

Кресіна І. О., Кушнар'єв І. В.

ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ: глобальні виклики і Україна



Київ-2022

УДК 324+328.185

К76

Рецензент:

Н. М. Хома – доктор політичних наук

Кресіна І. О., Кушнар'ов І. В.

К76 Політична корупція: глобальні виклики і Україна.

Київ: Норма права, 2022. 296 с.

ISBN 978-617-7850-41-9

Розкриваються суть, основні форми і прояви політичної корупції. Показано досвід різних країн у протидії та мінімізації загроз політичної корупції. Визначені особливості антикорупційної політики та формування антикорупційних цінностей в Україні.

Для широкого кола читачів.

УДК 324+328.185

Про авторів:

КРЕСІНА ІРИНА ОЛЕКСІЇВНА – доктор політичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, академік Української академії політичних наук, Заслужений діяч науки і техніки України, завідувач відділу правових проблем політології Інституту держави і права імені В. М. Корещького Національної академії наук України.

Автор майже 500 наукових і публіцистичних праць, зокрема з проблем правової політології, державного будівництва і управління, політичних і правових реформ, конституційного права, громадянського суспільства, прав людини і громадянина, національних меншин, етнонаціональної та інформаційної політики, конфліктології, розвитку української національної свідомості, консолідації нації і суспільства, деокупації та відновлення територіальної цілісності держави, національного суверенітету України, протидії сепаратизму. Засновник першої на пострадянському просторі школи правової політології.

КУШНАРЬОВ ІГОР ВОЛОДИМИРОВИЧ – доктор політичних наук, кандидат юридичних наук. Автор понад 300 наукових і популярних праць з проблем протидії корупційним проявам у різних сферах суспільного життя, і зокрема в політиці.

Український правозахисник, засновник всеукраїнської антикорупційної громадської організації «Асоціація сприяння правовій діяльності».

Постійно діючий експерт при громадських радах ДФС та МВС України, член громадських рад при цих міністерствах.

Засновник «*Advisory Bureau Kushnarov*», яке відоме своєю міжнародною правозахисною діяльністю. Співпрацює з великими фінансовими групами ЄС, є агентом деяких із них.

Про авторів

Активний учасник розробки та вдосконалення екологічного законодавства щодо європейської моделі в Україні в рамках громадського екологічного руху «*Native Planet Public Organization*».

Журналіст, член Національної Спілки журналістів України та Міжнародної федерації журналістів. Засновник приватного музею Івана Франка в місті Києві.

В рамках благодійної діяльності надає безкоштовну юридичну допомогу підприємствам малого та середнього бізнесу, малозабезпеченим громадянам, допомагає дитячим будинкам інвалідів.

Зміст

До читача.	7
Розділ 1. Що таке «політична корупція»?	9
Розділ 2. Еволюція політичної корупції	21
Розділ 3. Поняття «політична корупція»: точки зору вчених.	32
Розділ 4. Хто є суб'єктом політичної корупції?	39
Розділ 5. Основні форми і прояви політичної корупції.	45
Розділ 6. Політична корупція у країнах Південної Європи: пошук новітніх механізмів протидії	54
Розділ 7. Європейські формати політичної корупції і антикорупційних стратегій у Великій Британії та Німеччині	100
Розділ 8. Запобігання політичній корупції у США	118
Розділ 9. Політична корупція в азійських державах: національні контрасти форм протидії (Сінгапур, Гонконг, КНР)	126
Розділ 10. Інструменти подолання політичної корупції у країнах Центральної і Східної Європи.	137
Розділ 11. Політична корупція у державах Балтії: успішний досвід мінімізації	151
Розділ 12. Політична корупція: грузинський варіант	174
Розділ 13. Політична корупція в неоавторитарних державах Центральної Азії (Таджикистан, Киргизстан, Казахстан).	185
Розділ 14. Політична корупція як загроза національній безпеці Азербайджану та Вірменії.	204

Зміст

<i>Розділ 15. Корупція як характеристика політичного ландшафту Російської Федерації</i>	<i>220</i>
<i>Розділ 16. Політична корупція в Україні: основні прояви та методи протидії</i>	<i>234</i>
<i>Розділ 17. Антикорупційні цінності у політико-правовій ментальності українців</i>	<i>271</i>
<i>Розділ 18. Антикорупційна політико-правова культура: проблеми формування.</i>	<i>283</i>

