

Армаш Н. О.,  
доктор юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри конституційного,  
міжнародного та адміністративного права  
Класичного приватного університету

## ПЕРЕДУМОВИ ТА НАСЛІДКИ ВИНИКНЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

**Анотація.** В статті дається визначення та аналізується сутність політичної корупції. Знаходяться шляхи та напрями підвищення ефективності боротьби з проявами політичної корупції серед державних політичних діячів. В результаті дослідження пропонуються конкретні зміни до законодавства України та прийняття нового Закону України «Про публічну службу».

**Ключові слова:** державні політичні діячі, посада, ефективність, корупція, публічна служба.

**Постановка проблеми.** Корупція залишається однією із найнебезпечніших загроз основам демократії, стану захищеноності прав людини, гарантуванню правопорядку, чесності та соціальної справедливості, вона перешкоджає економічному розвиткові та загрожує належному й справедливому функціонуванню країни, має негативні іміджеві наслідки для громадян, підприємств, установ, організацій і держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Антикорупційними розробками займались представники різних галузей права – адміністративного, кримінального, конституційного. Серед вчених:

В. Б. Авер'янова, С. Д. Дубенко, О. Г. Кальмана, І. Б. Коліушка, М. І. Мельник, Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка, С. В. Петкова та багато інших науковців. В їхніх працях проведено велику роботу щодо пошуку ефективних механізмів попередження та боротьби з проявами корупції серед чиновництва. Проте зловживання владою серед чиновників, наділених політичними повноваженнями, потребують особливого підходу, про що ми і поговоримо у даній статті.

**Виклад основного матеріалу.** Нечітко визначена відповіальність на законодавчому рівні, недоліки законодавства, нечітко сформульовані правила дають можливість для привласнення матеріальних цінностей, що належать суспільству. До того ж недостатній розвиток та оформленість громадянського суспільства: громадських організацій, політичних партій, груп, що представляють різні інтереси, означає відсутність важливої сили, яка здатна врівноважити державну владу. У цьому контексті також варто наголосити на низькому рівні політичної культури суспільства, невідповідність його оголошенню демократичному ладу [1, с. 73].

Передумови, форми та способи вчинення корупційних правопорушень державними службовцями та відповіальність за них детально розкрита в науковій літературі [2, с. 368]. А ось державні політичні діячі мають в своєму арсеналі досить суттєвий обсяг державно-владних повноважень, що є сприятливим середовищем для різних зловживань. Наприклад, досліджені нами в попередньому розділі дискусійні повноваження, незважаючи на їх невід'ємність від статусу державних політичних діячів за умови порушення меж дискусії, провокують появу особливого виду корупції – політичної корупції. У літературі існують багато визначень такого явища, як політична корупція.

«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» [3, с. 67]. «Політична корупція – це особлива форма боротьби за владу, в якій перемагають не політичні інтереси всіх груп суспільства, а багатомільйонні хабарі та інші види підкупу окремих політиків і партій. Політична корупція дозволяє конвертувати владу в капітал, а капітал – знову у владу» [4]. «До політичної корупції відносяться дії, що пов'язані з політичною сферою: виборчий процес, законотворчий, приватизаційний, бюджетний. Визначення та характеристика політичної корупції єдині в тому, що це явище притаманне всім державам світу і є невід'ємним атрибутом публічної влади. Володіння адміністративною владою є водночас можливістю для зловживання нею в будь-якій формі» [1, с. 72].

Нормативна база державно-правових відносин має на увазі чітке співвідношення засобів політичного адміністрування з його стратегічними й тактичними цілями. Корозайність у цьому процесі виявляється в тому, що при використанні нормативно закріплених засобів суб'єктами владарювання починають переслідуватися не передбачені законом цілі. Саме в деформації цілепокладання й мотиваційних зasad політичної діяльності виявляється девіація, тобто, відхилення від існуючих норм. А те, що це сама девіація, а не «коректування поставлених завдань відповідно до вимог моменту», свідчить той факт, що завуальовані під гарні демократичні гасла цілі при уважному дослідженні є корисливими й дискредитуючими саму ідею демократії [5].

