

Парламентаризм – протидія політичній корупції: аналіз основних аспектів в Україні та Білорусі

Л.І. Баликіна

асистент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права, Університет економіки та права «КРОК»

У статті подано характеристику та компаративістський аналіз такого негативного явища як політична корупція в Україні та Білорусі. Запропоновано способи боротьби та протидії корупції через призму інституту парламентаризму.

Ключові слова: парламентаризм, корупція, політична корупція, Верховна Рада України, Національні збори Республіки Білорусь.

В статті представлена характеристика і компаративістський аналіз такого негативного явлення як політична корупція в Україні та Білорусі. Предложені способи боротьби і противодействія корупції через призму інституту парламентаризму.

Ключевые слова: парламентаризм, коррупция, политическая коррупция, Верховная Рада Украины, Национальное собрание Республики Беларусь.

The article characterizes and makes comparative analysis of such negative phenomena as political corruption in Ukraine and Belarus. Anti-corruption ways in terms of parliamentarism are suggested.

Key words: parliamentarism, corruption, political corruption, the Verkhovna Rada of Ukraine, the National Assembly of the Republic of Belarus.

Постановка проблеми

Таке негативне явище як корупція існує у державних і приватних структурах із давніх часів історії розвитку людської цивілізації. Однак реалії буття яскраво засвідчують, що деякі держави є більш корумпованими. Водночас, світовий досвід показує, що корупція процвітає саме в країнах, які зазнають серйозних труднощів у економічному, політичному, державотворчому процесах чи є у перехідній стадії розвитку. В Україні та Білорусі, які перебувають на транзитному етапі розвитку, як і всі пострадянські суб'єкти, питання корупції – досить болісне й актуальне.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Автор статті розглядає проблематику запобігання корупції в Україні та Білорусі у зв'язку з актуальністю проблем спільного характеру відповідно до останніх досліджень вітчизняних учених і науковців із Білорусі, а саме: А. Мельникова, Є. Нев-

мержицького, С. Нестерцової, А. Фергюсона та інших.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Небезпека корупції для демократії полягає в тому, що вона ушкоджує не лише державну владу та її механізми, а й суспільство. Досить влучно зазначає А. Фергюсон, у своїй праці «Досвід історії громадянського суспільства», що корупція спотворює не лише можновладців, а й звичайних людей, які стають більш жорстокими, підлими, готовими в будь-яку мить знехтувати правами інших осіб, поставити свої власні інтереси над суспільними, прагнути реалізувати їх за будь-яких умов та будь-якою ціною [1, с. 338]. Сучасні процеси глобалізації та шляхи вирішення проблеми зумовлюють нові дослідження цієї проблеми. Розглядається проблема політичної корупції у порівнянні України та Білорусі.

Формулювання цілей статті

Мета статті – розглянути проблематику

запобігання та протидії політичній корупції в Україні та Білорусі через призму інституту парламентаризму.

Виклад основного матеріалу дослідження

Документальне підтвердження процвітання корупції ми знаходимо в руських літописах XIII ст., де зустрічається термін «хабарництво» (з рос. «мздоимство»), що визначалося як отримання хабара за вчинення певних дій. Перше законодавче обмеження корупційної діяльності на території колишньої Русі було здійснено під час правління Івана III, а його онук Іван IV (Грозний) уперше закріпив покарання за «надмірність у хабарах» у формі смертної кари [2]. У XX ст. Декретом Ради народних комісарів РРФСР «Про хабарництво» від 8 травня 1918 р. було закріплено кримінальну відповідальність за хабарництво [3]. У подальшому відповідальність встановлювалася Кримінальним кодексом РРФСР від 1922, 1926, 1960 років. У зазначених нормативних актах передбачалася відповідальність не лише за отримання хабара, а й за дачу, посередництво та провакацію хабара.

Влучно характеризує це негативне явище білоруський науковець А. Мельник, вказуючи, що корупція подібно іржі роз'їдає довіру народу до влади, створює виправдувальну філософію «підкупу», що сприяє лобіюванню нормативних актів і потуранню подальшому зростанню зловживань [4, с. 3].

