

# ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ: УКРАЇНСЬКИЙ ВИМІР



**I. O. Кресіна**

доктор політичних наук, професор,  
завідувач відділу правових проблем політології  
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького  
НАН України, член-кореспондент  
Національної академії правових наук України



**I. V. Кушнар'ов**

доктор політичних наук

В останні роки в Україні активно конструюється матриця антикорупційної політики, а терміни «протидія корупції», «запобігання корупції» стали трендами політико-правового дискурсу. Це стало реакцією на ситуацію, коли упродовж усіх років незалежності політична корупція була більшою чи меншою мірою атрибутом діяльності політичних акторів. Таке протиправне явище, безумовно, є перешкодою для демократичної еволюції нашої державності. Політична корупція з девіантної поведінки поступово стала нормою стосунків у державних і політичних колах. За роки незалежності в системі української влади утворювалися різноманітні ієрархічні корупційні піраміди та замкнені корупційні цикли. Живильним ґрунтом політичної корупції часто виступала діяль-

ність потужних фінансово-промислових груп та структур тіньової економіки, які мають достатні ресурси для тіньового фінансування політики і впливу на владу.

Попри декларовану пріоритетність антикорупційної політики для нашої держави корупційна компонента політичної системи залишається серйозною проблемою забезпечення національної безпеки. В Україні, схоже, відбувається ціннісне протистояння між, так би мовити, антикультурою корупції та культурою антикорупції. Нині в нашій державі відсутнє нормативно врегульоване визначення політичної корупції, але в політико-правовому дискурсі увиразнені численні інтерпретації цього поняття. Політична корупція характеризується як: прояв тіньової, неформальної політики, латентна політика; підривний

механізм, який посягає на стабільність будь-якої інституційної системи; загроза національній безпеці держави, позаяк зумовлює неформальну інституціалізацію, подальшу деградацію державних інститутів; практика, спрямована на звуження публічного простору, ускладнення циркуляції еліт і монополізацію політичного ринку; стійкий тип рентозорієнтованої опортуністичної поведінки політичних акторів, спрямованої на реалізацію владних інтересів і набуття певної користі від участі у політичному процесі; комплекс неформальних норм, які структурують, обумовлюють дії політичних акторів і суперечать колективним ідеалам, цілям, увиразненим у формальних інститутах; закритий від громадськості вид політичних практик у непублічному полі комунікації; неформальний інститут,

який зумовлює заміщення формальних інститутів неформальною інституціоналізацією тощо.

#### Основний виклад матеріалу.

До широкого політичного лексикону термін «політична корупція» увійшов в Україні ще у 2006-2009 роках [8, с. 3]. Втім на законодавчому рівні це поняття не визначене й досі, що призводить до розмитості визначення її суб'єктів, видів протиправних дій тощо. На наше переконання, політична корупція є деструктивним різновидом неформальних інститутів підривного партикулярного характеру, який зумовлює неправомірне використання суб'єктами політичного процесу з корисливих мотивів ресурсів влади у позасупільних інтересах, приватизацію публічних ресурсів за умов слабкості формальних і конструктивних неформальних інститутів.

Питання про критерії віднесення певних осіб до суб'єктів політичної корупції, відмежування їх від суб'єктів інших видів корупції (наприклад, бюрократичної) залишається дискусійним, насамперед через нормативно-правову неврегульованість концепта «політична корупція». Очевидно, що суб'єктами політичної корупції можуть виступати як індивідуальні, так і колективні актори, які спрямовують свою протиправну ініціативу, заохочувачу корисливим мотивом, на руйнування державного ладу, підривної національної безпеки: від глави держави до пересічного виборця.