До читача

У сучасному глобальному світі політичні процеси набули універсального характеру. Жодне явище суспільного життя вже не має суто національної «прописки». А найпоширеніші політичні практики міцно закорінені в минулому й добре адаптовані у сьогоденні. Політична боротьба (за владу, за вплив на людей, за ресурси – природні й людські, за гегемонію в світі чи окремому регіоні, за цінності й антицінності) демонструє сьогодні найвитонченіші та нерідко найпідступніші засоби і прийоми залучення широких мас у свою орбіту.

Позаяк кожна людина свідомо чи несвідомо є істотою політичною (що всім відомо ще з висловлювань Арістотеля), то політика в її різних формах і проявах стала невід'ємним супутником нашого життя. Відтак, шановний читачу, політика вами цікавиться давно й активно. Ваша політична позиція – активна чи, на вашу думку, пасивна, байдужа – є об'єктом впливу і навіть маніпуляцій. Коли ви приходите на мітинг чи збори – батьків чи виборців, коли включаєте телевізор чи гаджет, коли пояснюєте своїй дитині, що таке справедливість і порядність, коли отримуєте субсидію за комуналку...

Кожна людина прагне жити в мирі й злагоді з іншими людьми, у суспільстві справедливому, в країні заможній та успішній. Та не кожен знає, як цього досягти, працюючи чесно і не порушуючи норми суспільного життя. Політичні ж еліти покликані зробити наше життя комфортним і щасливим. І для цього пропонують свої рецепти і програми, закони і правила. Яким із них віддати перевагу? Маємо зробити свій політичний вибір. Свідомо й відповідально, бо маємо жити за цими законами і правилами. Бачте, ми з вами опинилися у вирі політичних змагань за владу. І альтернативи тут немає. А якщо ви ще свідомий і відповідальний за свою родину і державу громадянин, то неодмінно захочете спитати можновладців, чи

чесною була їхня боротьба за владу, чи не спотворені ваші воля й голос на виборах. Тож вам небайдуже, чи здоровий наш суспільний організм, чи не уражений хворобою, яка роз'їдає його зсередини та руйнує підвалини нашого справедливого соціального устрою. От ви вже й зацікавилися тим, що зветься «політична корупція». А це цікаво сьогодні всім, бо від неї потерпає весь світ, адже це виклик і загроза глобального масштабу. Тож ви, шановний читачу, не одинак, ви частинка глобальної спільноти, що прагне жити за справедливими правилами і правами.

Ми пропонуємо вам прочитати цю книгу, аби ви і задовольнили цікавість, і виробили свою позицію, і протидіяли цій небезпечній для суспільства і для вас особисто «інфекції», яка поширилася в усіх країнах і на всіх континентах. Аби ви вболівали за долю нашої України, яка прагне стати невід'ємною складовою європейської спільноти і цивілізованого світу, в якому не буде місця корупції, політичному шахрайству та брехні.

Пропонована вашій увазі книга є своєрідною відповіддю на запити суспільства щодо осмислення феномена політичної корупції та популярного викладу думки учених для широкого загалу. Наукове дослідження даної проблеми представлено у монографічній праці, яка видана у 2018 році (Кушнар'ов І.В. Політична корупція: порвняльно- політологічна концептуалізація. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2018. 408 с.) та англomовному варіанті книги – Igor Kushnarov. Political Corruption (Kyiv: VESELKA Publishers, 2018). Відтоді правове забезпечення антикорупційної політики зазнало змін як в Україні, так і за кордоном. У даній книзі представлено оновлену картину в антикорупційній царині різних країн. Книга адаптована для сприйняття широким колом читачів і є науково-популярним викладом актуальної у сучасних реаліях проблеми. Автори будуть вдячні читачам за увагу і побажання для подальшої роботи в цій царині.

Розділ 1

Що таке «політична корупція»?