Необхідно зазначити, що до суб'єктів політичної корупції (в юридичному сенсі) можна віднести тільки тих осіб, серед повноважень яких є вироблення та реалізація державної політики в різних сферах народного господарства. У зв'язку із цим не можна погодитися з існуючою позицією заражування до цієї категорії суб'єктів тих осіб, які «причетні» [3, с. 69] до вироблення та здійснення державної політики. Дійсно, «Словник української мови» дає таке визначення цього слова: «**Причетний**, *a, e, do kogo – чого, rіdше – кому, чому*. Який має безпосереднє відношення до якої-небудь справи або до когось. Людина, яка має безпосереднє відношення до якої-небудь справи або до когось» [6, с. 97]. Складається враження, що використання цього слова при кваліфікації діянь «політичних корупціонерів» повністю забезпечує потребу правоохоронних органів у юридичному критерії при оцінюванні дій публічних службовців. Проте виникає невідповідання розширення кола суб'єктів політичної корупції за рахунок осіб, які хоч і причетні до вироблення політики держави, але не напряму (шляхом прийняття владних рішень, вчинення юридично значущих дій), а побіжно (шляхом внесення подань, голосування тощо). Так з'являється обґрунтування досить широкого суб'єктного складу: «На загальнодержавному рівні – це, насамперед, державні та політичні діячі, якими 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 другої категорій (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 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» [7, с. 67]. На нашу думку, вже в самій наведений аргументації закладений певний дуалізм розуміння політичної корупції: з одного боку йдеться про осіб, які уповноважені виробляти державну політику, з іншого – про осіб, котрі її реалізують. Такий підхід унеможлилює конкретизацію в питанні розмежування політичної та неполітичної (адміністративної, звичайної) корупції. Оскільки при цьому до кола осіб, що реалізують державну політику, можна за певних умов віднести майже всіх публічних службовців (разом зі службовцями органів місцевого самоврядування) та ще частину посадових осіб приватного права за рахунок виконання ними делегованих повноважень органів державної влади та дій адміністративних договорів.

Погоджуючись у цілому з висновком про те, що «такий (політичний) статус зазначених осіб априорі надає скосним ними корупційним діянням політичного характеру, навіть якщо вони вчиняються винятково з особистих (не політичних) мотивів» – ми не можемо погодитись із використанням мотиваційного моменту в контексті подальших авторських досліджень. Так, зазначається, що «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» [7, с. 67]. На наш погляд, вести мову про мотив вчинення корупційних діянь у цьому випадку є недоцільним. Для усіх корупційних діянь, незалежно від суб'єкта, об'єктивної чи суб'єктивної сторони відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р. № 3206-VI, мотив є факультативною ознакою складу правопорушення і в усіх випадках він буде єдиний – корисливий.

Обов'язковою ознакою об'єктивної сторони є мета, яку вказаний Закон визначає, як «одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в частині першій статті 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним osobам з метою схилити цю особу до противправного використання наданих

й службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей» [8]. У будь-якому випадку політичність ані мети, ані мотиву для кваліфікації діянь не мають жодного значення. А ось що дійсно має значення, так це те, на що направлена протиправне діяння – об'єкт правопорушення. І якщо родовим об'єктом корупційних діянь має виступати державний лад, то безпосереднім об'єктом політичної корупції є політика держави у відповідній сфері.

Вважаємо за доцільне зараховувати до кола суб'єктів політичної корупції осіб, які мають статус державного політичного діяча відповідно до чинного законодавства, або є такими за змістом займаної ними посади. Тим паче, що логіка законодавця збігається з нашою теорією, оскільки в загадному нами Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» окремим пунктом виділені особи, які переважно більшістю відповідають загальним характеристикам державного політичного діяча: «а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим» [8]. Звичайно, деякі позиції виходять за межі статусу державного політичного діяча (наприклад, Президент України, Генеральний прокурор України), оскільки наміром законодавця не охоплювалось відмежування суб'єктів саме за ознакою наявності чи відсутності такого статусу, але як основу для визначення поняття «політична корупція» використовувати цей перелік цілком можливо.

Найбільш ґрутовним національним дослідженням проблеми поширення політичної корупції в Україні стали напрацювання аналітиків Центру О. Разумкова. Серед інших цікавих та слушних висновків вчені акцентують увагу на необхідності розмежування політичної та бюрократичної корупції. За їх позицією, «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»), а 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» [9].

Безумовно, характеристика посади залишає свій відбиток не тільки на адміністративно-правовому статусі особи, але й на її професійних можливостях. Не можна навіть уявно зіставити можливості міністра та рядового спеціаліста того ж міністерства. І тут виникає аналогія із передумовами розмежування адміністративних і політичних посад в Уряді. Таке розмежування спрямоване на підвищення ефективності діяльності органів державної влади, деполітизацію державної служби і, в кінцевому рахунку, підпорядкування інтересів держави інтересам її громадян. Але чи могли наміри науковців спровокувати появу політичної корупції як явища? Адже найбільший відсоток і реальна можливість вчинити політичні корупційні дії не у представницьких ор-

ганах, а саме в уряді, де сконцентровані майже всі реальні важелі впливу в державі. Проте науковці не мають стосунку до появи такого деструктивного явища в нашій державі, та й сам принцип розмежування політичних та адміністративних посад є скоріше чинником, що має гальмувати поширення корупції. Проблема нежиттєздатності сучасних антикорупційних теорій криється у набагато глибшій проблемі визначення юридичної відповідальності суб'єктів владних повноважень.

