урегулювання конфлікту інтересів, згідно з положеннями міжнародно-правових актів у відповідних сферах.

⁵ Див.: Спеціалізовані інститути з боротьби проти корупції: огляд моделей. – Сайт Організації економічного співробітництва та розвитку, 2007р., <http://www.oecd.org>; Робочі матеріали до експертної зустрічі з питань створення Національного бюро розслідування (30 березня 2005р.). – Центр Разумкова, Київ, 2005. Головною умовою і застереженням щодо створення такого органу за нинішньої ситуації в Україні є практична неможливість забезпечення його незалежності від інших владних інститутів.

ЗОВНІШНІ ОЦІНКИ РІВНЯ ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ (МІЖНАРОДНІ РЕЙТИНГИ КОРУПЦІЇ)

З огляду на проблематичність визначення політичної корупції та відсутність у міжнародному обігу єдиного уніфікованого підходу щодо її визначення та оцінювання її рівня, найбільш відомі міжнародні рейтинги, такі як *Transparency International* чи *Freedom House* вживають поняття “звичайної” корупції та, відповідно, оцінюють рівень корупції в цілому.

Зазначені рейтинги за всіх відмінностей в методології здійснення відповідних досліджень, дають підстави для висновку, що Україна для світу залишається країною з високим рівнем корупції, при цьому така ситуація зберігається протягом тривалого часу, незважаючи на суспільно-політичні та соціально-економічні зміни, що відбуваються, і дії та декларації влади щодо необхідності посилення боротьби з корупцією.

Світовий Банк

Інститут Світового Банку у проєкті “Всесвітні індикатори урядування” (*WGI*), в якому досліджуються понад 200 країн світу, застосовує шість індикаторів та 100-бальну шкалу (де “0” – найгірша ситуація, а “100” – найкраща). Серед цих індикаторів до тих, що можуть опосередковано свідчити про рівень політичної корупції, можна віднести “Право голосу та підзвітність” (*Voice and Accountability*), верховенство права, контроль над корупцією¹.

Динаміка позицій України за результатами дослідження *WGI*

	2004р.	2005р.	2006р.	2007р.	2008р.
Право голосу та підзвітність	28,8	35,1	45,2	46,2	47,1
Верховенство права	26,2	33,8	24,8	26,7	31,1
Контроль над корупцією	19,9	37,9	33,5	27,1	28,0

Серед географічно близьких до України країн, найкращий стан справ у країн Балтії (зокрема в Латвії) та Польщі, найгірша – в Білорусі.

Україна та країни-сусіди за результатами дослідження *WGI*, 2008р.

	Право голосу та підзвітність	Верховенство права	Контроль над корупцією
Латвія	73,1	71,3	64,7
Польща	72,6	65,1	67,6
Україна	47,1	31,1	28,0
Росія	21,6	19,6	15,5
Білорусь	7,2	16,7	23,7

Freedom House

“Нації у Транзиті” (*Nations in Transit*) – щорічне всебічне порівняльне дослідження стану справ у 29 посткомуністичних країнах Європи та Євразії.

У своїх дослідженнях *Freedom House* застосовує сім індикаторів: електоральний процес (вільні вибори); громадянське суспільство (третій сектор, неурядові організації); незалежність ЗМІ; демократичне управління на національному рівні (взаємодія між гілками влади); демократичне управління на локальному рівні (місцева влада); судова система (її незалежність); корупція². Рейтинги вимірюються за семибальною шкалою (де “1” – найкращий показник, “7” – найгірший).

Динаміка позицій України за результатами дослідження “Нації у Транзиті”

	2004р.	2005р.	2006р.	2007р.	2008р.
Електоральний процес	4,25	3,50	3,25	3,00	3,00
Громадянське суспільство	3,75	3,00	2,75	2,75	2,75
Незалежність ЗМІ	5,50	4,75	3,75	3,75	3,50
Демократичне управління (національний рівень)		5,00	4,50	4,75	4,75
Демократичне управління (локальний рівень)		5,25	5,25	5,25	5,25
Судова система	4,75	4,25	4,5	4,50	4,75
Корупція	5,75	5,75	5,75	5,75	5,75

Україна та країни-сусіди за результатами дослідження “Нації у Транзиті”, 2008р.

	Електоральний процес	Громадянське суспільство	Незалежність ЗМІ	Демократичне управління (національний рівень)	Демократичне управління (локальний рівень)	Судова система	Корупція
Латвія	2,00	1,75	1,75	2,00	2,25	1,75	3,00
Польща	2,00	1,25	2,25	3,50	2,25	2,50	3,00
Україна	3,00	2,75	3,50	4,75	5,25	4,75	5,75
Росія	6,75	5,50	6,25	6,25	5,75	6,25	6,00
Білорусь	7,00	6,50	6,75	7,00	6,75	6,75	6,25

Transparency International

Річний Індекс Сприйняття Корупції (*CPI*), який був вперше застосований в 1995р., є найвідомішим з проєктів *Transparency International* і був створений для визначення рівня корупції у світі. Рейтинги *CPI* зараз охоплює огляд 180 країн, рівень корупції в яких визначається експертними оцінками.

За підсумками 2009р. можна стверджувати, що боротьба з корупцією залишається проблемою для всього регіону, в Україні одна з найгірших ситуацій, адже політична корупція, корупція у приватних секторах економіки та великий рівень терпимості до корупційної практики з боку громадян не дають підстави сподіватися на швидке покращення ситуації.

За підсумками 2009р. у світі немає жодної країни, в якій би зовсім не було корупції, найкраща ситуація у Нової Зеландії, рейтинг якої складає 9,4 за 11-бальною шкалою (де “0” – найвищий рівень корупції, а “10” – найнижчий), найгірша – в Сомалі – 1,1.

У 2009р. Україна посіла 146 місце зі 180 країн, з показником у 2,2 бала, поруч з такими країнами, як Зімбабве, Сьєрра-Леоне, Росія. У 2008р. цей показник становив 2,5 бала (134 місце зі 180 країн) поруч з Пакистаном і Нікарагуа. У 2007р. – 2,7 (118 зі 179), у 2006р. – 2,8 (99 зі 163), у 2005р. – 2,6 (107 зі 158), у 2004р. – 2,2 (122 зі 145)³.

Україна та країни-сусіди за результатами дослідження *Transparency International*, 2009р.

	Місце	Бали
Польща	49	5,0
Латвія	56	4,5
Білорусь	139	2,4
Україна	146	2,2
Росія	146	2,2

“Глобальна Добродієвість” (*Global Integrity*)

“Глобальна Добродієвість” є незалежною, некомерційною організацією, яка проводить дослідження в галузях управління та боротьби з корупцією.

Дослідження цієї організації характеризуються високою деталістичністю, в них використовується понад 300 параметрів (коментарі, посилання, експертні оцінки перспектив тощо), які поділені на групи.

Серед груп категорій такими, що опосередковано можуть свідчити про рівень політичної корупції, є громадянське суспільство; вибори; адміністрації та громадські служби; боротьба з корупцією та дотримання законності.

Аналіз ситуації в Україні робився двічі, у 2004р. та 2007р., за 100-бальною шкалою (де “0” – найгірша ситуація, “100” – найкраща)⁴.

Динаміка позицій України за результатами дослідження “Глобальна Добродієвість”

	Субкатегорія	2004р.	2007р.
1. Громадянське суспільство		77	86
	1.1 Громадські організації	89	95
	1.2 Медіа	68	79
	1.3 Доступ громадськості до інформації	74	85
2. Вибори		70	73
	2.1 Голосування/участь громадян	83	98
	2.2 Прозорість виборів	82	80
	2.3 Політичне фінансування	44	41
3. Адміністрації та громадські служби		41	41
	3.1 Правове регулювання державної служби	31	48
	3.2 Захист громадян, які надають інформацію про корупційні дії	0	2
	3.3 Державні закупівлі	67	63
	3.4 Приватизація	67	52
4. Боротьба з корупцією та дотримання законності		62	79
	4.1 Антикорупційне законодавство	57	100
	4.2 Діяльність антикорупційного органу	72	66
	4.3 Верховенство права	55	83
	4.4 Забезпечення дотримання законів	66	67

¹ Див.: *All Indicators for One Country*. – Сайт Світового банку (*World Bank*), http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp

² Див.: *Nations in Transit 2008*. – Сайт *Freedom House*, http://www.freedomhouse.org/index.php?option=com_content&task=view&id=196

³ Див.: *Corruption Perceptions Index 2009*. – Сайт *Transparency International*, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009

⁴ Див.: *Country assessments*. – Сайт Глобальної Добродієвості, <http://report.globalintegrity.org>

ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ: СПЕЦИФІКА, МАСШТАБИ І ШЛЯХИ ПРОТИДІЇ В ОЦІНКАХ ЕКСПЕРТІВ

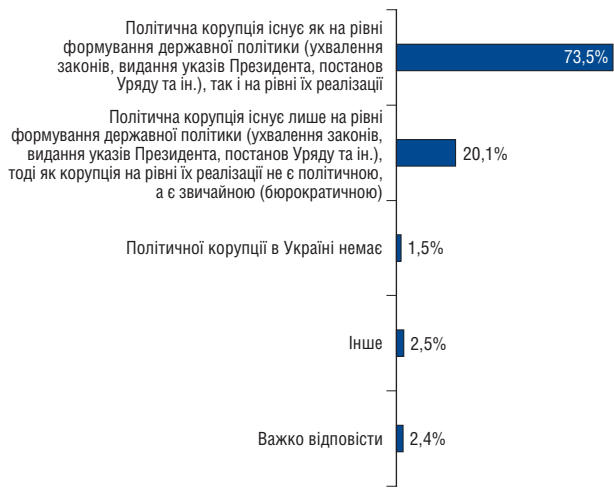
Чим політична корупція відрізняється від звичайної? % опитаних експертів



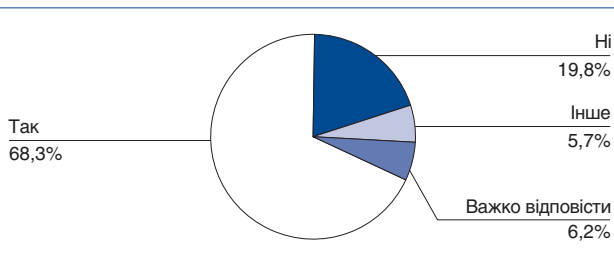
З яким із наведених тверджень стосовно мети політичної корупції Ви згодні більшою мірою? % опитаних експертів



Політична корупція існує лише на рівні формування державної політики (ухвалення законів, видання указів Президента, постанов Уряду та ін.) чи також на рівні їх реалізації? % опитаних експертів



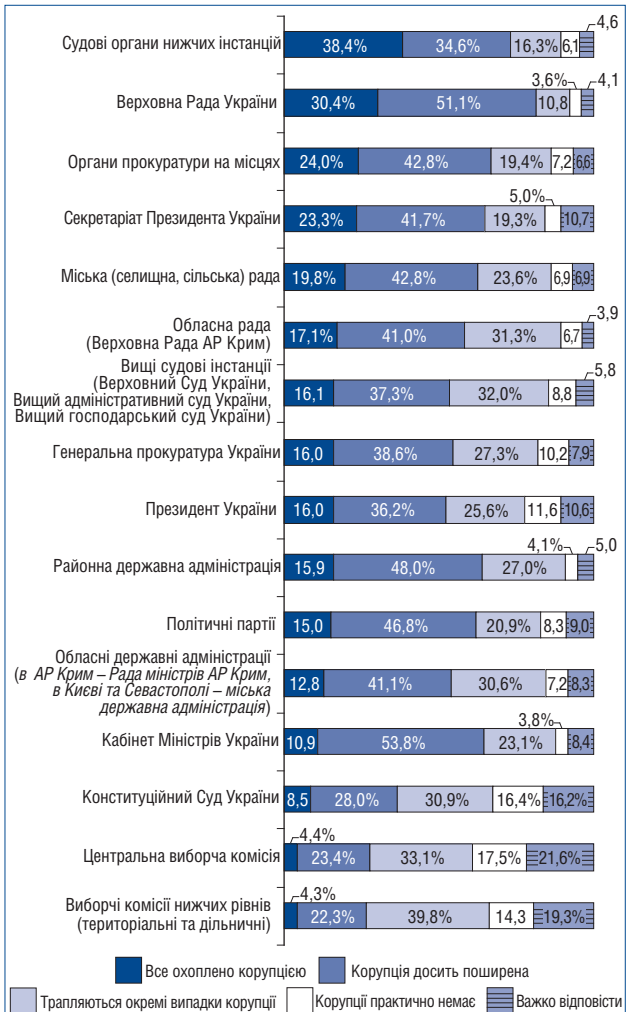
Чи доцільно визначити в законодавстві України поняття “політична корупція”? % опитаних експертів



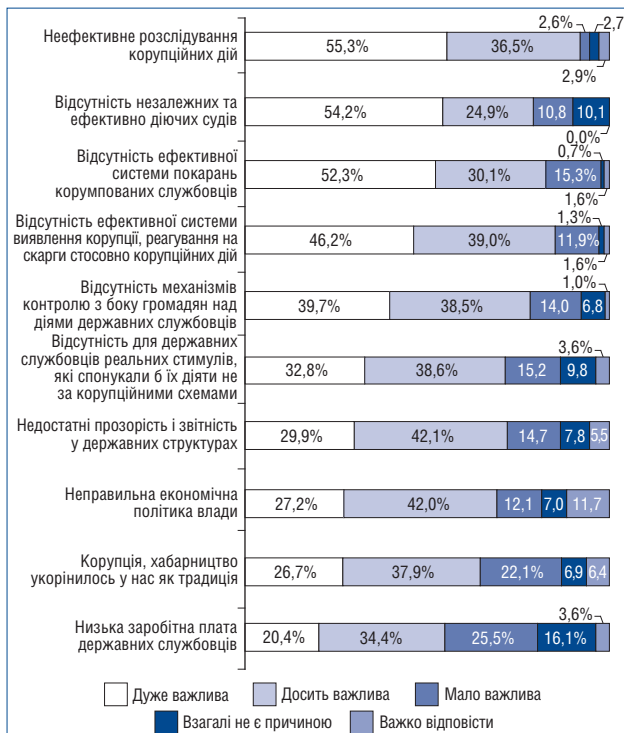
Яка з наведених парламентських політичних сил України є найбільш корумпованою чи схильною до корупції, а яка – найбільш активно бореться з політичною корупцією? % опитаних експертів



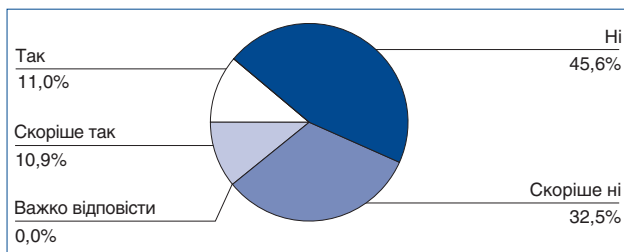
Якою мірою в кожному з наведених органів (інститутів) влади та політичних інститутів поширена політична корупція? % опитаних експертів



Якою мірою кожна з названих причин є важливою причиною існування корупції в Україні? % опитаних експертів



Чи ведеться в Україні боротьба з політичною корупцією? % опитаних експертів



Який з органів, інститутів державної влади в Україні найбільш активно бореться з політичною корупцією? % опитаних експертів



Які заходи були б найбільш ефективними для боротьби з політичною корупцією в Україні?*



* Експертам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Якою мірою у вищих органах державної влади в Україні поширені...?
 % опитаних експертів

	Такого немає	Мало поширене	Досить поширене	Дуже поширене	Загально-прийняте	Важко відповісти
Поновлення на посадах осіб, звільнених за корупційні дії, через недосконалість законодавства про працю	7,7	22,9	32,5	20,1	2,8	14,0
Застосування погроз адміністративного характеру до представників інших організацій (установ)	3,5	21,2	43,2	18,8	5,4	7,9
Ухилення від сплати податків	3,5	8,4	25,3	27,9	28,9	6,0
Фінансові махінації	2,9	10,7	34,5	34,3	13,6	4,0
Привласнення посадовими особами державних, громадських коштів чи коштів організацій (установ)	2,3	17,3	37,7	27,6	12,5	2,6
Хабарництво	0,0	8,2	31,0	37,0	20,1	3,7

В Україні боротьба з корупцією у вищих органах влади проводиться...?
 % опитаних експертів

Який з наведених варіантів найбільш точно характеризує діяльність влади у сфері боротьби з корупцією?
 % опитаних експертів

Які з наведених заходів були б найбільш ефективними для подолання політичної корупції у Верховній Раді України?*
 % опитаних експертів


* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

Які з наведених заходів були б найбільш ефективними для подолання політичної корупції у виборчому процесі та політичних партіях?*
 % опитаних експертів


* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

Якою мірою поширені в Україні наведені явища?
% опитаних експертів

	Такого немає	Мало поширене	Досить поширене	Дуже поширене	Загально-прийняте	Важко відповісти
Внесення до виборчих списків осіб за грошову винагороду керівництву політичної сили	6,3	3,5	19,1	35,9	30,5	4,7
Прийняття керівниками органів виконавчої влади рішень, вигідних для їх родичів, друзів	5,4	10,6	30,4	32,9	18,0	2,7
Прийняття законодавчих актів, вигідних окремим підприємницьким структурам, а не суспільству	3,8	8,5	33,1	35,6	14,6	4,4
Прийняття органами виконавчої влади рішень, вигідних окремим підприємницьким структурам або окремим особам, а не суспільству чи громаді міста (села)	3,0	13,5	30,5	36,7	15,2	1,1
Вплив керівників органів влади на прийняття судових рішень	2,9	12,4	35,4	37,5	6,5	5,3

Якою мірою нормативно-правові акти, що приймаються Верховною Радою (закони, постанови), Президентом (укази, розпорядження) та Кабінетом Міністрів України (постанови, розпорядження) і стосуються сфери економіки, містять положення, що спрямовані не на захист загальнонаціональних інтересів, а на захист бізнес-інтересів окремих осіб та (або) підприємницьких структур?
% опитаних експертів

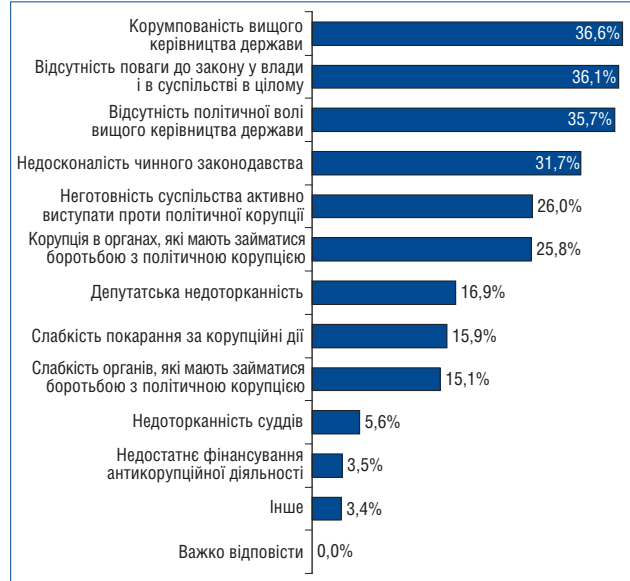


Якою мірою кожна з наведених характеристик виражена в Україні?
середній бал*



* За 11-бальною шкалою від 0 до 10, де "0" означає, що характеристика виражена мінімально або відсутня зовсім, а "10" – виражена максимально.

Що найбільше заважає боротьбі з політичною корупцією в Україні?*
% опитаних експертів



* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

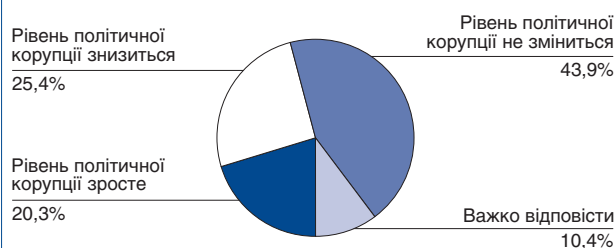
Чи є реальним в Україні порушення кримінальної справи і винесення справедливого вироку у випадку порушення закону...?
% опитаних експертів



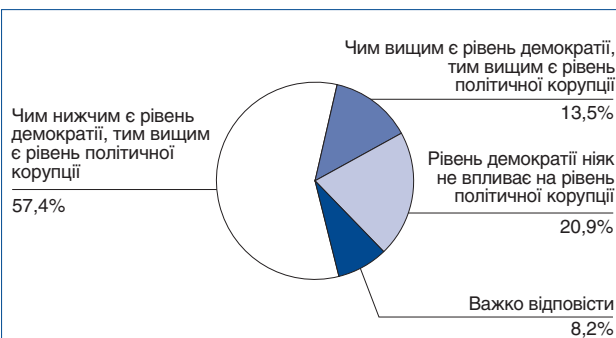
Чи сприятиме збільшення заробітної плати державних службовців тому, що вони меншою мірою будуть схильні брати хабарі чи чинити інші корупційні дії?
% опитаних експертів



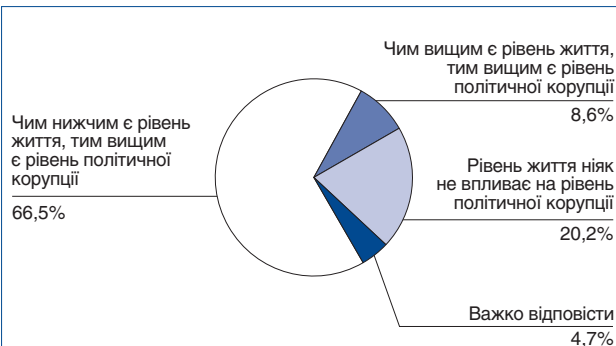
Якщо в Україні відбудеться розширення повноважень місцевих органів влади, як це позначиться на рівні політичної корупції у країні?
% опитаних експертів



Яким чином рівень демократії у країні впливає на рівень політичної корупції?
% опитаних експертів



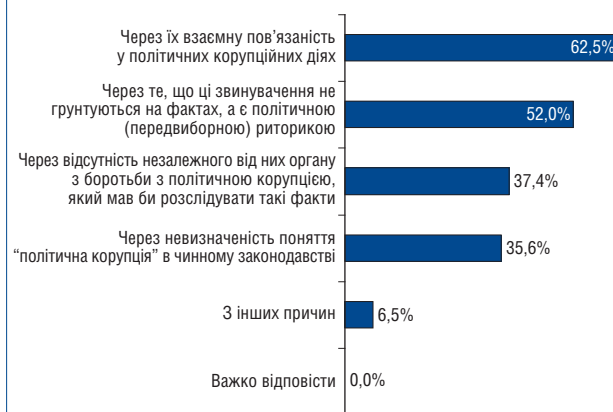
Яким чином рівень життя у країні впливає на рівень політичної корупції?
% опитаних експертів



Якою мірою народні депутати України захищають інтереси...?
% опитаних експертів



Протягом останнього часу з боку представників вищих владних інститутів часто лунали взаємні звинувачення в політичній корупції, однак, вони не мали жодних юридичних наслідків. Чому це відбувається?*
% опитаних експертів



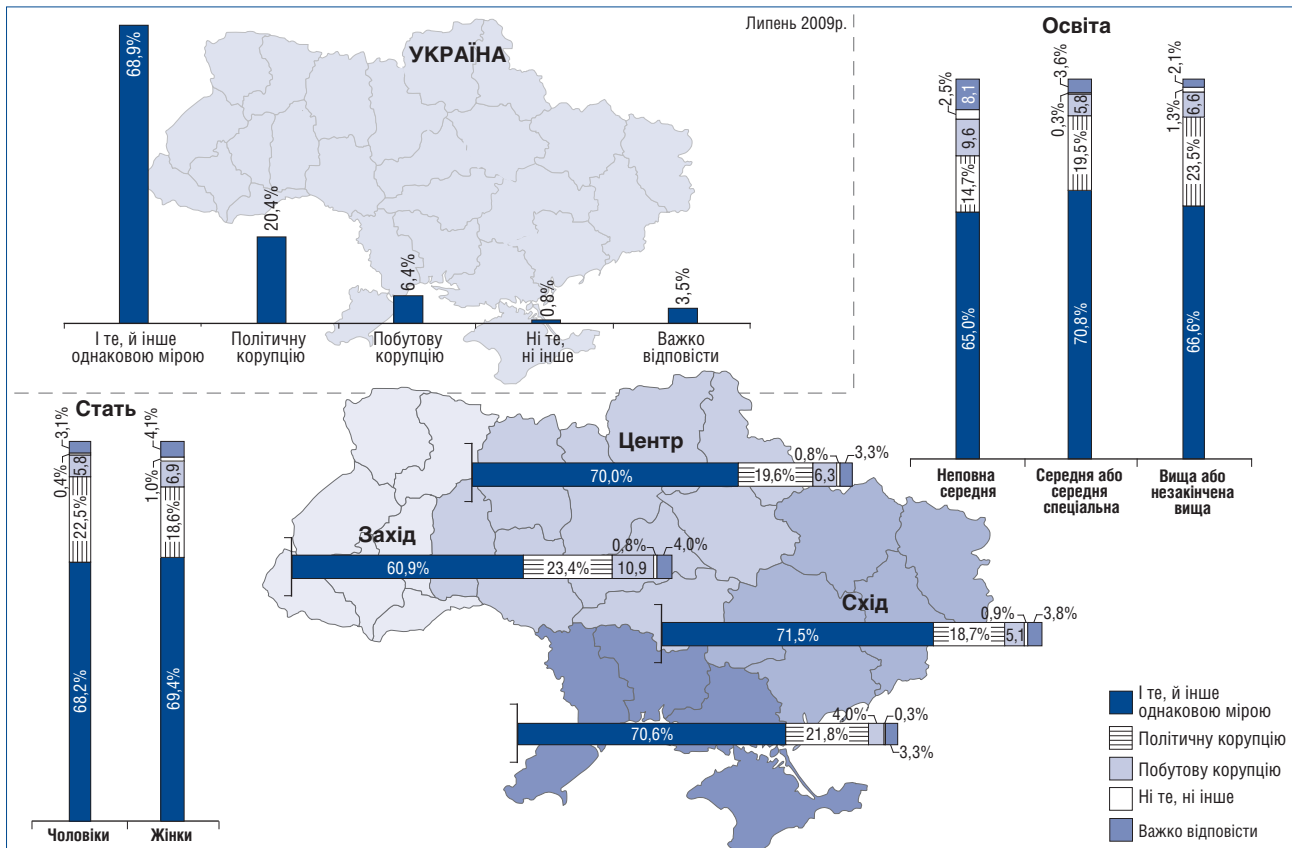
* Експертам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Яким буде стан політичної корупції в Україні через три роки?
% опитаних експертів

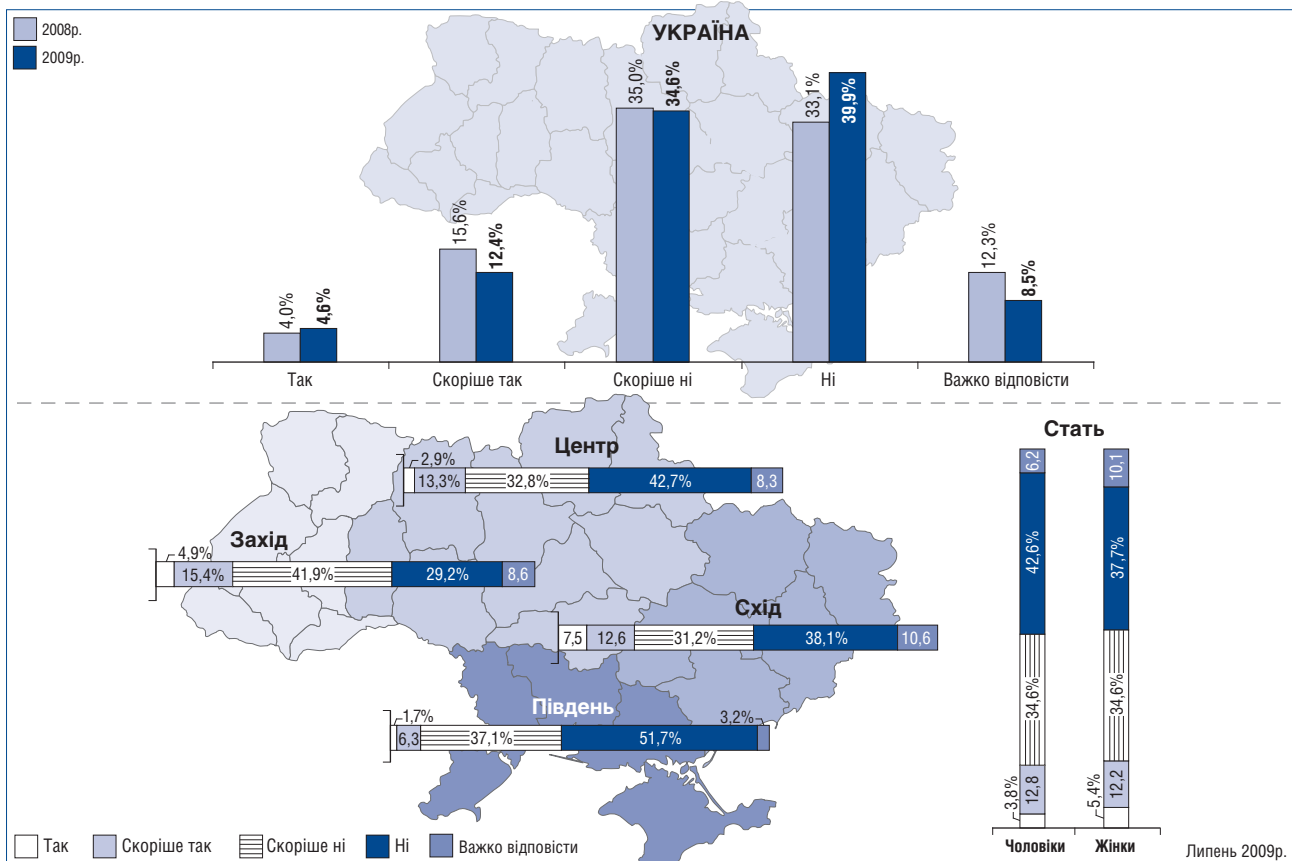


ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ: МАСШТАБИ І ШЛЯХИ ПРОТИДІЇ В СУСПІЛЬНИХ УЯВЛЕННЯХ ТА ОЦІНКАХ*

Що Ви вважаєте більшою проблемою для України: побутову чи політичну корупцію?
% опитаних