Політико-правова система – це динамічна, багатокомпонентна модель суспільного устрою і владних відносин, де функціонують різноманітні інститути, які мають важливе значення для держави та особи, можуть здійснювати стабілізаційну або, навпаки, руйнівну дію. Прикладом є деструктивний інститут політичної корупції, який увиразнює політичний процес і водночас характеризує будь-яку державу. З огляду на глобальність проблеми корупційного «інфікування» навіть розвинених демократій дослідження політичної корупції розглядається нами як реакція на виклик часу в пошуках своєрідного «рецепту» протидії.

В останні роки політична корупція стала предметом дослідження різних галузей знань (права, публічного управління та адміністрування, міжнародних відносин), але насамперед – політичної науки. Усвідомлення можливих загроз політичної корупції зумовило її розгляд і під кутом зору національної безпеки.

Розпочавши антикорупційну боротьбу, Україна найперше спрямовує зусилля на мінімізацію корупції на побутовому і бюрократичному рівнях. Значних успіхів у протидії саме політичній корупції українське суспільство поки що не має, хоча перші кроки зроблені – починаючи від законодавчого закріплення державного фінансування політичних партій та механізму їх підзвітності й закінчуючи законом про «деолігархізацію».

У даній книзі представлено феномен політичної корупції не лише як суспільної реальності, а й інституційного механізму. Певний час політична корупція розглядалася поза політичними

інститутами, як зовнішній чинник негативного впливу на політико-правову систему. Нині аналіз політичної корупції доцільно максимально наблизити до вивчення діяльності політичних інститутів, розглянути її «усередині» цих інститутів, і зрештою, саму політичну корупцію виразити саме як один із деструктивних (підривних) неформальних політичних інститутів. Корупційна діяльність виникає, розвивається у певному інституційному середовищі, за конкретних суспільно-політичних умов, і саме під цим кутом зору доцільно її досліджувати.

Ефективна протидія політичній корупції потребує адекватної державної стратегії, підкріпленої відповідною тактикою, дієвими за конкретних умов технологіями. Для конструювання такої стратегії протидії корупційним проявам у політиці потрібні всебічне наукове осмислення, аналіз сутності та особливостей прояву політичної корупції.

Попри велику кількість наукових праць із даної проблематики природа й сутність феномена політичної корупції у світовій науці тлумачиться неоднозначно. Це зумовлює необхідність певної уніфікації поглядів на це явище. Також вважаємо недостатньо вивченим зарубіжний досвід протидії політичній корупції, що зумовлює потребу порівняльно-політологічного аналізу цього виду корупції. Це уможливить з'ясування дієвих механізмів і неефективних стратегій, які апробовані у різних державах, для врахування такого досвіду в конструюванні національної моделі протидії корупційним практикам у вітчизняній політиці.

Політична корупція є не тільки феноменом сучасного політичного життя на глобальному рівні, а й сформованим політичним інститутом, неформальним – за критерієм легальності, протиправним – за критерієм суспільної легітимності, руйнівним – за наслідками для становлення та функціонування демократичної політичної системи, деструктивним – для суспільної свідомості й системи національної безпеки.

Корупційна проблематика є достатньо розробленою в площині різних наук: політичної, економічної, юридичної, науки державного управління, психології тощо. Кожна із них акцентує увагу на певних аспектах корупційних правопорушень

під кутом зору свого предмета дослідження. Політична наука, яка концентрується на вивченні процесу боротьби за владу та її здійснення, акцентує на виокремленні з-поміж великої кількості можливих корупційних правопорушень тих, які утворюють систему власне політичної корупції.

Позаяк ми визначили політичну корупцію як інститут, маємо пояснити, що в політичній науці інститути визначені як «правила гри, що складаються з офіційних писаних правил, а також, зазвичай, неписаних кодексів поведінки, що лежать глибше офіційних правил і доповнюють їх»¹. У системі інституцій виокремлюються: неформальні обмеження (традиції, звичаї, табу); формальні правила (конституції, закони, судові прецеденти, адміністративні акти); механізми примусу, які забезпечують дотримання правил (суди, поліція тощо).

По-перше, політичні інститути є повноправними творцями політики, люди, які обіймають посади у них, мають власні інтереси. Тут слід вказати на збереженість корупційного прагматизму та рентозорієнтованість окремих суб'єктів політики, яка виявляється навіть у державах зі сталими традиціями демократичного врядування. По-друге, інститути справляють визначальний вплив на політичну поведінку, встановлюючи рамки індивідуального вибору через формування та вираження переваг. По-третє, усвідомлення громадянами політичних цілей хоча б частково визначається інституційним контекстом.