Традиційно розуміння політичної корупції зводиться до доволі звуженої кількості протиправних дій, наприклад, продаж місць у виборчих списках чи продаж свого голосу народними обранцями за якусь законодавчу ініціативу, порушення порядку фінансування політичної партії тощо. Водночас є чимало інших дій у політиці, які можуть кваліфікуватися як корупційні. Відтак ми можемо констатувати, що політично-ко-

рупційна система увиразнює великий спектр протиправних дій і проявів бездіяльності, спрямованих на нелегітимне використання учасниками політичного процесу та носіями публічної влади їх можливостей і повноважень з метою отримання особистих чи групових вигод. Цю систему, на нашу думку, утворюють такі різновиди політичної корупції:

- партійна корупція (порушення порядку фінансування; прийняття партійних рішень в обхід механізмів внутрішньопартійної демократії; створення «партій на продаж»; фактичний продаж місць у потенційно прохідній частині партійного списку; використання «підставних донорів» для обходу лімітів на пожертви партіям тощо);

- електоральна корупція (порушення правил надходжень до виборчих фондів; підкуп виборців і членів виборчих комісій; застосування адміністративного ресурсу в інтересах окремих суб'єктів виборчого процесу тощо);

- лобістська корупція (непрозоре, тіньове просування насамперед у законодавчому та виконавчому органах державної влади інтересів зацікавлених осіб за винагороду чи з іншої мотивації);

- представницька корупція (зміна депутатом парламентської фракції з корисливих мотивів та інші дії у площині політичної етики);

- клієнтсько-патронажна корупція (використання державних ресурсів задля просування інтересів певних індивідуальних чи колективних акторів, непотизм; дії, пов'язані з наявністю конфлікту інтересів тощо);

- судова корупція (виконання судовими органами політичного замовлення; тиск на судові інстанції суб'єктів політики з метою забезпечення певних рішень суду).

Названі групи не охоплюють усі можливі варіації політично-корупційних дій, а є лише нашою автор-

ською спробою окреслення їх основних напрямів.

Масштабність політичної корупції в Україні неминуче зумовлює пошук шляхів запобігання таким деструктивним практикам у політиці. Найперше йдеться про цілісний механізм як систему способів протидії проявам політичної корупції у таких сферах, як партійне фінансування, виборча кампанія, лобювання тощо. Одним із перших важливих кроків України вперед стало запровадження державного фінансування політичних партій і процедури контролю за їх фінансовими та іншими матеріальними активами (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8.10.2015 р.). Такий нормативно-правовий механізм покликаний нівелювати вплив олігархічних груп на формування партійних списків, коли залежність політичних партій від приватних інвесторів перетворювала ці партії, за слухним означенням С. Кустової [2, с. 106], на «античні клієнтели», які виключно обслуговують інтереси спонсора.

Одночасно зі згаданим закріпленням державної підтримки в Україні унормовано питання фінансової звітності партій. Це уможливило доступ до інформації про фінансовий стан, матеріальні активи усіх (не лише парламентських) політичних партій, про їхніх основних спонсорів. Урегульовано питання відповідальності за порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, державного фінансування статутної діяльності політичної партії, фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборчої агітації або агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму; унормовуються питання подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати

та зобов'язання фінансового характеру. Частиною такого механізму є визначення, зокрема, максимального розміру внеску на підтримку партії від громадянина України упродовж одного року.

Складовою антикорупційного механізму також є вимога проведення аудиту: внутрішнього (для усіх партій) та зовнішнього (для учасників виборів і партій, які отримують державне фінансування). Для запобігання можливим зловживанням партія має право укласти договір на проведення аудиту з однією і тією ж аудиторською фірмою не більш як три роки поспіль. Передбачене щоквартальне оприлюднення звітів партією на своєму сайті на доповнення, звітування перед Національним агентством з питань запобігання корупції (звіт оприлюднюється також на сайті Агентства). Відзначимо, що у складі Національного агентства з питань запобігання корупції функціонує підрозділ – Департамент з питань запобігання політичній корупції.

Отже, з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» розпочалася реформа прозорості та підзвітності фінансів політичних партій. Але це охопило лише окремі корупційні прояви у політиці. Навіть у межах партій, яким приділено найбільше уваги, залишилося багато корупційних пасток. Відтак від вступу в дію згаданих нововведень зафіксовані неодноразові спроби політичних партій ігнорувати виконання норм антикорупційного законодавства.

Видаються нагальними такі реформи. По-перше. Запровадження пропорційної системи з відкритими списками на зміну змішаній системі з корупційною мажоритарною компонентою. Мажоритарна складова неодноразово критичувалася не лише вітчизняними

політичними акторами, громадськими, дослідницькими інституціями, а й Венеціанською комісією, ОБСЄ/БДІПЛ та ін. Вибори з використанням мажоритарної системи показали великий спектр корупційних зловживань.