Вищевказане засвідчує, що важливим способом протидії корупції є, у першу чергу, забезпечення належної законодавчої бази в країні. Попри те, що в Україні прийнято понад 150 нормативно-правових актів, а в Білорусії – близько 20 з обмеження та локалізації цього негативного явища, на жаль, у силу різних факторів, – це зло досі має благодатний ґрунт і прогресує. Необхідно зазначити, що відповідно до міжнародних даних (Transparency International): Україна за рейтингом – 144, а Білорусь – 123, а Індекс сприйняття корупції зі 100 балів у Білорусі становить 29, а в Україні – 25 [5]. Зазначені дані є незмін-

ними другий рік поспіль. Отже, серед 177 країн цього рейтингу Білорусь розміщується вище України.

Аналізуючи антикорупційне законодавство обох країн, виокремимо основні закони. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» прийнятий Верховною Радою 7 квітня 2011 р., «визначає основні засади запобігання і протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави» [6]. У Білорусі – це Закон Республіки Білорусь «Про боротьбу з корупцією», прийнятий 20 липня 2006 р., що «встановлює правові основи державної політики у сфері боротьби з корупцією, спрямований на захист прав і свобод громадян, громадських інтересів від загроз, що випливають із проявів корупції, забезпечення ефективної діяльності державних органів, інших організацій, державних посадових і приватних до них осіб шляхом попередження, виявлення, припинення правопорушень, що створюють умови для корупції, та корупційних правопорушень, усунення їх наслідків» [7]. Це вже третій антикорупційний закон з моменту утворення суверенної білоруської держави (перші два були прийняті відповідно в 1993 і 1997 рр.). Закон розвинув положення попереднього антикорупційного законодавства, чітко визначив орієнтири попередження явищ корупції, створив правову основу для здійснення єдиної політики держави в боротьбі з нею. У ньому розширено перелік суб'єктів корупційних правопорушень, чітко визначено коло цих правопорушень, встановлено єдину систему державних органів, які здійснюють боротьбу з корупцією, закріплено обмеження для членів сім'ї державних посадових осіб, визначено склад правопорушень, що створюють умови для корупції.

У кримінальних кодексах і кодексах про адміністративні правопорушення закріплено обов'язки та відповідальність керівників органів державної влади та

інших посадових осіб за невиконання завдань по боротьбі з корупцією. В Україні Верховною Радою протягом останніх кількох років було прийнято закони «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 28 листопада 2002 р., «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р., Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р., «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. (набуває чинності 1 січня 2015 р.). У Білорусі важливе значення, крім основного закону, для попередження корупції у сфері державної служби має закон «Про державну службу в Республіці Білорусь» від 14 червня 2003 року. Відповідно в Україні та Білорусі створено необхідні правові механізми для попередження, припинення та виявлення корупційних проявів. На нашу думку, запобігання протидії корупції починається з належного правового поля, тобто прийняття та реалізації законів, які закріплюють ефективний механізм протидії корупції.

Відповідно до аналізу проблематики доцільно звернути увагу на політичну корупцію. Законодавчо не закріплено термін «політична корупція», тому, на нашу думку, важливо зупинитися на його визначенні та тлумаченні. Попри широке застосування цього поняття науковці тлумачать його по-різному. Наприклад, вітчизняний учений Є. Невмержицький зазначає, що «це корумповані форми політичної боротьби кланів, політичних еліт, партій, груп і окремих осіб за владу» [8, с. 124]. Нагомість, дослідник С. Нестерцова вказує, що «політична корупція – це діяння посадової особи держави, яка незаконно й неправомірно використовує свій державний статус для отримання переваг (соціальних, політичних, економічних тощо) для себе або інших осіб у корисливих цілях. Для політичної корупції характерне прагнення її суб'єктів до нарощування свого владного потенціалу, часто без явної матеріальної вигоди» [9]. Досить неординарне, на наш погляд, визначення політичної корупції на парламентських слуханнях

Міжпарламентського союзу 14 листопада 2006 р. дав голова Постійної комісії Ради Республіки Білорусь із міжнародних справ і національної безпеки М.І. Чергінець. Виступаючи в рамках дискусії про боротьбу з корупцією, він виокремив її політичну форму, зазначивши, що це є форма соціального зла, за якої на користь деяких країн посадові особи міжнародних організацій здійснюють дії, що завдають збитку політичним та економічним інтересам держав, які є членами тих самих міжнародних організацій. [10] Отже, однозначного законодавчо закріпленого визначення поняття «політична корупція» ні в Україні, ні в Білорусії наукою не подано. Водночас зазначимо, що політична корупція підкреслює наявність незаконного збагачення саме в державно-політичних колах, а влада та корупція завжди були супутниками. Загальновідомо, що під час попередніх виборів до Верховної Ради України за прохідне місце у парламент сума була до 10 млн. доларів. Про ці факти відкрито дискутували у Верховній Раді, засобах масової інформації, але не більше. Відомі й інші негативні факти, коли «куплявся» перехід із фракції у фракцію. Характерно, що таких негативних фактів політичної корупції в діяльності Національних зборів Республіки Білорусь не зафіксовано.