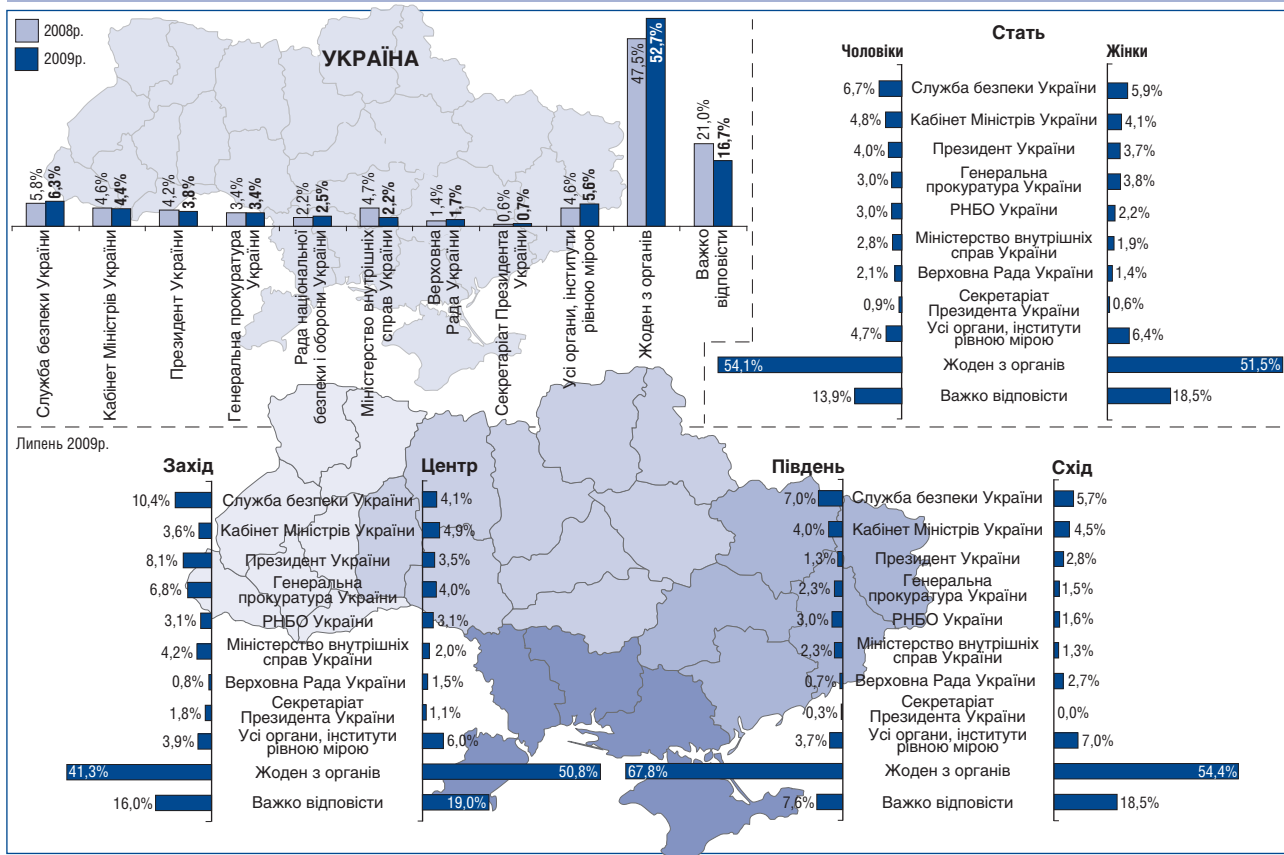


Чи ведеться в Україні боротьба з політичною корупцією?
% опитаних

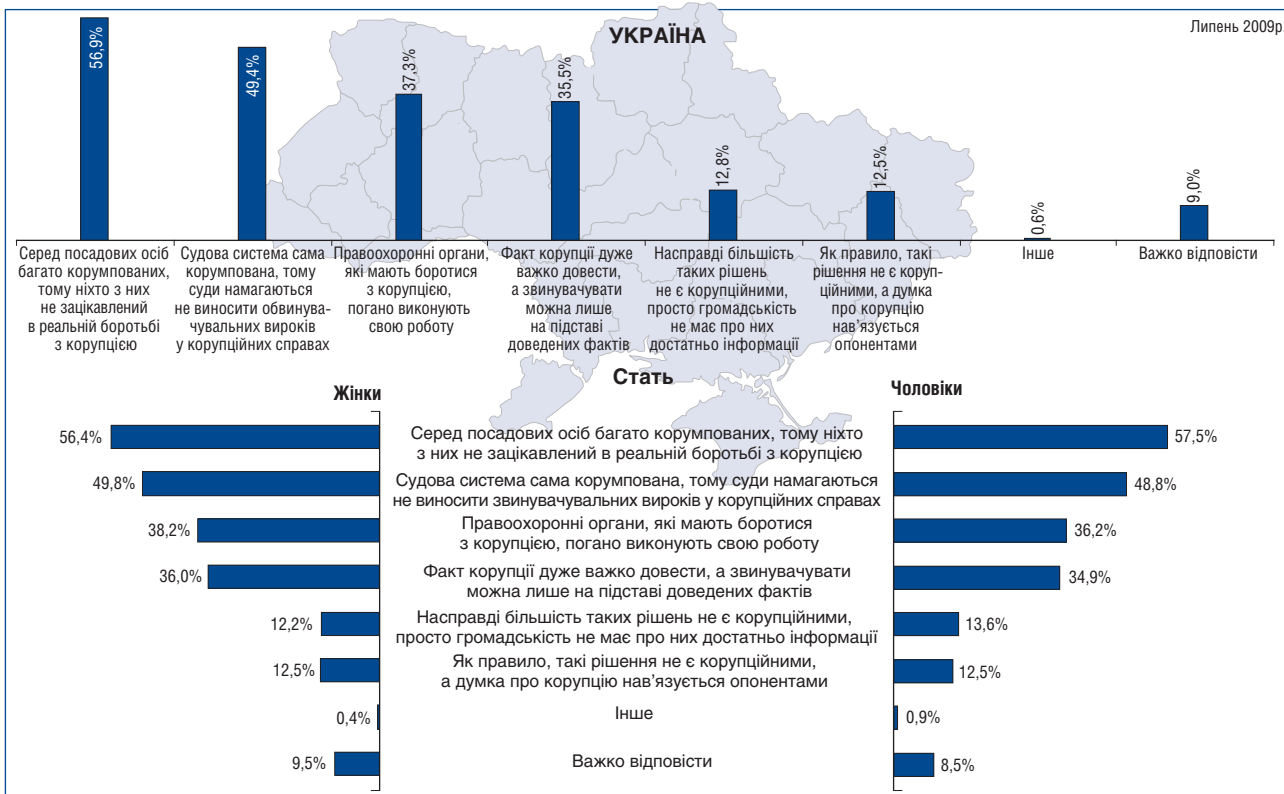


* Повні дані соціологічних опитувань, проведених у рамках проекту, див. на сайті Центру Разумкова.

Який з органів, інститутів державної влади в Україні найбільш активно бореться з політичною корупцією?
% опитаних



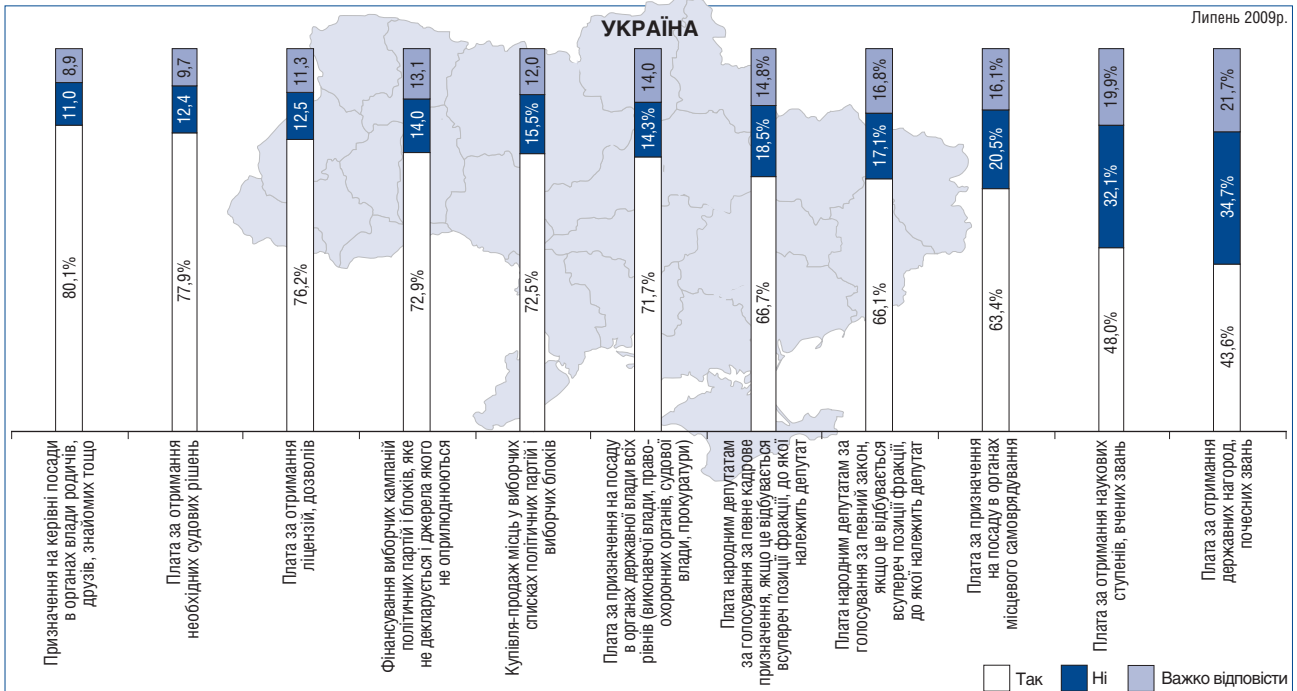
Іноді буває так, що про якісь рішення влади багато хто думає, що воно корупційне і приймалося не в інтересах суспільства, а в особистих інтересах певних осіб. Але, як правило, відповідальності за такі рішення ніхто не несе і часто ці рішення продовжують діяти. У чому частіше за все полягають причини таких ситуацій?*
% опитаних



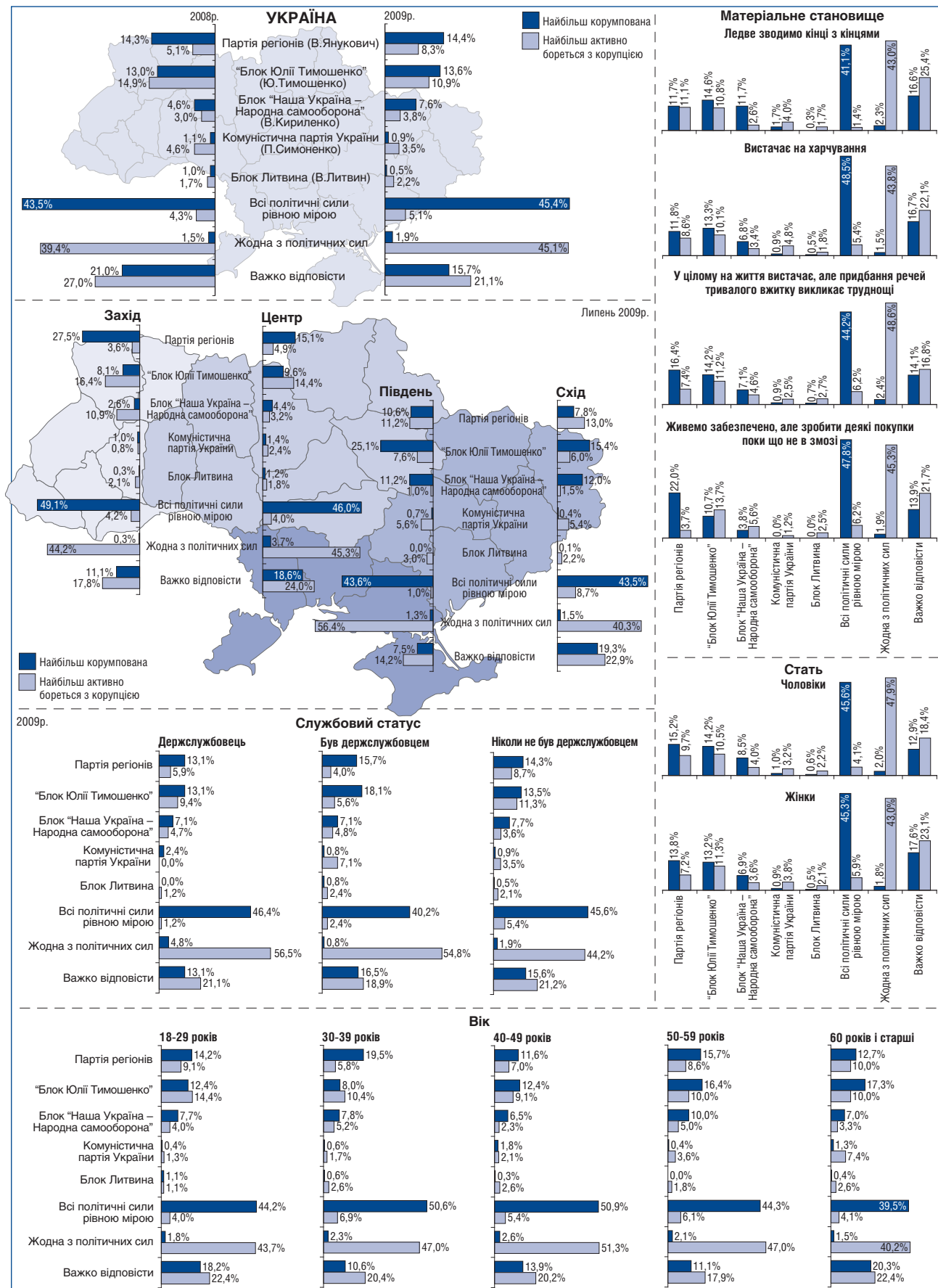
* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Чи доводилося Вам чути про наведені прояви політичної корупції в Україні?
% опитаних

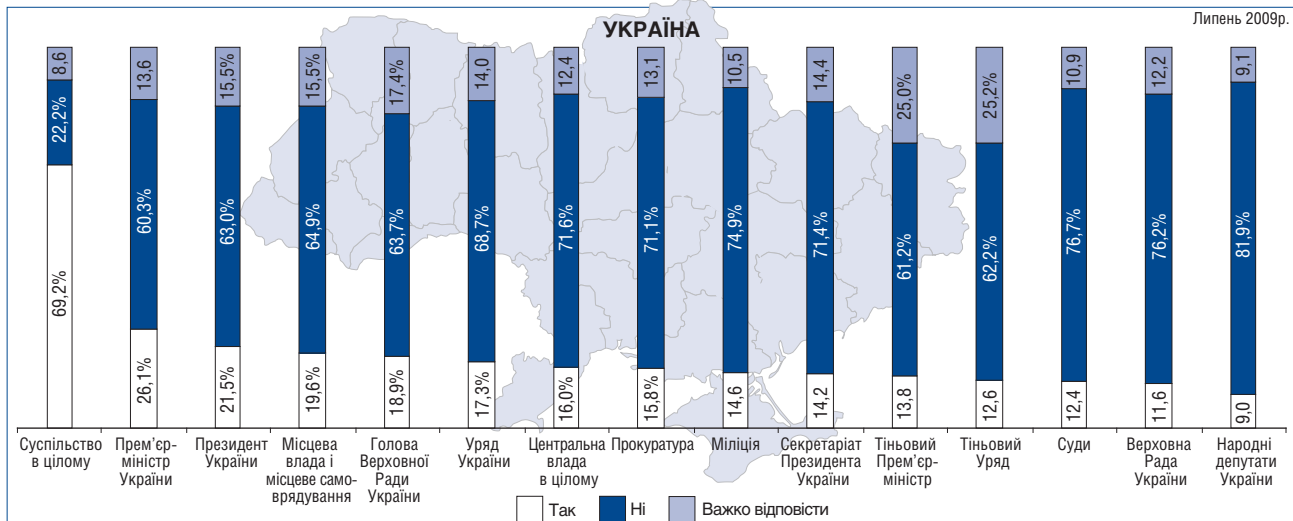
Липень 2009р.



Яка з наведених парламентських політичних сил України є найбільш корумпованою чи схильною до корупції, а яка – найбільш активно бореться з політичною корупцією?



Чи зацікавлені наведені інститути в реальній боротьбі з корупцією в Україні?
% опитаних



		Регіони				Стать		Службовий статус			Освіта		
		Захід	Центр	Південь	Схід	Чоловіки	Жінки	Держслуж-бовець	Був держ-службоцем	Ніколи не був держ-службоцем	Неповна середня	Середня або середня спеціальна	Вища або незакінчена вища
Суспільство в цілому	Так	74,0	63,0	76,6	69,3	68,9	69,5	62,4	78,0	69,3	66,0	69,9	68,9
	Ні	19,5	25,8	19,8	21,1	22,8	21,6	29,4	18,1	22,1	21,3	21,9	23,0
	Важко відповісти	6,5	11,2	3,6	9,6	8,3	8,9	8,2	3,9	8,6	12,7	8,2	8,1
Прем'єр-міністр України	Так	38,7	28,7	15,6	21,0	25,9	26,2	16,5	23,6	26,4	28,4	26,2	25,2
	Ні	49,6	56,0	77,5	62,9	62,0	58,9	74,1	66,9	59,7	55,8	60,3	61,6
	Важко відповісти	11,7	15,3	6,9	16,1	12,1	14,9	9,4	9,5	13,9	15,7	13,5	13,2
Президент України	Так	37,0	25,1	9,9	14,4	20,7	22,2	15,3	18,1	21,6	24,9	19,8	23,8
	Ні	49,0	55,5	84,4	68,7	65,1	61,2	70,6	67,7	62,9	59,4	64,7	60,8
	Важко відповісти	14,0	19,4	5,7	16,9	14,2	16,6	14,1	14,2	15,5	15,7	15,6	15,4
Місцева влада і місцеве самоврядування	Так	25,2	22,0	14,2	16,3	18,9	20,1	18,8	18,1	19,4	21,4	19,8	18,6
	Ні	57,4	61,2	77,8	66,9	66,1	63,8	70,6	66,1	65,0	56,1	64,9	67,4
	Важко відповісти	17,4	16,8	8,0	16,8	15,0	16,1	10,6	15,8	15,6	22,4	15,3	14,0
Голова Верховної Ради України	Так	24,7	20,0	11,3	17,8	19,4	18,6	17,6	20,5	18,4	19,3	18,5	19,6
	Ні	53,4	64,1	80,1	61,9	65,5	62,2	69,4	64,6	64,0	57,9	64,7	63,5
	Важко відповісти	21,9	15,9	8,6	20,3	15,1	19,2	13,0	14,9	17,6	22,8	16,8	16,9
Уряд України	Так	24,7	17,6	11,6	15,4	17,5	17,2	9,4	21,3	17,2	18,9	18,3	15,1
	Ні	59,9	67,7	81,2	69,1	69,7	67,9	80,0	69,3	68,8	64,3	68,4	70,7
	Важко відповісти	15,4	14,7	7,2	15,5	12,8	14,9	10,6	9,4	14,0	16,8	13,3	14,1
Центральна влада в цілому	Так	19,0	17,6	13,6	13,9	16,5	15,7	9,5	16,7	16,2	21,4	15,4	15,6
	Ні	65,7	69,4	81,1	72,9	71,6	71,6	79,8	70,6	72,0	61,2	73,2	71,7
	Важко відповісти	15,3	13,0	5,3	13,2	12,8	14,9	10,7	12,7	11,8	17,3	11,4	12,7
Прокуратура	Так	23,6	15,3	10,6	14,4	15,0	16,5	8,2	13,4	16,0	22,8	14,6	15,9
	Ні	64,9	70,4	80,5	70,9	73,3	69,4	77,6	73,2	71,6	58,4	73,1	71,4
	Важко відповісти	11,5	14,3	8,9	14,7	11,7	14,1	14,2	13,4	12,4	18,8	12,3	12,7
Міліція	Так	21,4	12,1	12,2	14,4	14,0	15,1	8,2	11,1	14,9	20,4	13,4	15,1
	Ні	68,5	76,5	80,5	74,7	76,0	74,1	78,8	79,4	74,9	63,3	76,9	74,9
	Важко відповісти	10,1	11,4	7,3	10,9	10,0	10,8	13,0	9,5	10,2	16,3	9,8	10,0
Секретаріат Президента України	Так	22,7	15,6	6,6	11,2	14,3	14,1	8,2	11,8	14,0	16,3	13,7	14,5
	Ні	63,8	67,1	86,8	73,3	72,9	70,3	77,6	74,8	71,8	64,8	73,0	70,4
	Важко відповісти	13,5	17,3	6,6	15,5	12,8	15,6	14,2	13,4	14,2	18,9	13,3	15,1
Тіньовий Прем'єр-міністр	Так	11,5	11,0	13,6	18,0	13,0	14,4	13,1	11,9	14,0	16,8	14,3	11,9
	Ні	67,2	66,1	71,9	48,0	63,7	59,1	67,9	67,5	60,7	52,6	60,9	64,4
	Важко відповісти	21,3	22,9	14,5	34,0	23,3	26,5	19,0	20,6	25,3	30,6	24,8	23,8
Тіньовий Уряд	Так	10,9	9,5	13,2	16,2	12,2	12,9	9,4	11,8	12,8	14,7	13,1	11,1
	Ні	68,0	68,3	73,3	47,9	64,3	60,5	69,4	68,5	61,7	53,8	62,1	64,8
	Важко відповісти	21,1	22,2	13,5	35,9	23,5	26,6	21,2	19,7	25,5	31,5	24,7	24,1
Суди	Так	16,4	12,1	9,9	11,5	12,1	12,5	5,9	9,5	12,6	18,3	12,0	11,4
	Ні	74,0	75,5	83,1	76,5	78,1	75,7	83,5	75,4	77,2	65,0	78,5	76,8
	Важко відповісти	9,6	12,4	7,0	12,0	9,8	11,8	10,6	15,1	10,2	16,8	9,5	11,7
Верховна Рада України	Так	13,8	10,2	7,6	13,5	11,1	12,0	9,5	13,5	11,5	14,8	10,9	11,9
	Ні	70,8	79,2	87,1	71,4	76,5	75,9	83,3	76,2	76,6	69,4	77,0	76,7
	Важко відповісти	15,4	10,6	5,3	15,1	12,4	12,1	7,2	10,3	11,9	15,8	12,0	11,4
Народні депутати України	Так	5,7	9,6	4,6	12,0	8,7	9,2	9,4	9,5	8,9	8,6	9,0	9,0
	Ні	85,7	81,2	91,1	76,3	82,7	81,2	83,5	82,5	82,0	76,6	81,9	83,4
	Важко відповісти	8,6	9,2	4,3	11,7	8,6	9,6	7,1	8,0	9,1	14,7	9,1	7,6



Якою мірою в кожному з наведених органів (інститутів) влади та політичних інститутів поширена політична корупція?
% опитаних

		УКРАЇНА													
		Все охоплено корупцією		Корупція досить поширена		Трапляються окремі випадки корупції		Корупції практично немає		Важко відповісти					
		2008р.	2009р.	2008р.	2009р.	2008р.	2009р.	2008р.	2009р.	2008р.	2009р.				
Верховна Рада України		31,6	40,3	38,2	42,2	17,3	10,0	1,2	0,3	11,7	7,2				
Судові органи нижчих інстанцій		29,5	40,3	36,5	35,9	17,8	15,5	2,9	1,4	13,3	6,9				
Секретаріат Президента України		25,8	35,9	32,5	33,7	19,0	12,3	4,5	3,2	18,2	14,9				
Політичні партії		29,1	35,7	33,7	38,1	16,0	14,1	2,4	1,0	18,8	11,1				
Генеральна прокуратура України		27,5	35,4	34,7	31,9	17,4	15,3	3,4	2,8	17,0	14,6				
Кабінет Міністрів України		24,8	35,1	34,5	36,6	20,8	14,3	4,1	2,9	15,8	11,1				
Органи прокуратури на місцях		29,6	34,9	35,6	35,7	17,8	16,9	2,7	1,5	14,3	11,0				
Вищі судові інстанції (Верховний Суд України, Вищий адміністративний суд України, Вищий господарський суд України)		26,1	34,3	33,6	32,6	18,3	15,7	3,5	3,5	18,5	13,9				
Конституційний Суд України		24,8	33,9	31,9	28,7	20,0	16,0	4,0	5,4	19,3	16,0				
Президент України		23,7	33,2	28,7	33,5	19,6	13,2	6,4	6,1	21,6	14,0				
Обласні державні адміністрації (в АР Крим – Рада міністрів АР Крим, в Києві та Севастополі – міська державна адміністрація)		23,6	25,3	30,4	29,8	17,0	18,2	2,5	2,0	26,5	24,7				
Районні державні адміністрації		23,4	24,4	30,1	30,8	21,6	24,9	4,3	4,8	20,6	15,1				
Центральна виборча комісія		21,7	22,6	27,8	28,9	21,0	20,3	5,4	5,3	24,1	22,9				
Обласні ради (Верховна Рада АР Крим)		22,7	22,4	28,8	28,3	19,3	20,5	2,7	2,7	26,5	26,1				
Міські (селищні, сільські) ради		20,8	21,2	29,2	25,7	21,6	28,3	8,3	10,3	20,1	14,5				
Виборчі комісії нижчих рівнів (територіальні та дільничні)		19,8	19,2	27,4	27,9	21,9	24,2	6,3	8,5	24,6	20,2				
		Регіони (2009р.)				Вік (2009р.)					Стать (2009р.)		Службовий статус (2009р.)		
		Захід	Центр	Південь	Схід	18-29 років	30-39 років	40-49 років	50-59 років	60 років і старші	Чоловіки	Жінки	Держслуж- бовець	Був держ- службовцем	Ніколи не був держ- службовцем
Верховна Рада України	Все охоплено корупцією	31,7	47,2	42,4	37,5	37,4	42,5	44,8	44,4	35,9	43,7	37,6	43,5	42,9	40,7
	Корупція досить поширена	56,6	37,2	39,7	39,8	44,5	42,0	38,9	40,9	43,5	41,2	43,0	42,4	38,9	42,2
	Трапляються окремі випадки корупції	8,3	10,6	11,6	9,6	10,6	10,3	8,3	8,6	11,0	8,7	11,0	9,4	11,1	9,7
	Корупції практично немає	0,3	0,6	0,3	0,2	0,7	0,0	0,3	0,0	0,6	0,4	0,2	0,0	0,0	0,3
	Важко відповісти	3,1	4,4	6,0	12,9	6,8	5,2	7,7	6,1	9,0	6,0	8,2	4,7	7,1	7,1
Судові органи нижчих інстанцій	Все охоплено корупцією	38,5	34,7	39,4	47,1	40,1	38,8	44,7	45,5	35,6	44,3	37,0	43,0	40,9	40,6
	Корупція досить поширена	40,1	39,4	41,1	27,6	36,8	39,1	34,1	32,3	36,0	35,7	35,9	34,9	40,9	35,4
	Трапляються окремі випадки корупції	14,6	17,0	12,6	15,7	15,5	16,1	12,7	15,4	17,0	13,4	17,2	15,1	12,6	15,4
	Корупції практично немає	2,6	2,1	0,7	0,4	1,6	1,1	1,3	0,7	2,0	1,2	1,5	1,2	0,0	1,6
	Важко відповісти	4,2	6,8	6,2	9,2	6,0	4,9	7,2	6,1	9,4	5,4	8,4	5,8	5,6	7,0
Секретаріат Президента України	Все охоплено корупцією	23,7	33,6	46,2	40,4	32,8	35,3	42,6	38,4	32,6	38,3	34,0	38,4	42,1	36,0
	Корупція досить поширена	42,4	31,7	30,7	31,9	34,4	36,5	30,5	31,5	34,8	33,0	34,3	32,6	34,1	33,7
	Трапляються окремі випадки корупції	16,9	16,7	10,9	6,0	13,3	12,6	9,8	13,6	12,3	12,9	11,8	15,1	8,7	12,5
	Корупції практично немає	6,0	2,6	1,0	3,1	4,2	2,9	2,1	2,9	3,5	3,5	2,9	1,2	4,0	3,0
	Важко відповісти	11,0	15,4	11,2	18,6	15,3	12,7	15,0	13,6	16,8	12,3	17,0	12,7	11,1	14,8
Політичні партії	Все охоплено корупцією	25,0	44,3	34,7	33,7	35,0	35,6	36,1	36,6	35,2	37,4	34,2	35,3	38,6	35,9
	Корупція досить поширена	52,9	32,3	40,6	34,0	38,8	39,4	38,9	38,7	36,0	38,9	37,4	35,3	40,9	38,1
	Трапляються окремі випадки корупції	14,8	12,8	13,5	15,1	14,6	14,1	13,1	15,1	13,8	12,7	15,2	17,6	13,4	13,8
	Корупції практично немає	0,8	1,8	1,0	0,4	0,7	0,3	1,0	1,1	1,5	1,0	1,0	2,4	0,0	0,9
	Важко відповісти	6,5	8,8	10,2	16,8	10,9	10,6	10,9	8,5	13,5	10,0	12,2	9,4	7,1	11,3
Генеральна прокуратура України	Все охоплено корупцією	21,8	36,5	33,0	43,3	35,8	30,2	42,1	39,1	31,8	38,2	33,2	37,6	39,8	35,3
	Корупція досить поширена	45,7	29,4	36,0	24,6	31,2	38,5	28,2	30,1	31,6	32,5	31,4	30,6	28,9	32,2
	Трапляються окремі випадки корупції	18,4	17,1	13,9	12,4	15,3	17,5	13,2	15,4	15,4	14,7	15,8	17,6	17,2	14,8
	Корупції практично немає	3,6	4,0	2,0	1,3	3,8	1,7	2,3	1,8	3,7	2,8	2,8	2,4	3,1	2,8
	Важко відповісти	10,5	13,0	15,1	18,4	13,9	12,1	14,2	13,6	17,5	11,8	16,8	11,8	11,0	14,9
Кабінет Міністрів України	Все охоплено корупцією	25,0	34,8	43,7	37,5	33,2	34,4	39,4	38,1	32,5	36,9	33,7	38,8	41,3	35,2
	Корупція досить поширена	44,5	34,5	34,1	35,1	36,9	38,7	34,7	35,6	36,8	36,0	37,1	35,3	33,3	36,5
	Трапляються окремі випадки корупції	20,8	16,8	13,6	8,5	14,6	15,5	13,0	14,0	14,3	14,4	14,2	17,6	14,3	14,3
	Корупції практично немає	2,6	3,8	1,0	3,0	3,5	2,6	1,6	3,6	3,3	3,2	2,7	0,0	3,2	3,0
	Важко відповісти	7,1	10,1	7,6	15,9	11,8	8,8	11,3	8,7	13,1	9,5	12,3	8,3	7,9	11,0

Якою мірою в кожному з наведених органів (інститутів) влади та політичних інститутів поширена політична корупція?
% опитаних

(продовження)