По-друге. Скасування чи істотне обмеження фінансово витратної політичної реклами на телебаченні; запровадження натомість дебатів між кандидатами. Ще у 2012 р. Україна взяла на себе обов'язок виконати рекомендацію ОБСЄ щодо обмеження платної політичної реклами у медіа, яка була отримана за результатами парламентських виборів-2012. На користь такої заборони свідчить і зарубіжний досвід, адже багато країн Західної Європи заборонили платну передвиборчу агітацію на телебаченні. В Україні назріла потреба прийняття окремого закону про медіапрозорість і заборону (істотне обмеження) політичної реклами (навіть саме поняття «політична реклама» в Україні неунормоване), адже партії мають можливість доступу до телеэфірів за тіньові кошти. Саме тіньовим коштом частина вітчизняних політичних партій підтримує свою конкурентоспроможність; на жаль, такі цивілізовані джерела фінансування, як, до прикладу, політичний краудфандинг, має в Україні лише поодинокі приклади.

По-третє. Здійснення ефективного державного та незалежного громадського контролю за прозорістю фінансової діяльності політичних партій і за іншими сферами прояву політичної корупції. Можливими формами залучення інститутів громадянського суспільства до протидії політичній корупції є: участь громадськості у нормотворчій діяльності (робота, громадське обговорення законопроектів); громадський контроль за дотриманням законів; інформування та просвіта населення, спрямовані на формування

антикорупційної культури; антикорупційна експертиза законопроектів; проведення аналітичних досліджень із питань запобігання і протидії корупції з подальшим оприлюдненням пропозицій; контроль та аналіз фінансової звітності політичних партій; протидія електоральній корупції завдяки організації незалежного спостереження за перебігом виборчого процесу; залучення громадськості до формування керівного складу спеціалізованих антикорупційних органів тощо.

По-четверте. Створення гарантій невідворотності покарання за корупційні злочини в політиці. Адже сьогодні незначна кількість фігурантів корупційних справ притягаються до відповідальності, а м'якість покарань дисонує із суспільним запитом. Великі сподівання в цьому плані покладаються на Вищий антикорупційний суд України, який нещодавно розпочав роботу.

По-п'яте. Формування антикорупційної культури населення, яка передбачала б абсолютне нетолерування усіх форм корупції.

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

Ефективна протидія політичній корупції, на наше переконання, можлива лише за умови системного підходу (профілактичні, правоохоронні та репресивні заходи). Серед засобів протидії

політичній корупції: 1) демократичні та чесні вибори; 2) реальне відокремлення політики від бізнесу; 3) утвердження незалежного, компетентного та неупередженого суду; 4) запровадження дієвого громадського контролю за діяльністю політичних суб'єктів і забезпечення політичної та правової відповідальності за їх антисуспільні, аморальні й протизаконні дії та рішення; 5) посилення морально-психологічного імунітету суспільства до корупції та антикорупційної мотивації громадян [7, с. 72]. Виняткову важливість має наявність політичної волі керівництва держави. Приклад Сінгапуру є доказом цього. Від волі очільника держави значною мірою uzалежна ефективність інших чинників протидії корупції.

Переконані, що результативна антикорупційна політика, попри значну кількість затверджених законотворчими стратегій, концепцій, доктрин тощо, неможлива без фундаментальних зрушень у суспільній та індивідуальній свідомості, істотних позитивних коректив у нормах, правилах і поведінці не лише цільових груп (політиків, державних службовців та ін.), а й пересічних громадян як важливих політичних акторів. Відтак нині увиразнена надвелика потреба формування антикорупційної системи цінностей. На часі – подолання правового нігілізму та формування у суспільстві розвиненої демократичної політико-правової культури на основі антикорупційних цінностей. Очищення країни від політичної корупції не відбудеться, допоки політичні актори не відійдуть від сприйняття корупції як невіддільної характеристики політичного процесу (політичний стереотип про неодмінне зрощення політики та бізнесу на основі корупційних практик). Будь-яке толерування корупційним практикам у політиці має сприйматися як асоціальне. Для цього необхідна мас-

штабна робота держави, інституцій громадянського суспільства щодо розвитку та зміцнення ментальних установок неприйняття корупції загалом і у політиці зокрема. Важливе формування атмосфери відторгнення політичної, бюрократичної та інших видів корупції. Це, на нашу думку, уможлиблюється насамперед неухильним дотриманням державою принципу невідворотності покарання за скоєння корупційних злочинів, що в українських реаліях можна досягти найперше завдяки ефективній роботі Вищого антикорупційного суду України.