У будь-якій державі влада породжує політичну корупцію, без можновладців такого загального явища як корупція не існувало б, але, одночасно, політична корупція як соціальна корозія нещадно нищить державні структури, що зумовлює зворотний зв'язок із державною владою, яка весь час прагне знищити її. Саме цей зв'язок виокремив особливий вид корупції – політичної. В Україні під час кримінального правління В. Януковича владні структури використовували корупційні схеми, про які після відомих лютневих подій 2014 р. досить одіозна, znana своєю діяльністю кримінального спрямування особа (колишній голова Федерації роботодавців України), а саме Д. Фірташ, сповідуючи подвійні стандарти, що підтримувалися політично-корупційною владою, наголошував, як добре обізнаний у корупційних

схемах, про шість головних корупційних напрямів: державні закупівлі, податкова служба, митниця, зерно, реєстрація оренди земельних ділянок, надкористування. Наприклад, державні закупівлі, за даними Держстату, заплановані у 2013 р., становили 274,2 млрд. гривень. Відкати у цій сфері в середньому були на рівні 15-50%. Таким чином, «корупційна складова в закупівлях за державні кошти становить від 50 до 137 млрд. грн.» [11]. Як зазначив його заступник Дмитро Олійник: «Ми розуміємо, що саме підприємці часто є об'єктом вимагання хабарів з боку чиновників, але коли бізнесмени відмовляться задовольняти неправомірні вимоги представників влади і вступати з ними в корупційний зговір, корупція як соціальне зло в бізнесі і у державі загалом буде переможена» [11]. Із кримінальної статистики можна зробити висновок, що в Білорусії масштаби таких корупційних схем державно-політичної спрямованості є значно меншими, ніж в Україні. За даними Федерації роботодавців України, «за останні чотири роки, обсяг корупції у національній економіці перевищив 500 млрд. грн., а отже, суспільство й національна економіка були позбавлені необхідних ресурсів для розвитку» [12].

Одним із основних проявів політичної корупції є її вплив на формування владних структур, що позначається на функціонуванні державних органів, зокрема, підготовці та реалізації законодавчої бази, виконанні інших державних рішень. Одним із елементів корупції є таке явище як непотизм, що виявляється в процесі формування владних структур. Непотизм сягає корінням у XV-XVI ст., його тлумачать як «службове заступництво родичами та своїми людьми; кумівство» [13, с. 408]. Так, вітчизняні ЗМІ вказують, що після оголошення результатів виборів до Верховної Ради України 2012 р., склад новоствореного парламенту може увійти до світової історії як «найбільша політична родина» [14]. Звичайно, явище непотизму є і в інших демократичних країнах. Як зазначив доктор історичних наук, професор М. Кірсенко, «це завжди було і завжди буде, в прихованому чи відкритому вигляді. Зга-

даємо, що президент Джордж Буш молодший виграв завдяки тому, що перераховано було вручну голоси в штаті, де губернатором був його брат. В наші часи найближчий приклад це Польща, де прем'єр-міністром був Ярослав Качинський, брат-близнюк президента Леха Качинського. Тобто це трапляється, якщо не зловживати» [15]. У згаданому антикорупційному законі України, є ст. 9 «Обмеження щодо роботи близьких осіб», яка нібито виключає непотизм як один із аспектів політичної корупції. Однак, у цій же статті визначено список виключення осіб, на яких положення цієї норми не поширюються, зокрема це: народні засідателі і присяжні; близькі особи, які безпосередньо підпорядковані один одному у зв'язку з перебуванням кожного з них на виборній посаді; особи, які працюють у сільській місцевості, гірських населених пунктах; особи, які працюють у галузі освіти, науки, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту; інші особи, визначені законом. [6] Отже, за логікою українських парламентарів, які прийняли цей закон, «виборні посади», до яких власне вони й належать, є виключенням, оскільки обираються народом. У такому разі саме електорат має певні причини та мету щодо вибору конкретного кандидата. Однак народні депутати обираються за змішаною виборчою системою, а це означає, що список політичної сили, яка проходить до парламенту, формує вона сама. Виборці списки партій інколи навіть не знають, тому що вони не оприлюднюються. Тому під питанням є ефективність роботи такої Верховної Ради, до речі, це негативне явище існує і в інших державних органах влади.