		Регіони (2009р.)				Вік (2009р.)					Стать (2009р.)		Службовий статус (2009р.)		
		Захід	Центр	Південь	Схід	18-29 років	30-39 років	40-49 років	50-59 років	60 років і старші	Чоловіки	Жінки	Держслуж- бовець	Був держ- службовцем	Ніколи не був держ- службовцем
Органи прокуратури на місцях	Все охоплено корупцією	22,4	33,0	38,6	42,3	34,4	32,8	40,6	36,9	31,5	38,0	32,5	38,8	32,3	35,3
	Корупція досить поширена	45,6	34,6	37,3	30,4	34,4	41,1	33,6	35,8	34,8	35,3	36,1	27,1	42,5	35,9
	Трапляються окремі випадки корупції	20,8	17,6	13,5	15,6	18,6	16,7	14,7	15,4	18,0	16,5	17,3	22,4	17,3	16,5
	Корупції практично немає	3,1	1,8	1,0	0,6	1,6	0,6	1,6	1,8	2,0	1,2	1,7	0,0	0,8	1,6
	Важко відповісти	8,1	13,0	9,6	11,1	11,0	8,8	9,5	10,1	13,7	9,0	12,4	11,7	7,1	10,7
Вищі судові інстанції (Верховний Суд України, Вищий адміністративний суд України, Вищий господарський суд України)	Все охоплено корупцією	29,2	32,0	34,8	39,6	34,1	32,8	37,5	40,5	29,7	37,8	31,5	39,3	43,7	34,0
	Корупція досить поширена	44,5	29,8	38,4	25,8	31,0	34,2	32,0	31,2	34,1	32,2	33,0	31,0	30,2	32,5
	Трапляються окремі випадки корупції	14,8	19,9	10,9	14,2	16,9	21,3	12,4	14,0	14,5	14,8	16,4	16,7	12,7	15,7
	Корупції практично немає	3,4	4,7	3,0	2,5	4,2	1,7	2,8	2,9	5,0	4,0	3,2	0,0	4,0	3,7
	Важко відповісти	8,1	13,6	12,9	17,9	13,8	10,0	15,3	11,4	16,7	11,2	15,9	13,0	9,4	14,1
Конституційний Суд України	Все охоплено корупцією	23,1	35,2	37,7	37,0	32,1	31,9	37,6	38,5	31,5	35,1	32,9	37,6	42,9	33,6
	Корупція досить поширена	42,9	24,3	31,8	23,4	31,9	30,7	28,2	25,5	26,9	29,3	28,2	29,4	25,4	28,5
	Трапляються окремі випадки корупції	20,3	19,4	15,6	10,5	13,1	20,7	14,8	16,5	16,0	15,1	16,8	17,6	16,7	16,0
	Корупції практично немає	3,4	7,4	2,6	5,8	7,3	3,7	3,9	3,6	6,8	5,8	5,1	3,5	4,0	5,6
	Важко відповісти	10,3	13,7	12,3	23,3	15,6	13,0	15,5	15,9	18,8	14,7	17,0	11,9	11,0	16,3
Президент України	Все охоплено корупцією	19,2	31,9	40,7	39,3	32,7	32,8	37,2	35,3	30,1	35,0	31,8	36,9	38,6	33,2
	Корупція досить поширена	39,2	31,7	35,8	31,0	33,0	36,8	32,0	31,3	34,1	33,2	33,8	31,0	28,3	34,1
	Трапляються окремі випадки корупції	18,7	16,2	12,3	7,5	14,2	11,5	11,4	13,7	14,6	13,3	13,2	15,5	16,5	12,8
	Корупції практично немає	13,2	5,8	0,7	4,8	6,0	6,6	5,7	5,8	6,5	6,2	6,0	1,2	4,7	6,2
	Важко відповісти	9,7	14,4	10,5	17,4	14,1	12,3	13,7	13,9	14,7	12,3	15,2	15,4	11,9	13,7
Обласні державні адміністрації (в АР Крим – Рада міністрів АР Крим, в Києві та Севастополі – міська державна адміністрація)	Все охоплено корупцією	13,0	23,4	28,7	32,6	24,8	26,4	27,7	24,1	23,7	27,9	23,1	28,2	32,3	24,9
	Корупція досить поширена	43,1	25,1	39,6	22,3	31,7	29,6	32,4	26,3	28,7	29,8	29,8	34,1	29,9	29,6
	Трапляються окремі випадки корупції	23,4	21,7	14,9	13,2	17,3	17,8	14,2	21,2	20,2	18,6	17,8	17,6	14,2	18,4
	Корупції практично немає	2,9	2,8	1,7	1,0	1,6	2,0	2,6	1,8	2,0	1,4	2,5	7,1	1,6	1,8
	Важко відповісти	17,6	27,0	15,1	30,9	24,6	24,2	23,1	26,6	25,4	22,3	26,8	13,0	22,0	25,3
Районні державні адміністрації	Все охоплено корупцією	11,2	24,9	28,4	29,6	24,2	24,1	26,9	24,0	23,0	26,2	22,9	23,5	29,4	24,5
	Корупція досить поширена	42,2	26,8	39,6	24,3	31,3	32,7	33,6	29,4	28,0	31,4	30,4	35,3	38,1	30,0
	Трапляються окремі випадки корупції	25,8	25,7	19,8	25,9	26,4	25,5	21,2	26,5	25,0	24,5	25,1	21,2	18,3	25,3
	Корупції практично немає	7,8	6,3	2,3	2,8	4,0	4,0	3,4	5,7	6,6	4,2	5,3	7,1	5,6	4,6
	Важко відповісти	13,0	16,3	9,9	17,4	14,1	13,7	14,9	14,4	17,4	13,7	16,3	12,9	8,6	15,6
Центральна виборча комісія	Все охоплено корупцією	10,9	28,0	20,2	25,1	22,4	21,6	25,8	20,8	22,3	23,5	22,0	22,6	28,3	22,8
	Корупція досить поширена	41,7	29,9	29,1	20,4	28,4	30,2	30,2	31,9	26,0	30,1	27,9	20,2	27,6	29,2
	Трапляються окремі випадки корупції	26,2	16,7	21,9	19,6	21,7	25,0	18,1	20,4	17,5	19,3	21,1	25,0	24,4	19,6
	Корупції практично немає	4,1	7,5	4,6	4,0	5,5	3,2	4,4	5,7	6,6	5,0	5,5	9,5	4,7	5,2
	Важко відповісти	17,1	17,9	24,2	30,9	22,0	20,0	21,5	21,2	27,6	22,1	23,5	22,7	15,0	23,2
Обласні ради (Верховна Рада АР Крим)	Все охоплено корупцією	10,4	22,9	27,5	26,7	23,0	21,8	26,7	20,5	20,3	24,7	20,6	28,6	27,6	22,2
	Корупція досить поширена	41,6	24,9	33,8	21,6	30,1	30,5	31,9	24,1	25,2	28,4	28,3	28,6	31,5	28,1
	Трапляються окремі випадки корупції	27,5	21,6	16,6	17,4	20,1	20,7	16,8	23,4	21,7	21,5	19,7	19,0	17,3	20,8
	Корупції практично немає	3,1	3,2	1,3	2,4	1,5	2,3	2,6	2,9	3,9	2,4	2,9	4,8	3,1	2,6
	Важко відповісти	17,4	27,4	20,8	31,9	25,3	24,7	22,0	29,1	28,9	23,0	28,5	19,0	20,5	26,3
Міські (селищні, сільські) ради	Все охоплено корупцією	8,9	21,1	27,7	25,5	21,1	20,3	23,8	21,9	19,9	23,1	19,7	27,9	29,4	20,8
	Корупція досить поширена	31,8	24,0	27,4	23,1	23,7	27,8	27,9	25,9	24,2	25,3	26,0	22,1	23,8	26,0
	Трапляються окремі випадки корупції	31,8	26,6	30,4	26,8	30,2	31,5	24,0	29,1	26,9	30,0	26,9	27,9	26,2	28,3
	Корупції практично немає	18,5	13,1	5,3	5,1	8,4	8,3	11,4	8,6	13,3	9,4	11,1	14,0	8,7	9,9
	Важко відповісти	9,0	15,2	9,2	19,5	16,6	12,1	12,9	14,5	15,7	12,2	16,3	8,1	11,9	15,0
Виборчі комісії нижчих рівнів (територіальні та дільничні)	Все охоплено корупцією	9,9	22,3	19,4	21,5	19,3	17,5	21,7	18,7	18,8	20,3	18,3	21,2	22,2	19,2
	Корупція досить поширена	37,4	24,8	32,9	23,4	29,9	33,3	25,8	27,0	25,0	28,2	27,8	23,5	30,2	28,1
	Трапляються окремі випадки корупції	26,5	25,8	18,1	24,0	23,1	23,6	24,3	29,5	22,7	23,5	24,8	17,6	24,6	24,3
	Корупції практично немає	8,1	12,1	10,2	4,5	8,6	8,6	7,0	8,3	9,6	8,1	8,9	18,8	8,7	8,0
	Важко відповісти	18,1	15,0	19,4	26,6	19,1	17,0	21,2	16,5	23,9	19,9	20,2	18,9	14,3	20,4



Якою мірою в кожній з наведених сфер поширена корупція?
% опитаних

		УКРАЇНА													
		Все охоплено корупцією		Корупція досить поширена		Трапляються окремі випадки корупції		Корупції практично немає		Важко відповісти					
Політична сфера в цілому		44,1		37,9		10,0		1,0		7,0					
Державна влада в цілому		42,3		39,9		10,2		0,7		6,9					
Судова система		40,1		37,5		13,4		1,4		7,6					
Політичні партії		39,3		39,3		10,9		1,5		9,0					
Медицина		37,7		41,9		15,5		2,3		2,6					
Правоохоронні органи		36,8		42,1		13,4		1,4		6,3					
Податкові органи		36,2		37,3		13,3		1,3		11,9					
Органи прокуратури		33,1		36,5		16,2		2,2		12,0					
Вища освіта		28,2		42,3		20,5		3,0		6,0					
Економічна сфера, діяльність підприємств		25,8		38,4		19,0		3,5		13,3					
Місцеве самоврядування в цілому		23,9		34,8		25,9		4,6		10,8					
Служба безпеки України		20,1		27,2		19,5		7,3		25,9					
Професійні спілки		15,4		24,5		24,4		10,3		25,4					
Збройні Сили України		14,4		26,6		26,1		9,3		23,6					
Митна служба		14,3		28,2		15,8		9,1		32,6					
Середня освіта		12,8		27,4		37,8		14,8		7,2					
Громадські організації		12,6		21,9		22,8		14,5		28,2					
		Регіони				Вік					Стать		Службовий статус		
		Захід	Центр	Південь	Схід	18-29 років	30-39 років	40-49 років	50-59 років	60 років і старші	Чоловіки	Жінки	Держслуж-бовець	Був держ-службовцем	Ніколи не був держ-службовцем
Політична сфера в цілому	Все охоплено корупцією	32,8	44,7	44,4	49,9	43,1	42,8	48,3	41,6	44,2	45,5	43,0	54,1	48,0	44,1
	Корупція досить поширена	52,9	34,4	44,0	30,0	42,0	39,9	36,7	40,5	32,6	38,9	37,0	30,6	37,0	38,0
	Трапляються окремі випадки корупції	9,4	13,0	6,3	9,0	7,8	9,5	8,8	11,8	12,0	9,3	10,6	8,2	11,8	9,5
	Корупції практично немає	0,5	2,1	0,7	0,3	0,7	0,6	1,3	1,4	1,1	0,6	1,4	0,0	0,0	1,1
	Важко відповісти	4,4	5,8	4,6	10,8	6,4	7,2	4,9	4,7	10,1	5,7	8,0	7,1	3,2	7,3
Державна влада в цілому	Все охоплено корупцією	31,4	42,7	45,5	46,6	42,1	42,2	46,0	41,2	40,4	43,4	41,4	53,6	45,7	42,2
	Корупція досить поширена	55,3	37,1	40,3	33,4	42,1	42,5	39,0	41,6	36,2	40,6	39,4	35,7	41,7	39,9
	Трапляються окремі випадки корупції	7,8	13,0	8,9	9,6	9,3	8,9	8,8	12,2	11,8	9,9	10,5	7,1	7,9	10,0
	Корупції практично немає	0,8	1,8	0,0	0,0	0,4	0,6	0,5	0,7	1,1	0,3	1,0	0,0	0,0	0,7
	Важко відповісти	4,7	5,4	5,3	10,4	6,1	5,8	5,7	4,3	10,5	5,8	7,7	3,6	4,7	7,2
Судова система	Все охоплено корупцією	36,4	37,7	34,8	47,2	42,8	39,9	40,6	41,9	36,7	41,6	38,9	41,2	40,2	40,4
	Корупція досить поширена	42,1	38,3	47,4	29,5	36,1	38,5	40,3	34,4	37,6	40,0	35,5	35,3	44,9	37,0
	Трапляються окремі випадки корупції	15,8	15,7	9,9	11,1	13,3	13,5	11,4	15,4	13,8	11,7	14,7	14,1	7,9	13,4
	Корупції практично немає	1,8	1,8	0,3	1,3	0,7	1,7	1,8	1,4	1,5	0,8	2,0	0,0	1,6	1,4
	Важко відповісти	3,9	6,5	7,6	10,9	7,1	6,4	5,9	6,9	10,4	5,9	8,9	9,4	5,4	7,8
Політичні партії	Все охоплено корупцією	30,9	45,9	38,1	38,2	39,6	39,4	42,2	39,6	36,6	41,6	37,4	42,9	40,5	39,5
	Корупція досить поширена	51,4	34,9	44,7	34,2	38,9	41,4	41,5	39,6	36,5	38,1	40,2	36,9	42,1	39,3
	Трапляються окремі випадки корупції	10,4	11,3	6,3	12,7	11,7	11,5	8,3	12,2	10,9	10,7	11,0	11,9	11,1	10,5
	Корупції практично немає	1,0	1,5	1,0	1,9	1,3	0,6	2,1	1,8	1,8	1,8	1,3	0,0	0,8	1,4
	Важко відповісти	6,3	6,4	9,9	13,0	8,5	7,1	5,9	6,8	14,2	7,8	10,1	8,3	5,5	9,3
Медицина	Все охоплено корупцією	39,9	38,8	30,8	38,4	38,4	32,4	40,1	42,4	36,3	38,4	37,1	41,2	35,7	37,7
	Корупція досить поширена	47,7	35,6	44,0	43,6	41,9	47,6	40,8	37,1	41,3	42,5	41,3	37,6	41,3	42,2
	Трапляються окремі випадки корупції	10,6	18,2	19,9	13,6	14,0	15,2	16,3	16,5	15,8	14,3	16,4	17,6	19,0	15,0
	Корупції практично немає	1,3	4,1	2,6	0,7	3,3	2,6	1,3	2,5	1,8	2,8	1,9	1,2	2,4	2,4
	Важко відповісти	0,5	3,3	2,7	3,7	2,4	2,2	1,5	1,5	4,8	2,0	3,3	2,4	1,6	2,7
Правоохоронні органи	Все охоплено корупцією	25,7	32,8	33,3	48,6	36,9	35,9	40,7	38,4	33,6	37,2	36,4	50,6	42,1	36,0
	Корупція досить поширена	56,4	43,0	48,8	29,8	44,7	45,1	40,4	41,6	39,2	43,0	41,3	32,9	42,9	42,4
	Трапляються окремі випадки корупції	13,8	16,4	12,2	10,9	10,8	14,4	11,9	14,7	15,4	13,6	13,3	14,1	11,9	13,3
	Корупції практично немає	1,0	2,0	0,3	1,3	1,1	0,3	1,8	0,7	2,4	1,0	1,6	0,0	1,6	1,5
	Важко відповісти	3,1	5,8	5,4	9,4	6,5	4,3	5,2	4,6	9,4	5,2	7,4	2,4	1,5	6,8

Якою мірою в кожній з наведених сфер поширена корупція?

% опитаних

(продовження)

		Регіони				Вік					Стать		Службовий статус		
		Захід	Центр	Південь	Схід	18-29 років	30-39 років	40-49 років	50-59 років	60 років і старші	Чоловіки	Жінки	Держслуж-бовець	Був держ-службовцем	Ніколи не був держ-службовцем
Податкові органи	Все охоплено корупцією	30,2	32,6	32,0	45,0	36,6	34,7	40,6	35,8	33,7	36,9	35,6	47,7	42,1	35,3
	Корупція досить поширена	47,1	37,9	44,6	27,6	39,7	41,8	38,5	34,4	33,0	38,8	36,1	31,4	44,4	37,1
	Трапляються окремі випадки корупції	14,6	14,4	12,9	11,7	10,9	14,6	12,4	17,2	12,9	13,0	13,4	9,3	9,5	13,5
	Корупції практично немає	1,0	2,3	1,0	0,6	0,4	0,9	1,3	2,9	1,7	1,2	1,4	0,0	0,0	1,5
	Важко відповісти	7,1	12,8	9,5	15,1	12,4	8,0	7,2	9,7	18,7	10,1	13,5	11,6	4,0	12,6
Органи прокуратури	Все охоплено корупцією	19,0	33,2	29,5	42,7	32,6	34,5	36,5	33,0	30,2	34,6	31,8	38,1	31,7	33,2
	Корупція досить поширена	46,2	34,9	44,0	28,9	39,7	36,2	38,3	34,8	33,5	39,1	34,4	33,3	45,2	36,2
	Трапляються окремі випадки корупції	23,6	17,8	13,6	11,7	14,2	17,8	13,7	17,6	18,0	14,5	17,7	15,5	14,3	16,2
	Корупції практично немає	3,9	2,0	1,0	1,9	2,4	1,4	2,3	1,8	2,8	1,8	2,5	4,8	1,6	2,1
	Важко відповісти	7,3	12,1	11,9	14,8	11,1	10,1	9,2	12,8	15,5	10,0	13,6	8,3	7,2	12,3
Вища освіта	Все охоплено корупцією	29,9	29,5	21,8	28,8	32,2	25,3	30,8	26,9	25,6	27,6	28,6	32,9	25,2	28,8
	Корупція досить поширена	51,9	37,3	44,2	40,8	43,2	45,4	43,0	43,7	38,5	44,1	40,9	38,8	43,3	41,9
	Трапляються окремі випадки корупції	15,1	19,7	25,4	22,0	18,4	21,0	21,2	20,8	21,2	20,6	20,5	21,2	23,6	20,2
	Корупції практично немає	0,8	6,9	1,3	1,3	3,1	3,7	1,0	2,9	3,9	2,3	3,5	4,7	3,1	3,0
	Важко відповісти	2,3	6,6	7,3	7,1	3,1	4,6	4,0	5,7	10,8	5,4	6,5	2,4	4,8	6,1
Економічна сфера, діяльність підприємств	Все охоплено корупцією	20,6	26,3	33,8	24,7	23,2	28,2	29,2	24,5	24,6	26,7	25,1	28,6	26,2	26,1
	Корупція досить поширена	47,9	34,0	41,4	35,8	42,6	41,1	37,2	40,6	32,9	38,8	38,1	39,3	40,5	38,2
	Трапляються окремі випадки корупції	16,7	21,1	12,9	21,1	17,9	19,0	19,4	21,9	18,2	20,6	17,8	16,7	18,3	19,0
	Корупції практично немає	2,6	4,1	2,3	3,9	3,3	2,6	3,4	1,8	5,3	3,1	3,8	6,0	6,3	3,1
	Важко відповісти	12,2	14,5	9,6	14,5	13,0	9,1	10,8	11,2	19,0	10,8	15,2	9,4	8,7	13,6
Місцеве самоврядування в цілому	Все охоплено корупцією	10,7	25,7	27,4	28,1	21,1	26,1	27,9	25,4	21,1	26,9	21,4	27,4	27,8	24,1
	Корупція досить поширена	43,5	30,9	41,3	30,8	39,9	35,3	34,6	33,7	30,9	31,9	37,1	32,1	31,7	35,1
	Трапляються окремі випадки корупції	26,8	25,4	21,8	27,6	22,4	27,0	24,5	27,6	27,9	27,6	24,5	15,5	28,6	25,8
	Корупції практично немає	7,0	7,2	4,0	0,9	4,7	2,6	3,4	5,0	6,6	3,6	5,5	14,3	5,6	4,0
	Важко відповісти	12,0	10,8	5,5	12,6	11,9	9,0	9,6	8,3	13,5	10,0	11,5	10,7	6,3	11,0
Служба безпеки України	Все охоплено корупцією	11,7	23,5	15,5	23,7	19,7	18,4	23,8	17,9	20,1	21,6	18,9	31,0	22,0	19,9
	Корупція досить поширена	31,7	26,0	31,6	23,7	29,5	27,1	29,3	26,5	24,3	29,0	25,8	22,6	26,8	27,3
	Трапляються окремі випадки корупції	30,6	18,2	17,1	15,3	17,5	25,1	15,3	23,3	18,6	20,3	18,8	20,2	23,6	19,0
	Корупції практично немає	7,5	10,2	4,9	5,4	5,8	6,1	7,0	7,2	9,4	7,1	7,4	6,0	7,9	7,2
	Важко відповісти	18,5	22,1	30,9	31,9	27,5	23,3	24,6	25,1	27,6	22,0	29,1	20,2	19,7	26,6
Професійні спілки	Все охоплено корупцією	7,3	22,0	12,2	15,0	13,5	16,4	18,4	14,0	14,7	17,5	13,6	20,2	15,6	15,4
	Корупція досить поширена	26,5	22,6	28,7	23,4	26,2	26,1	25,1	29,1	19,5	24,8	24,3	21,4	25,8	24,7
	Трапляються окремі випадки корупції	29,9	25,2	18,5	22,9	22,6	26,4	24,1	26,3	23,8	24,2	24,5	19,0	28,1	24,2
	Корупції практично немає	10,6	9,0	5,9	13,5	10,0	9,2	9,6	9,7	12,2	11,8	9,2	13,1	10,2	10,1
	Важко відповісти	25,7	21,2	34,7	25,2	27,7	21,9	22,8	20,9	29,8	21,7	28,4	26,3	20,3	25,6
Збройні Сили України	Все охоплено корупцією	5,5	19,9	9,0	16,5	11,8	15,2	15,2	12,5	16,2	15,5	13,4	16,5	17,3	14,3
	Корупція досить поширена	24,7	24,3	31,9	27,7	29,1	27,5	30,0	25,4	21,9	26,8	26,5	24,7	26,0	26,9
	Трапляються окремі випадки корупції	37,7	23,9	22,3	23,4	25,3	30,4	23,5	29,4	24,3	27,5	25,0	29,4	31,5	25,2
	Корупції практично немає	12,5	12,7	7,0	5,2	8,7	6,9	10,3	9,3	10,9	10,3	8,6	10,6	11,8	9,1
	Важко відповісти	19,6	19,2	29,8	27,2	25,1	20,0	21,0	23,4	26,7	19,9	26,5	18,8	13,4	24,5
Митна служба	Все охоплено корупцією	34,3	30,4	36,6	47,1	37,2	39,7	41,7	35,4	35,0	38,6	36,8	37,6	41,3	37,4
	Корупція досить поширена	44,2	41,6	37,6	28,2	40,5	37,6	37,8	38,9	32,2	37,6	36,6	38,8	36,5	36,7
	Трапляються окремі випадки корупції	11,9	16,2	10,9	10,3	10,8	14,7	12,4	13,6	12,3	12,6	12,6	12,9	14,3	12,7
	Корупції практично немає	2,1	2,1	1,3	0,9	1,3	1,7	1,0	1,8	2,2	1,7	1,5	0,0	0,8	1,7
	Важко відповісти	7,5	9,7	13,6	13,5	10,2	6,3	7,1	10,3	18,3	9,5	12,5	10,7	7,1	11,5
Середня освіта	Все охоплено корупцією	11,9	12,3	11,6	14,4	13,1	12,9	12,4	14,0	12,3	14,0	11,8	12,9	16,7	12,8
	Корупція досить поширена	27,3	21,4	34,4	30,1	28,7	30,5	29,8	22,2	25,4	28,7	26,3	25,9	23,8	27,8
	Трапляються окремі випадки корупції	42,3	35,5	35,8	38,5	39,6	37,6	37,8	41,9	34,4	35,9	39,4	43,5	38,1	37,5
	Корупції практично немає	15,1	23,6	10,9	7,8	14,9	15,8	14,2	16,1	13,8	14,8	14,9	15,3	16,7	14,5
	Важко відповісти	3,4	7,2	7,3	9,2	3,7	3,2	5,8	5,8	14,1	6,6	7,6	2,4	4,7	7,4
Громадські організації	Все охоплено корупцією	4,7	18,5	8,3	13,4	10,2	12,7	14,2	11,1	14,4	13,3	12,2	16,5	15,2	12,6
	Корупція досить поширена	21,0	21,4	27,8	20,4	25,1	23,9	23,3	22,2	17,1	23,9	20,3	27,1	20,8	21,9
	Трапляються окремі випадки корупції	26,5	21,7	24,8	20,7	21,5	23,1	22,2	26,5	22,1	23,7	22,1	11,8	28,0	23,0
	Корупції практично немає	19,2	11,8	7,3	17,7	13,7	15,0	14,2	15,4	14,5	14,3	14,7	21,2	13,6	13,8
	Важко відповісти	28,6	26,6	31,8	27,8	29,5	25,3	26,1	24,8	31,9	24,8	30,7	23,4	22,4	28,7



Якою мірою у Вашому місті (районі) виражені наведені явища?
% опитаних

	УКРАЇНА											
	Це відбувається завжди	Це відбувається часто	Це відбувається рідко	Ніколи або майже ніколи не відбувається	Важко відповісти							
Призначення на посади в державних органах родичів, друзів, знайомих тощо	30,1	44,1	10,1	4,3	11,4							
Зловживання державними службовцями службовим становищем в інтересах власного бізнесу чи бізнесу своїх родичів, близьких знайомих	26,3	41,8	11,7	5,3	14,9							
Сплата суддям і працівникам судів за прийняття "потрібних" рішень	25,5	39,0	11,6	4,9	19,0							
Сплата працівникам прокуратури за прийняття "потрібних" рішень	24,1	37,0	12,1	5,2	21,6							
Подання посадовими особами органів влади та самоврядування неправдивих декларацій про свій майновий стан і джерела доходів	22,6	33,5	10,8	6,1	27,0							
Відсутність реакції з боку міліції і прокуратури на незаконні дії представників влади	21,9	41,5	12,9	5,7	18,0							
Участь державних службовців у підприємницькій діяльності	21,6	41,0	12,2	5,3	19,9							
Сплата депутатам місцевих рад, посадовим особам органів місцевого самоврядування за прийняття "потрібних" рішень, отримання дозволів та ін.	21,4	34,4	13,4	6,5	24,3							
Вручення подарунків працівникам органів державної влади від громадян як вдячності за вирішення їх проблем	20,1	42,9	13,5	5,4	18,1							
Вимагання державними службовцями хабарів, "відкатів" тощо	19,6	34,4	13,0	6,3	26,7							
Надання державними службовцями громадськості неправдивої або перекрученої інформації про діяльність органів влади або стан справ у місті (районі)	19,4	36,8	14,4	5,8	23,6							
Грошові виплати працівникам органів державної влади від громадян як вдячності за вирішення їх проблем	19,0	41,0	12,5	6,3	21,2							
Присвоєння бюджетних коштів державними службовцями	17,3	34,8	13,2	7,5	27,2							
Сплата "податку" представникам правоохоронних органів як плата за "кришування"	16,6	30,8	15,0	6,7	30,9							
Прагнення місцевої влади не допустити контролю громадських організацій над її діями	15,8	30,7	14,8	8,3	30,4							
Прагнення місцевої влади поставити під свій контроль місцеві ЗМІ, не допустити критики ними діяльності влади	15,6	30,8	15,7	9,0	28,9							
Участь працівників міліції і прокуратури в діяльності кримінальних структур	14,3	28,2	15,8	9,1	32,6							
Співучасть державних службовців в економічних злочинах	13,4	28,3	14,6	7,4	36,3							
Участь державних службовців у діяльності організованих злочинних угруповань	10,9	21,3	16,5	11,2	40,1							
		Регіони				Вік					Стать	
		Захід	Центр	Південь	Схід	18-29 років	30-39 років	40-49 років	50-59 років	60 років і старші	Чоловіки	Жінки
Призначення на посади в державних органах родичів, друзів, знайомих тощо	Це відбувається завжди	26,3	28,3	37,5	30,6	30,3	31,0	31,5	27,3	29,7	30,3	29,8
	Це відбувається часто	47,1	44,6	43,9	41,8	43,8	44,8	45,7	45,0	42,0	45,4	43,0
	Це відбувається рідко	14,1	13,1	8,0	5,7	10,0	11,8	7,2	13,3	9,6	10,1	10,1
	Ніколи або майже ніколи	6,3	3,8	3,0	4,2	4,2	4,6	5,4	4,0	3,5	4,9	3,9
	Важко відповісти	6,2	10,2	7,6	17,7	11,7	7,8	10,2	10,4	15,2	9,3	13,2
Зловживання державними службовцями службовим становищем в інтересах власного бізнесу чи бізнесу своїх родичів, близьких знайомих	Це відбувається завжди	21,8	25,1	34,3	26,4	25,7	28,4	27,7	25,8	24,7	26,5	26,1
	Це відбувається часто	48,6	39,1	41,9	40,4	43,2	39,4	42,5	44,4	40,3	42,9	40,9
	Це відбувається рідко	13,2	14,2	7,3	10,5	12,0	15,5	12,2	14,0	7,7	13,4	10,4
	Ніколи або майже ніколи	7,8	5,8	5,0	3,5	4,2	4,9	4,4	5,4	7,0	4,8	5,8
	Важко відповісти	8,6	15,8	11,5	19,2	14,9	11,8	13,2	10,4	20,3	12,4	16,8
Сплата суддям і працівникам судів за прийняття "потрібних" рішень	Це відбувається завжди	22,7	25,0	34,4	23,8	27,9	25,3	28,2	25,4	21,9	25,9	25,2
	Це відбувається часто	43,8	35,7	39,4	39,4	39,9	40,2	40,9	42,7	34,4	41,1	37,3
	Це відбувається рідко	14,8	14,1	10,3	7,9	9,8	15,2	11,1	11,1	11,4	11,8	11,4
	Ніколи або майже ніколи	6,8	6,0	4,0	3,1	4,9	5,2	3,9	4,7	5,5	4,7	5,1
	Важко відповісти	11,9	19,2	11,9	25,8	17,5	14,1	15,9	16,1	26,8	16,5	21,0
Сплата працівникам прокуратури за прийняття "потрібних" рішень	Це відбувається завжди	19,2	23,5	34,1	22,8	24,8	23,9	25,6	24,7	22,3	24,7	23,6
	Це відбувається часто	41,8	35,9	34,1	36,6	38,9	39,7	40,8	37,3	30,8	39,2	35,2
	Це відбувається рідко	14,8	15,0	11,3	8,1	10,8	14,1	9,8	14,7	12,2	12,5	11,8
	Ніколи або майже ніколи	8,6	5,4	3,6	3,9	5,5	6,3	3,6	5,7	5,3	5,1	5,3
	Важко відповісти	15,6	20,2	16,9	28,6	20,0	16,0	20,2	17,6	29,4	18,5	24,1
Подання посадовими особами органів влади та самоврядування неправдивих декларацій про свій майновий стан і джерела доходів	Це відбувається завжди	14,9	25,3	25,2	23,1	22,6	23,0	24,9	24,5	19,9	23,4	21,9
	Це відбувається часто	37,9	33,7	36,8	29,3	33,2	36,8	33,4	32,0	32,4	35,9	31,5
	Це відбувається рідко	16,2	11,9	11,3	6,3	10,8	13,2	11,7	9,7	8,8	10,2	11,2
	Ніколи або майже ніколи	10,4	5,1	5,0	5,0	8,2	6,0	4,1	7,2	5,1	6,2	5,9
	Важко відповісти	20,6	24,0	21,7	36,3	25,2	21,0	25,9	26,6	33,8	24,3	29,5
Відсутність реакції з боку міліції і прокуратури на незаконні дії представників влади	Це відбувається завжди	19,5	20,7	25,5	22,8	21,1	20,7	24,1	23,7	21,0	22,7	21,2
	Це відбувається часто	42,1	42,0	42,7	40,3	43,7	46,6	40,7	40,9	37,6	42,7	40,6
	Це відбувається рідко	15,3	16,2	13,2	8,1	11,5	12,1	12,7	14,7	13,6	13,6	12,3
	Ніколи або майже ніколи	9,4	4,7	2,6	5,8	6,7	7,2	6,0	4,3	4,6	5,3	6,0
	Важко відповісти	13,7	16,4	16,0	23,0	17,0	13,4	16,5	16,4	23,2	15,7	19,9
Участь державних службовців у підприємницькій діяльності	Це відбувається завжди	13,3	19,4	34,7	22,5	21,2	20,7	23,3	22,6	20,8	21,3	21,8
	Це відбувається часто	48,4	39,3	39,3	39,3	42,3	43,4	43,8	42,7	35,9	43,2	39,3
	Це відбувається рідко	15,9	14,7	8,6	9,3	10,8	15,8	10,1	14,0	11,4	12,6	11,9
	Ніколи або майже ніколи	8,6	5,2	3,6	4,2	6,0	6,0	6,0	4,3	4,4	6,0	4,8
	Важко відповісти	13,8	21,4	13,8	24,7	19,7	14,1	16,8	16,4	27,5	16,9	22,2
Сплата депутатам місцевих рад, посадовим особам органів місцевого самоврядування за прийняття "потрібних" рішень, отримання дозволів та ін.	Це відбувається завжди	17,4	22,3	31,1	18,5	22,8	21,6	23,9	18,7	19,7	21,4	21,4
	Це відбувається часто	39,6	33,7	40,4	29,3	36,1	37,1	35,1	37,1	29,5	36,5	32,7
	Це відбувається рідко	16,1	13,4	9,3	13,7	11,5	13,8	12,5	15,5	14,2	14,4	12,6
	Ніколи або майже ніколи	8,6	7,9	2,6	5,4	6,4	8,3	5,7	5,8	6,1	6,1	6,8
	Важко відповісти	18,3	22,7	16,6	33,1	23,2	19,2	22,8	22,9	30,5	21,6	26,5

Якою мірою у Вашому місті (районі) виражені наведені явища?

