

DOI 10.31558/2519-2949.2018.2.8

УДК 324:303.446

**Кушнар'ов І. В., Інститут держави і права ім. В. М. Корецького
НАН України**

ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ ЯК СИСТЕМА ПРОТИПРАВНИХ ДІЙ: ВАРІАТИВНІСТЬ ПРОЯВІВ

Аргументовано, що політична корупція є системою корупційних зловживань (політично-корупційних дій). Дослідницьким завданням визначено авторську спробу систематизації політично-корупційних дій, вироблення своєрідної «корупційної матриці політики». Констатовано, що велика кількість проявів політичної корупції зумовлена як значним суб'єктивним колом суб'єктів ймовірних політично-корупційних дій (політичні партії, виборчі блоки, виборчі комісії та ін.), так і сферами, в яких можуть проявитися корупційні зловживання (фінансування партій, електоральний процес, лобіювання, судочинство тощо). Сконструйована автором політично-корупційна система охоплює: 1) партійну корупцію (порушення порядку фінансування; прийняття партійних рішень в обхід механізмів внутрішньопартійної демократії; створення «партій на продаж»; продаж місць у потенційно прохідній частині партійного списку; використання «підставних донорів» для обходу лімітів на пожертви партіям тощо); 2) електоральну корупцію (порушення правил надходжень до виборчих фондів; різні форми підкупу виборців і членів виборчих комісій; застосування адміністративного ресурсу в інтересах окремих суб'єктів виборів тощо); 3) лобістську корупцію (непрозоре, тіньове просування в органах влади інтересів зацікавлених осіб за винагороду та ін.); 4) представницьку корупцію (зміна депутатом парламентської фракції з корисливих мотивів, інші дії, які лежать у площині політичної етики тощо); 5) клієнтарно-патронажну корупцію (використання державних ресурсів задля просування інтересів певних індивідуальних чи колективних акторів; непотизм, кронізм, фаворитизм; дії, пов'язані з наявністю конфлікту інтересів тощо); 6) судову корупцію (виконання органами правосуддя політичного замовлення).

Ключові слова: політична корупція, електоральна корупція, партійна корупція, лобістська корупція, представницька корупція, клієнтарно-патронажна корупція, судова корупція.

Політична система є прикладом динамічної, багатоконпонентної моделі. В ній виникають і функціонують різноманітні інститути, які мають більш чи менш важливе значення для держави та особи, можуть здійснювати стабілізаційну або ж, навпаки, руйнівну дію. Прикладом останньої слугує деструктивний інститут політичної корупції. З огляду на глобальність проблеми, корупційне «інфікування» навіть розвинених демократій, дослідження політичної корупції є реагуванням на виклик часу в пошуках своєрідного «рецепта» протидії.

Істотний внесок у розробку теорії політичної корупції зробили І. Амундсен, Н. Беліцер, Т. де Ваал, А. Ванучі, Д. Гоуден, О. Гределанд, Д. Дела Порта, С. Кінкарц, М. Кітсінг, С. Коткін, С. Левітські, В. Мілер, Е. Пароді, С. Роуз-Аккерман, Г. Хелмке, А. Шайо та ін. Ця проблематика вивчалася низкою вітчизняних авторів: Н. Армаш, О. Базалук, В. Беглиця, Л. Березинський, А. Бова, Б. Бондаренко, К. Давиденко, Г. Кохан, Є. Невмержицький та ін. Та попри велику кількість наукових праць природа, сутність, форми політичної корупції тлумачаться неоднозначно. Це зумовлює необхідність розгляду варіативних форм політичної корупції.

Політична корупція, на нашу думку, утворює систему корупційних зловживань, які можна згрупувати за різними критеріями. Дослідники Центру Разумкова називають такі зловживання «політично-корупційні дії» [5, с. 7]. Усі вони, за яким критерієм ми б їх не класифікували, спрямовані на «нелегітимне використання учасниками політичного процесу та носіями публічної влади їх можливостей і повноважень із метою отримання особистих чи групових вигод (ренти)» [5, с. 7]. Велика кількість проявів політичної корупції зумовлена як значним суб'єктивним колом учасників ймовірних політично-корупційних дій (політичні партії, виборчі блоки, виборчі комісії, органи влади різних гілок, органи місцевого самоврядування, судові органи та ін.), так і сферами, в яких можуть проявитися корупційні зловживання (фінансування партій, електоральний процес, лобіювання, судочинство тощо). Зокрема Є. Невмержицький до проявів політичної корупції відносить «незаконний лобізм, протекціонізм, торгівлю впливом, незаконне використання грошових

і товарних потоків на виборчі кампанії та інші політичні цілі під майбутні дивіденди: державні посади, фінансові пільги, одержання державних замовлень, квот, кредитів та інших привілеїв» [4, с. 17–18].