Саме тому такий підхід до визначення сутності політичної корупції дає змогу інтегрувати поведінковий та інституційний аспекти цього явища, що мають однакову важливість. Відтак політична корупція радше постає як реальна поведінка, ніж формальні, структурні аспекти функціонування інституту. Це дуже важливо в контексті вивчення й оцінки дій суб'єктів політики на предмет їх прозорості, транспарентності.

Політична наука здійснила поворот від однобічного розгляду «інститутів лише як формальних правил і легальних організацій

¹ Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки. Київ: Основи, 2000. С. 12.

у системі державної влади»², а до інституціонального аналізу включене вивчення неформальних інститутів на зразок політичної корупції, які впливають на стабільність усієї інституційної системи. Підкреслимо, що такий вплив може бути як конструктивним, так і деструктивним. Для прикладу: громадянське суспільство як неформальний інститут має конструктивний характер. Натомість політична корупція як неформальний інститут – виражено руйнівний.

Якщо в інституційному підході інститути виступали як культурні та психологічні явища (норми, звичаї, звички тощо), то в неоінституціоналізмі досліджуються набір правових норм і неформальних правил, які склалися внаслідок взаємодії індивідів у процесі обміну. Специфіка неоінституціоналізму полягає у тому, що політичні інститути, зокрема корупція, розуміються крізь призму взаємозв'язків формальних норм і неформальних правил гри. Це переплетіння є складною системою організаційних відносин, форм взаємодії.

Аналізу сучасною політичною наукою лише формальних інститутів на сьогодні недостатньо, адже у новітній політичний процес навіть держав із розвиненими демократичними традиціями часто залучені неформальні системи (клієнтізму, клановості, неопатримоніалізму тощо). Відповідно «перед неоінституціоналістами гостро постало питання вивчення неформальних, „тіньових”, позаправових і нелегальних інститутів і правил, які, хоча тривалий час залишалися поза увагою і взагалі не визнавалися такими, що об'єктивно існують, однак завжди впливали на політичну поведінку і процес прийняття рішень»³. Адже в окремих політичних системах позаправові та нелегальні інститути навіть стають основними гравцями, підриваючи безпеку держави, продукуючи системну корупцію.

Важливого значення набуває розкриття зв'язків між формальними та неформальними інститутами. Домінування формальних інститутів означає готовність основних груп

² Рибій О. В. Процеси трансформації політичних інститутів: етапи та рушії: автореф. дис. ... канд. політ. наук. Київ, 2011. С. 10.

³ Рибій О. В. Неформальні політичні інститути: сутність, класифікація, результати діяльності. *Політичний менеджмент*. 2011. № 1. С. 34.

суспільства слідувати універсальним нормам і правилам, а відсутність верховенства права призводить до домінування неформальних інститутів, заснованих на партикулярних нормах і правилах (клієнтизм, корупція тощо).

Вчені відзначають, що категорія «неформальний інститут» має широку природу, бо «застосовується до неймовірно широкого кола явищ, включаючи особисті зв'язки, клієнтелу, корупцію, клани та мафію, громадянське суспільство, традиційну культуру та різноманітні законодавчі, судові та бюрократичні норми»⁴. Відповідно неформальні інститути – це соціальні спільні правила, як правило, неписані, поширені за межами офіційних каналів.

Корупція, клієнтизм, непотизм, фаворитизм, заступництво (патронат) тощо належать до неформальних інститутів. Неформальні інститути переважають над формальними у гібридних режимах. Формальні інститути є лише фасадом для неформальних інститутів і практик, які переважають у політичному процесі, і у цьому процесі неформальні інститути визначають поведінку політичних гравців⁵. Корупцію слушно відносять до числа підривних інститутів. Адже політична корупція здійснюється у площині неформальної політики. Вона є прикладом латентної політики, позаяк є прихованою, непублічною, непрозорою частиною політичного процесу.