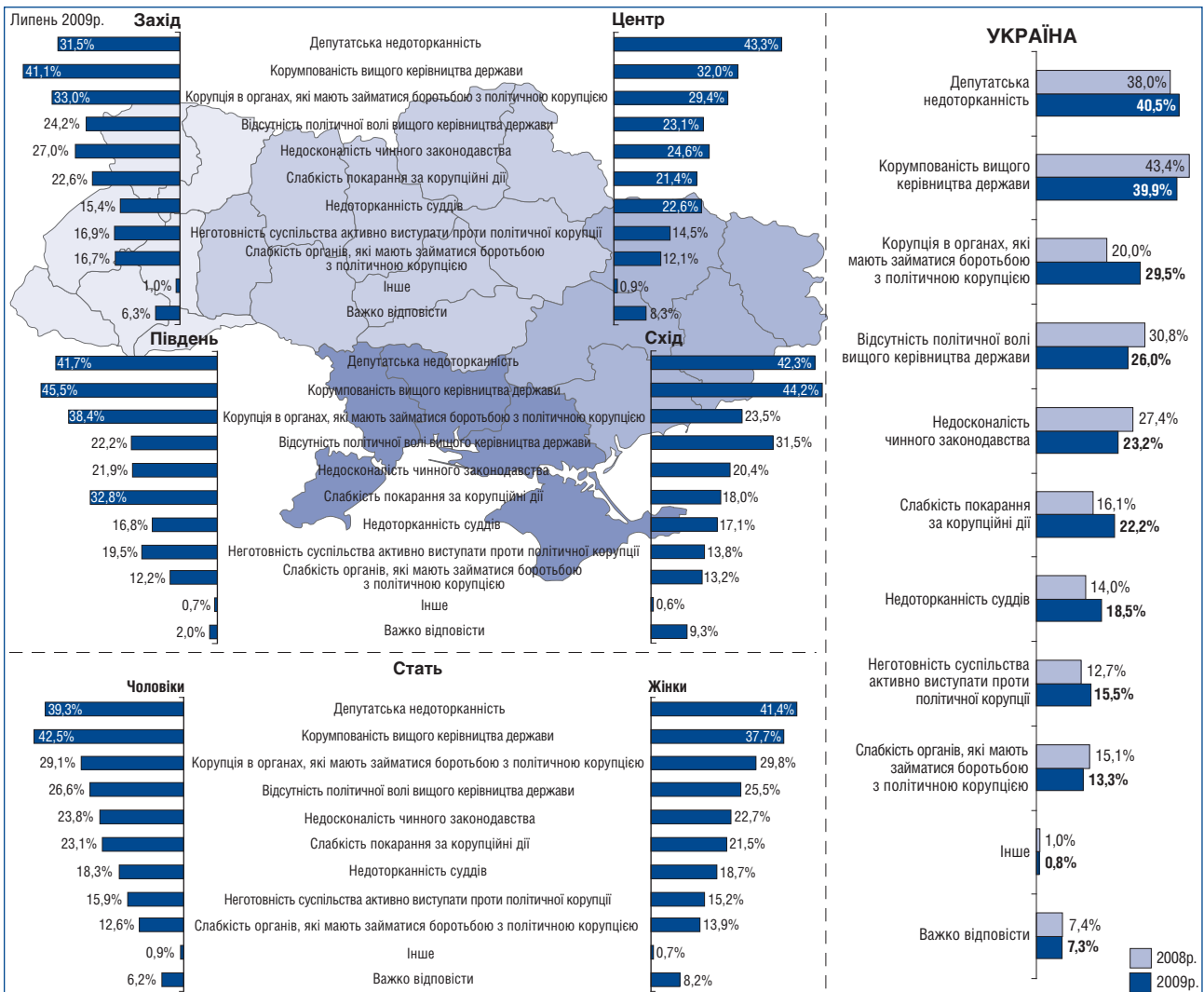
% опитаних

(продовження)

		Регіони				Вік					Стать	
		Захід	Центр	Південь	Схід	18-29 років	30-39 років	40-49 років	50-59 років	60 років і старші	Чоловіки	Жінки
Вручення подарунків працівникам органів державної влади від громадян як вдячності за вирішення їх проблем	Це відбувається завжди	20,6	21,3	25,1	16,3	18,0	21,2	23,1	19,1	19,5	19,3	20,7
	Це відбувається часто	44,3	39,8	43,2	45,0	46,3	43,8	44,0	45,7	37,2	44,2	41,7
	Це відбувається рідко	15,6	15,9	11,2	10,9	11,8	15,5	11,1	14,7	14,4	14,1	12,9
	Ніколи або майже ніколи	6,3	5,2	6,6	4,6	6,4	4,0	4,9	5,8	5,9	5,2	5,7
	Важко відповісти	13,2	17,8	13,9	23,2	17,5	15,5	16,9	14,7	23,0	17,2	19,0
Вимагання державними службовцями хабарів, “відкатів” тощо	Це відбувається завжди	13,0	21,1	27,1	18,7	19,1	20,9	21,2	20,8	17,7	20,7	18,7
	Це відбувається часто	39,6	30,4	41,9	31,8	36,8	34,7	36,5	35,1	30,0	35,9	33,1
	Це відбувається рідко	19,0	13,0	10,2	10,9	11,8	16,9	10,6	14,3	12,3	13,4	12,8
	Ніколи або майже ніколи	9,9	7,0	4,0	4,5	7,1	5,7	6,2	6,8	6,3	6,3	6,4
	Важко відповісти	18,5	28,5	16,8	34,1	25,2	21,8	25,5	23,0	33,7	23,7	29,0
Надання державними службовцями громадськості неправдивої або перекрученої інформації про діяльність органів влади або стан справ у місті (районі)	Це відбувається завжди	11,2	19,3	31,7	18,4	18,0	17,5	22,0	21,1	19,0	19,7	19,1
	Це відбувається часто	43,1	33,9	38,0	35,5	38,8	39,7	39,6	35,1	32,2	39,1	35,0
	Це відбувається рідко	18,2	17,3	9,9	11,5	14,0	18,1	11,4	15,8	13,8	14,8	14,1
	Ніколи або майже ніколи	8,6	6,1	4,0	4,6	7,5	4,3	5,2	5,4	5,9	5,9	5,7
	Важко відповісти	18,9	23,4	16,4	30,0	21,7	20,4	21,8	22,6	29,1	20,5	26,1
Грошові виплати працівникам органів державної влади від громадян як вдячності за вирішення їх проблем	Це відбувається завжди	15,4	19,8	25,4	17,4	18,4	18,4	23,8	17,6	17,3	17,8	20,0
	Це відбувається часто	48,7	38,6	43,9	37,4	43,9	43,1	40,7	43,0	36,3	42,5	39,8
	Це відбувається рідко	13,0	14,2	9,9	11,7	11,1	12,9	10,6	14,3	13,8	12,7	12,3
	Ніколи або майже ніколи	9,4	5,8	5,6	5,5	6,9	6,0	5,4	6,8	6,4	6,0	6,6
	Важко відповісти	13,5	21,6	15,2	28,0	19,7	19,6	19,5	18,3	26,2	21,0	21,3
Присвоєння бюджетних коштів державними службовцями	Це відбувається завжди	11,2	15,4	25,4	18,7	15,3	16,7	20,2	18,3	16,6	17,1	17,4
	Це відбувається часто	38,5	34,6	37,6	31,5	38,7	35,3	34,2	39,4	29,1	36,2	33,6
	Це відбувається рідко	22,7	14,1	8,6	9,1	12,8	13,5	15,8	11,1	12,7	13,7	12,8
	Ніколи або майже ніколи	8,9	9,5	4,3	6,3	7,3	8,6	6,7	7,2	7,7	7,4	7,7
	Важко відповісти	18,7	26,4	24,1	34,4	25,9	25,9	23,1	24,0	33,9	25,6	28,5
Сплата “податку” представникам правоохоронних органів як плата за “кришування”	Це відбувається завжди	8,9	15,7	21,9	19,4	17,5	15,8	19,4	15,1	14,9	16,9	16,2
	Це відбувається часто	34,9	31,6	37,4	24,7	34,4	32,1	31,0	32,7	25,7	33,5	28,6
	Це відбувається рідко	19,0	16,6	10,9	12,8	13,7	18,6	13,2	16,5	14,2	16,4	13,8
	Ніколи або майже ніколи	10,7	6,3	4,3	6,0	6,2	7,7	5,4	6,8	7,5	6,0	7,3
	Важко відповісти	26,5	29,8	25,5	37,1	28,2	25,8	31,0	28,9	37,7	27,2	34,1
Прагнення місцевої влади не допустити контролю громадських організацій над її діями	Це відбувається завжди	8,1	19,9	17,2	15,4	14,4	14,4	15,8	16,5	17,5	17,1	14,6
	Це відбувається часто	31,5	31,2	39,3	25,8	32,3	35,9	31,9	28,7	26,0	31,2	30,4
	Це відбувається рідко	22,7	14,1	11,9	12,4	15,0	14,1	16,1	15,4	13,8	15,8	14,0
	Ніколи або майже ніколи	14,6	8,7	3,3	6,4	7,7	11,2	7,5	9,3	7,0	8,4	8,2
	Важко відповісти	23,1	26,1	28,3	40,0	30,6	24,4	28,7	30,1	35,7	27,5	32,8
Прагнення місцевої влади поставити під свій контроль місцеві ЗМІ, не допустити критики ними діяльності влади	Це відбувається завжди	7,0	18,0	17,2	17,4	16,4	15,8	16,6	13,3	15,3	16,5	14,9
	Це відбувається часто	29,6	31,8	36,3	28,2	33,0	32,5	32,4	30,8	26,7	31,5	30,3
	Це відбувається рідко	26,8	14,4	14,2	11,5	15,5	16,1	14,5	18,3	15,5	16,9	14,8
	Ніколи або майже ніколи	13,5	9,2	3,6	8,5	8,6	12,4	8,0	7,9	8,3	8,9	9,1
	Важко відповісти	23,1	26,6	28,7	34,4	26,5	23,2	28,5	29,7	34,2	26,2	30,9
Участь працівників міліції і прокуратури в діяльності кримінальних структур	Це відбувається завжди	11,1	15,4	14,9	14,5	16,9	15,2	13,4	11,9	13,3	14,3	14,3
	Це відбувається часто	31,1	28,4	35,1	23,2	25,9	29,3	33,1	28,8	25,6	31,2	25,9
	Це відбувається рідко	20,7	15,0	15,2	13,9	17,1	17,2	12,9	18,3	14,4	16,1	15,4
	Ніколи або майже ніколи	14,2	7,5	4,6	9,9	8,4	9,8	9,6	8,6	9,4	8,8	9,4
	Важко відповісти	22,9	33,7	30,2	38,5	31,7	28,5	31,0	32,4	37,3	29,6	35,0
Співучасть державних службовців в економічних злочинах	Це відбувається завжди	5,7	15,7	19,1	13,0	12,6	12,0	15,0	12,9	14,0	14,0	12,9
	Це відбувається часто	34,4	26,5	37,0	22,5	28,5	29,8	27,9	32,6	25,2	31,0	26,0
	Це відбувається рідко	23,4	15,4	8,6	11,5	16,2	16,3	13,7	16,5	12,1	14,7	14,6
	Ніколи або майже ніколи	10,9	7,5	4,3	6,7	8,4	7,4	6,2	8,2	7,0	7,0	7,7
	Важко відповісти	25,6	34,9	31,0	46,3	34,3	34,5	37,2	29,8	41,7	33,3	38,8
Участь державних службовців у діяльності організованих злочинних угруповань	Це відбувається завжди	5,2	14,2	12,3	10,3	10,4	10,6	12,1	8,6	11,6	11,1	10,7
	Це відбувається часто	23,6	22,7	26,2	16,3	22,8	20,1	20,9	24,7	19,4	22,8	20,1
	Це відбувається рідко	22,1	14,8	13,6	16,2	16,9	20,7	16,0	20,4	11,8	18,2	15,1
	Ніколи або майже ніколи	15,6	10,2	7,3	11,2	11,8	12,9	11,4	8,6	10,7	11,0	11,3
	Важко відповісти	33,5	38,1	40,6	46,0	38,1	35,7	39,6	37,7	46,5	36,9	42,8

Що найбільшою мірою заважає боротьбі з політичною корупцією в Україні?*

% опитаних



* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

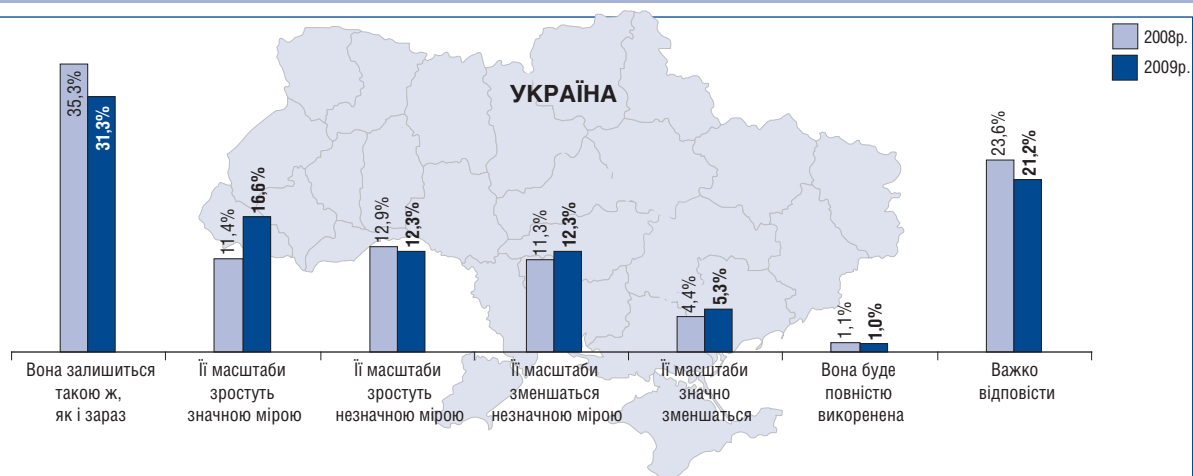
Які заходи були б найбільш ефективними для боротьби з політичною корупцією в Україні?*

% опитаних

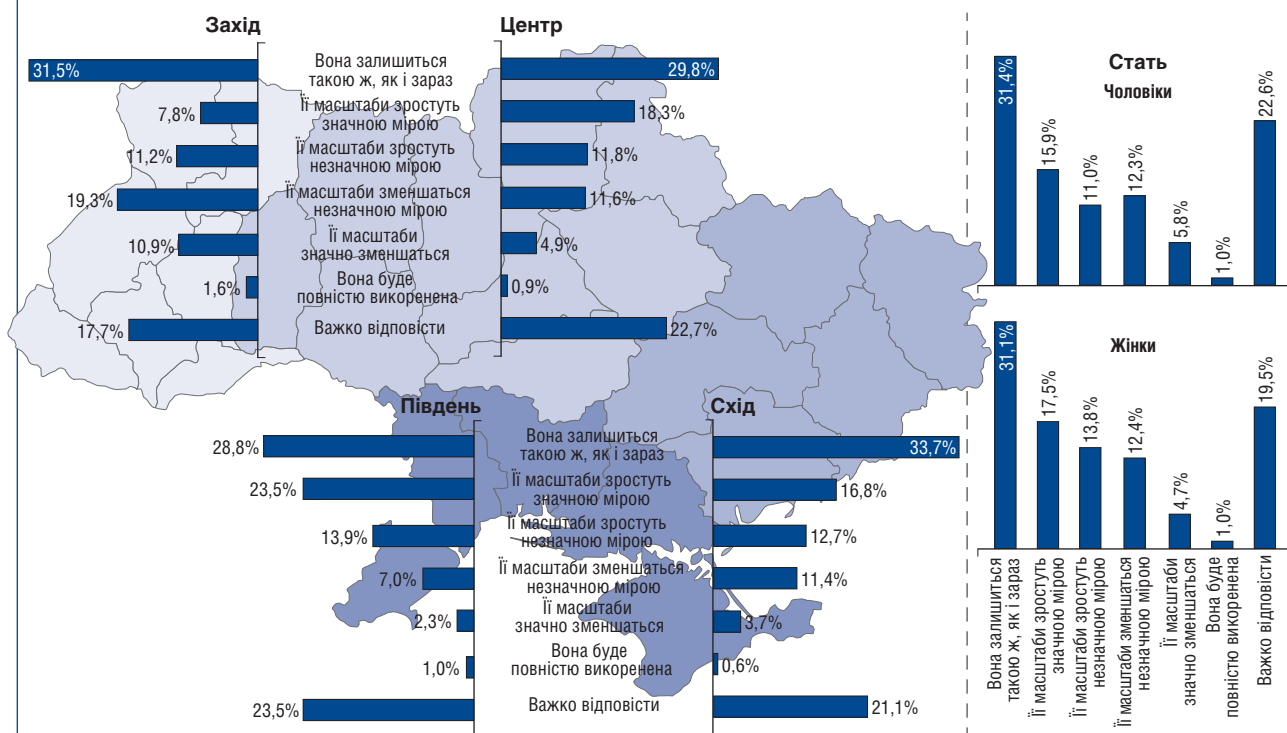
	УКРАЇНА		Регіони (2009р.)					Вік (2009р.)					Стать (2009р.)		Службовий статус (2009р.)					Освіта (2009р.)				
	2008р.	2009р.	Захід	Центр	Південь	Схід	18-29 років	30-39 років	40-49 років	50-59 років	60 років і старші	Чоловіки	Жінки	Держслуж-боваць	Був держ-службовцем	Ніколи не був держслужбовцем	Нічогна середня	Середня або спеціальна	Вища або незакінчена вища					
Полегшення процедури притягнення вищих посадових осіб за корупційні дії (спрощення процедури імпідменту Президента, скасування депутатської недоторканності)	45,4	42,0	32,8	43,7	40,9	46,0	39,2	42,8	43,0	45,3	41,6	43,3	41,0	43,5	48,0	41,5	35,5	43,1	41,8					
Встановлення більш жорстких покарань за корупційні дії	34,0	36,1	34,9	36,9	38,4	35,1	33,4	36,2	37,5	37,3	36,8	35,4	36,7	40,0	38,6	36,4	39,6	35,9	35,2					
Зняття недоторканності з суддів	31,2	35,2	39,6	30,6	38,9	35,5	34,8	34,5	35,7	35,5	35,5	36,2	34,4	29,8	47,2	34,8	30,6	35,9	35,2					
Посилення контролю над дотриманням політичними партіями законодавства в частині їх фінансування, запровадження більш жорсткої відповідальності за його порушення	25,7	24,4	27,6	25,7	26,2	20,5	26,3	28,2	24,0	24,4	20,8	22,3	26,1	23,5	27,0	24,4	16,8	26,6	22,7					
Запровадження обов'язкового декларування вищими посадовими особами майна, доходів і витратів — своїх і найближчих родичів	21,7	24,3	27,3	20,6	31,7	22,8	25,0	26,7	20,2	26,5	24,1	24,2	24,4	18,8	32,3	23,9	17,3	24,7	26,0					
Створення незалежного від інших гілок влади антикорупційного відомства, завданням якого буде боротьба з корупцією у вищих владних інститутах	20,1	21,0	23,4	26,1	13,5	18,1	21,2	21,6	22,2	22,6	19,0	22,3	20,0	12,9	16,7	21,6	16,8	20,5	23,5					
Реформування виборчої системи, яка, зокрема, передбачатиме відмову від виборів за закритими партійними списками	11,7	14,0	8,3	18,2	11,9	14,1	12,8	14,1	15,0	18,3	12,0	14,4	13,7	11,9	14,3	14,1	11,2	14,1	14,5					
Більш прискіпливий контроль з боку міжнародних організацій, членом яких Україна є або прагне стати, над виконанням українською владою взятих на себе зобов'язань із боротьби з корупцією	14,4	11,8	8,3	12,2	14,9	11,8	15,5	9,5	13,2	10,4	9,9	13,3	10,6	10,6	11,8	11,9	6,6	12,6	11,7					
Більш нетерпима позиція самих громадян до проявів політичної корупції	10,0	11,1	9,4	8,3	16,5	12,6	12,6	12,4	10,1	10,4	10,1	12,4	10,1	12,9	7,9	11,2	11,7	11,1	11,1					
Запровадження обов'язкового реагування правоохоронними органами на публікації ЗМІ, в яких наводяться факти політичної корупції	8,0	9,6	14,6	13,5	8,6	3,4	10,6	10,1	8,5	9,0	9,4	10,4	8,9	8,3	2,4	10,0	11,7	9,3	9,6					
Розвиток мережі неурядових організацій антикорупційного спрямування, посилення їх впливовості	6,4	8,8	8,9	10,4	7,6	7,5	10,6	10,3	7,5	9,3	7,0	8,5	9,1	9,4	4,7	9,0	8,7	8,5	9,2					
Інше	0,8	3,5	1,8	2,8	3,6	5,2	2,0	3,2	5,2	3,2	3,9	4,2	2,9	7,1	2,4	3,5	4,1	3,3	3,7					
Важко відповісти	8,7	7,7	10,4	4,9	8,6	8,5	7,5	4,3	7,0	4,3	12,3	5,9	9,2	4,7	5,6	7,9	16,8	6,7	6,8					

* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

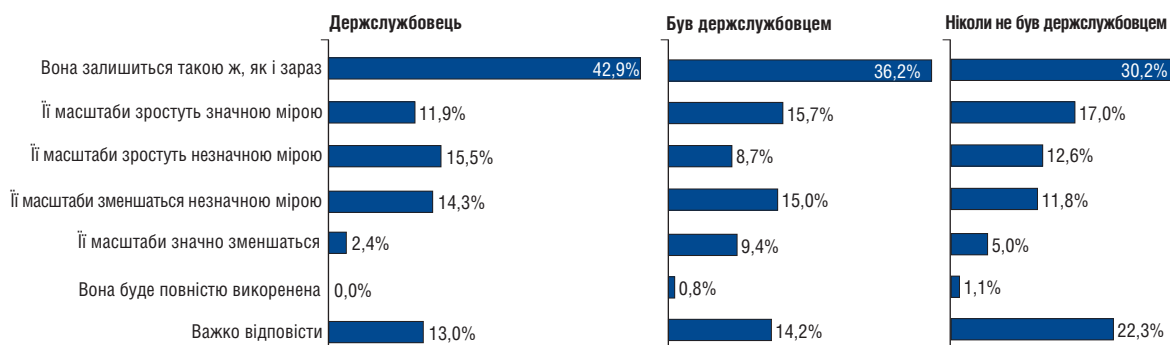
Яким буде стан політичної корупції в Україні через три роки?
% опитаних



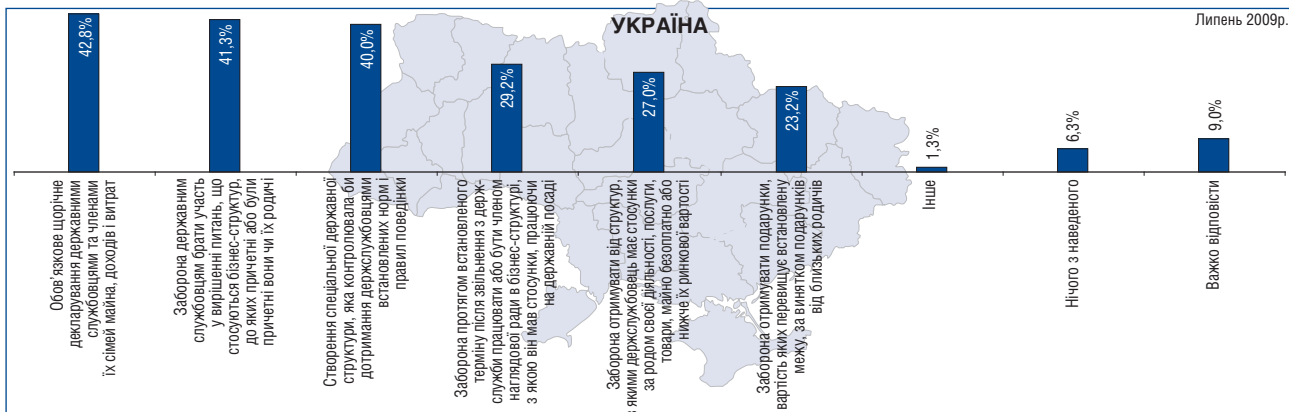
Липень 2009р.