Наразі в Україні відсутнє цілісне розуміння антикорупційної культури, її механізму, хоча потреба у ній не заперечується ні владою, ні суспільством у контексті розуміння важливості превентивних заходів протидії політичній корупції. Питання, які лежать у площині стратегії формування новітньої демократичної антикорупційної культури, вкраплені в низку нормативних актів антикорупційного спрямування, але не дістали цілісного правового закріплення. Це актуалізує питання конструювання матриці, яка б увиразнювала сучасне бачення культури протидії політичній корупції у вітчизняній політиці, пропонувала її змістовий дизайн.

Погоджуємося з О. Костенком, що в основі протидії політичній корупції має бути не просто репресивна, а «культурно-репресивна концепція» [1, с. 12-13], яка поєднує культурний і репресивний чинники. На нашу думку, антикорупційна культура має завданням виробляти нульову терпимість до корупції як громадянську позицію. Рівень антикорупційної свідомості, а відповідно антикорупційної культури залежить від ступеня усвідомлення особою та суспільством деструктивної ролі політичної корупції найперше для національної безпеки держави. Саме руйнівний

вплив політичної корупції є причиною того, що формування культури нетерпимості до корупції нині виступає найважливішим елементом антикорупційних стратегій розвинених країн.

Серед механізмів запобігання та протидії корупції в Україні пріоритетом держави визначено вдосконалення правової сфери. Але виключно заходи нормотворчого характеру, спрямовані на боротьбу з політичною корупцією, на практиці не приносять очікуваного результату. Причини поширеності корупційних практик у політиці доцільно пов'язувати з культурою, менталітетом, традиціями певного суспільства. Тому, на нашу думку, важливим завданням у протидії політичній корупції є не лише належне нормативно-правове регулювання, а конструювання найбільш дієвих засобів формування антикорупційної політико-правової культури суспільства та особи щодо різних соціально-демографічних груп. Така популяризація антикорупційних цінностей є превентивним механізмом.

На часі системне запровадження освітніх програм щодо моделей поведінки суб'єктів політики у тих чи інших ситуаціях із можливими корупційними ризиками. Необхідні масштабні інформаційні кампанії, спрямовані на формування психологічної установки населення щодо несприйняття корупції як способу розв'язання проблеми – від побутового до державного рівня. Сьогодні важливо підвищити рівень політико-правової свідомості населення, зокрема в частині обізнаності громадян щодо своїх прав та свобод, механізму їх реалізації та способів захисту. Потребують публічного аналізу найбільш важливі антикорупційні заходи, котрі здійснюються в Україні, а також за кордоном у частині показу ефективних форматів протистояння політичній корупції.

Уявлення про те, що політичну корупцію можна подолати виключно вдосконаленням нормативно-правової бази, її жорсткішанням, є хибним. Досвід багатьох країн засвідчує, що таке бачення призводить до відсутності реального поступу в мінімізації корупційних практик у вітчизняній політиці. Сьогоднішній українській політиці, її суб'єктному колу для оздоровлення від корупційної недуги бракує «кліків», якими може стати антикорупційна культура. Образно кажучи, вона здатна виробити імунітет проти вірусу політичної корупції. Саме розвиток «антикорупційного потенціалу людського чинника» [1, с. 13], доповнений репресивними інструментами, має стати основою стратегії запобігання політичній корупції в Україні. Лише вдосконаленням законодавства, створенням нових державних антикорупційних органів та громадських інституцій проблема політичної корупції не може бути вирішена. Завдання антикорупційної культури – сформувати такий клімат

у суспільстві, коли індивід не вчиняє корупційних дій (а також не вдається до бездіяльності з корупційної мотивації) не через страх покарання, а через визнання таких дій негідними, такими, що суперечать його життєвим принципам.