Систематизувати політично-корупційні дії, запропонувавши своєрідну «корупційну матрицю політики» є нашим дослідницьким завданням. Для цього ми спиратимемося як на вітчизняний політичний процес, так і на приклади інших держав. Складність окреслення спектра корупційних дій у політиці зумовлена відсутністю в Україні законодавчого визначення поняття «політична корупція». Якщо ж звернутися до офіційної інформації державних установ України, зокрема Департаменту з питань запобігання політичної корупції, створеному в структурі Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), то бачимо найперше акцент на таких проявах політичної корупції, як фінансування політичних партій і надходжень до виборчих фондів [2]. Водночас спектр корупційних дій у політиці значно ширший попри те, що сфери партійного фінансування та виборів є основними.

Основними проявами корупції в політиці, на нашу думку, є протиправне фінансування партій; дії, пов'язані зі спотворенням ролі політичних партій як акторів демократичної політичної системи; дії, пов'язані з депутатською етикою, етикою високопосадовців; продаж місць у потенційно прохідній частині виборчого списку партії; підкуп виборців; застосування адміністративного ресурсу; прийняття ключових партійних рішень без широкого обговорення з партійцями (відсутність внутрішньопартійної демократії); наявність конфлікту інтересів у носіїв службових, представницьких та інших повноважень; патронажна політика; політичний непотизм, кронізм і фаворитизм; непрозоре (тіньове) лобювання; політична корупція в судовому процесі тощо. Зупинимося на кожному з названих проявів детальніше.

Щодо протиправного фінансування партій, то досвід різних держав засвідчує існування відмінних моделей фінансування цього типу суб'єктів політики, й відповідно відмінним є розуміння дозволеного та забороненого. Відмінності зумовлені наявністю чи відсутністю лімітів на внески від приватних осіб, лімітів чи й узагалі заборони на корпоративні внески, внески іноземних громадян, наявністю чи відсутністю лімітів на витрати тощо. Корупцією є залучення «підставних донорів» для обходу запроваджених лімітів на пожертви політичним партіям. Такі ліміти зазвичай мають за мету обмежити потенційний вплив на партію будь-якого благодійника. Проте ліміти на пожертви складно контролювати, позаяк є можливість переказу коштів через інших осіб. В Україні навіть стала можливою ситуація, коли та чи інша партія утримується якимось одним олігархом.

Дії, пов'язані зі спотворенням ролі політичних партій як елементів демократичної політичної системи (наприклад, створення так званих «партій на продаж») також є прикладом політичної корупції. У недемократичному політичному процесі використовується технологія «партійного проектування»: у такому випадку партія є не об'єднанням громадян, створеним для відображення та відстоювання їх інтересів. Вона стає технологічним проектом, організаційно-правовим механізмом проходження до владних структур. Використанням такої політичної антитехнології пояснюється, зокрема, й така велика (352) кількість партій в Україні. Комітет виборців України неодноразово звертав увагу, що багато із новостворених партій формуються задля подальшого продажу статутних документів, тобто уже на старті вони є учасниками корупційних схем [7].

Щодо корупційних дій, пов'язаних із депутатською етикою та етикою високопосадовців, то прикладом можуть бути т. зв. «тушкування депутатів» («партійні перебігання»). «У медійному дискурсі депутат, що перейшов із фракції до фракції через ймовірні мотиви особистої користі, набув зневажливого позначення як «тушка», що мало символізувати цілковиту втрату його суб'єктності» [3, с. 34]. Народні обранці («партійні перебіжчики», англ. party-switchers) виходять зі складу тих партій, за списками яких були обрані, без формального виходу з їх фракцій, що дозволяє зберегти депутатський мандат. Зокрема, у Верховній Раді України сьомого скликання в парламенті сформувався певний ринок депутатських послуг, на якому могли «монетизуватися» як переходи по фракціях, так і окремі голосування чи участь у просуванні законопроектів.