Порівнюючи вказані аспекти з Білоруссю, зазначимо, що після проведення виборів 2012 р. до Палати представників Національних зборів оновився майже весь її склад, із попереднього скликання залишився лише 21 депутат (усього їх – 110) [16].

Такі химерні форми непотизму в найвищих органах влади, ще й у такому обсязі спостерігаються в країнах із перехідними політичними процесами. Політичну ко-

рупцію в парламенті в період новітньої історії України: незалежної, демократичної, соціальної та правової, – можна частково сприйняти як рудименти часів Радянського Союзу. Однак істинні причини є значно глибшими та потребують більш широких досліджень і пояснень. Зазначивши про ситуацію в Республіці Білорусь, вбачаємо, що історичний радянський спадок і витоки сучасної політики не є виправданням для владних структур.

Постає запитання про те, якими засобами запобігати та протидіяти політичній корупції.

На сьогодні, на нашу думку, на теренах України корупція розповсюджується та увійшла до політичної сфери надто глибоко. Однак цю тенденцію можна докорінно змінити, і основним важелем у протидії політичній корупції повинна стати Верховна Рада.

Наведемо окремі дані про дію антикорупційного законодавства на практиці. Відповідно до «Звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 році» Міністерства юстиції України наголосимо на певних статистичних даних про кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності по Україні: «зокрема, за закінченими провадженнями викрито 104 злочини, пов'язані з прийняттям пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою. Загалом органами внутрішніх справ зареєстровано 9770 кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності, з них 1594 факти одержання неправомірної вигоди, учинені службовими особами органів влади та управління (821) й контролюючих органів (630). Загальна сума одержаної неправомірної вигоди склала 89,1 млн. грн., середня – 75, 8 тис. грн., при цьому найбільший минулорічний факт одержання неправомірної вигоди серед високопосадовців задокументовано в Одеській області» [17].

Натомість у Республіці Білорусь зміни і доповнення, внесені у квітні 2012 р. в закон «Про боротьбу з корупцією», закріпили, що до категорії державних посадовців

віднесено також осіб, що обіймають посади в недержавних організаціях, у статутному фонді яких частка державної власності становить не менше 50%. Водночас зазначеним законом введено правовий інститут «конфлікт інтересів», врегульовано порядок його попередження і дозволу. Однак правоохоронні органами повсюдно встановлюють факти недотримання цього порядку. Як зазначає Генеральна прокуратура Республіки Білорусь, нерідко на місцях до планів роботи з протидії корупції включають шаблонні заходи, які мають загальний, поверхневий характер, що не дає змоги досягти позитивних результатів у антикорупційній діяльності [18].

Корупція підриває демократичні засади і правопорядок, обмежує конституційні права та інтереси громадян, дискредитує діяльність державного апарату, перекидає принципи законності. Тому з нею повинна вестися безкомпромісна боротьба. Як зазначав О.Г. Лукашенко, «якщо дивитися на подібний розвиток подій кризь пальці або обмежуватися тільки моральми, то люди взагалі перестануть вірити владі. І та стабільність, яку ми з величезними зусиллями вибудовували в найскладніших умовах і якою так пишаємося, може відразу впасти» [19, с. 2].

За підсумками проведення в I кварталі 2013 р. у Білорусі 158 перевірок виконання антикорупційного законодавства прокурорами порушено 41 кримінальну справу, відповідним керівникам внесено 124 подання про усунення порушень норм законодавства про боротьбу з корупцією, винесено 104 приписи та 51 протест. Посадовцям оголошено 225 офіційних попереджень, до адміністративної та дисциплінарної відповідальності притягнуто відповідно 64 і 207 посадовців, у тому числі 5 із них звільнено із займаних посад. На вимогу прокурорів відшкодований збиток становить понад 316 млн. рублів [18].