Для більш повної ілюстрації звернемось до запропонованих аналітиками центру О. Разумкова аспектів відмежування політичної та бюрократичної корупції:

- **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** (першому випадку – це громадяни, які мають право голосу, органи, уповноважені застосовувати механізми політичної відповідальності згідно з Конституцією, у другому – правоохоронні органи та суди).

Усі три аспекти безумовно пов'язують політичну корупцію із політичним проступком і політичною відповідальністю (морально-політична відповідальність, політичні санкції, суб'єкти застосування механізму політичної відповідальності), а бюрократичну корупцію з відповідальністю юридичною (кримінальною, адміністративною чи дисциплінарною, через правоохоронні органи та суди, у передбаченому законодавством порядку притягнення до відповідальності).

Ще одним підтвердження такого висновку є теза аналітиків про те, що «політична корупція відрізняється від бюрократичної насамперед тим, що політично корупційні дії **можуть не бути правопорушеннями**, а політична корупція охоплює ширше коло діянь, ніж бюрократична». Резюючи вказане в доповіді, дається визначення політичної корупції – це нелегітимне використання учасниками політичного процесу та носіями публічної влади їх можливостей і повноважень з метою отримання особистих або 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 [9].

Більш категоричним у своєму висновку є Д. Б. Клименко. Він зазначає, що «оскільки для політичної корупції здебільшого характерним є намагання суб'єктів надати своїм корупційним діям легітимності, шляхом їх формального узаконення, у визначення політичної корупції не можна вжити поняття «незаконні дії». Виходячи із цього, автор дає власне визначення політичної корупції – це «отримання або надання суб'єктом політичної системи матеріальної чи нематеріальної винагороди (або обіцянка такої винагороди), маніпулювання чинним законодавством, використання особою наданих їй державно-владних повноважень або інші непередбачені законодавством діяння з метою здійснення цілеспрямованого впливу на процеси формування та реалізації політики у власних корисливих цілях» [10, с. 64].

**Висновки.** Послідовність у визначенні юридичних термінів вимагає встановлення зв'язку поняття «політична корупція» з поняттям «державний політичний діяч», оскільки саме в такий спосіб є можливим індивідуалізувати відповідальність цієї специфічної категорії публічних службовців за корупційні

правопорушення. *Політична корупція* – це одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе або інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, наділений публічними державно-владними повноваженнями в сфері вироблення державної політики, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до противправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей.

### Література:

1. Дерега В. В. Політична корупція: визначення та особливості / В. В. Дерега // Наукові праці. Серія «Політологія», 2009. – Том 110. – Випуск 97. – С. 73.
2. Настюк В. Я. Корупція, відповідальність, компроміс: адміністративні та кримінально-правові аспекти: [монографія] / В. Я. Настюк, В. В. Белевцева, О. М. Лемешко. – Х. : Право, 2010. – С. 368.
3. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії / М. І. Мельник // Національна безпека і оборона. – № 7. – 2009. – С. 67.
4. Міщенко С. Політична корупція: український діагноз. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.intellect.org.ua/index.php?lang=u&material\\_id=43704&theme\\_id=7223](http://www.intellect.org.ua/index.php?lang=u&material_id=43704&theme_id=7223).
5. Чуклинов А. Е. Административный ресурс как специфическая форма политической коррупции: специализированный учебный курс / Под ред. доц. Е. В. Кобзевой. – Саратов: Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции, 2004. – 50 с.
6. Словник української мови / За заг.ред. І. Білодіда. – Т. 8. – Київ: «Наукова думка», 1977. – С. 97.
7. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії / М. І. Мельник // Національна безпека і оборона. – № 7. – 2009. – С. 67-68.
8. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України № 32060-VI від 07.04.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
9. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії / Інформаційно-аналітичні матеріали до фахової дискусії «Політична корупція в Україні: стан, чинники, засоби протидії» 27 листопада 2009 р. – К. : Центр Разумкова, 2009. – 90 с.
10. Клименко Д. Б. Політична корупція в державному управлінні: наукові дефініції / Д. Б. Клименко // Демократичне врядування. Науковий вісник. – 2010. – Вип. 5. – С. 64.

### Армаш Н. А. Предпосылки и последствия возникновения политической коррупции в Украине

**Аннотация.** В статье дается определение и анализируется сущность политической коррупции. Находятся пути и направления повышения эффективности борьбы с проявлениями политической коррупции среди государственных политических деятелей. В результате исследования предлагаются конкретные изменения в законодательство Украины и принятия нового Закона Украины «О публичной службе».

**Ключевые слова:** государственные политические деятели, должность, эффективность, коррупция, публичная служба.

### Armash N. Background and consequences of origin of political corruption in Ukraine

**Summary.** The paper defines and analyzes the essence of political corruption. It provides ways and means to increase effectiveness of combating cases of political corruption among state politicians. The study proposed specific changes to the laws of Ukraine and adoption of the new Law of Ukraine “On Public Service”.

**Key words:** government politicians, position, effectiveness, corruption, public service.