Службовий статус



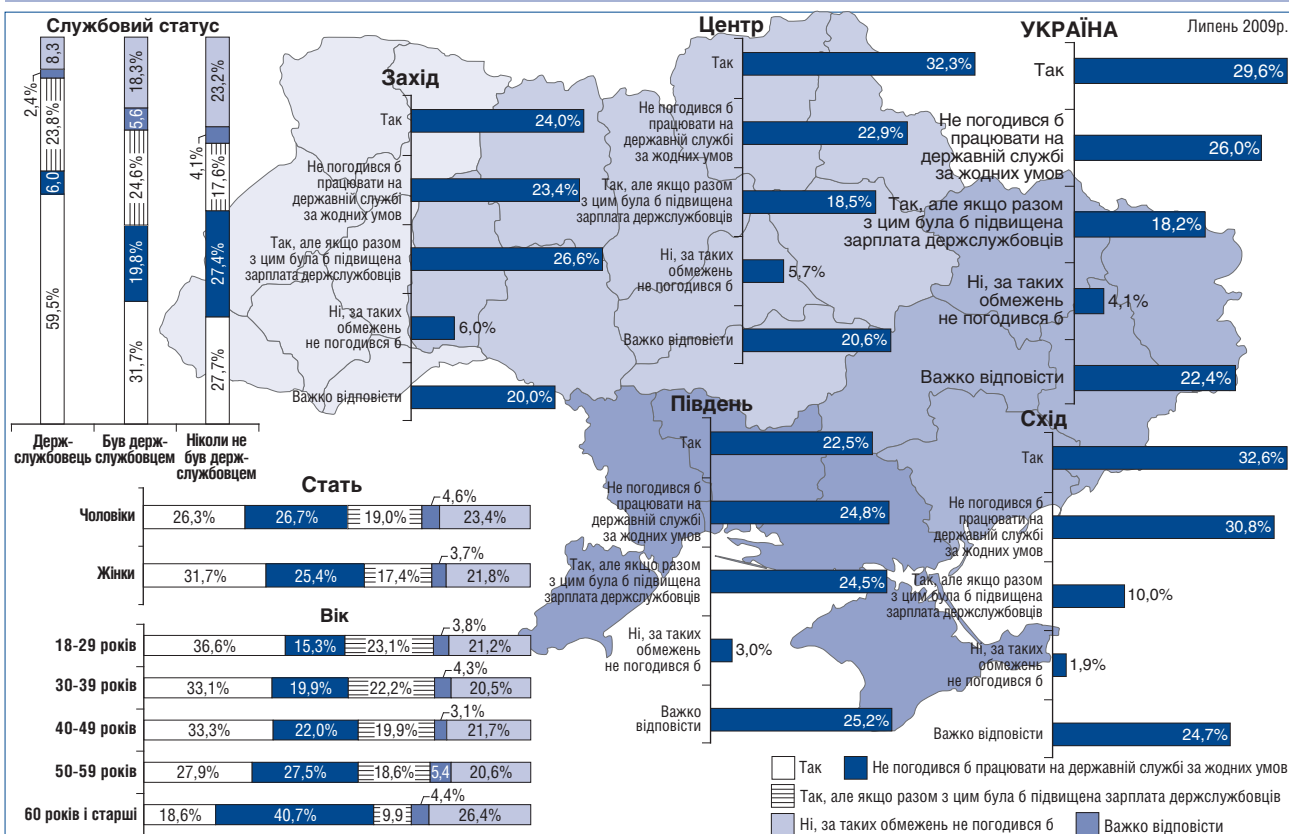
Що з переліченого є найбільш ефективним для забезпечення відокремлення влади від бізнесу (тобто недопущення використання державними службовцями їх повноважень у приватних бізнес-інтересах)?*
% опитаних



	Регіони				Стать		Службовий статус			Освіта		
	Захід	Центр	Південь	Схід	Чоловіки	Жінки	Держслуж- бовець	Був держ- службовцем	Ніколи не був держ- службовцем	Неповна середня	Середня або середня спеціальна	Вища або незакінчена вища
Обов'язкове щорічне декларування державними службовцями та членами їх сімей майна, доходів і витрат	40,1	43,4	41,4	44,4	43,9	41,9	44,7	39,4	43,4	33,5	44,1	43,2
Заборона державним службовцям брати участь у вирішенні питань, що стосуються бізнес-структур, до яких причетні або були причетні вони чи їх родичі	40,6	38,5	38,0	46,0	43,8	39,4	46,4	39,4	41,5	39,1	41,8	41,0
Створення спеціальної державної структури, яка контролювала б дотримання держслужбовцями встановлених норм і правил поведінки	41,0	39,8	40,3	39,6	39,5	40,4	29,4	45,7	40,5	36,0	39,1	43,1
Заборона протягом встановленого терміну після звільнення з держслужби працювати або бути членом наглядової ради в бізнес-структурі, з якою він мав відносини, працюючи на державній посаді	29,9	31,3	27,7	27,4	30,5	28,1	25,9	30,7	28,9	24,0	29,8	29,7
Заборона отримувати від структур, з якими держслужбовець має відносини за родом своєї діяльності, послуги, товари, майно безоплатно або нижче їх ринкової вартості	30,1	31,2	28,5	20,4	27,1	26,9	21,4	25,4	27,6	18,3	29,1	25,7
Заборона отримувати подарунки, вартість яких перевищує встановлену межу, за винятком подарунків від близьких родичів	27,9	24,6	24,8	18,3	24,5	22,2	23,5	23,0	22,9	21,9	23,4	23,2
Інше	1,6	0,5	2,0	1,7	1,6	1,2	1,2	1,6	1,4	1,0	1,3	1,4
Нічого з наведеного	3,4	6,0	10,9	6,3	6,3	6,4	7,1	7,1	6,4	7,1	6,1	6,6
Важко відповісти	10,6	6,9	8,3	10,6	6,9	10,7	8,2	6,3	8,8	19,3	8,8	6,3

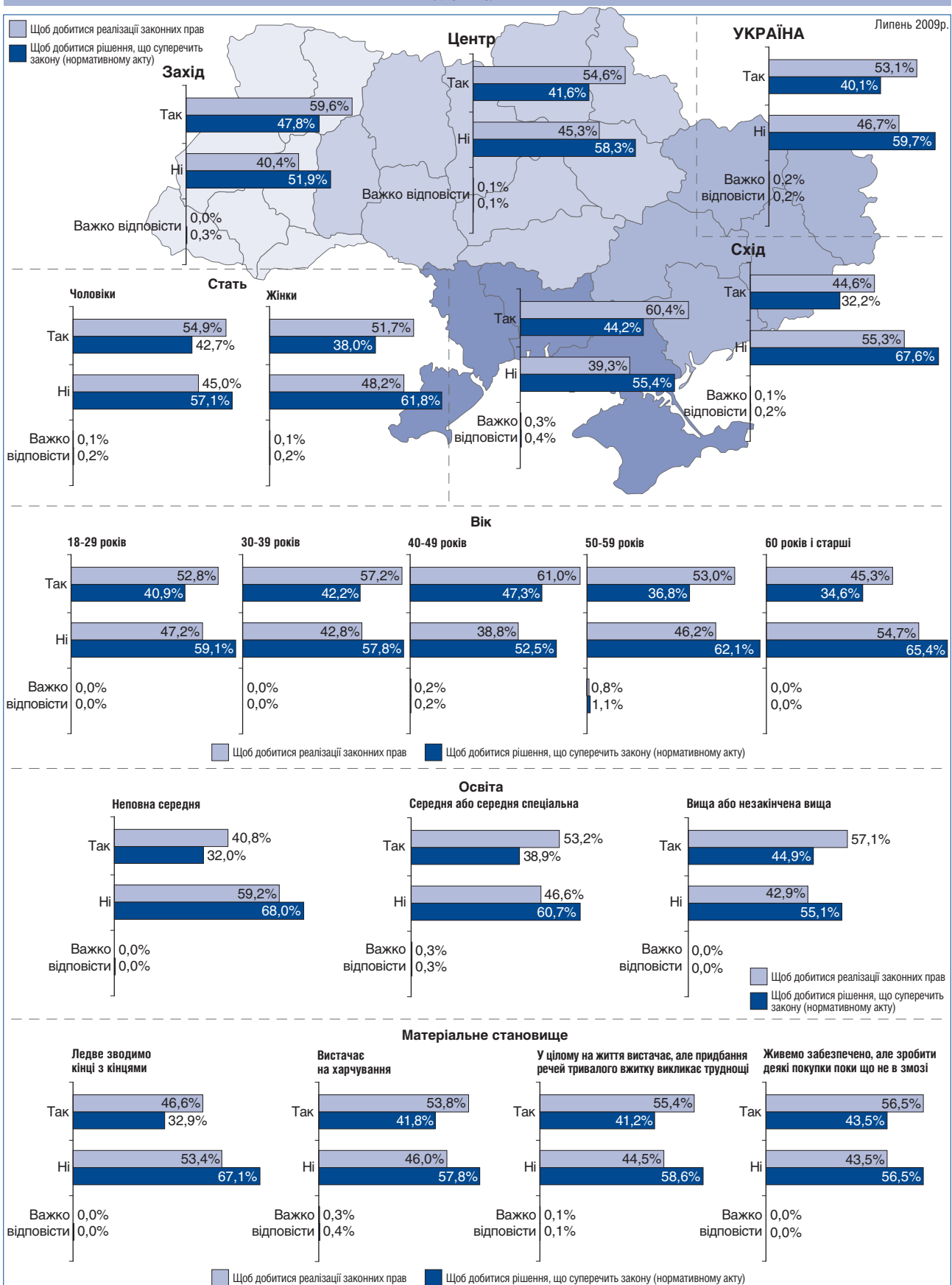
* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

Чи погодилися б Ви працювати на державній службі, якби діяли наведені вище обмеження для державних службовців?
% опитаних



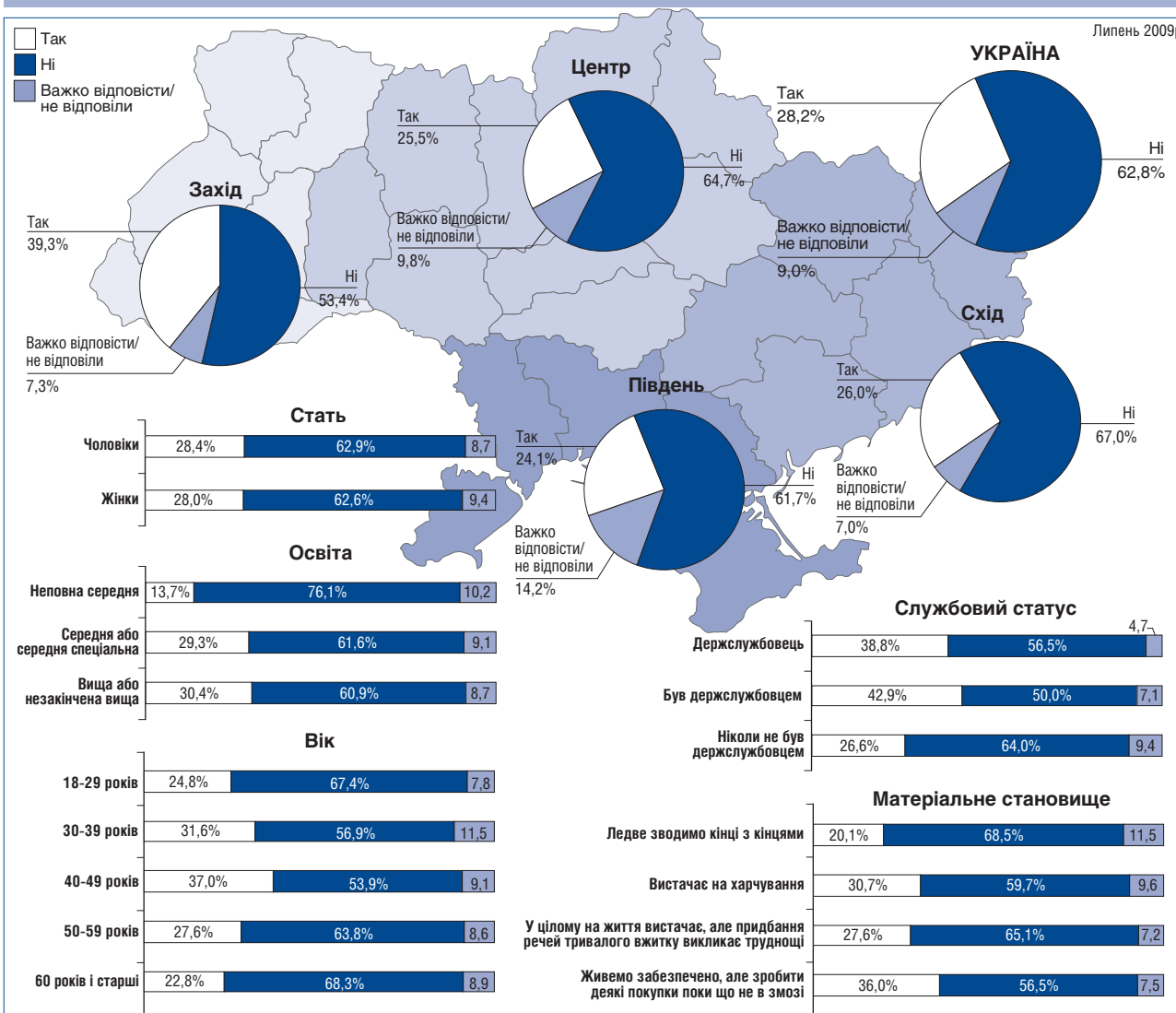
Чи відомо Вам про конкретні випадки, що траплялися зі знайомими Вам людьми, коли для того, щоб добитися реалізації своїх законних прав або рішення, що суперечить закону (нормативному акту), доводилося давати хабара державному чиновнику?

% опитаних



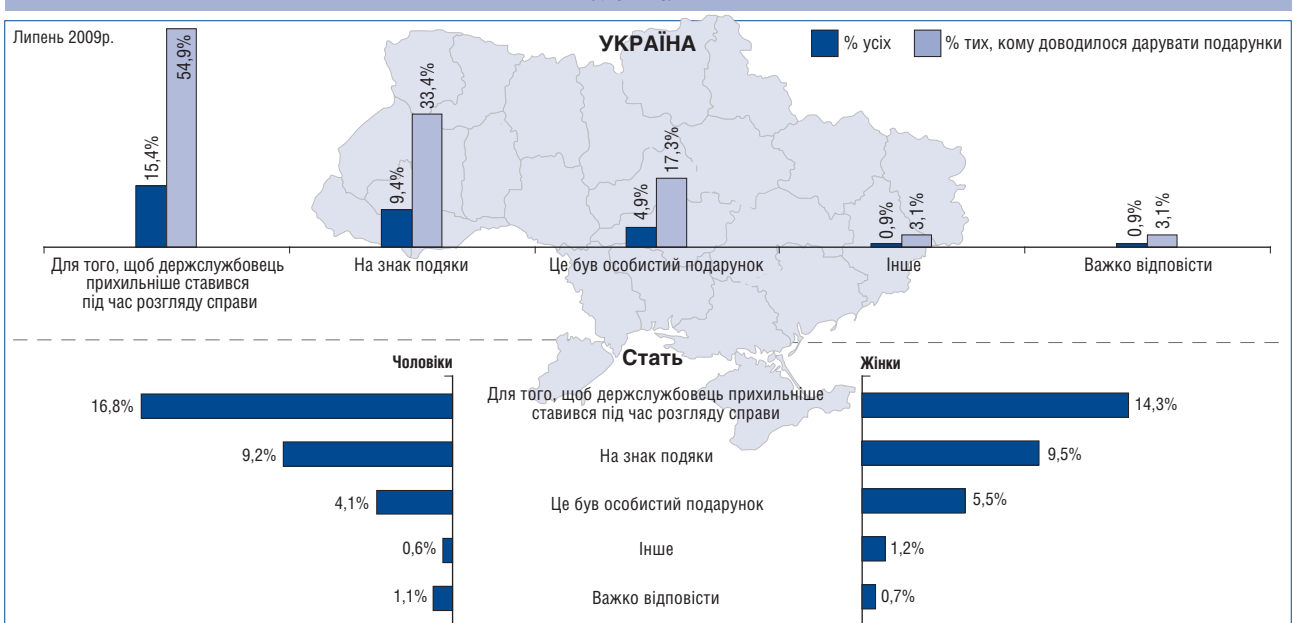
Чи доводилося Вам дарувати подарунки державним службовцям?
% опитаних

Липень 2009р.



Чому Ви дарували подарунки держслужбовцям?*
% опитаних

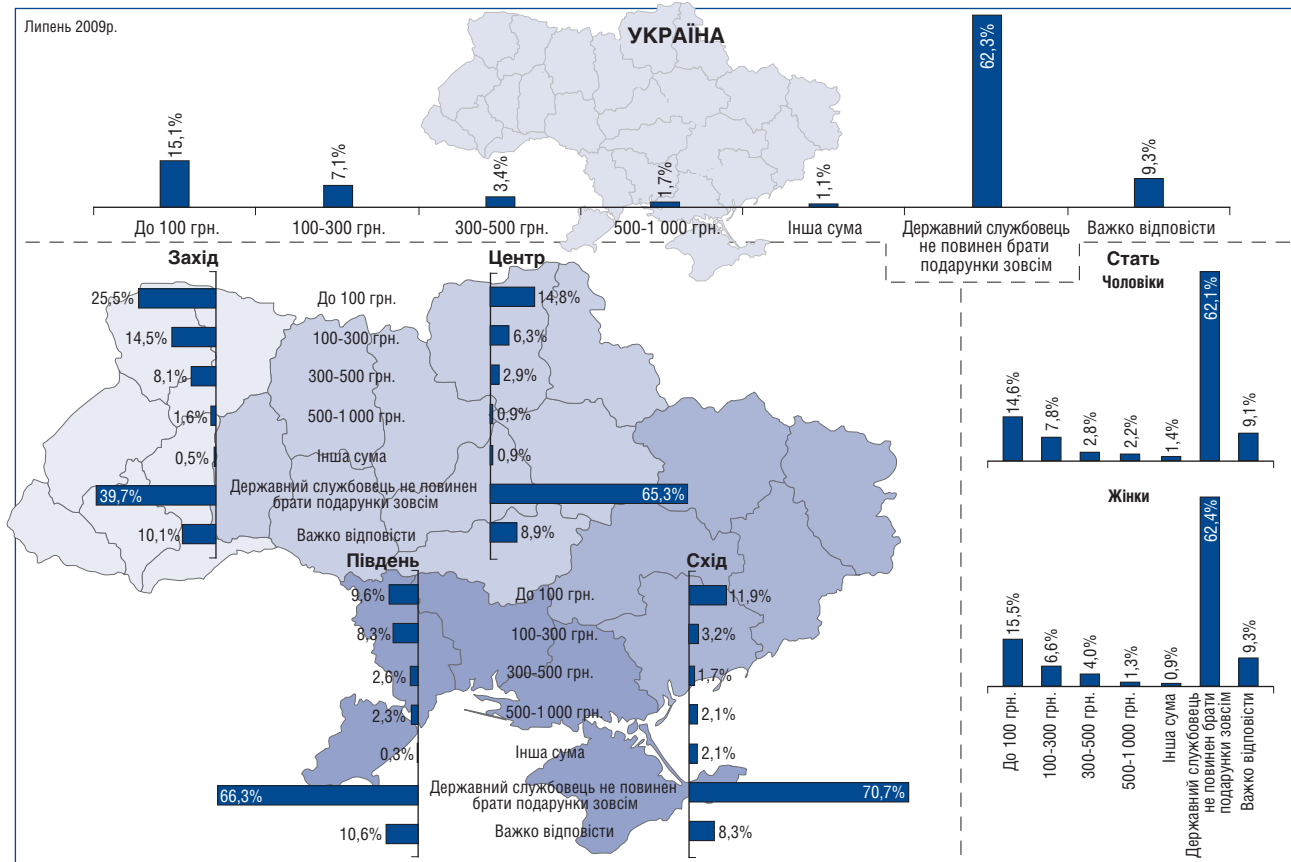
Липень 2009р.



* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Якою має бути гранична вартість подарунку державному службовцю (в т.ч. на день народження, за винятком подарунків від близьких родичів), щоб такий подарунок не вважався проявом корупції?
% опитаних

Липень 2009р.



З яких джерел Ви, як правило, отримуєте інформацію про політичну корупцію?*
% опитаних

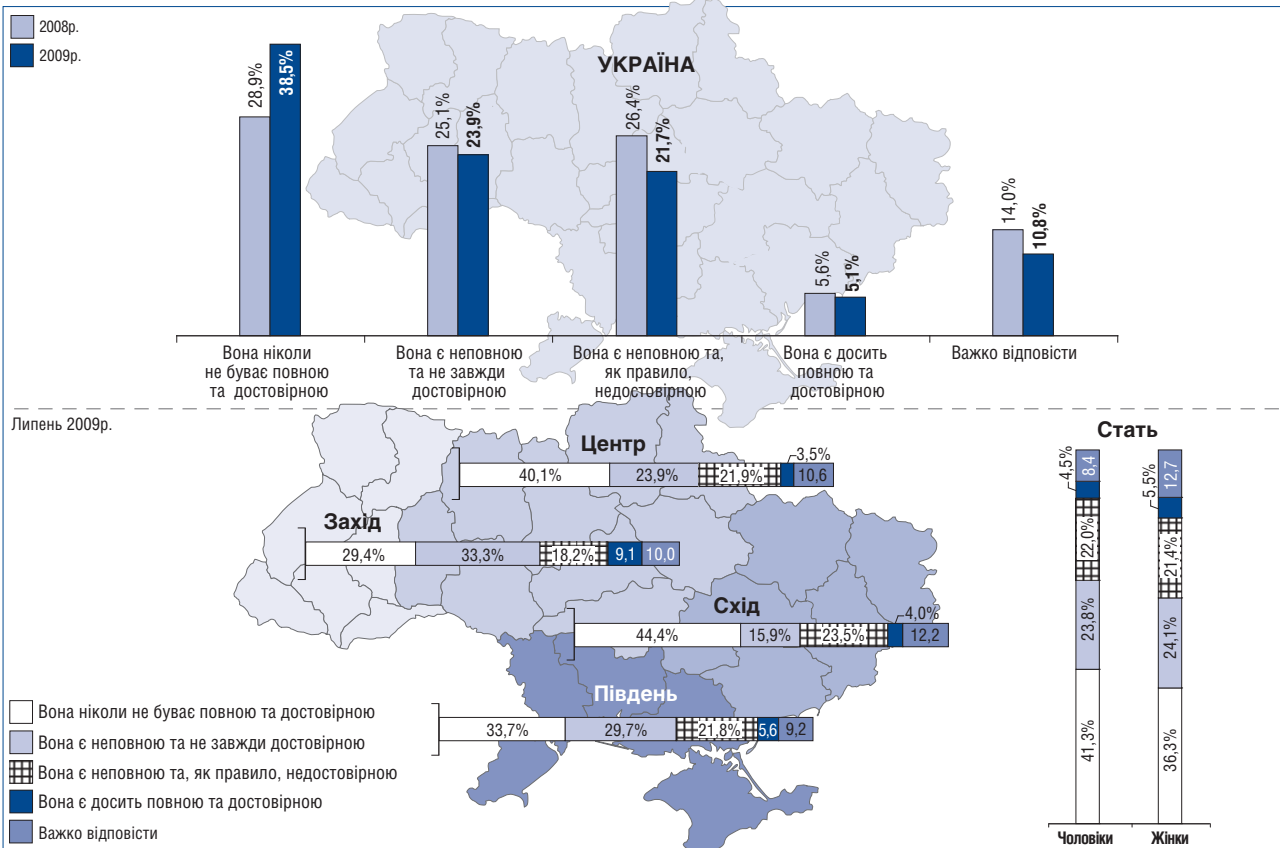
Липень 2009р.



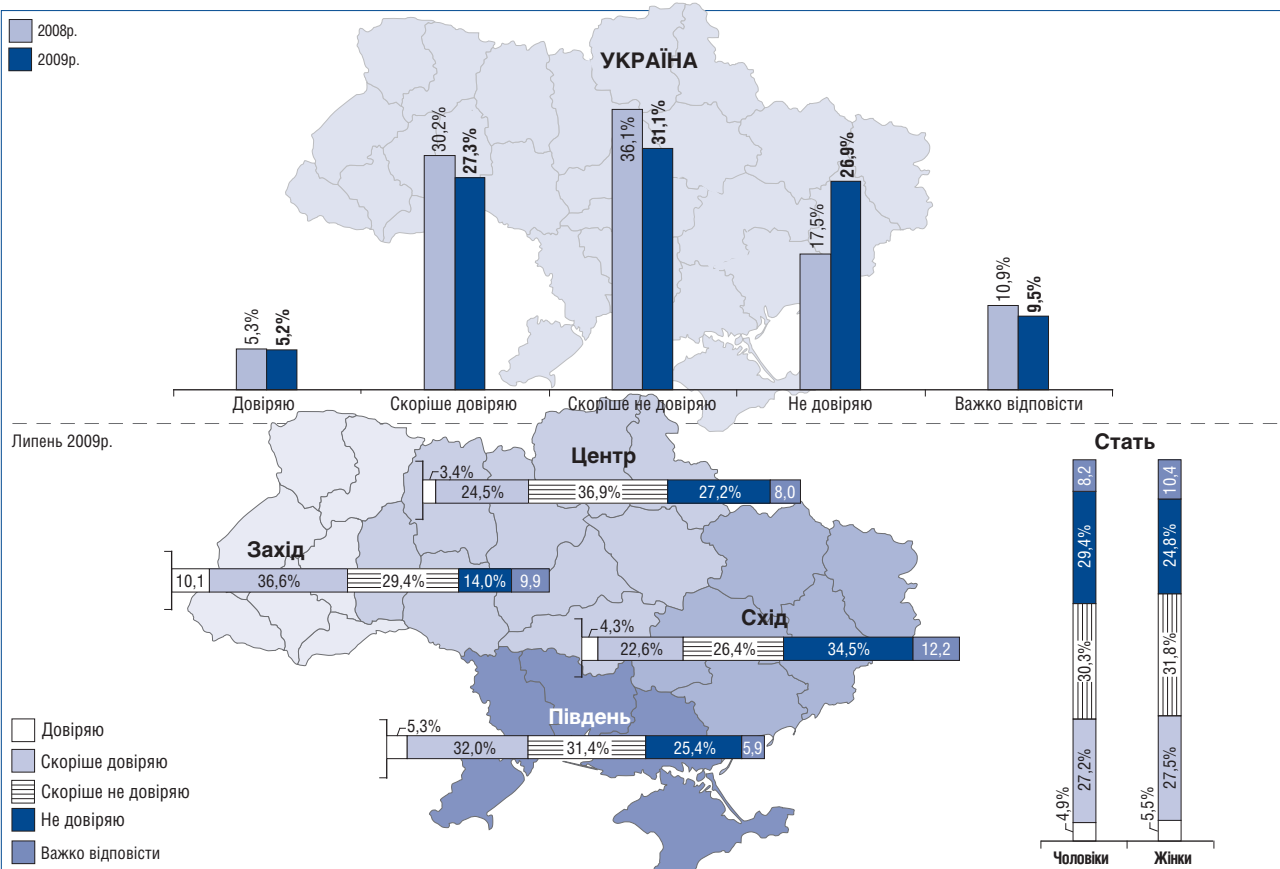
	Регіони				Вік					Стать		Службовий статус			Освіта		
	Захід	Центр	Південь	Схід	18-29 років	30-39 років	40-49 років	50-59 років	60 років і старші	Чоловіки	Жінки	Держслуж- бовець	Був держ- службовцем	Не були не був держслужбовцем	Неповна середня	Середня або спеціальна	Вища або незакінчена вища
З публікацій і телепередач у популярних ЗМІ	80,5	75,2	82,8	81,4	76,7	79,3	79,8	84,2	79,0	79,8	79,1	76,2	71,7	80,5	77,2	82,2	74,9
З приватних розмов	52,9	51,5	53,3	45,3	52,7	48,6	47,7	49,1	50,8	49,8	50,3	42,4	48,0	50,3	40,3	51,9	49,4
З публічних виступів та заяв політичних і державних діячів	45,1	31,2	47,5	36,6	38,1	37,9	38,0	39,1	37,8	39,0	37,4	44,0	38,9	37,6	35,0	38,4	38,7
З власного досвіду	27,3	18,2	21,9	12,6	15,9	23,0	23,1	17,9	15,3	20,5	17,1	12,9	29,1	18,0	9,2	18,5	21,7
З офіційних повідомлень органів влади	11,7	9,5	14,6	14,1	11,1	12,1	14,0	12,9	11,6	11,7	12,7	16,7	21,4	11,3	8,7	11,6	14,5
З Інтернет-видань	12,2	10,7	18,5	10,2	23,9	15,5	10,9	7,9	2,8	14,3	10,2	23,5	12,6	11,5	1,0	8,8	21,7
З зарубіжних ЗМІ	13,0	6,9	14,9	9,7	13,9	10,6	9,8	10,0	7,2	11,1	9,5	17,9	18,3	9,1	2,0	9,3	14,5
Зі звітів громадських організацій	6,0	4,6	6,9	7,2	6,0	7,2	5,7	7,2	5,0	7,1	5,1	3,6	10,3	5,9	1,5	5,3	8,7
Із матеріалів моніторингу зарубіжних антикорупційних організацій	3,4	1,7	5,6	4,7	3,3	6,0	3,9	3,2	2,4	5,0	2,5	3,5	4,0	3,6	1,0	2,5	6,6
Інше	0,5	0,3	1,7	1,8	0,9	0,6	1,3	1,1	1,3	1,3	0,8	1,2	0,0	1,0	2,0	0,7	1,4
Важко відповісти	0,8	3,2	0,7	1,9	1,3	2,0	1,8	0,7	3,1	1,8	2,1	4,8	3,9	1,6	4,6	1,3	2,4

* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Наскільки повною і достовірною є інформація про політичну корупцію в Україні, яку Ви отримуєте?
% опитаних



Наскільки Ви довіряєте інформації про політичну корупцію в Україні, яку Ви отримуєте?
% опитаних



ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ: СУТНІСТЬ, ЧИННИКИ, ЗАСОБИ ПРОТИДІЇ



Микола МЕЛЬНИК,
експерт з правових питань

Корупція як соціальне явище має виразне політичне забарвлення: з одного боку, вона є продуктом діяльності влади, з іншого – безпосередньо впливає на формування та функціонування владних інститутів, значною мірою визначає саму сутність публічної влади.

Оскільки публічна влада сама по собі є насамперед політичним інститутом, то й корупція як форма зловживання цією владою є насамперед політичним феноменом. За такого підходу можна стверджувати, що будь-які корупційні діяння, вчинені представниками державної влади чи місцевого самоврядування, мають політичний зміст і можуть вважатися політичною корупцією.

Водночас, є сенс у виокремленні з усього масиву корупційних діянь певної їх категорії за ознакою “особливої політичної сутності”, а отже – у виокремленні такого особливого виду корупції, як політична. Цей сенс обумовлюється трьома основними моментами: статусом суб’єкта корупційного правопорушення, спрямованістю і вмотивованістю його протиправної діяльності та характером її наслідків. Виокремлення політичної корупції є необхідним також для більш предметного розуміння соціальної сутності корупції як явища та підвищення ефективності протидії їй.

Суб’єкти політичної корупції

За статусом до суб’єктів політичної корупції можуть бути віднесені ті особи, які безпосередньо причетні до вироблення та організації здійснення державної політики в різних сферах і на різних рівнях.

На загальнодержавному рівні – це, насамперед, державні та політичні діячі, якими, зокрема, є Глава держави, керівники та члени найвищих органів державної влади, керівники центральних органів виконавчої влади, народні депутати України, керівники політичних партій. До цієї категорії суб’єктів слід також віднести керівників і членів державних органів, які не належать до жодної з гілок державної влади та, маючи конституційний статус, діють як незалежні органи (Центральна виборча комісія (ЦВК), Вища рада юстиції (ВРЮ), Рахункова палата тощо). Виходячи з правового статусу та реального впливу на здійснення повноважень державними та політичними діячами, до суб’єктів політичної корупції можна також віднести державних службовців першої і певною мірою – другої категорій (зокрема, заступників міністрів і керівників інших центральних органів виконавчої влади, радників і помічників найвищих посадових осіб).

На регіональному рівні (область, місто) до таких суб’єктів можуть бути віднесені керівники місцевих органів державної влади та органів місцевого

самоврядування, а також депутати обласних і міських рад, тобто ті, на кого на регіональному рівні покладається організація забезпечення реалізації державної політики на місцях. Віднесення цих осіб до суб’єктів політичної корупції є певною мірою умовним, оскільки вони не є власне політиками. Однак при цьому вони в області чи місті репрезентують державну владу, є головними провідниками державної політики в регіонах країни.

Отже, такий (політичний) статус зазначених осіб апріорі надає скоєним ними корупційним діянням політичного характеру, навіть якщо вони вчиняються винятково з особистих (не політичних) мотивів. У цьому випадку визначальним є офіційний статус суб’єкта правопорушення, що передбачає наявність у нього політичних та/або великих владно-розпорядчих (державних) ресурсів. Можливість неправомірного використання політичних і державних владних повноважень дозволяє вважати політичну корупцію особливим видом зловживання владою. У результаті політичної корупції відбувається обмін (у неправомірний спосіб) політичних і державних ресурсів на ресурси іншого роду: політичну підтримку, матеріальні блага, інші особисті та політичні вигоди.

За суб’єктами можна визначити сферу поширення політичної корупції – це сфера політики та вищий рівень державного та регіонального управління.

Цілі політичної корупції

Другим моментом, за яким виокремлюється політична корупція, є політична спрямованість корупційних правопорушень. Політичну корупцію становлять діяння, які вочевидь є політично вмотивованими. **У широкому розумінні політичну корупцію можна визначити як зловживання владою в політичних цілях** (щонайменше, такі цілі повинні мати пріоритет над іншими). Такими головними *цілями* є: (1) отримання влади; (2) її утримання, зміцнення або збільшення (розширення повноважень).

Крім того, метою (побічною або основною) політичної корупції може бути збагачення чи інша матеріальна вигода. Світовий і вітчизняний досвід доводить, що саме ця мета в більшості випадків все ж є ключовою метою політичних корупціонерів, для яких політична і державна влада є лише засобом задоволення особистих інтересів. Тобто, **кінцевим результатом діяльності політичних корупціонерів є конвертація політичного і владного ресурсу, яким вони володіють, у матеріальні цінності та іншу особисту вигоду. Отже, по суті, від інших корупціонерів вони відрізняються лише одним – обсягом і масштабом владних можливостей для самозбагачення та отримання інших вигод.**

Отримання (та утримання) влади, збільшення владних повноважень та незаконне збагачення політичні корупціонери можуть забезпечувати найрізноманітнішими протиправними діями корупційного характеру.

Отримання влади (політичного впливу) в корупційний спосіб відбувається переважно у процесі формування органів державної влади та інших політичних структур держави. Це також можливо шляхом перерозподілу владних повноважень під час прийняття нових законів та інших нормативно-правових актів (наприклад, наділення певної посадової особи чи органу повноваженнями, яких вони не можуть мати за Конституцією чи правовим статусом). Фактично йдеться про незаконне заволодіння державною владою, її захоплення через призначення на політичні та державні посади “своїх” людей, вибудовування системи влади не на демократичних і правових принципах, а на засадах особистої відданості та політичної належності. У результаті, створюється ситуація, за якої політичні та державні інститути, формально зберігаючи свій суспільний статус, фактично експлуатуються в інтересах окремих осіб і певних політичних сил (Парламент приймає закони, вигідні лише певній політичній силі; Уряд ухвалює рішення на користь певної підприємницької структури; міська рада надає землю чи передає у власність або оренду майно “потрібній” особі чи структурі).