Суттєва роль неформальних інститутів у політичних процесах притаманна політичним режимам із низьким рівнем демократичності. Корупція розглядається як неформальний політичний інститут, властивий для недемократичних держав⁶. З одного боку, політична корупція є неформальним політичним інститутом, а з іншого – характерна не лише для недемократичних держав: жодній державі ще не вдалося отримати цілковитий імунітет від цього соціального лиха, а от

⁴ Хелмке Г., Левитски С. Неформальные институты и сравнительная политика: основные направления исследований. *Прогнозис*. 2007. № 2. С. 191.

⁵ Мацієвський Ю. У пастці гібридності: зигзаги трансформацій політичного режиму в Україні (1991–2014). Чернівці: Книги-XXI, 2016. С. 8, 16, 17.

⁶ Чабанна М. Оцінка корупції як неформального політичного інституту та індексування демократичності політичного режиму: кореляційний аналіз. *Накові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2013. №3. С. 230.

рівень «інфікованості» корупцією справді різке відрізняє країни світу. Втім саме у недемократичних країнах ставлення до політичної та інших видів корупції настільки хворобливо трансформується, що вона навіть інтерпретується як інститут етичний, соціально легітимний, а тому виправдовується або, щонайменше, не викликає соціального протесту.

Отже, підривні неформальні інститути більшою чи меншою мірою характерні для кожної політичної системи, а їх взаємодія з формальними інститутами, конструктивними неформальними інститутами залежить від конкретних умов (політичного режиму, рівня громадянського суспільства, усталеності демократичних традицій тощо). У демократіях неформальні інститути підтримують формальні; у дефектних демократіях неформальні практики на взірць політичної корупції ще більше підривають діяльність демократичних інститутів.

Таким чином, можна виділити кілька форматів співвіднесення формальних і неформальних інститутів: формальні інститути домінують над неформальними, але не змінюють їх; формальні конфліктують із неформальними; формальні та неформальні правила співпрацюють. Появу неформальних інститутів деструктивного різновиду можна пояснити слабкістю формальних. Завдяки неформальним інститутам, зокрема корупції, політичні еліти отримують привабливі варіанти зміцнення своїх панівних позицій; як наслідок – вони підтримують (зазвичай не відкрито) такі непрозорі механізми.

Безумовно, неформальний інститут політичної корупції залежить від типу політичного режиму: 1) при демократії підривний неформальний інститут політичної корупції вступає в конфлікт із формальними інститутами; 2) в автократіях формальні інститути та підривний неформальний інститут політичної корупції можуть взаємно доповнюватися; 3) за тоталітаризму політична корупція потужно протистоїть формальним інститутам або зливається з ними. Особливою є роль неформального інституту політичної корупції у процесі демократичного транзиту. Адже й після завершення перехідного до демократії періоду політична корупція перешкоджає демократизації. Загалом стійкість корупційних практик

свідчить про вкрай повільну трансформацію неформальних інститутів, їх «живучість», яка узалежнюється від протидії громадянського суспільства, наявності політичної волі у керівництва держави.

Ключова відмінність між дефектними та «функціонуючими» демократіями пов'язана не з наявністю формальних і неформальних інститутів, а зі способом «вростання» неформальних інститутів у формальні. «У ліберальних демократіях обидві форми інститутів доповнюють один одного, що надає формальним інститутам гнучкості в адаптації до суспільних вимог, а неформальні механізми підтримують демократичні інститути, підкріплюючи формалізовані політичні процедури та реагуючи на соціальні зміни. У дефектних же демократіях неформальні інститути підривають, обмежують порядок функціонування формальних, демократично легітимізованих. Вони порушують функціональні коди формальних інститутів, спотворюють чи витісняють їх як значущі процедури та практики прийняття рішень. Таке заміщення формальних і демократично легітимованих інститутів неформальними правилами може здійснюватися як зверху (обрана демократичним шляхом виконавча влада розширює свої прерогативи шляхом конституційних стримувань і противаг), так і знизу (аномічне громадянське суспільство зі слабо акумульованим соціальним капіталом, але високим потенціалом насилля, взаємною недовірою та поширенням корупції, традицій клієнтизму нехтує інституційними правилами, позбавляє інститути впливу, чи колонізує їх у приватних інтересах)»⁷.