Такий вид політичної корупції, як «продаж» місць у потенційно прохідній частині виборчого списку партії порушує принцип, за яким місце у списку має визначатися відповідністю кандидата ідеології партії, його партійною чи парламентською роботою тощо. Насправді ж у межах більшості вітчизняних політичних сил є вузьке коло осіб, завданням яких є вирішення закритих фінансових питань партії. Звісно, самі політичні партії офіційно заперечують «продаж» місць у списках. Зазвичай причиною такого корупційного злочину є потреба партій у фінансах на проведення виборчої кампанії. Адже в Україні інші методи фінансування, до прикладу краудфандинг (практикує

найперше «ДемАльянс»), не узвичаєні. З огляду на те, що основну частину фінансів витрачаються на телерекламу, здешевлення виборчої кампанії за рахунок обмеження чи повної заборони телереклами може бути методом мінімізації цієї мотивації до корупційних дій суб'єктів виборчого процесу. В цьому контексті доречним як антикорупційний механізм є перехід до пропорційної системи з відкритими списками. Не йдеться про чисту пропорційну систему з відкритими списками, яка складна для впровадження, а про певні варіації на тему відкритих списків, аналіз яких дозволяє виявити і за такої виборчої системи корупційні пастки. Перший крок зроблено розглядом у 2017–2018 рр. законопроекту Виборчого кодексу України, який передбачає запровадження пропорційної виборчої системи з регіональними списками кандидатів у депутати (27 регіональних округів, у кожному з яких партії виставлятимуть щонайменше п'ятьох кандидатів). Якщо кодекс буде прийнято, виборець зможе віддати голос не лише за партію, а й за конкретну людину в цій партії. Ймовірно, великий розмір округів ускладнить підкуп виборців.

Окремо виділимо такий прояв корупції у політиці, як підкуп виборців. Він полягає у наданні виборцю неправомірної вигоди за будь-які дії, пов'язані з безпосередньою реалізацією ним свого виборчого права. Ще у 2014 р. до Кримінального кодексу були внесені зміни, які криміналізували підкуп виборців. Попри це Комітет виборців України зафіксував чимало фактів, коли голос виборця купувався від 50 грн (у «найбідніших» округах) до понад 1000 грн, або ж грошові сертифікати, продуктові набори, можливість скористатися певними послугами (наприклад, безоплатний громадський транспорт, ліки тощо), укладення з виборцями позаправових «соціальних угод». Підкуп виборців може мати не лише персональний, а й корпоративний характер (наприклад, надання товарів, послуг та обладнання соціальним закладам, установам, організаціям). До проявів політичної корупції можна віднести й отримання матеріальної винагороди членами виборчих комісій за роботу від політичних партій чи фракцій, які висунули їх до складу комісії.

Прикладом політичної корупції є застосування під час виборчої кампанії адміністративного ресурсу (інституційного, регуляторного, медійного тощо), тобто використання владних повноважень і державних ресурсів партіями або політиками у їх власних виборчих інтересах.

Політичною корупцією вважаємо прийняття ключових партійних рішень без обговорення з рядовими партійцями. Це свідчить про слабкість внутрішньопартійної демократії. Фактично можна говорити про такий різновид політичної корупції, як внутрішньопартійна. Це проявляється у закритому обговоренні партійного списку на вибори та послідовності претендентів на виборну посаду, закритому характері прийняття важливих рішень тощо. Водночас справжня, а не лише декларована, внутрішньопартійна демократія передбачає низку демократичних процедур усередині партії, які забезпечують доступ кожного партійця до обговорення політики партії та прийняття спільних рішень.

Наявність конфлікту інтересів як прояв політичної корупції передбачає існування суперечності між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення дій (утримання від них) під час виконання зазначених повноважень. Зауважимо, що в структурі вітчизняного НАЗК діє Департамент моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції.