Вважаємо, що в Україні на часі конструювання державної програми формування антикорупційної культури громадян, частиною якої має бути протидія політичній корупції методами формування та утвердження антикорупційних цінностей. Зміна політико-правової свідомості населення має стати засадничим кроком антикорупційних перетворень у державі.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, зауважимо:

– очевидно є потреба прийняття окремого нормативно-правового акта про політичну корупцію та протидію їй, де був би унормований широкий комплекс можливих протиправних дій корупційного характеру в політиці та шляхи запобігання та протидії їм, визначені можливості гро-

мадського контролю за реалізацією цього закону;

– саме нормативно-правова невизначеність поняття «політична корупція» в Україні призводить до розмитості розуміння її суб'єктного кола, видів дій, які підпадають під кваліфікацію політичної корупції тощо;

– матриця антикорупційної політики, яка конструюється нині в Україні, у своїй основі повинна мати не лише інституційний механізм, а й формування антикорупційної культури – своєрідного підмурка, на якому вибудовуватиметься вся система протидії корупційним практикам у політиці. Важливе конструювання цілісного розуміння антикорупційної культури, механізму її формування. Для цього важлива розробка та прийняття цілісної державної програми формування антикорупційної культури громадян, частиною якої має стати протидія політичній корупції методами формування та укорінення антикорупційних цінностей. ■

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Костенко О. Яким «каменем» зневажили «будівничі» вітчизняної антикорупційної політики? Віче. 2016. № 3-4. С. 12-13.
2. Кустова С. М. Фінансування політичних партій як структурна складова інтеграційного процесу України до ЄС. Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. Сер. Державне управління. 2015. № 3. С. 105-110.
3. Кушнар'єв І. В. Антикорупційна політико-правова культура: концептуалізація поняття // Актуальні проблеми політики. 2017. № 60. С. 58-69.
4. Кушнар'єв І. В. Політична корупція як система протиправних дій: варіативність проявів // Політичне життя. 2018. № 2. С. 50-54.
5. Кушнар'єв І. В. Політична корупція: порівняльно-політологічна концептуалізація. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Вид-во «Юридична думка», 2018. 408 с.
6. Кушнар'єв І. В. Теоретико-методологічна концептуалізація поняття «політична корупція» // Вісник Маріупольського держ. ун-ту. Сер. Історія. Політологія. 2017. № 19. С. 172-178.
7. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії. Національна безпека і оборона. 2009. № 7. С. 67-72.
8. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії. Національна безпека і оборона. 2009. № 7. С. 2-42.

## ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ: УКРАЇНСЬКИЙ ВИМІР

**I. О. Кресіна, I. В. Кушнарьов**

*Досліджено політичну корупцію як неформальний політичний інститут деструктивного типу. На основі методології неоінституціоналізму сформульовано політико-правовий концепт політичної корупції. Сконструйовано модель політичної корупції як системи протиправних асоціальних дій і бездіяльності у сфері політики. Розкрито інституційні механізми запобігання та протидії політичній корупції. Вивчено основні прояви політичної корупції в Україні, досліджено механізми запобігання та протидії їм. Обґрунтовано роль антикорупційних цінностей. Аргументовано значення антикорупційної політико-правової культури й проаналізовано особливості її формування в Україні.*

*Ключові слова: політична корупція, механізми запобігання та протидії політичній корупції, антикорупційні цінності, антикорупційна політико-правова культура.*

*Стаття надійшла до редакції: 23.09.2019.*

## POLITICAL CORRUPTION: THE UKRAINIAN DIMENSION

**I. O. Kresina, I. V. Kushnaryov**

*Political corruption as an informal political institution of destructive type is investigated. On the basis of the methodology of neo-institutionalism, the political-legal concept of political corruption is formulated. A model of political corruption as a system of unlawful, asocial actions and inaction in the field of politics is designed. The institutional mechanisms of prevention and counteraction to political corruption are revealed. The main manifestations of political corruption in Ukraine are revealed, mechanisms of prevention and counteraction to them are investigated. The role of anti-corruption values in the system of political and legal mentality is proved. The significance of anticorruption political and legal culture is argued and the peculiarities of its formation in Ukraine are analyzed.*

*Keywords: political corruption, mechanisms of prevention and counteraction to political corruption, anti-corruption values, anticorruption policy and legal culture.*

*Received: 23.09.2019.*