Такий тип інститутів (тобто неформальних) у політичній науці називають по-різному, позаяк відсутня термінологічна усталеність: неформальні, тіньові, неструктуровані, неофіційні, антиінститути тощо. У політичній науці відсутня не лише термінологічна узгодженість щодо неформальних інститутів, а й однастайність щодо їх ролі. «Неформальні інститути не слід розглядати як загрозу демократизації, а їх взаємодія із формальними інститутами спроможна лише частково

⁷ Сабанадзе Ю. В. Інституціоналізація груп інтересів в умовах перехідного періоду: автореф. дис. ... канд. політ. наук. Київ, 2008. С. 11.

визначити результати політичного процесу»⁸. Така позиція впливає з класифікації неформальних інститутів за їх зв'язком із громадянськими традиціями. Одні неформальні інститути пов'язані з громадянськими чеснотами довіри, солідарності, толерантності, чесності тощо. Натомість деструктивний вплив мають неформальні інститути, в основі яких лежать недовіра, егоїзм, нетолерантність; сюди належить корупція. Деякі вчені виділяють серед неформальних інститутів 1) конструктивні, котрі діють паралельно або у кооперації з чинними законами з метою вирішити проблеми політичного обміну та координації, які не розглядаються в рамках офіційних правил; 2) деструктивні, тобто недемократичні, неправові неформальні інститути корупції, непотизму, хабарництва тощо⁹. Ми щодо політичної корупції використовуватимемо означення «неформальні», конкретизуючи його характеристикою «деструктивні».

Вчені по-різному пояснюють причини появи неформальних інститутів: і як спонтанний процес, і як усвідомлений. Більшість неформальних інститутів з'являються у результаті неконтрольованих соціальних процесів, вони значною мірою залежать від глибоко вкоріненої соціальної практики, неформальні інститути змінюють, ослаблюють чи руйнують правила, що лежать в основі формальних інститутів¹⁰. Ми погоджуємося із цими характеристиками і аргументуємо їх наукову обґрунтованість на прикладах із політичного процесу зарубіжних країн, насамперед Центральної Азії, Південного Кавказу тощо.

Неформальні інститути, такі, як політична корупція, руйнують інституціональну систему і можуть виступати як причинами інституціональної стагнації, так і рушіями трансформації політичних інститутів¹¹.

Неформальний інститут політичної корупції включає різні підтипи інститутів: 1) соціальні актори намагаються вплинути

⁸ Стойко О. Трансформація політичних інститутів у сучасних перехідних суспільствах. С. 353.

⁹ Рибій О. В. Неформальні політичні інститути: сутність, класифікація, результати діяльності. С. 40.

¹⁰ Стойко О. Цит праця. С. 115, 119.

¹¹ Рибій О. В. Процеси трансформації політичних інститутів: етапи та рушії. С. 10.

на політичні рішення, пропонуючи матеріальні цінності (хабарництво); 2) офіційні особи держави просять громадян надати фінансові ресурси в обмін на виконання ними адміністративного завдання, яке в іншому випадку вони будуть змушені виконати за будь-яких обставин (здирництво) тощо. Політична корупція має такі вияви, як політичний непотизм, політичний кронізм, політична клановість, політичний фаворитизм, політичний патрон-клієнтелізм.

Політичну корупцію можна вважати різновидом неформального інституту, який є: 1) стійким типом рентозорієнтованої опортуністичної поведінки, спрямованої на реалізацію владних інтересів і набуття певної користі від участі у політичному процесі (тобто це мікрорівень політичної корупції як реалізація приватних інтересів усупереч суспільним); 2) комплексом неформальних норм, які структурують, обумовлюють діяльність різних політичних акторів і суперечать колективним ідеалам, цілям, які у вираженні у формальних інститутах. Тлумачення політичної корупції як інституту дає змогу зрозуміти стійкість, повторюваність корупційних дій у політичних, партійних системах різних держав тощо.

Політична корупція передбачає, що особи, насамперед ті, які обіймають високі державні, партійні посади, використовують ввірені їм ресурси влади не в інтересах суспільства, а в особистих або корпоративних (наприклад, партійних) цілях задля політичного збагачення (додаткові голоси на виборах, фінанси до партійної скарбниці тощо). Рівень і форми політичної корупції завше визначаються інституційним дизайном, співвідношенням формальних і неформальних інститутів. У результаті явище політичної корупції постає як негативний ефект неформальної інституціоналізації.