Якщо певні суб’єкти влади в корупційний спосіб привласнюють не делеговані їм владні повноваження, беруть на себе ту частину влади, яка їм природно належати не може, концентрують у себе державну владу, порушуючи правовий принцип поділу влади, то вони фактично здійснюють **узурпацію влади**.

У виконавчій гілці влади це відбувається насамперед шляхом плати за посаду (купівля-продаж посад), призначення на посади незалежно від ділових якостей кандидата, а винятково (переважно) з політичних та особистих міркувань. Такий спосіб формування виконавчої влади в Україні полегшується, зокрема, відсутністю політичної відповідальності за кадрову роботу та конкурсу при призначенні на найвищі посади у виконавчій владі на державному та регіональному рівнях, а також вкрай неефективним громадським контролем над діяльністю виконавчої влади.

Досить широким є набір корупційних засобів, які можуть застосовуватися під час **формування судової гілки влади**. Це, зокрема, застосування підкупу під час добору кандидатів на посади суддів, їх проходження через кваліфікаційні комісії та ВРЮ, у процесі обрання на посаду судді безстроково. Заполітизованість цього процесу (зокрема, політична ангажованість ВРЮ, пріоритет політичної складової в діяльності профільного парламентського комітету та Парламенту загалом) створюють передумови для посилення впливу політичної корупції на формування суддівського корпусу. Свідченням цього можуть бути випадки, коли суддів не обирали на посади безстроково або ж звільняли з посад з відверто політичних мотивів (зрозуміло, вyalюючи це формально-юридичними підставами), як це, зокрема, відбувалося під час політичної кризи 2007р.

За впливу корупції на **формування представницьких органів влади** відбувається порушення фундаментальних принципів організації і проведення виборів:

- нелегальне фінансування політичних партій та виборчих кампаній;
- підкуп виборців, кандидатів, членів виборчих комісій, представників влади;
- “купівля-продаж” депутатських мандатів шляхом оплачування “прохідних” місць у виборчих списках партій (блоків);
- службові зловживання під час агітації; фальсифікація результатів виборів;
- створення перешкод (і навіть – унеможливлення) реалізації права обирати та бути обраним.

Внаслідок підкупу та застосування адмінресурсу (і перше, і друге є за своєю суттю проявом корупції) вихолощується зміст виборів і забезпечується результат, потрібний діючій владі. Фактично, представницькі органи перестають формуватися народом, а відбувається продукування влади самою владою. За такого способу, результат виборів визначає сама влада – на останньому етапі його фіксують сформовані нею виборчі комісії, а під час виборчого процесу він забезпечується всіма державними та суспільними інституціями, включаючи силові структури, на які влада має вплив.

Виборчий процес фактично відбувається за тими правилами, за якими живе суспільство. І якщо українське суспільство тривалий час жило за правилами, далекими від правових, якщо в ньому культивувалося право сили, подвійні стандарти поведінки, тінювий бізнес, чиновницьке свавілля тощо, то такі правила та підходи застосовувалися й у виборчому процесі, зокрема, 1999р., 2002р. та особливо 2004р. Більше того, політична корупція спрацьовує на виборах не спонтанно, не раптом – фальсифікації результатів виборів передують посилення діяльності влади з приборкування суспільства, звуження демократичних засад його функціонування, політичного переслідування опозиції, монополізації і тінізації економіки, посилення залежності ЗМІ та судової влади.

Так було в Україні впродовж багатьох років, а особливо виразно це виявилось перед та у процесі президентських виборів 2004р. Ці вибори відрізнялися від попередніх (зокрема, 1999р. та 2002р.) не за своєю суттю, а за масштабами та характером фальсифікацій, засобами їх здійснення. Вперше фальсифікація виборів мала системний, тотальний та агресивний характер. На цих виборах фальсифікація (в широкому розумінні слова) перестала бути справою локальною і стихійною, а набула організованого характеру в масштабах держави, із залученням її основних інституцій. На потрібний результат виборів працювала вся державна машина.

Нинішні масштаби політичної корупції, великі проблеми з розвитком громадянського суспільства

та побудовою правової держави свідчать про те, що небезпека фальсифікації результатів виборів залишається й сьогодні.

Загалом, завершуючи розгляд цілей політичної корупції, можна зробити висновок про те, що найважливішими завданнями, яким корумпована влада підпорядковує всю свою основну діяльність, а з ними – й організацію суспільного життя, є самозбагачення і самозбереження.

Поняття політичної корупції

На підставі з'ясування сутності політичної корупції, яку становлять владні зловживання у процесі отримання та здійснення публічної влади, а також суб'єктів, цілей і сфер її поширення можна дати загальне визначення поняття політичної корупції.

Політична корупція – це посадові зловживання суб'єктів, наділених політичною владою (політичних і державних діячів, публічних службовців вищого рівня), спрямовані на досягнення політичних цілей (утримання та зміцнення влади, розширення владних повноважень) та/або з метою збагачення.

Слід зазначити, що визначення політичної корупції має сенс лише з точки зору розуміння її як особливого соціально-політичного явища, з'ясування причин та умов, що сприяють її поширенню, а також вироблення загальносоціальних і спеціально кримінологічних заходів протидії та запобігання їй.

Водночас, **таке визначення не є важливим з правової точки зору**, а саме – для встановлення юридичних підстав відповідальності політичних корупціонерів. Адже підстави юридичної відповідальності за корупцію є однаковими для усіх суб'єктів – наявність в їх діях складу відповідного корупційного правопорушення (отримання хабара, перевищення влади, викрадення чужого майна з використанням службового становища, незаконне сприяння підприємницькій діяльності, протиправне втручання в діяльність інших посадових осіб чи органів, порушення присяги тощо), яке, залежно від характеру такого порушення, тягне за собою кримінальну, адміністративну, конституційно-правову, дисциплінарну чи цивільно-правову відповідальність.

Іншими словами – **для притягнення політичних корупціонерів до юридичної відповідальності не потрібні якісь особливі чи додаткові правові підстави**. В переважній більшості випадків для них не передбачається також особливого порядку притягнення до такої відповідальності – виняток складають лише особи, які мають певний імунітет від кримінальної чи адміністративної відповідальності (зокрема, Президент, народні депутати, міські голови)¹.

Те, що політичні корупціонери, як правило, уникають юридичної відповідальності, пояснюється одним – їх офіційним статусом, реальним політичним, владним і фінансовим впливом, які за умов відсутності правової держави та розвинутого демократичного суспільства нейтралізують діяльність правоохоронних органів, суду стосовно суб'єктів політичної корупції. Більше того, за таких умов політичні корупціонери можуть використовувати правоохоронні органи та суди у своїх протиправних цілях (у т.ч. в політичній боротьбі за владу) і розправлятися з тими правоохоронцями, які виявляють і розслідують їх корупційні діяння.

Можна сказати, що **політична корупція завершує корупційну владну піраміду**. На відміну від т.зв. “дрібноі” корупції, притаманної найнижчому рівню

публічної служби, на якому вирішуються незначні суспільні питання, політична корупція є характерною для діяльності найвпливовіших політичних і державних суб'єктів, які формують державну політику на рівні законів та інших нормативно-правових актів і визначають напрями та засоби її реалізації.

Отже, можна зробити висновок про те, що **політична корупція є визначальним чинником корупційних процесів у державі загалом**. Оскільки вона притаманна суб'єктам, які формують фундаментальний для всієї державної діяльності чинник – політичну волю, то ступінь ураженості таких суб'єктів корупцією визначає сутність і зміст державної політики в усіх суспільних сферах, у т.ч. й у сфері протидії корупції. **Нинішній стан справ у країні, головні тенденції і перспективи політичного, економічного та суспільного розвитку, результати (а точніше – їх відсутність) протидії корупції дають підстави також для висновку про надзвичайно високий, критичний рівень корумпованості суб'єктів, які уособлюють політичну (державну) владу в Україні.**

Політичні наслідки корупції

Наслідки політичної корупції проявляються насамперед у політичній сфері та полягають у тому, що вона: змінює сутність політичної влади, знижує рівень її легітимності як усередині держави, так і на міжнародній арені; порушує принципи формування та функціонування владних інститутів, демократичні засади суспільства та держави; підриває політичну систему; породжує відчуження влади від народу, знижуючи залежність держави від її громадян; дестабілізує політичну ситуацію; підпорядковує державну владу приватним і корпоративним інтересам, у т.ч. інтересам корумпованих угруповань і кланів.

У функціонуванні держави і реалізації публічної влади корупція, висловлюючись образно, ставить все з ніг на голову: влада, носієм і єдиним джерелом якої є народ, використовується не в інтересах всього суспільства, не в інтересах народу, а в інтересах окремих осіб або певної групи осіб. Іншими словами, корупція передбачає експлуатацію публічної влади у приватних інтересах. Корумпована особа або інші особи, в інтересах яких вчинюється корупційне діяння, неправомірно (за допомогою підкупу, з порушенням встановленого порядку, за відсутності для того підстав тощо) винятково через неправомірне використання суб'єктом корупції наданої йому влади чи посадових повноважень, отримують певні блага, пільги, переваги або іншу вигоду.

За значного поширення політичної корупції, управління державою суттєво віддаляється від демократичних принципів і значно спрощується для корумпованих представників влади, яким притаманний спрощений погляд на владу, на її сутність і суспільне призначення, на власне посадове становище, яке розглядається як засіб задоволення особистих інтересів. У громадян і представників владних структур відбувається зміна світогляду на роль публічної влади в управлінні суспільством.

Внаслідок корупції відбувається зміщення (деформація) головної мети політики – замість забезпечення загальносуспільних інтересів політика спрямовується на забезпечення приватного та групового інтересів.

Системна політична корупція істотно послаблює державність (що сьогодні спостерігається в Україні). Вона підриває авторитет держави, породжує недовіру громадян до політичної влади. Влада сприймається громадянами не як виразник їх

¹ До речі, слід відзначити, що такий імунітет в Україні потрібен, оскільки, *по-перше*, забезпечує можливість здійснення Президентом, народними депутатами та міськими головами державної діяльності, убезпечуючи їх від політичної розправи, *по-друге*, в цивілізованій державі такий імунітет не може бути перешкодою для настання відповідальності за умови наявності для неї достатніх правових підстав.

інтересів і спосіб їх захисту, а як джерело небезпеки їх правам і свободам. Насправді так і є: сьогодні найбільшу небезпеку державності України, правовим і демократичним засадам її розвитку, конституційним правам і свободам громадян становить корумпована влада.

Поширеність політичної корупції

Політична корупція є “проблемою номер один” для розвитку країни. Вона вже давно (приблизно з середини 1990-х років) набула визначального впливу на всі ключові процеси – економічні, політичні, соціальні, правові. Всі головні проблеми, що існують сьогодні в Україні, мають переважно корупційне походження.

Уже мало в кого викликає сумнів той факт, що політика в Україні формується і здійснюється, виходячи насамперед з особистих інтересів головних суб’єктів політичної діяльності – глави держави, керівників вищих органів державної влади та політичних партій, депутатів, реальних “власників” політичних структур (партій, фракцій). Таким чином, уже у своїй основі вона містить корупційну складову, яка дедалі більше характеризує вітчизняну політику.

Неспроможність знайти політичний компроміс або політичне рішення нагальної суспільної проблеми, постійні політичні зради, перманентні “кидки” політичних партнерів, політичне переслідування опонентів з використанням каральних органів, “здача” національних інтересів у стратегічних сферах (зокрема, енергетичній), ухвалення відверто лобістських державних рішень, застосування в політичній діяльності такого способу досягнення мети, як підкуп – усе це свідчить, що в основі діяльності носіїв політичної влади лежать намагання отримати особисту вигоду (матеріальну чи політичну, яка потім також конвертується в матеріальну).

Політична корупція увійшла у вітчизняну політичну дійсність так широко і глибоко, що чільним представникам нинішнього політикуму, навіть за наявності бажання (якого не спостерігається), вкрай складно виплутатися з тенет політичної корупції, зробивши свою політичну діяльність чесною і законною.

По-перше, можна цілком обґрунтовано припустити, що потрапляння значної частини суб’єктів у політику відбувалось і відбувається за допомогою корупційних зв’язків і засобів. І, судячи з реального стану справ у державі, ця тенденція невпинно прогресує.

По-друге, в політичній сфері дедалі більшого поширення набувають корупційні за своєю суттю відносини і правила поведінки. Масштабність, характер і вплив корупційних процесів на суспільне життя є свідченням того, що:

- **корупція стала системним елементом державного управління**, а нинішня т.зв. політична еліта неспроможна ефективно вирішувати актуальні соціальні проблеми в інтересах суспільства;
- **політична конструкція держави значним чином вибудована і тримається на корупційних зв’язках і відносинах**; політики та державні діячі у своїй повсякденній діяльності широко послуговуються засобами, які прямо чи опосередковано можна визнати корупційними.

У такий спосіб значною мірою працює вся державна машина. Якщо ці засоби вилучити з політичної і державної діяльності, то ця машина дасть “збій” – вона потребуватиме негайної заміни на інші (винятково законні засоби).

Така заміна потребує або зміни нинішніх носіїв політичної влади, або зміни чинних правил політичної діяльності. Вона є об’єктивною необхідністю – розв’язання наявних суспільних проблем можливе

лише шляхом кардинальних змін, насамперед антикорупційного характеру. Те, що жодна з необхідних ключових змін (у політиці, економіці, соціальній, правовій сферах тощо) не відбувається, призвело до тривалої гострої політичної кризи, до різкого гальмування розвитку позитивних процесів у країні.

Не відбуваються зміни переважно з суб’єктивних причин. *По-перше*, ніхто з тих, хто сьогодні уособлює владу, добровільно позбавлятися її не хоче, як і не має бажання допускати до політичного “пулу” нову політичну генерацію. *По-друге*, почати нинішнім багатством “можновладцям” жити за іншими правилами (тобто, за совістю і законом) – означатиме крах політичної кар’єри й набуття статусу політичного ізгоя.

Однак вони мають розуміти – відхід носіїв корупційних відносин з політики і встановлення законних правил поведінки в політиці та інших сферах суспільства є об’єктивно неминучим. Намагання відтягнути це в часі лише ускладнює як загальну політичну ситуацію, так і майбутнє країни. До того ж, це може призвести до ситуації, коли розв’язання цієї проблеми може набутися не еволюційних, а революційних форм – як це, наприклад, було під час президентських виборів 2004р., коли політична корупція (зокрема, у формі організованої державними чинниками масової фальсифікації результатів виборів) стала однією з головних причин виникнення суспільної кризи та громадського руху за захист виборчих прав у формі Майдану.

Корупцією сьогодні в Україні вражені всі без винятку сфери вироблення та реалізації державної політики, всі гілки влади, всі державні органи. Однак найнебезпечнішим є те, що корупція дедалі більше політизується – стає характерною рисою діяльності головних центрів прийняття політичних і державних рішень, які є похідними та визначальними для функціонування публічної влади, розподілу та використання суспільних ресурсів (коштів, землі та іншої нерухомості, отримання державних замовлень на виконання робіт, залучення інвестицій тощо), реалізації принципу верховенства права, утвердження соціальної справедливості.

Чинники політичної корупції

Політична корупція в Україні має надзвичайно сприятливі передумови для свого поширення та посилення впливу на суспільне життя. Цьому сприяє комплекс чинників політичного, економічного, організаційно-управлінського, правового, ідеологічного, морально-психологічного характеру.

Якщо говорити лише про основні чинники політичної корупції, то на нинішньому етапі розвитку країни до них можна віднести, насамперед такі.

Політична нестабільність. Вона, зокрема, проявляється в нестабільності головних існуючих політичних інститутів, що тягне за собою неефективність їх функціонування, підміни правових засад діяльності політичною доцільністю. Одним з виразних проявів такої нестабільності та її “затяжного” характеру є перманентна “політична війна”, яка ведеться вже не тільки і навіть не стільки з політичними опонентами (формальними), скільки з політичними соратниками (так само формальними). Така війна апорію передбачає неправомірне використання владних повноважень і системне зловживання владою в політичних та особистих цілях, що становить суть політичної корупції.

Відсутність політичних реформ та їх хибна ідеологія. *По-перше*, потрібні країні реформи системно не проводяться. *По-друге*, здійснювані епізодично та вибірково зміни в цій сфері не є суспільно вмотивованими та зорієнтованими – вони мають переважно суб’єктивну мотивацію і спрямовані на задоволення особистих чи вузько партійних (корпоративних) інтересів головних політичних гравців (отримання



державної влади, утримання її, збільшення владних повноважень, а також отримання різноманітної вигоди від перебування при владі – тобто, ці інтереси практично повністю збігаються з тими, що притаманні політичній корупції).

Саме це пояснює тривалу запеклу політичну боротьбу “без правил” і зумовлює важливу роль у цьому процесі корупційної складової, без якої перемога в несправедливій війні отримана бути не може (йдеться, зокрема, про незаконне фінансування політичних кампаній, застосування адмінресурсу під час їх проведення, використання правоохоронних органів для розправи над політичними опонентами, неправомірний вплив на суд, у т.ч. Конституційний).

У результаті, назрілі політичні проблеми або ж не розв’язуються зовсім, що призводить до уповільнення суспільного розвитку, або ж розв’язуються в неадекватній і неприпустимій з правової точки зору спосіб (зокрема, шляхом підкупу політичних діячів, суддів, ухвалення неправових рішень), що дає імпульс для подальшого поширення політичної корупції та ускладнює соціально-політичну ситуацію в країні.

Дисбаланс функцій і повноважень гілок влади та порушення принципу поділу державної влади. Існуючий дисбаланс повноважень різних гілок влади зумовлений незавершеністю формування політичної системи держави, постійними намаганнями її керівників наділити себе додатковими повноваженнями. Впродовж цілого десятиліття (1994–2004рр.) в Україні спостерігалася тенденція до необґрунтованого вивиснення виконавчої гілки влади над двома іншими, зниження ролі законодавчої влади, несформованості сильної незалежної судової влади. Така тенденція значною мірою була закріплена й розвинута Конституцією України 1996р., яка істотно звузила повноваження Парламенту, зокрема, у сфері парламентського контролю. У процесі врегулювання політичної кризи 2004р. було зміщено акценти політичного впливу в напрямі Парламенту та Уряду, з чим, судячи з усього, ніяк не може змиритися нинішній Президент держави. Це зумовило новий виток боротьби за владні повноваження аж до намагань “явочним порядком”, у супереччю Основному Закону, привласнити собі повноваження, які не можуть належати відповідній посадовій особі чи органу за статусом чи які вже визнані рішенням Конституційного суду неконституційними. У цьому контексті досить нагадати певні положення Закону “Про Кабінет Міністрів України” або пропонування до другого читання проект Закону “Про судову систему та статус суддів”, положення якого суперечать щонайменше 30 нормам Конституції України.

Що стосується проблем становлення та розвитку судової влади, то цей процес характеризується істотними протиріччями, безсистемністю, незавершеністю, а на нинішньому етапі – ще й наполегливими намаганнями на законодавчому рівні взяти під контроль суди, отримати додаткові засоби впливу на ухвалення ними рішень, політизувати процес правосуддя.

Відхід від демократичних засад у діяльності головних політичних суб’єктів. Сьогодні в українській дійсності спостерігаються явища, які вказують на те, що демократичний спосіб формування органів влади та їх функціонування підміняється авторитарними та/або корупційними методами (під час проведення виборів, призначення (обрання) на посади, прийняття ключових рішень). Спостерігаються прояви організованої інформаційної блокади суспільно важливих подій, які мали критичну стосовно діючої влади спрямованість. Поки що це не має системного характеру, але за умови загострення політичної боротьби рецидиви інформаційної політики зразка 2003–2004рр. очевидно можуть повторитися.

Крім усього іншого, контроль над ЗМІ та маніпулювання масовою інформацією спроможні зводити нанівець антикорупційні зусилля в політичній сфері.

Не торкаючись інших чинників політичної корупції (розгляд яких є не менш важливим, ніж політичних), доречно зупинитися ще на одному. Йдеться про чинник, який водночас є правовим, соціальним, політичним і психологічним та стосується **уникнення кримінальної відповідальності ідеологами та організаторами масштабної політичної корупції, яка виявилася в небачених владних зловживаннях і фальсифікаціях на президентських виборах 2004р. і фактично була спрямована на протиправне захоплення державної влади в корупційний спосіб.** Таке уникнення стало можливим завдяки тому, що попри велику кількість кримінальних справ, порушених за фактами фальсифікацій на цих виборах стосовно безпосередніх виконавців (понад 1 500), слідство так і “не дійшло” до найвищого рівня організації фальсифікації результатів виборів. Це може пояснюватися як складністю доведення їх вини та слабкою підготовленістю правоохоронців, так і досягненням домовленості таких осіб з керівниками нової влади про свою недоторканність (що є найімовірнішим), яка стала можливою не останньою чергою завдяки корупційним зв’язкам між ними.

З наведеного можна зробити три висновки. Перший – після останніх президентських виборів стара система влади не була повною мірою змінена. Другий – цілком реальною залишається ймовірність рецидиву (нехай і не в тих масштабах та модифікованого під нові умови) “виборів 2004р.”. Третій – і головний: це є свідченням того, що в країні панують не закони, а інші правила, в т.ч. правила політичної корупції.

Основні засоби протидії політичній корупції

Ефективна протидія корупції загалом і політичній корупції зокрема можлива за умови системного підходу, поєднання профілактичних, правоохоронних і репресивних заходів. За багатьох складових (належного антикорупційного законодавства, повного та дієвого його застосування, пріоритету запобіжної діяльності тощо) успішна реалізація антикорупційної політики можлива винятково за наявності політичної волі керівництва держави. Саме політична воля визначає зміст, а отже – ефективність інших чинників протидії корупції і, таким чином, ефективність протидії корупції загалом.

Політична воля – це справжні наміри політичного керівництва країни реально протистояти корупції в усіх її проявах і на всіх рівнях державної влади. Вияв політичної волі зводиться до того, що за наявності законних підстав закон має застосовуватися до будь-якої особи, незалежно від займаної нею посади, політичних уподобань, наближеності до політичного керівництва держави та інших суб’єктивних обставин. Головна роль у формуванні та реалізації політичної волі, як правило, належить Главі держави, який зазвичай має найбільш повноваження щодо забезпечення національної безпеки, керівництва та координації діяльності правоохоронних структур.

Вияв політичної волі обумовлюється комплексом чинників об’єктивного та суб’єктивного характеру: особистісними якостями керівництва держави, існуючою політичною системою, характером суспільної психології, рівнем правосвідомості громадян, розвитком демократичних інститутів держави, принципами функціонування судової і правоохоронної систем. І ще одним важливим чинником – ступенем корумпованості найвищого керівництва держави (що, своєю чергою, залежить, зокрема, від способу отримання ним влади, принципів її здійснення, цілей перебування при

владі). Та обставина, що впродовж тривалого часу (щонайменше протягом останнього десятиліття) в країні політичне керівництво не виявляло справжніх намірів реально протидіяти корупції і не реалізовувало їх (а це – факт), принаймні дає підстави для сумніву в юридичній чистоті його діяльності та суспільно орієнтованій меті перебування при владі.

Якщо ж говорити про основні засоби протидії політичній корупції на сучасному етапі розвитку країни, то вони зводяться насамперед до таких.

Перший – демократичні та чесні вибори, які забезпечують усвідомлене вільне волевиявлення та об'єктивне встановлення результатів голосування. Досвід останніх виборчих кампаній свідчить про збереження великих проблем з ключовими складовими таких виборів – усвідомленістю вибору та адекватністю його результатів реальним політичним настроям суспільства. Відбувається вдосконалення засобів досягнення “потрібного” результату: якщо раніше він досягався переважно примітивно-кримінальним шляхом (примушуванням голосувати “так, як потрібно”, перешкоджанням діяльності кандидатів, підробленням протоколів комісій тощо), то тепер це робиться переважно “цивілізовано” та “вишукано” – із застосуванням інформативних маніпуляцій, агітаційного “зомбування” виборців, широкого використання технічних кандидатів і партій, надання адмінресурсу зовнішньо-легальних форм державної та суспільної діяльності. Як уже зазначалося, ймовірність застосування фальсифікацій на майбутніх виборах залишається досить високою (на це, зокрема, вказують спроби організованої інформаційної блокади (фактично – цензури), які спостерігаються останнім часом, намагаючись неконституційного привласнення владних повноважень, які можуть бути використані як адмінресурс).

Тільки президентські та парламентські вибори, проведені на демократичних і правових засадах із забезпеченням дійсного волевиявлення громадян і максимально об'єктивного фіксування його результатів, створюють системні політичні і правові передумови зниження рівня політичної корупції і зміни характеру її проявів.

Окремо в аспекті проведення виборів як демократичної форми протидії політичній корупції слід відзначити необхідність зміни законодавчого регулювання фінансування політичних партій – як під час виборчого процесу, так і поза ним. Досвід останніх вітчизняних виборчих кампаній однозначно свідчить про те, що: *по-перше*, фінансування партій, що декларується ними, явно не відповідає дійсному; *по-друге*, реально воно здійснюється не з тих джерел або не в тих обсягах, які офіційно оприлюднюються; *по-третє*, незаконне фінансування політичних партій, а з цим – і виборчих кампаній є одним з найпотужніших чинників розвитку політичної корупції в нашій країні.

Другий – реальне (справжнє) відокремлення політики від бізнесу. Всупереч задекларованому наміру такого відокремлення, протягом останніх п'яти років відбулося фактичне злиття (навіть – цементування) політики та бізнесу, яке до того ж набуває відкритих, а нерідко – відверто брутальних форм (майже неприховане фінансування бізнесом виборчих кампаній політичних партій та окремих кандидатів, “купівля” місць у виборчих списках, прийняття органами державної влади та органами місцевого самоврядування явно лобістських рішень на користь певних бізнесових структур, чисто формальний відхід політиків від ведення свого бізнесу тощо). Бізнес (особистий матеріальний інтерес) диктує політику, мотивує політиків, їх поведінку та рішення. Таким чином (у більшості випадків через різноманітні корупційні відносини) забезпечується перебування політиків на службі у приватного бізнесу, а не суспільства.

Третій – утвердження незалежного, компетентного та неупередженого суду. Такий суд – головний засіб і головна гарантія демократичного розвитку суспільств та утвердження правової держави. Водночас він є надзвичайно дієвим та ефективним антикорупційним інструментом, оскільки спроможний у правовий спосіб виправити будь-яке, т.зв. політичне збочення, припинити конкретний прояв політичної корупції і поновити правопорядок у політичній сфері. Натомість, останні події навколо вітчизняної судової системи свідчать про загострення політичної боротьби за суд, що загрожує повною втраченою ним незалежності та об'єктивності. Особливу небезпеку становить те, що до цього процесу причетний Глава держави, який офіційно підтримує законодавчі пропозиції, спрямовані на посилення залежності суду, його політизації, наділення посадових осіб (у т.ч. й самого Президента) та окремих інституцій (зокрема, ВРЮ) неконституційними повноваженнями у сфері правосуддя. Це дає підстави для обґрунтованих припущень про намагаючись протиправно встановити контроль над діяльністю судових органів і в такий спосіб отримати додаткові засоби для застосування адміністративного ресурсу на майбутніх виборах.

Четвертий – запровадження дієвого громадського контролю над діяльністю політичних суб'єктів і забезпечення політичної та правової відповідальності за їх антисуспільні, аморальні і протизаконні дії та рішення. Це, зокрема, передбачає створення передумов для існування незалежних та об'єктивних ЗМІ, а також дієвої правоохоронної системи. Сьогодні ж рівень політичної корупції і корумпованості правоохоронних органів не лише фактично заблокував їх антикорупційну діяльність у політичній сфері, а й дозволяє корумпованим політикам використовувати їх у політичній боротьбі під антикорупційними гаслами.

П'ятий – посилення морально-психологічного імунітету суспільства до корупції та антикорупційної мотивації громадян. Це – ключовий і водночас найскладніший напрям антикорупційної діяльності, який передбачає докорінну зміну світогляду, ціннісних орієнтирів громадян. Заходи з його реалізації мають пронизувати всю антикорупційну діяльність, що однак, своєю чергою, залежить від двох моментів: *по-перше*, політичної волі, про яку йшлося вище; *по-друге*, наявності спеціально розробленої науково обґрунтованої програми антикорупційного соціально-психологічного “оздоровлення” вітчизняного суспільства.

Замість висновку – питання

Політична корупція є головною причиною тієї ситуації, в якій сьогодні перебувають українське суспільство та держава. Рівень суспільно-економічного розвитку, якість життя людей, ступінь їх правової захищеності в сучасному світі головним чином визначаються характером організації суспільного життя. Здійснення цієї організаційної функції покладається на публічну владу. Очевидним є те, що як попередня, так і діюча влада нездатні належним чином організувати суспільне життя в Україні. Така нездатність зумовлена, насамперед, пріоритетом у їх діяльності особистих інтересів, некомпетентністю, надмірною політичною ангажованістю та масштабною корумпованістю.

Вихід один: кардинальні зміни принципів формування та діяльності владних інститутів, демократичні зміни головних носіїв державної влади, тобто – невідкладні якісні зміни вітчизняної влади.

Питання також одне: хто і як це зможе зробити найближчим часом? ■

ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ: СТАН, ЧИННИКИ, ЗАСОБИ ПРОТИДІЇ¹

У БОРОТЬБІ З КОРУПЦІЄЮ ВАЖЛИВІ ДВІ РЕЧІ:
ПОЛІТИЧНА ВОЛЯ І ПРАГНЕННЯ ДІЯТИ



Хайке ДЬОРРЕНБЕХЕР,
керівник
Представництва Фонду
Фрідріха Науманна в Україні

Насамперед, хочу подякувати за ініціативу цієї дискусії з важливого питання, яке має бути вирішене якомога швидше. Ми вважаємо, що демократія і корупція – речі несумісні, і якщо хтось прагне стабілізувати демократію, то він мусить боротися з корупцією. Тому ми дуже раді тому, що змогли допомогти проведенню цієї фахової дискусії.

Якщо суспільство сповнене корупцією, то вона проникає до політики й починає руйнувати демократію. Якщо ж ми прагнемо боротися з корупцією, то для цього насамперед необхідна політична воля. Грузія – дуже добрий приклад, їй вдалося за три роки зупинити корупцію. І зараз у рейтингу *Transparency International* Грузія на 67 місці, а Україна, на жаль, – набагато далі². Влітку в Києві побував голова *Transparency International* пан Айген. Він сказав дуже просто: “Не балакайте, а дійте, працюйте. Починайте боротьбу з власного дому, з власної школи, з вашого кварталу”.

Фахова дискусія, 27 листопада 2009р.