Політичною корупцією вважаємо патронаж (патронажну політику) в значенні підтримки, заохочення, привілеїв, можливої грошового заохочення, що надається персоною або організацією. Патронаж виявляється в неправомірному використанні державних ресурсів, щоб просувати інтереси певних індивідуальних чи колективних акторів. Цілковито поділяємо позицію О. Бабкіної, яка відносить патронаж до видів корупції [1, с. 546–547]. О. Фісун у своїх дослідженнях акцентує на впливі олігархічних клієнтарно-патронажних мереж на розподіл влади [8, с. 9]. Патрон-клієнтська система є певною мережею, яка контролює різні розподільчі механізми (санкції, привілеї, виділення земельних ділянок, дозволів тощо). Патрон-клієнтизм у політиці став відносинами особистої залежності між особами, які не поєднані родинними стосунками. Ці взаємини базуються на обміні благами між патроном і клієнтом, які наділені відмінними ресурсами та зацікавлені один в одному. Стійкість патрон-клієнтських зв'язків зумовлена тим, що вони вигідні обом соціально нерівним сторонам: для патронів ці зв'язки є механізмами впливу, а для клієнтури – формою захисту [6, с. 81]. Отже, можемо зробити висновок про корупційну природу ситуацій, коли «клієнтарно-патронажні зв'язки, особиста лояльність і приналежність до того чи іншого клану (певного кола родичів, друзів і ділових партнерів) залишаються організаційним паттерном політики» [8, с. 10].

До політичної корупції ми відносимо протиправну тріаду – політичний непотизм, політичний кронізм, політичний фаворитизм:

а) політичний непотизм є службовим заступництвом високопосадовця, політика представникам свого родинного кола. Він найперше полягає в використанні службових, представницьких повноважень задля «просування» (функція «соціального ліфта») близьких осіб на посади в органах державної влади, лобіювання їх інтересів під час виборів, конкурсів на заміщення посад, забезпечення місця в прохідній частині виборчого списку тощо. Отже, мова про надання нічим не обґрунтованих преференцій у політиці, державному управлінні. Вважаємо, що політичний непотизм є формою патронату та зумовлює конфлікт інтересів. Непотизм є проявом політичної корупції, позаяк зумовлює свої результати не завдяки професійним здібностям, а винятково з огляду на приналежність до певного середовища;

б) політичний кронізм розширює коло «близьких» людей, включаючи тих осіб, із ким у політика, високопосадовця склалася соціальна, бізнесова, політична дружба, є взаємовигідні інтереси. Особи з цього кола призначаються на потрібні високі посади, їм сприяють у наданні вигідних урядових контрактів, включають у прохідну частину виборчих списків тощо. Тобто, в основі політичного кронізму лежать дружні, товариські, партнерські зв'язки, використання яких може зумовити конфлікт інтересів;

в) політичний фаворитизм полягає у наданні необґрунтованих преференцій особі чи групі осіб, які залучені в державне управління, політичний процес із розрахунком на взаємні послуги (механізм *quid pro quo* – послуга за послугою).

Формою політичної корупції є непрозоре (тіньове) лобіювання. Воно простежується у намаганнях впливових фінансово-промислових груп, підконтрольних їм владних, партійних структур у певний спосіб монополізувати прийняття важливих управлінських рішень на регіональному і на загальнодержавному рівні. Через відсутність належних юридичних регуляторів лобіювання не лише в Україні, а у багатьох державах набуває здебільшого позаправової, вузькогрупової та латентної форм. Тому доцільне прийняття закону про лобізм, який регламентуватиме діяльність, спрямовану на просування певних інтересів. Легалізація лобізму робить цей процес прозорішим, а виборці знають, чий інтерес відстоює певний політик.

Також серед проявів політичної корупції відзначимо корупцію в судовому процесі: вибіркове правосуддя, зволікання розгляду справ щодо політиків, державних високопосадовців запідозрених у корупційних діях; винесення політично мотивованих рішень суду; тиск на судові інстанції суб'єктів політики з метою забезпечення певних рішень суду.