Таким чином, на нашу думку, поширеність у державних органах та інших організаціях корупційних проявів обумовлена в цілому неякісним виконанням покладених на них функцій по боротьбі з корупцією, неефективним керівництвом у

цій сфері, відсутністю належної системи контролю за діяльністю підпорядкованих посадовців, істотними недоліками в організаційному та кадровому забезпеченні роботи підвідомчих організацій. Одним із засобів урегулювання зазначених проблем, на нашу думку, є належне правове забезпечення.

Висновки

Отже, перед Україною та Білоруссю ще довгий шлях до становлення демократичних принципів, однак наближення до поставлених цілей відбувається впевненими кроками.

З огляду на останні події Євромайдану, анексію Росією Криму, антитерористичну операцію було зроблено крок назад. Україна наразі знаходиться в перехідному стані: відбувається не просто модернізація, а корінний перелом суспільних, державних і економічних засад. Цей процес супроводжується розкладанням моральних цінностей, що сприяє корупції. Натомість у Білорусії є певна стабільність, що зумовлює впевнений процес розвитку та руху вперед. На нашу думку, демократичні принципи та парламентаризм нині мають більш сприятливі умови для становлення в Республіці Білорусь.

Література

1. Фергюсон А. Опыт истории гражданского общества / А. Фергюсон, И. И. Мюрберг, М. А. Абрамов. – М. : РОССПЭН, 2000. – 391 с.
2. Борьба с коррупцией в Беларуси (Материал в помощь докладчикам) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://schuchin.grodno-region.by/dfiles/000346_795625_janvar.doc
3. Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 08.05.1918 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.alppp.ru/law/ugolovnoe-pravo--ispolnenie-nakazaniy/17/dekret-snk-rsfsr-ot-08-05-14>. Мельников А. П. О борьбе с коррупцией в Республике Беларусь на современном этапе / А. П. Мельников // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789.pdf>. – Назва з екрана. – 6 с.
5. Transparency International. Ukraine // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ti-ukraine.org>
6. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – С. 1750.
7. Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» от 20 июля 2006 г. № 164-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2006. – № 122. – С. 91-101.
8. Невмержицкий С. Политична корупція : сутність, зміст, механізми протидії / С. Невмержицкий // Право України. Юридичний журнал. – № 7. – 2008. – С. 123-130.
9. Нестерцова С. М. Политична корупція / С. М. Нестерцова // Нововоронцовське районне управління юстиції Херсонської області // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://povovoronzovka.just.ks.ua/>
10. Парламентарии обсудили проблему борьбы с коррупцией // Национальное собрание Республики Беларусь. Совет Республики : официальный сайт // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.sovrep.gov.by/index.php/478.2700...0.0.0.html>
11. У Фірташа розповіли про масштаби корупції при Януковичі // Українська правда: економічна правда від 26 лютого 2014 р. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.erpravda.com.ua/news/2014/02/26/422453/>. – Назва з екрана.
12. Самаєва Ю. Борьба з корупцією : на догоду МВФ? / Ю. Самаєва // ZN,UA «Дзеркало тижня. Україна» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/borotba-z-korupciyeu-na-dogodu-mvf-.html>
13. Современный словарь иностранных слов : Ок. 20 000 слов. – М. : Рус. яз., 1992. – 740 с.
14. Підсумки виборів-2012 : Родинні зв'язки депутатів ВР VII скликання // РБК-Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rbc.ua/ukr/vyboru-articles/show/itogi-vyborov-2012-rodstvennyye-svyazi-v-vr-vii-sozyva-21112012174900>
15. У Верховній Раді п'ята частина новообраних депутатів – брати, свати та родичі // UBR [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://ubr.ua/uk/tv/novyny/u-verhovni-rad-piata-chastina-novoobranih-deputatv-brati-svati-ta-rodich-178636>

16. Среди депутатов нового парламента больше всего представителей власти // Интернет-портал naviny.by [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://naviny.by/rubrics/elections/2012/09/24/ic_news_623_402133/

17. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 році // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/section/421>

18. Генеральная прокуратура предлагает активизировать борьбу с коррупцией // Генеральная прокуратура Республики Беларусь : официальный сайт // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.prokuratura.gov.by/main.aspx?guid=95851>

19. Лукашенко А. Г. Антикоррупционная атмосфера. Заключительное слово Президента на совещании, посвященном вопросам борьбы с коррупцией / А. Г. Лукашенко // Советская Белоруссия. – 2008. – 14 ноября. – С. 1-3.