Я думаю, у боротьбі з корупцією важливими є дві речі – політична воля і прагнення діяти, а не балакати. Я з надією дивлюся на результати цього дослідження та очікую цікавої і плідної дискусії. ■

ПРОБЛЕМА ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ
ТОРКАЄТЬСЯ ЛЕГІТИМНОСТІ ВРЯДУВАННЯ



Елеонора ВАЛЕНТАЙН,
директор
Програми сприяння
Парламенту³

Наша увага зосереджена на розвитку законотворчої політики. Нашим головним партнером є Верховна Рада України, але ми розширили співпрацю також із Секретаріатом Президента та Урядом і продовжуємо співпрацю з громадянським суспільством.

Наша головна мета – визначити з нашими партнерами “слабкі місця” й шукати шляхи їх усунення та посилення інституцій врядування й демократії в Україні. Ми намагаємося аплікувати методи визначення проблеми, проведення дослідження, аналізувати це дослідження, а потім використати – щоб знайти механізми вирішення проблеми для досягнення позитивних результатів і подолання негараздів.

Останніми роками в Україні багато говориться про корупцію. Було багато спроб дослідити це явище. Але коли Центр Разумкова звернувся до нас з пропозицією про допомогу в дослідженні саме політичної корупції, ми цю допомогу надали – оскільки, дійсно, було дуже багато досліджень корупції, але це дослідження політичної корупції – одне з перших. Ми підтримали цю ініціативу, оскільки проблема політичної корупції торкається фактично легітимності врядування в Україні. Якщо владні структури вражені корупцією – то як вони можуть працювати, коли їх легітимність є під питанням?

Сподіваюся, що презентація дослідження та фахове обговорення висновків допомагатиме нашим партнерам в Україні в подоланні негативних явищ і досягненні позитивних результатів для країни. ■

¹ Фахова дискусія відбулася 27 листопада 2009р. Тексти підготовлені за стенограмою дискусії, виступи наводяться у скороченому вигляді, в порядку виступів учасників під час дискусії.

² За результатами дослідження *Transparency International* у 2009р. Україна посіла 146 місце серед 180 країн.

³ Проект “Програма сприяння Парламенту II: Програма розвитку законотворчої політики” здійснюється за підтримки Відділу демократії і врядування Місії USAID в Україні, Молдові та Білорусі.

**ЯКЩО МИ КОРУПЦІЮ НЕ ЗДОЛАЄМО –
ДЕРЖАВА УКРАЇНА ПЕРЕСТАНЕ ІСНУВАТИ...**

Володимир СТРЕТОВИЧ,
народний депутат України,
заступник голови Комітету
Верховної Ради України
з питань законодавчого забез-
печення правоохоронної діяльності

Дуже хотілося б, щоб на цій дискусії були присутні не лише представники Секретаріату Президента, а й радники Прем'єр-міністра та голови Верховного Суду. Оскільки проблема корупції – це проблема державної влади, державного механізму. І всім треба знати, як лікувати цю хворобу.

Ще у 2002р., коли я був головою парламентського Комітету з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, ми зрозуміли, що треба боротися не з наслідками, а з причинами. Було видно, що країна погрузає в корупцію через пропорційну систему та олігархізацію партій, політичного життя. Коли кілька груп можновладців формують списки за гроші, депутат перетворюється з виразника й захисника волі народу на “кнопкодава”. Лише один приклад. Коли я запитав донецьких депутатів, чому вони не підтримують визнання голодомору геноцидом, знаючи, що Донецька область потерпіла найбільше, почув відповідь: А нам так сказали. Іншими словами, депутат виконує волю не свою, а того, хто йому сказав.

Це одна з причин того, що відбувається сьогодні в Україні: депутати перестали бути тими, хто має свою власну думку, свою позицію, а підкоряються партійному керівництву. Як приклад, голосування з подолання президентського вето щодо Закону про посилення боротьби з корупцією. Партія регіонів відмовилася голосувати, і головуючий на засіданні зняв питання з розгляду, хоча в першому читанні за Закон проголосували 423 депутати. Отже, змінилася позиція керівництва: а раптом ми потрапимо під дію цього Закону? Аби чогось не вийшло...

У чому різниця між політичною і “звичайною” корупцією? У розмірі хабарів. Але я б корупцію не ділив. Тому що питання політичної корупції і корупції як такої – це питання влади. А влада – це питання політики. Відтак, не треба розмежовувати. Все, що робиться і на Печерських пагорбах, і на рівні району – це все політична корупція, оскільки вона підриває владу як таку й сіє невіру громадян до владних інституцій.

Що стосується міри ураження корупцією. Сьогодні всі гілки, інститути, органи влади уражені нею однаково! Довго тримався лише Верховний Суд, доки головою був В.Бойко, який стійко опирався Президенту Л.Кучмі. Але варто було йому піти... І Верховного Суду сьогодні немає. Немає суду як такого. Сьогодні люди розуміють, що “той прав, у кого більше прав”. А дедалі більше прав у того, хто більше платить. Я про це кажу відверто з власного досвіду, сьогодні не можна практично захистити себе у вищій судовій інстанції.

До речі, якщо проаналізувати дані ринку нерухомості, то з'ясується, що першу позицію за купівлею дорогих маєтків посідають судді. Другу – податківці, третю – прокурори, четверту – мільйонери, і лише п'яту – бізнесмени.

Інший приклад: голова Апеляційного суду І.Зварич. Скоро виповниться рік з моменту, коли Україна дізналася про цього хабарника. Але Служба безпеки зафіксувала на відео 10 (десять!) епізодів, коли судді того ж суду приносять йому хабарі. Я неодноразово порушував питання: Чому досі не розформовано Апеляційний суд? Хабарники, які брали хабарі, носили голові суду, продовжують здійснювати правосуддя! “Іде перевірка. Ми з'ясуємо...”. Що може депутат у такій ситуації? На знак протесту прикувати себе наручниками до Верховного Суду чи до Секретаріату Президента? Що тоді говорити про звичайних громадян...

Далі: найгірше, що ми зробили – поєднали кримінальний злочин з політикою. Варто комусь з високих посадовців потрапити в тенета правосуддя, як “свої” відразу піднімають прапор – це політичне переслідування! Так є ж логічний висновок з цього – не було б політичного переслідування, якби не було криміналу. Будьте чистими, бездоганними і тоді ніхто вас не буде переслідувати. Ви будете взірцем поведінки, а раз ви потрапили до рук правосуддя, то закон один для всіх! Так? Так наше гасло звучить сьогодні? Ні, не однаково для всіх. Є ті, що з мандатами, а є прості громадяни, які не можуть себе захистити.

І немає віри в те, що ми щось зможемо зробити. Згідно з результатами презентованого тут дослідження, 63% громадян упевнені, що й надалі нічого не зміниться. Тому що ми ефективно не боремося. Національне бюро розслідувань, запобігання корупції – все лишилося благими намірами...

І останнє. Які засоби протидії корупції? У 2005р. я сказав Президенту: хочете зробити правову державу – зробіть досконалі суди. Їх найменше в державі, лише 7 500. Вони формалізовані, всі судові процедури розписані. І будь-який відступ від норми автоматично має впливати на статус судді. Зробіть їм високу зарплату, але за завідомо неправосудне рішення – позбавляйте статусу, пенсії і права будь-коли повернутися на посаду. Це не наш досвід, це найлегше. Але якщо ми корупцію не здолаємо – держава Україна перестане існувати, буде територія України. ■

**ЛИШЕ ОБ'ЄДНАНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ МОЖНА
ДОМОГТИСЯ ДІЄВОЇ БОРЬБИ З КОРУПЦІЄЮ**

Сергій МИЩЕНКО,
голова Комітету
Верховної Ради України
з питань правової політики

Я привертаю увагу до політичної корупції з 2005р., коли про неї ще ніхто не говорив. Лише зараз тема актуалізувалась, і це обнадіює. Аналіз явища корупції дозволяє сказати наступне.

Фахова дискусія, 27 листопада 2009р.



Перше: політична корупція – це особлива форма боротьби за владу, оскільки вона дає можливість конвертувати гроші у владу, а владу – у гроші. Цей процес взаємний і нерозривний: гроші борються за владу, а влада – за гроші.

“Звичайну” корупцію я назвав би інакше – “кримінально-побутова”. Розрізняти кримінально-побутову й політичну корупцію і визначати кожну окремо необхідно. Приклад: якщо податківець іде до бізнесмена і вимагає кошти, то це кримінально-побутова корупція. Але коли цей самий податківець отримує команду і йде до цього ж самого бізнесмена з вимогою, щоб той дав внесок тій чи іншій політичній партії, тому чи іншому кандидату в депутати, або забезпечив, щоб працівники його компанії проголосували певним чином, то це вже не побутова, а політична корупція. І вона небезпечна насамперед тим, що вражає все суспільство. Коли звичайні громадяни отримують відповідну інформацію із ЗМІ, з журналістських розслідувань, то спрацьовує принцип: якщо можна великим, то чому не можна нам?

Друге: головне у протидії корупції – це політична воля. Йдеться не лише про політиків – у всіх у них є свої скелети в шафі. Дієвої боротьби з корупцією можна домогтися тільки об'єднаними зусиллями всіх інститутів і суспільних структур.

Так, ми прийняли три закони про протидію корупції. Але забракло політичної волі законодавчо запровадити сам термін політичної корупції і внести відповідні зміни до виборчого, кримінального, адміністративного законодавства, які б визначали відповідальність за політично корупційні діяння.

Гірше того: ми не маємо не лише поняття політичної корупції, ви ніде не знайдете визначення, які кримінальні злочини є корупцією. Лише у статистичних даних правоохоронних органів, які самі визначають, який кримінальний злочин є корупційним. А вбивство журналіста Г.Гонгадзе – це політична корупція чи ні? Тобто вбивство корупції не стосується. А якщо з політичних мотивів вбита людина, чи журналіст, чи політичний діяч, – це є політична корупція?

Тому законодавство слід удосконалювати, щоб ми чітко знали, з чим боремося. Існує міжнародний досвід виборчого законодавства, законодавства про політичні партії, їх звітування перед виборцями, існує практика кодексів поведінки парламентарів. Цей досвід слід використати.

І нарешті – питання не лише в кримінальній відповідальності, а й у відповідальності політика перед самим собою. Порушив кодекс – подай у відставку, як це роблять західні політики. У нас, на жаль, порушення – це норма, жодних відставок, ще й піар на скандалах робиться. Тому треба об'єднуватися всім, і всі зусилля спрямувати на вироблення політичної волі для того, щоб ми все ж зрушили з мертвої точки. ■

Є НЕБЕЗПЕКА, ЩО ПРЕТЕНДЕНТИ НА “СИЛЬНУ РУКУ” КОРУПЦІЮ НЕ УСУНУТЬ, А ОЧОЛЯТЬ...⁴



Ігор ПОПОВ,
заступник глави
Секретаріату Президента України

Корупція – головна проблема української політики і влади. Тому доречно зараз говорити не про дефініції, а про явища – ми всі розуміємо, про що йдеться.

Політична корупція починається з виборів: закриті списки, торгівля місцями. На жаль, тут мій прогноз песимістичний: найближчим часом систему ми не змінимо.

Вибори – дуже дорога шоу-кампанія, власне – це гонка дуже великих бюджетів. А на найближчих виборах готується пряма купівля голосів. Надходить багато сигналів, як готується скупка, зарезервовано на диво великі суми, я таких не очікував – по \$100 за голос. Ця цифра називається у всіх регіонах, різними посередниками від різних політичних партій. Тенденції дуже прикрі й пов'язані, зокрема з тим, що зараз кампанія вже ніким не ведеться, а резервуються гроші на прямий підкуп. Так само за корупційними схемами пройдуть і парламентські, можливо, дострокові вибори – за закритими списками і продажем-купівлею місць.

Які сфери найбільшою мірою уражені корупцією? За експертними оцінками, які я маю, у виконавчій владі – податкова та митна сфери, т.зв. “ресурсні” міністерства. І судово-правоохоронна сфера. А виборна влада “кришує” все це, оскільки впливає на призначення всіх тих, хто безпосередньо займається викачуванням бюджетних коштів.

Прикладів можна навести безліч: від державних закупівель і приватизації державних резиденцій до останнього за часом прикладу – створення посередника для прийняття звітів до державних податкових адміністрацій, якому кожна юридична особа змушена була сплатити по тисячі гривень... Виділення земельних ділянок місцевими радами – приклад колективної безвідповідальності. Оскільки рішення колективне, карати за нього нікого і скасувати майже неможливо. Це відбувається відкрито в дуже багатьох містах, але ніхто з цим не бореться... Приклад В.Лозінського – це не лише черговий сигнал до негайного обмеження недоторканності. Гірше те, що не затримали, що заховали, що не шукають...

Як боротися? Таку складну проблему не подолати за одну ніч. І “сильна рука”, про яку сьогодні багато йдеться, не допоможе, тому що всі нинішні претенденти на неї не виглядають просвіченими монархами чи диктаторами. Є дуже велика небезпека, що корупцію вони не усунуть, а очолять. Перерозподілять ресурсні потоки, власність, а боротьби не буде.

Маємо інший шлях. Це баланс і взаємний контроль влади, а не її узурпація. Це вільні ЗМІ, журналістські

⁴ На початку виступу І.Попов зауважив, що його виступ має експертний характер і не є офіційною позицією як посадової особи.

розслідування. Якщо їх усунути, корупція буде ще страшнішою, ніж зараз. Це поступові реформи та не популістські закони, як, наприклад, закон про посилення відповідальності за хабарництво аж до позиттєвого позбавлення волі. Винятково каральними заходами корупцію не обмежити, лише суми “подяк” зростуть через вищий ризик.

Натомість є результативні заходи, які свідчать, що можна поступово обмежувати корупцію, наприклад, зовнішнє незалежне оцінювання. Не будучи ідеальним, воно усунуло багато проблем, виникають інші, їх також треба долати. Стосовно виборів – це зняття обмежень на виборчі фонди, завдяки чому багато коштів легалізовані. Треба запровадити декларування державними службовцями видатків. Дуже важливим є запровадження прозорості. Тобто ці поступові кроки плюс обов’язково – просвіта суспільства, оскільки ми надто толерантні до корупції. І політичні відставки в разі необхідності. І звичайно – покарання, насамперед, у резонансних справах. За буквою закону. ■

ПОТРІБНО, ЩОБ ВОЛЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І ВІДПОВІДАЛЬНИХ ПОЛІТИЧНИХ АКТОРІВ ПЕРЕТВОРИЛАСЯ НА КОНКРЕТНІ ДІЇ



Ігор КОГУТ,
голова Ради “Лабораторії
законодавчих ініціатив”

Проблема полягає не в юридичному чи академічному визначенні політичної корупції, а в пошуку превентивних заходів запобігання і заходів протидії. Спроби запровадження таких заходів здійснювалися вже з 2001р., зокрема стосовно фінансування політичних партій. Перший крок, який у 2003р. вдалося зробити, – запропонувати законопроект і домогтися, щоб він був ухвалений Парламентом і підписаний Президентом. Однак, усі ці роки жоден уряд закон не виконував, а уряд, створений після дострокових виборів 2007р., Законом про Державний бюджет на 2008р. його скасував.

Розумію, що недостатньо запровадити державне фінансування політичної партії в такому вигляді, як пропонувалося. Очевидно, що треба говорити і про джерела фінансування та їх відкритість. А також – про внутрішньопартійну демократію і діяльність демократичної партії. Згадаймо, як ми раділи 18 років тому запровадженню багатопартійності. Але чи створили ми за ці роки інститут справжніх політичних партій?

Питання виборчої системи – це питання номер два, яке обговорюється принаймні з 2002р. Як і хто фінансує вибори? Не вчора виникло й питання відкритих списків, чи будь-якої модифікації виборчої системи.

В Парламенті зареєстровано енту кількість новачків. Але – жодного руху. Чи хтось із політиків мотивований вносити ці зміни?

Не врегульовані також питання конфлікту інтересів, лобіювання. Сьогодні лобіювання сприймається дуже негативно і створює поганий фон для інституту парламентаризму загалом і будь-якої іншої гілки влади, оскільки питання політичної корупції дотичне до питань становлення всіх інституцій...

А, можливо, не варто ухвалювати нових законів, а слід виконувати чинні? Наприклад, виконувати чинний закон про політичні партії – і щороку публікувати фінансові звіти. Цікаво, чи хоча б парламентські партії опублікували звіти за 2008р.? І чи Мін’юст їх прийняв, хоча б для себе, для розгляду?

Було багато пропозицій і рекомендацій з приводу протидії корупції, деякі з них були навіть ухвалені – але жодного разу справа не дійшла до їх безпосередньої реалізації. Нове законодавство набуде чинності з 1 січня, але боюся, щоб якимось іншим законом воно не було дезавуйоване. В нашій країні може все трапитися⁵.

Тому, завершуючи – дуже хотілося б, щоб наша воля, як громадянського суспільства, і воля відповідальних політичних акторів перетворилася на конкретні дії... ■

ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ ПОТРЕБУЄ КОМПЛЕКСНОГО ПІДХОДУ



Денис КОВРИЖЕНКО,
експерт з правових питань
“Лабораторії законодавчих
ініціатив”

Думаю, що розмежування “звичайної” і політичної корупції у принципі не потрібне. Існує визначення корупції, а ким вчиняються корупційні дії – це вже питання рівня суспільної небезпеки. Можливо, є необхідність враховувати політичний статус тих осіб, які вчиняють корупційні дії, зокрема депутатів чи Президента. До них слід застосовувати певні заходи впливу, оскільки ті заходи, що застосовуються до державних службовців, до них застосовуватися не можуть. Але розмежовувати ці два поняття не варто, бо поняття корупції, по суті, охоплює категорії як публічних, так і державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та політиків.

Які інститути найбільшою мірою вражені корупцією? Визначити статистично, у відсотках, неможливо. Всі вражені однаково – і проблема криється в політичній сфері. Вже говорилося про систему формування Парламенту, за якої кандидати в депутати висувуються партіями, фінансово залежними від обмеженого кола “донорів”. Є також проблеми непрозорості влади, браку базових реформ, про які багато говорили, але справа

⁵ Маються на увазі Закони “Про засади запобігання та протидії корупції” (базовий), “Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення”. Як уже зазначалося, ці закони мали набути чинності 1 січня 2010р., однак рішенням Парламенту термін перенесений на 1 квітня 2010р.

з мертвої точки не зрушила: і публічна служба не реформована, і судова влада... Законопроекти, спрямовані на реформу судової системи фактично заблоковані.

Що стосується конкретних пропозицій, погоджуюся з тим, що слід почати з партій і виборчої системи. Що має бути на першому місці – фінансування партій чи виборча система? Думаю, що це має бути в комплексі. Тобто, по-перше, обмеження приватного фінансування та, відповідно, компенсація зменшення надходжень за рахунок державного бюджету. На цьому часто спекулюють – мовляв, на пенсії коштів не вистачає. Але на пенсії не вистачає саме тому, що рішення приймаються не публічно і під впливом різних корупційних факторів. Тому потрібні механізми прозорого фінансування партій і виборів. Ми знаємо, на що у виборчих компаніях витрачаються кошти, але хто конкретно дає пожертвування, яким чином кошти рухаються з партій до виборчих фондів, від яких осіб?

Має бути підвищена роль ЗМІ у протидії корупції. Пропонується, наприклад, звітування кандидатів про результати їх діяльності. Але, якщо не буде справжніх ЗМІ, то такі звіти не матимуть сенсу. У нас багато хто зараз звітує, розповідає, який він був ефективний лідер. Але насправді це окоманіювання, зумовлене й тим, що ЗМІ, по суті, контролюються тими самими людьми, які контролюють сьогодні весь політичний процес. Тут теж потрібні реформи, зокрема слід роздержавити ті ЗМІ, які є державними.

Зрештою, потрібно впровадити системний підхід до реформи публічної адміністрації. Це судова реформа, реформа публічної служби. Має бути проведено дерегулювання бізнесу, про це теж багато говорили. Має бути захищена власність, щоб великі власники не йшли в політику для лобіювання своїх інтересів і захисту своїх надбань. Тобто це має бути певний комплекс заходів, а їх пріоритетність – це питання політичної доцільності. ■

ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ Є МІРИЛОМ СПРОМОЖНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕЛІТИ УПРАВЛЯТИ ДЕРЖАВОЮ



Оксана МАРКЕСЕВА,
керівник Управління
проблем боротьби з корупцією
Апарату РНБО України,
член Міжвідомчої робочої групи
з питань протидії корупції

З приводу відмінності політичної корупції від загальної і загально кримінальної. Насамперед, небезпека полягає в дуже серйозних наслідках.

По-перше, політична корупція породжує мультиплікативний ефект, корупційна поведінка починає відтворюватися на нижчих рівнях. Це виглядає як певна ступінчата схема. Спочатку клієнтські групи фінансують у тіншовому режимі політичні партії і виборчі кампанії. Далі вони формують запити на розподіл певних

ресурсів – і таким чином змушують “своїх” політиків діяти в потрібному їм напрямі. А оскільки “верхня”, тобто політична корупція є не лише очевидною, але й абсолютно безкарною, то таким чином починає діяти і все суспільство, правовий нігілізм набуває тотального характеру.

По-друге, небезпечним є те, що до невідомих кишень ідуть найбільш цінні суспільні ресурси, сьогодні – земля, завтра, можливо, вода... Або вже сьогодні в південних районах ми це маємо.

З іншого боку, формується корупційний спосіб оплати праці в найбільш суспільно цінних сферах – т.зв. капітулятивні зарплати, які ми маємо сьогодні в освіті, в охороні здоров'я і, що найбільш важливо, в судовому і правоохоронному секторах. Зрозуміло, що людина на такі зарплати може жити надзвичайно скромно або дуже бідно. І мається на увазі, що вона якось з когось щось добере. Так хабарництво, корупція охоплює цілі сфери...

Далі – політична корупція і безкарність породжують криміналізацію влади та політики. Ми бачимо спосіб життя й мислення вже не просто корупційний, а відверто кримінальний. Можна навести дуже багато прикладів, коли до влади потрапляють люди, за якими тягнуться злочини.

Корумповане суспільство діє на основі взаємного придушення. Одні потопляють у бідності й відповідають верхньому шару насамперед криміналом. Маємо сьогодні колосальне зростання криміналу, що відзначалося на вересневому засіданні Ради безпеки. Своєю чергою, вища страта, яка живе за рахунок незаконних, корупційних та/або кримінальних доходів, постійно є об'єктом шантажу. Її шантажують усі: податківці, політики, судді. І мають з цього зиск, на основі якого складається паразитарний прошарок. І сьогодні у нас склався паразитарний прошарок управлінців, яким дуже вигідно підтримувати “сірі”, нерегульовані правила гри. До речі, саме це не дозволяє нам сформувати середній клас, за рахунок якого тримаються найбільш розвинуті країни. Місце середнього класу посів у нас прошарок управлінців.

Примітно, що ця паразитарна група сама знаходиться в надзвичайно важких умовах, в які вона сама себе поставила. Тотальний правовий нігілізм призводить до того, що представники цієї групи бояться за своє майно, яке в будь-який момент у корупційний спосіб може бути перерозподілене. Тобто весь час необхідно ховати, переховувати свої гроші і вести такий напівлегітимний спосіб життя, приховуючи свої прибутки.

Нарешті: де межа нашої толерантності до корупції, поріг її сприйняття? Як відомо, корупція тією чи іншою мірою притаманна всім суспільствам. Але є суттєва відмінність ефективної корупції від неефективної. Очевидно, межа настане тоді, коли наша корупція перестане бути ефективною, коли вона буде залазити вже прямо до кишень, до особистого життя кожного. Думаю, ми на підході до цієї межі

Підсумовуючи, можемо сказати, що політична корупція є мірилом спроможності національної еліти управляти державою. І сьогодні слід констатувати, що наша еліта не може управляти державою у прозорих і легітимних умовах. ■

**НАЙЕФЕКТИВНІШИЙ СПОСІБ БОРОТЬБИ
З ПОЛІТИЧНОЮ КОРУПЦІЄЮ – УСУНЕННЯ
ПОЛІТИЗАЦІЇ ЗВИЧАЙНОЇ КОРУПЦІЇ**

Володимир РУССКОВ,
прокурор Відділу нагляду
за додержанням
законів про корупцію
Генеральної прокуратури України

Ознайомившись з презентованими тут матеріалами, можу сказати, що як громадянин я цілком згоден з написаним. Але моя позиція як юриста дещо відрізняється.

Кілька слів про те, чи визначена у нас корупція законодавчо. Дійсно, на цей час діє Закон про боротьбу з корупцією 1995р. Його головний недолік у тому, що поняття корупції там зводиться лише до адміністративного правопорушення з відповідними заходами відповідальності. Тому ті закони, що набудуть чинності з 1 січня, були потрібні – оскільки якщо характеризувати корупцію з точки зору суспільної небезпеки (а ми всі визнаємо, що суспільна небезпека цього виду правопорушень є найвищою), то встановлювати лише адміністративну відповідальність за корупційні діяння не можна. Дійсно, в чинному законодавстві, коли йдеться про кримінальні злочини, такі, як хабарництво, зловживання владою чи службовим становищем, ніде чітко не визначено, що вони є злочинами корупційними. Це визначається лише статистичними збірниками, з точки зору логіки. Законодавство, яке набуде чинності з 1 січня, за всієї його недосконалості, все ж більш комплексно підходить до вирішення цієї проблеми, дає більш повне визначення корупції і чітко встановлює види відповідальності, аж до кримінальної. Тобто законодавчо все визначено. Але я цілком погоджуюся з тим, що й на тій правовій базі, яка є зараз, можна було боротися з корупцією.

Чи варто розрізняти політичну і звичайну корупцію? Питання дискусійне. Думаю, якби ми зуміли подолати корупцію звичайну, то не було б політичної. Оскільки що таке політична корупція? Це різновид звичайної корупції, яка політизується.

І боротися зі звичайною корупцією правоохоронним органам було б набагато легше, якби вони не політизувалися. Тут цілком справедливо сказали, що як тільки справа більш-менш гучна і торкається чийось інтересів, її відразу намагаються перевести в політичну площину, мовляв, – політичні переслідування. Хоча за цим може стояти звичайний кримінальний злочин.

Правильно також було сказано: податківець, який збирає гроші, – це звичайна корупція, а якщо він збирає їх для якоїсь політичної сили – це політична корупція. Але чому податківець починає збирати гроші для політичної сили? Якщо він від цієї сили призначений. Тобто таким чином звичайна корупція політизується в багатьох сферах влади, особливо, виконавчої. Зміна керівника, а керівник змінюється залежно від квоти тієї чи іншої політичної сили, тягне за собою т.зв. “перегляд команди”. Останніми роками ці “перегляди” довели до того, що змінюються не лише керівники

середньої ланки – начальники управлінь, відділів, – але й спеціалісти. Нові люди приходять завдяки квоті, отже, вони заангажовані, це перше. А друге – ті, що залишилися працювати, не впевнені, що завтра їх не змінять, і починають “виправдовувати” свою посаду. Це один із чинників зростання звичайної корупції.

Отже, доречно говорити про політизацію звичайної корупції. Тут межу важко визначити, але необхідно. Хто нав’яже цю політизацію? Дуже вузький прошарок, який ми називаємо верхівкою політичних сил. Усім це добре відомо. У юристів є таке прислів’я: головне – під час розслідування не вийти на самого себе. Тобто коло осіб, які політизують звичайну корупцію, є дуже вузьким.

Таким чином, ефективність боротьби з політичною корупцією буде вищою, якщо ми зможемо усунути цю політизацію. Насамперед, це стосується правоохоронних органів і судів. Ефективність їх боротьби з корупцією безпосередньо залежить від їх деполітизації. Слід надати їм законодавчі гарантії незалежності від політичних впливів, але зробити це так, щоб не переступити ту грань, коли вони за цими законами зможуть сховатися, як за заборами, і вже нічого й нікого не боятися. Це дуже важке питання, але все ж я думаю, що найефективніший спосіб боротьби з політичною корупцією – усунення політизації корупції звичайної. ■

**СУТТЮ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ
МАЄ БУТИ НЕ БОРОТЬБА, А ЗАПОБІГАННЯ,
ПОПЕРЕДЖЕННЯ КОРУПЦІЇ ЯК ЯВИЩА**

Роман ЗВАРИЧ,
народний депутат України,
голова підкомітету з питань
стандартів нормотворчої
діяльності та планування діяльності
Верховної Ради України
Комітету Верховної Ради України
з питань правової політики

Проблему, яку ми зараз обговорюємо, я вважаю найбільш загрозливою не лише для розвитку демократії, але й для подальшого становлення нашої держави та суспільства загалом. Тому я вітаю сам факт порушення питання політичної корупції.

Однак, я схилився до думки, що запровадження у правовий обіг поняття політичної корупції на цьому етапі є недоречним. Навпаки, воно може навіть стати певною мірою шкідливим, оскільки незрозуміло, що означає “подолати політичну корупцію” з правової точки зору. Чи запровадження цього терміну дасть нам можливість викоринити прояви корупції в суспільстві? Перекоаний, що ні.

Багато зі сказаного сьогодні стосувалося діяльності політичних партій. Оскільки я сам був партійним функціонером, то мушу сказати, що це не зовсім так, така критика зумовлюється тим, що самі критики не особливо знаються на тому, як партії діють. Чому я так, можливо, дещо різко коментую? Питання слід ставити в такому контексті: чи корупція є властивим фактором політико-партійної діяльності, чи вона привноситься на індивідуальному або корпоративному рівнях особами, вповноваженими приймати рішення, в т.ч. корупційно мотивовані, завдяки своїй політико-партійній діяльності? Просив би, щоб мене зрозуміли: це є дуже тонка, але дуже принципова різниця.

Тут не раз згадувалося, що риба з голови гниє. Вибачте, вже вся риба настільки сильно прогнила, що цим нічого не сказано. Натомість можемо погодитися з одним – що лікувати цю рибу треба з голови. Тобто ми розуміємо, що сьогодні найбільша загроза нашій державі полягає не в тому, що є корупція в найвищих ешелонах влади, що закони недосконалі. А в тому, що все суспільство, всі громадяни сприймають явище корупції як даність (про що свідчать, до речі, й результати презентованого тут соціологічного дослідження). А на антикорупційні закони дивляться як на такі маленькі бар'єрчики, які якщо не перестрибнеш, то точно обійдеш. Тобто, проблема корупції – це не правова, а суспільно-моральна проблема.

Що стосується боротьби з цим явищем. У 2005р. в Мін'юсті для вивчення цього питання була створена робоча група, учасники якої проаналізували антикорупційні програми 12 держав. Висновок: у тих державах, де боролися з корупцією шляхом, для прикладу, посилення кримінальної відповідальності за корупційні діяння, успіхи були мінімальними. А найбільш ефективними виявилися програми тих держав, де намагалися запобігти явищу корупції, вдаючись переважно до профілактичних заходів. Зауважу, що такий підхід не давав достатнього висвітлення у презентованій тут доповіді. Було б доречним, щоб автори звернулися до згаданих напрацювань Мін'юсту. Вони повинні стати публічним надбанням – і думаю, що це ефективно зробити через Центр Разумкова.