Отже, політично-корупційна система, на нашу думку, найперше охоплює:

– партійну корупцію: порушення порядку фінансування; прийняття партійних рішень в обхід механізмів внутрішньопартійної демократії; створення «партій на продаж»; фактичний продаж місць у потенційно прохідній частині партійного списку (у державах із виборчою системою зі закритими списками); використання «підставних донорів» для обходу лімітів на пожертви партіям (у державах, де такі ліміти встановлені) тощо;

– електоральну корупцію: порушення правил надходжень до виборчих фондів; різні форми підкупу виборців і членів виборчих комісій; застосування адміністративного ресурсу в інтересах окремих суб'єктів виборів тощо;

– лобістську корупцію: дії, спрямовані на непрозоре, тіньове просування в органах влади інтересів зацікавлених осіб за винагороду та ін.;

– представницьку корупцію: зміна депутатом парламентської фракції з корисливих мотивів та інші дії, які лежать у площині політичної етики;

– клієнтарно-патронажну корупцію: використання державних ресурсів задля просування інтересів певних індивідуальних чи колективних акторів; непотизм, кронізм, фаворитизм; дії, пов'язані з наявністю конфлікту інтересів тощо;

– судову корупцію, яка полягає у виконанні органами правосуддя політичного замовлення.

Спроба класифікувати прояви політичної корупції не вичерпує увесь спектр політично-корупційних дій, але окреслює основні прояви нелегітимного використання учасниками політичного процесу та носіями публічної влади їх можливостей і повноважень із метою отримання особистих чи групових вигод.

Підсумовуючи викладене, зауважимо: політично-корупційна система охоплює великий спектр протиправних дій і проявів бездіяльності, спрямованих на нелегітимне використання учасниками політичного процесу та носіями публічної влади їх можливостей і повноважень із метою отримання

особистих чи групових вигод. Цю систему утворюють такі види політичної корупції: партійна корупція; електоральна корупція; лобістська корупція; представницька корупція; клієнтарно-патронажна корупція; судова корупція та ін. Вони не охоплюють усі можливі варіації політично-корупційних дій. Дана класифікація є спробою окреслення основних напрямів корупційних дій у галузі політики.

Бібліографічний список:

1. Бабкіна О. Патронаж // Політична енциклопедія / редкол.: Ю. Левенець (гол.), Ю. Шаповал (заст. гол.) та ін. – К. : Парламентське видавництво, 2011. – С. 546–547.
2. Департамент з питань запобігання політичної корупції. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/departament-z-pitan-zapobigannya-politichnoyi-korupcii>
3. Лісничук О. Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації: аналітична доповідь // Український парламентаризм: неформальний вимір формальних функцій / за ред Г. Зеленько. – К. : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса, 2014. – С. 25–57.
4. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен : автореф. дис. ... д-ра політ. н: 23.00.02 / Невмержицький Євген Васильович; НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса. – К., 2009. – 34 с.
5. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 7.
6. Телешун Я. С. Клієнтелізм як складова функціонування фінансово-політичних груп / Я. С. Телешун // Політичне життя. – 2017. – № 3. – С. 79–83.
7. У КВУ застерігають від великої кількості штучних партій [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.pravda.com.ua/news/2016/09/29/7122140>
8. Фісун О. Неформальні інститути та неопатримональна демократія в Україні / О. Фісун // Агора. – 2016. – № 17. – С. 9–13.

Kushnarov I. V. Political corruption as a system of unlawful actions: the variability of manifestations

The article argues that political corruption is a system of corruption abuses (political corrupt actions). The research aim is the author's original approach to systematization of political corrupt actions, developing an original "corruption matrix of politics". It is stated that the large number of political corruption manifestations is caused both by the significant range of subjects of potential political corrupt actions (political parties, electoral alliances, election commissions, etc.), and by the spheres in which the corruption abuses may occur (party financing, electoral process, lobbying, judicature, etc.).

The author-designed system of political corruption includes: 1) party corruption (violating the financing rules; making party decisions bypassing the mechanisms of intraparty democracy; creating "parties for sale"; selling high positions on party lists, which potentially allow getting a seat in parliament; using "fake donors" to bypass the limits on donations to parties, etc.); 2) electoral corruption (violating the rules of receiving money by electoral funds; various forms of vote buying; using administrative resources in the interests of certain subjects of elections); 3) lobbying corruption (non-transparent, shadow promotion of the interests of interested person in government authorities for remuneration); 4) representative corruption (changing the parliamentary faction by a member of parliament for mercenary motives, other actions in the sphere of political ethics, etc.); 5) patron-client corruption (using state resources to promote the interests of certain individual or collective actors; nepotism, cronyism, favoritism; actions related to the existence of a conflict of interests, etc.); 6) judicial corruption (execution of political orders by the organs of justice).

Key words: *political corruption, electoral corruption, party corruption, lobbying corruption, representative corruption, patron-client corruption, judicial corruption.*