Далі: я погоджуюся з необхідністю законодавчого встановлення декларування різними категоріями осіб – і державними службовцями, і політиками – не лише доходів, але витрат, а також перевірки цих декларацій. Але хто перевірятиме? Адже слід визнати, що досі ми не створили єдиного антикорупційного органу, як це є в кожній країні, що успішно боролася з корупцією, або успішно їй запобігала. Ми ж роками лише говоримо про це антикорупційне бюро чи бюро розслідувань чи щось подібне.

Абсолютно правильною є також пропозиція створення мережі спеціальних прокурорів. Однак, надавати їм функцію попереднього розслідування не можна. Ці дві функції мусять бути розділені, хоча прокуратура з цим не погоджується. Але не може прокурор, який відповідно до Конституції, повинен приймати рішення про звинувачення конкретної особи від імені держави одночасно проводити попереднє розслідування.

Що стосується судів. Тут є проблема. За чинним законодавством Міністр юстиції має виняткові повноваження вносити клопотання до дисциплінарних чи кваліфікаційних комісій, або Вищої ради юстиції щодо корупційних дій чи ознак корупційних дій, які містяться в рішеннях окремих судів. Будучи Міністром юстиції, я у 2005р. вніс 96 таких клопотань до різних комісій (до речі, мій попередник за три роки вніс сім). Із них було задоволено лише п'ять. Навіть у тих випадках, коли я, для прикладу, вносив клопотання щодо конкретного судді, який виписує виконавчий лист без судового процесу, кваліфікаційна комісія відмовила у клопотанні. Чому так відбувається? Кваліфікаційні комісії, до речі, за вимогою Ради Європи, на 66% формуються з тих самих судів – тобто чітко простежується корпоративний інтерес. Тобто треба щось робити якраз у цьому напрямі.

Питання державних закупівель. Я виступав проти скасування Закону про державні закупівлі, хоча гостро критикував тендерну палату. Тому що виводити цю сферу за межі законодавчого врегулювання й її віддавати до рук державним службовцям одного відомства в системі Кабінету Міністрів – це свідомо породжувати значно глибшу корупційну схему. І нинішня статистика підтверджує це: близько 65% державних закупівель відбуваються за участю одного учасника в Мінекономіки. Отже, тут дійсно можуть бути ознаки політичної і суто політичної корупції. І з тим треба щось робити.

На завершення – теза, над якою варто задуматися. Якщо ми будемо писати антикорупційну стратегію, треба визначитися, яким буде її стрижень. Глибоко переконаний: якщо ми закладемо як стрижень цієї стратегії боротьбу з корупцією замість запобігання цьому явищу, його попередження, то наші заходи будуть даремними. ■

ПІСЛЯ ЗАВОЮВАННЯ СВОБОДИ НА ПОРЯДКУ ДЕННОМУ – ВСТАНОВЛЕННЯ ПРАВИЛ



Тарас СТЕЦЬКІВ,
народний депутат України

Презентованих сьогодні матеріалів – більш ніж достатньо для висновку, що корупція у вищих ешелонах влади є тотальною. І виокремлювати якусь гілку чи інститут влади немає сенсу.

Політична корупція – це дія, яка здійснюється носіями влади з метою отримання грошової винагороди або інших матеріальних благ. Ця дія може бути не законною або законною – через прогалини в законі, які дуже успішно використовуються. Вважаю, що політичну корупцію слід відрізнити від звичайної, оскільки, *по-перше*, корупція у вищих ешелонах влади має незмірно більший негативний вплив ніж, скажімо, корупція суб'єктів комерційної діяльності, в освіті, медицині тощо. *По-друге*, політична корупція призводить до делегітимізації влади – оскільки суспільство, яке бачить, що влада не виконує нею ж написані закони, може діяти так само. Виникає т.зв. “корупційний консенсус”.

Напевно, політична корупція є похідною від звичайної, але зараз вона домінує і показує суспільству, що так жити можна. І це найстрашніше. Якщо цей Гордіїв вузол не розрубати, то країна може чекати на зовнішнє управління в тій чи іншій формі.

Якщо проаналізувати новітню історію України, то напевно політична корупція почала розвиватися в 1992р. з виконавчої влади, зокрема – через інститут ліцензій на експорт і реекспорт. Десь на рубежі 1997-1998рр. вона вразила Парламент – через вплив великих ФПГ, які на той час уже сформувалися, і лобювали ті чи інші закони стосовно приватизації крупних підприємств. У цьому ланцюжку останніми, виглядає так, були суди, але глибина корупції, яка їх уразила, є набагато більшою, ніж це сталося з іншими гілками влади.

І сьогодні ми повинні ще зрозуміти, з чого починати, щоб зруйнувати цю корупційну систему. Згоден, що профілактика – краще, ніж боротьба. Але зараз ми в такій ситуації, що змушені робити й те, й інше. Ідеально було б, якби обрана на цих президентських виборах влада проявила політичну волю. Але якщо цього не буде, то я сподіваюся, що в певних формах громадянської активності реалізується знизу “пост майданний” потенціал. Якщо й цього не станеться, то повторю: Україну чекає зовнішнє управління як неспроможну державу.

Можна почати й зі змін законодавства, але тут є чисто український нюанс: Україна сьогодні ще не є державою, що звикла жити за правом, цього нам ще

потрібно навчитися – і владі, і громадянам. Тому зміна законодавства має значення, але цього мало.

Думаю, що слід починати з партій і судової системи.

Чому з партій? *По-перше*, я думаю, на президентських виборах нинішні партії вождицького і кланового характеру. Але є суспільний запит на партії якщо не ідеологічні, то програмного типу, які висуватимуть певні ідеї і навколо них гуртуватимуть прихильників. Якщо до цього додати реалізацію нарешті принципу державного фінансування політичних партій, то їх схильність до ураження корупцією зменшиться багаторазово. *По-друге*, маємо можливість перейти до мажоритаризації виборчої системи, оскільки ніщо не заважає трьом демократичним фракціям у Парламенті, які складають більшість, запровадити мажоритарні вибори на місцевому рівні – і цим самим значно знизити рівень корупції на місцях.

Чому судова система? *По-перше*, такий крок підтримає суспільство. *По-друге*, маємо найкраще опрацьовану концепцію її реформування. Крім того, є позитивний досвід Грузії, яка вдалася саме до такої послідовності антикорупційних кроків. І коли хоч одна гілка влади почне працювати прозоро, то потягне за собою інші.

На завершення нагадаю про Помаранчеву революцію, яка була величезною успішною дією українського народу – але не завершеною. Після завоювання свободи на порядку денному постає завдання встановлення правил, запровадження панування права. А це – робота і влади, і суспільства. ■

ПРОБЛЕМУ ТОТАЛЬНОЇ КОРУПЦІЇ МОЖЕ РОЗВ'ЯЗАТИ ЛИШЕ СПРАВЖНЯ ДЕМОКРАТІЯ



В'ячеслав КОВАЛЬ,
народний депутат України,
секретар Комітету
Верховної Ради України
з питань Регламенту,
депутатської етики та
забезпечення діяльності
Верховної Ради України

Хочу з сумом констатувати одну річ: цей гарний документ, який тут представлений, – він уже був, може не такий досконалий. У 2005р. в межах Програми “Політичний діалог Україна-США” були розроблені рекомендації новій владі, в т.ч. і з проблем корупції. Але... Минуло п'ять років, і ми знову повертаємося до початку.

Політична корупція є найвищим проявом корупційних дій, які стають можливими через інертність державного управління та умисну бездіяльність державної влади. Загальна причина цього, думаю, полягає в тому, що “дикий” процес накопичення капіталів ще не завершився, тому ніхто, в т.ч. перші особи, не зацікавлений в тому, щоб провиграти політичну волю й навести порядок. У результаті – тотальна корупція.

Політичну корупцію можна порівняти з процесом корозії – повільним, непомітним, але невпинним – який в кінцевому підсумку неминує призводити до руйнації. Як відомо, через корупцію розпадались і гинули імперії, оскільки корупція вражає не лише владу, вона призводить до духовного занепаду нації.

Ситуація, що склалася у нас, дійсно може привести до тиранії, хоча жодна тиранія проблему корупції не розв'яже. Її може розв'язати лише справжня

демократія – яка має чітко визначені процедури та забезпечує їх чітке дотримання. Сила демократії – у виконанні процедур. Якщо процедура не виконується, то з'являються приклади на зразок особи з підробленим дипломом на посаді заступника голови Служби безпеки.

Стосовно пропозицій. Тут пропонували почати з виборів – чи повернути мажоритарну систему, чи запровадити відкриті списки... Як досвідчена в партійній роботі людина, стверджую: якщо ми запровадимо відкриті списки, то націонал-демократи будуть купляти місця в західній Україні, а регіонали – в Донецьку. Нічого не зміниться, лише депутатів, обраних на Львівщині, не визнаватимуть у Донецьку, і навпаки. Це федералізація України, розкол...

Що ж робити? Думаю, що слід вдосконалити норми права в частині кваліфікації корупційного діяння. Слід легалізувати процедури лобювання в Парламенті. Чітко встановити сумісність виборних посад з приватною і підприємницькою діяльністю, відокремити бізнес від влади... Законодавчо унормувати процедури формування партіями списків кандидатів у депутати, налагодити їх демократичну виборність. Дуже важливі чинники – підвищення політичної культури суспільства, в т.ч. з метою підвищення обізнаності громадян з їх правами та обов'язками; посилення ролі ЗМІ з метою публічного контролю за діями влади та чиновництва; спрощення дозвільних реєстраційних процедур.

Але найперше – треба мати політичну волю фігури, яка з'явиться, сподіваюся, в Україні та яка скаже: ми наведемо порядок... ■

ГОЛОВНЕ – ВІДМОВА ВІД КОРУПЦІЙНИХ ПОЛІТИЧНИХ ПРАКТИК



Володимир ФЕСЕНКО,
голова правління
Центру прикладних
політичних досліджень “Пента”

Я категоричний противник того, щоб ототожнювати корупцію і політичну корупцію, оскільки це призводить до “розчинення” проблеми. Якщо немає політичної корупції – немає потреби з нею боротися. Відмінність політичної корупції в тому, що це – застосування корупційних механізмів у політичному процесі. Це не боротьба за владу, а утримання влади, точніше – купівля влади. Саме в політичній корупції криється першопричина деформації політичної і економічної систем.

Не буде боротьби з політичною корупцією – ми ніколи не побороємо корупцію як явище. І тут треба юристам, і прокуратурі думати над тим, чи слід законодавчо виписувати, наприклад, як протидіяти купівлі-продажу місць у виборчих списках, використанню політичного статусу для корупційних дій тощо.

Які інституції влади найбільшою мірою корумповані? Я б поставив питання інакше: які сфери, інституції влади є ключовими з точки зору поширення політичної корупції і з точки зору протидії їй? І тут я абсолютно погоджуюся з тим, що це – політичні партії, суди і правоохоронні органи. Партії – тому що маємо надмірну партизацію системи влади, за якої більшість кадрових питань вирішується саме через партії, які у

нас до того ж побудовані переважно за клієнталістським принципом. Судові і правоохоронні органи – тому що вони є головною ланкою боротьби з корупцією.

Що заважає боротися зараз? Немає політичної волі? Особливо дивно чути це від депутатів – представників влади. На мій погляд, заважає певний неофіційний корупційний контракт, або неофіційне визнання всіма провідними політичними силами корупційних механізмів. І так само неофіційний корупційний контракт між політиками та виборцями. Так, згідно з результатами презентованого тут дослідження, 60% громадян зацікавлені в боротьбі з корупцією. А скільки готові продати свій голос на виборах?

Передумови реальної боротьби з політичною корупцією – це, *по-перше*, криза легітимності влади, адже якщо влада сприймається як легітимна, боротися з корупцією в ній дуже важко. Процес делегітимізації зараз відбувається, але він незавершений... *По-друге* – політична воля. Згоден, але не лише для боротьби з корупцією, але й для застосування некорупційних політичних практик. Якщо їх не буде як альтернативи – не буде реальної боротьби з корупцією.

З корупцією не будуть боротися корумповані судді й чиновники. Тому перший крок – антикорупційне очищення правоохоронних органів і судів. Як? Треба думати, у мене немає простої відповіді, але є зарубіжний досвід...

Другий крок – застосування жорстких правових санкцій проти корупції у владі і політичному процесі. Тут я підтримаю ідею спеціального антикорупційного органу. Проблема в тому, як запобігти його перетворенню на інструмент політичної боротьби, а не боротьби з корупцією.

Третій і головний – відмова від корупційних політичних практик і формування нових, некорупційних практик. Це стосується і виборчого процесу, і фінансування поточної діяльності партій, і формування виборчих списків... Це також і розвиток внутрішньопартійної демократії, і зміна поведінки політиків, починаючи з відмови від хизування маєтками... Не прийнятно для сучасного європейського цивілізованого політика хизуватися. Це неприпустимо. Якщо вони дозволяють, вони дають добро на політичну корупцію.

На завершення: приклад нових політичних практик мають дати або нові політичні сили, або ті, які й сьогодні говорять, що готові змінювати політику, робити її європейською – так змінійте. Або станете жертвами деградації нинішньої корупційної політики. Іншого не дано. ■

АТРИБУТИ ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ – ЗАКРИТА СТРАТА УПРАВЛІНЦІВ І ПОЛІТИКІВ ТА КРУГОВА ПОРУКА



Юлія ТИЩЕНКО,
голова ради Українського
незалежного центру
політичних досліджень

Розрізнення політичної і звичайної корупції, з точки зору правових дефініцій – складне питання. Але з точки зору суспільного дискурсу зрозуміло, що політична корупція – це використання службового становища особою, уповноваженою на виконання

певних політичних функцій, з метою отримання тих чи інших зисків для себе чи політичної сили, яку вона представляє. Атрибутивною властивістю політичної корупції є сформовані вже в кожному відомстві та між ними вертикалі кругової поруки. Нею пов'язані відомства, прокуратура, суди, врешті Парламент... Створена закрита страта управлінців і політиків, які наживаються на корупційних схемах. Тому я думаю, що політична корупція – це боротьба не за владу, а за ресурси. Це інвестиції бізнесу в політику з метою наступного збільшення прибутків.

У результаті, формується два паралельних світи: тих, хто може розподіляти та використовувати ресурси – і тих, що змушений сприймати корупційні правила гри, оскільки звичайні громадяни в інший, легальний спосіб вирішити свої проблеми просто не можуть.

Як з цим боротися? Тут висувалося багато слухних, але іноді очевидних і дещо наївних пропозицій. Наївних тому, що ні у партій, ні у владних інституцій немає жодних проявів політичної волі до відмови від корупційних практик і запровадження прозорості, відкритості, підконтрольності...

У кожному випадку цю хворобу в кожній сфері потрібно лікувати по-різному. Можливо, дійсно вживати певних еволюційних заходів, модернізувати політичні партії, реформувати правоохоронні структури... Але перш за все, кожен має займатися своєю справою і не хизуватися належністю до тих чи інших кланів, які фактично розподіляють той владний ресурс, який потім дозволяє конвертувати його в ресурс матеріальний. ■

ЕФЕКТИВНО ПРОТИДІЯТИ КОРУПЦІЇ СЛІД ЩЕ НА ЕТАПІ МОЖЛИВОСТІ ЇЇ ВИНИКНЕННЯ



Олексій ХМАРА,
Президент Творчого об'єднання
ТОРО (Національна контактна
група Transparency
International в Україні)

Наша дискусія дає підстави для певних проміжних висновків. Перший: посадовці говорять про відсутність політичної волі, отже вони нічого змінювати не будуть. Правоохоронці – про відсутність визначення, отже боротися немає з чим. Тобто лишається тільки третя сила, громадянське суспільство, яке має вдатися до другого етапу революції.

Я не прихильник таких радикальних дій, оскільки представляю організацію, яка вважає, що протидіяти корупції слід ще на стадії *можливості* її виникнення. Для цього розроблено сім простих кроків, які ми вперше запропонували ще в 1999р.

Перші три кроки стосуються виборних посадовців – Президента, депутатів Парламенту та місцевих рад. Тут найбільш ефективний спосіб запобігання корупції, або перший крок – наявність та виконання етичних кодексів. Як це, можливо, для когось наївно не звучить – але якщо є визначені правила гри, яких дотримуються учасники політичного процесу, то йдеться про боротьбу лише з конкретними корупціонерами, а не з корупцією як тотальним явищем. Другий крок: наявність контролюючих органів, що стежать за виконанням етичного кодексу – внутрішні,

безпосередньо в установах, і зовнішні, наділені в т.ч. каральними функціями за недотримання кодексу. І нарешті третій крок – це пропорційність каральних санкцій.

Чотири наступні кроки стосуються виборчого процесу. Це прозорість і підзвітність самого процесу, декларування всіма його суб'єктами доходів і витрат на всіх етапах процесу та після нього (щорічно). Цього, до речі, вимагає і чинне вітчизняне законодавство, але воно не виконується... І ще один суто національний момент. Має бути забезпечена рівність доступу всіх суб'єктів виборчого процесу до медіа та інших ресурсів агітації і пропаганди. Проте, у нас можна запровадити на три тижні карантин – і тоді тільки одна особа може використовувати ресурс, а всі інші чекають... І нарешті останній крок – це реальне виконання антикорупційного законодавства в частині запобігання конфлікту інтересів.

Тому на завершення: якщо політики та посадовці сказали, що в них недостатньо політичної волі, якщо бізнес на цей момент не бачить сенсу фінансувати антикорупційну діяльність, оскільки корупція ще не досягла тієї критичної межі, коли вона стає невідгідною, то дійсно – лишається тільки третя сторона, яка готова боротися. Це громадянське суспільство. З тих тез, які тут звучали сьогодні, я бачу, що громадянське суспільство готове це робити. Напевно, надія тільки на нас... ■

ЯКЩО СЕРЬОЗНО ВЗЯТИСЯ ЗА ПРОТИДІЮ КОРУПЦІЇ – БУДЕ ПОЗИТИВНИЙ РЕЗУЛЬТАТ



Михайло БУРОМЕНСЬКИЙ,
директор Інституту
прикладних гуманітарних
досліджень (Харків)

Досліджуючи корупцію близько 10 років, вважаю, що слід розглядати її як загальне явище, яке може мати певний політичний зріз. Розрізняти звичайну й політичну корупцію не варто, оскільки її найважливіша складова одна – це певний власний інтерес. Навіть у кадрових призначеннях за партійними квотами теж є інтерес, бо фактично це забезпечення тих рішень, які врешті виливаються або у фінансові потоки, або в нематеріальні преференції. І не може бути так, що ми подолали корупцію звичайну, а політична залишилася, чи навпаки.

Але я підтримаю ідею цього дослідження, тому що воно дає можливість виокремити дуже важливі аспекти корупції в Україні. Побачити корупційний спосіб використання важелів управління державою з метою забезпечення інтересів певної групи людей, яка дісталася влади, і яка ніколи її добровільно не віддасть...

Хто і як має боротися з корупцією? Буквально дві тези. По-перше, постійне публічне обговорення проблеми корупції створює певне середовище, до якого вже залучаються політики і яке може мати певний вплив на громадськість. А громадськість, своєю чергою, може реально домогтися обмеження корупції – про це свідчить досвід, наприклад, Гонконгу.

Але тут потрібне друге – вільна преса. Сьогодні ми й тут маємо проблеми, вся преса куплена й залучена до тієї ж політичної корупції. Проте є два-три видання в Україні, які можна назвати дійсно незалежними. Але це не назавжди. Якщо громадські структури, хоча б окремі політики, окремі видання будуть серйозно працювати у сфері протидії і боротьби з будь-якою корупцією, то тоді, я думаю, ми наблизимося до позитивних результатів. ■

ТРЕБА ВИХОДИТИ З ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ, А НЕ З БОРОТЬБИ



Олександр ЛИТВИНЕНКО,
радник директора
Інституту проблем
національної безпеки

Кілька тез, які видаються мені принципово важливими. *Перше*, є надзвичайно важливий чинник корупції, про який у нас не йдеться – зовнішній вимір корупції, пов'язаний з суто безпековими речами, з тим, що окремі наші партнери і стратегічні партнери працюють з нашою владою для реалізації своєї зовнішньої політики в суто корупційний спосіб. Хочу тут навести думку Дж.Шерра, який стверджує, що саме корупція стає одним з механізмів реалізації зовнішньої політики одного з наших стратегічних партнерів. І на це треба звертати увагу.

Друге: говорити про боротьбу з корупцією в країні, в якій продовжує деградувати державний апарат, дуже важко. Слід насамперед нормалізувати ситуацію в державному апараті і принциповим моментом тут є відмова від політичного принципу призначення на державні посади, який зараз у нас домінує, коли абсолютно нехтується професіоналізм, а призначається або "хороша", або "своя", або "чиясь" людина.

Третє. Мене можуть не зрозуміти, але я переконаний, що сказати треба. Я скажу слова на захист корупції. Сьогодні корупція є єдиним механізмом, який уможлиблює функціонування державної системи в нинішньому її вигляді. Це певна така "олія", яка дозволяє цим шестерням працювати. І доки корупція буде раціональною дією, а з точки зору громадянина вдається до корупційних дій – це раціонально, оскільки реальної альтернативи немає, корупція буде поширюватися і поглиблюватися.

Четверте. Слід говорити не про зміну в інститутах, а про створення нових інститутів, оскільки наші інститути мають таку саму назву, але за сутністю є іншими.

П'яте. Я розумію хибність суто юридично-центричного підходу, але антикорупційна перевірка законодавства, тільки-но запроваджена, є принциповою можливістю запобігання корупційним проявам.

І останнє. Треба виходити саме з протидії корупції, а не з боротьби, і тут потрібен спеціальний антикорупційний орган. Можливо, і це дуже важливо – не з правоохоронними функціями, а з функціями превенції. ■

РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМИ МОЖЛИВЕ ЛИШЕ ЧЕРЕЗ ВИЯВЛЕННЯ ЇЇ ПРИЧИН



Михайло СЕМЕНДЯЙ,
завідувач кафедри Академії
Служби безпеки України

Для мене, з огляду на професійну діяльність, більш близьким є термін “боротьба” з корупцією. Тому я впевнений, що слід законодавчо визначити термін “політична корупція”. Перша причина: політична корупція, її велика небезпека полягає в тому, що одна з головних її умов – це наявність доброї волі, тому суб’єкти політичної корупції утворюють між собою замкнуте коло. Вибачте за такий приклад, але якщо політична сила хоче їсти м’ясо, вимагати від неї вегетаріанства – велика наївність.

Друга: тут ішлося, що поняття корупції є загальним і поглинає термін політичної корупції – дійсно, загальне визначення корупції є досить широким. Але навіть коментар до Закону про боротьбу з корупцією говорить, що наведене в ньому визначення не є вичерпним і може використовуватися лише в межах виконання саме цього Закону.

І остання: необхідно виявляти, аналізувати та оцінювати не лише прояви корупції, тобто наслідки, але й ті глибинні причини, що їх породжують. Справжнє вирішення проблеми можливе лише через виявлення причин. Наприклад, якщо встановити верхню межу використання грошових коштів на підготовку і проведення виборів – то піде ланцюгова реакція, політична сила подумає: чи вигідно залучати того чи іншого інвестора й потім відпрацьовувати якісь його інтереси? Або може бути інший ефект: політичні сили будуть у рівноправному становищі, незалежно від їх можливостей залучати кошти. ■

ЗУСИЛЛЯ З ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ СЛІД ЗОСЕРЕДИТИ НА ХАБАРОМІСТКИХ СФЕРАХ ДІЯЛЬНОСТІ



Сергій ДРЬОМОВ,
заступник директора
Національного інституту
стратегічних досліджень

Шукаючи відмінності політичної корупції від звичайної, ми намагаємося вирішити питання про відмінність загального від часткового. Думаю, що політична корупція – це один із проявів загальної корупції. І розмежовувати, можливо, потрібно лише для того, щоб дослідити це явище, оскільки воно має

певні особливості. Я погоджуюсь з думкою професора М.Мельника, який вважає, що політична корупція – це просто верхівка айсберга. Тобто це найвищий рівень, “апофеоз”, якого досягає загальна корупція.

Наша дискусія свідчить, що поняття корупції в нашому законодавстві і в нашій свідомості є досить розмитим. Немає меж, ми не можемо визначити, де починається корупція, де вона закінчується. Про це свідчать і результати соціологічних опитувань. Громадяни вважають, що це й дільничний міліціонер, який відбирає цигарки в людей, що ними незаконно торгують, й те, що відбувається у вищих ешелонах влади.

З цього приводу я хотів би звернутися до позитивного досвіду Німеччини, де проблеми корупції досить успішно долаються, оскільки зусилля відповідних органів зосереджені на протидії їй саме в тих сферах діяльності, які називають хабаромісткими. Тобто там чітко визначено, що є корупція. І держава зосереджує зусилля саме на цих основних напрямках. Тобто у принципі напрошується висновок, що політична корупція – це саме те, проти чого потрібно спрямувати зусилля, а все решта, очевидно, потребує уваги, але недоцільно пов’язувати політичну корупцію і порівнювати політичну корупцію з загальною.

Щодо політичної волі. Досліджуючи проблему корупції, ми з колегами звернули увагу на виборчі програми кандидатів на пост Президента України. У більшості з них – загальні фрази. Є, правда, й досить цікаві речі. Один кандидат пропонує повернутися до смертної кари, цитую: “Не виправдав довіри – до в’язниці з конфіскацією майна. Не допомогло – смертна кара”...

Тут згадувалася особа, яка з підробленими документами про освіту займала посаду заступника голови СБУ. Закон відводить два місяці на розслідування кримінальної справи, за справою згаданої особи матеріали до суду можна передати, у принципі, протягом місяця, а то й тижня. Проте, минуло вже набагато більше часу, а матеріалів немає. Це з приводу навіть не політичної волі, а звичайного виконання закону органами, спеціально для цього призначеними...

Пропозиція одна: потрібно на законодавчому рівні чітко визначити, що таке корупція. Обмежити це поняття, не розмивати – і всі сили спрямувати на протидію їй в цих так званих хабаромістких функціях держави. ■

РЕАЛЬНА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ МОЖЛИВА ЛИШЕ ЗА УМОВИ ДІЙСНОЇ, А НЕ ВДАВАНОЇ ПОЛІТИЧНОЇ ВОЛІ



Григорій УСАТИЙ,
заступник завідувача
відділу стратегій розвитку
громадянського суспільства
та протидії корупції
Національного інституту
стратегічних досліджень

Слід насамперед зрозуміти, що корупція – не те явище, яке можна подолати, його можна лише мінімізувати. Для цього потрібно насамперед чітко визначитись з поняттями. І я підтримую ту точку зору,

згідно з якою розділяти політичну корупцію і корупцію як правові категорії не варто, треба спинитися на єдиному визначенні.

Тут висловлювалася й досить нетривіальна теза про “корисність” корупції, оскільки вона діє як “олія” в шестернях механізму. Але ця “олія” діє до тих пір, поки не досягає критичної маси. Це як ситуація на дорогах: коли почали гинути не лише звичайні люди, але й діти можновладців – тоді зрозуміли, що від ДТП ніхто не застрахований, і почали підвищувати штрафи. Так само ніхто не застрахований від корупції. Будь-який корупціонер сам стане колись жертвою корупційних посягань. Або змушений буде платити в суді не за незаконне, а за *законне* рішення. Накопичення корупції до “критичної маси” стане стимулом до її обмеження навіть для тих осіб, які сьогодні є учасниками корупційних схем.

Але чекати цього не варто. Протидіяти корупції слід сьогодні. Насамперед шляхом створення механізмів виконання чинних законів і безумовного їх дотримання, а не саботування. Однак, як тут уже говорилося, реальна протидія корупції можлива лише за умови дійсної, а не вдовоної політичної волі. Думаю, громадяни будуть вдячні будь-якому політику, який візьме на себе цю місію. ■

ТРЕБА ЗРОБИТИ ТАК, ЩОБ РИЗИКИ КОРУПЦІЇ БУЛИ ВИЩИМИ, НІЖ ДОХОДИ ВІД НЕЇ



Роман ШЛАПАК,
керівник проекту “Підтримка
належного урядування:
проект протидії корупції в
Україні – UPAC”

На мою думку, юридичне визначення політичної корупції давати не потрібно. Визначення корупції як такої є в рамковому законі антикорупційного пакету. Водночас, безперечно, потрібно досліджувати корупцію у площинах економічній, соціальній – і політичній. Корупція у політичній сфері насправді дуже дорога та неефективна з точки зору публічного інтересу. Думаю, суспільство дуже чітко це усвідомлює, що, до речі, відбивається в закликах (у т.ч. досить радикальних) багатьох політичних партій. Гасла про викорінювання корупції – це віддзеркалення певних суспільних настроїв, які свідчать про те, що суспільство втомилось від життя в постійній невизначеності, “смути”. Правила політичного життя невинормовані. Публічна і приватна сфери чітко не розмежовані. Дуже серйозно постало питання делегітимізації влади, фактично, її корозію. Втомлені і суспільство, і влада...

Що стосується політичної корупції. Я вважаю, що тут одне з центральних питань – це питання фінансування політичних партій і виборчих кампаній. Для унормування цих питань існують міжнародні стандарти, зокрема й Ради Європи. З їх урахуванням Уряд прийняв загальні правила попередження корупції у сфері фінансування політичних партій і виборчих кампаній. Зараз розробляється нова антикорупційна стратегія (очікується, що вона буде прийнята Урядом 9 грудня), проте в її проекті окремо про попередження політичної корупції не йшлося.

Фахова дискусія, 27 листопада 2009р.



Щодо пропозицій, які тут висувалися. Безперечно, потрібна демократизація політичного життя, зокрема політичних партій, потрібне дотримання ними принципів прозорості та підконтрольності. Слід забезпечити безумовне виконання законодавства щодо фінансування політичних партій. Потрібні також і санкції – ефективні, адекватні й дієві. Вкрай необхідним є законодавче унормування державних закупівель, оскільки ризики корупції в цій сфері досить високі

Дуже важливим є реформування судової системи. А також системи публічної адміністрації загалом – це те питання, яке недостатньо обговорюється. Тим часом, якщо будь-яка політична сила прийде до влади, вона не зможе реалізувати свої гасла, не маючи публічної адміністрації, тобто такої адміністрації, яка працює в інтересах суспільства. Відповідно, потрібне розмежування політичної та адміністративної сфер, розмежування посад політичних і функціональних.

У частині реформування публічної адміністрації дуже важливим є прийняття закону, який би детально регулював питання конфлікту інтересів. Відповідний законопроект є у Парламенті, як і законопроект щодо фінансового контролю публічної служби. Ми дуже сподіваємося, що вони будуть розглянуті найближчим часом. І, звичайно, головним є забезпечення дотримання законів – і чинних, і тих, що готуються до розгляду. Потрібно запроваджувати відповідні механізми, використовуючи максимально позитивний міжнародний досвід.

На завершення. На одному з антикорупційних заходів хтось із журналістів сказав, що корупція – найбільш вигідний і найбільш ризикований вид бізнесу. У нас сьогодні, на жаль, корупція є найменш ризикованим і найбільш вигідним видом бізнесу для публічних службовців, у т.ч. тих, які виконують політичні функції. Отже, треба зробити так, щоб цей бізнес був ризикованим, і його ризики перевищували зиски. ■