У державах зі сталими демократичними традиціями політика формується у публічному полі комунікації, який має відкритий характер, контрольований громадськістю. Тому корупційні практики у політиці, пов'язані з приватизацією публічних ресурсів, мінімізовані (вважаємо, що держав, яким цілковито вдалося б викоренити політичну корупцію, немає; є лише такі, що знизили її рівень та контролюють останній). Натомість у недемократичних державах політичні еліти понад

усе прагнуть до захисту свого корпоративного інтересу, уникаючи контролю суспільства й тінізуючи процеси розпорядження ресурсами. Це призводить до появи подвійної системи управління, коли домінує неформальне (тіньове) управління.

Проникнення неформальних практик до формальних інститутів переміщує процес прийняття рішень із бюрократичних інстанцій до неформальних переговорів¹². Тривале співіснування суперечливих неформальних практик і формальних інститутів неможливе, адже стабільність політичної системи залежить від конфігурацій акторів, а вони часто змінюються. Вакуум, що утворюється внаслідок слабкості, наприклад, партійної системи, організованих груп інтересів, заповнюється виконавчою владою. Отже, насамперед у недемократичних країнах, суспільствах із гібридним режимом політична корупція, котра існує в значних обсягах, свідчить про дію механізмів неформальної інституціоналізації політичної корупції.

Політична корупція, на думку О. Уільямсона¹³, є опортуністичною поведінкою в політичній сфері, яка суперечить задекларованим цілям держави задля отримання вигоди (політичної ренти¹⁴). Вчений висловлювався про опортунізм як про відхилення від норм у корисливих цілях.

Українські вчені звертають увагу, що у межах неінституціонального підходу є кілька причин існування можливостей одержання політичної ренти: 1) неповнота інформації, яка призводить до непрозорості прийняття рішень; 2) обмежена раціональність (наявність альтернативних процедур вибору в умовах неповної інформації); 3) опортуністична поведінка учасників (спрямована на досягнення власних цілей і не

¹² Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях. *Полис*. 2002. № 2. С. 20.

¹³ Williamson O. E. *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press, 1996. 448 p.

¹⁴ Політичну ренту можна розглядати як сукупність індивідуальних (економічних, політичних, правових, духовних) благ, які отримує або може отримати суб'єкт політики понад ті доходи чи інші блага, які еквівалентні затраченій ним праці.

обмежена міркуваннями моралі)¹⁵. На нашу думку, цей перелік може бути доповнений низкою інших причин, наприклад, слабкістю громадянського суспільства.

Політична корупція завше вступає в конфлікт із таким засадничим демократичним принципом, як верховенство права. Дотримання у державі цього принципу мовою неоінституціоналізму – це домінування формальних інститутів чи щонайменше – дотримання основними акторами політичного процесу універсальних норм і правил. Відсутність верховенства права означає домінування неформальних інститутів, заснованих на партикулярних нормах і правилах (таких, як клієнтизм чи корупція). Опозицією до принципу верховенства права є принцип, за яким формальні інститути є радше фасадом неформальних, або декорацією, що не має істотного значення. За недемократичного режиму з відсутністю верховенства права регулювання здійснюється довільно, свавільно: уряд не підконтрольний парламенту, важливі державні рішення приймаються «сім'єю», кланами, потужними фінансово-промисловими групами тощо. Натомість партії не спроможні взаємопов'язати еліти та маси. Тому відбувається заміщення формальних інститутів неформальними.

Якщо звернутися до проблеми політичної корупції в Україні та на більшій частині пострадянського простору, то спадок радянського періоду сформував стійке домінування саме неформальних інститутів і на рівні політичного управління, і масової поведінки. Втім досвід країн Балтії, частково Грузії засвідчує, що наявність політичної волі у лідерів держав уможливорює відхід від тотальних корупційних практик на користь більш чи менш транспарентної політики.

У тлумаченні інституту політичної корупції недостатньо наповнювати його зміст лише сукупністю кодифікованих норм, законів, правил організації політичного життя. Необхідно враховувати неформальні, культурні, ментальні та інші чинники. Це і становить сутність неоінституціонального підходу до вивчення політичної корупції.

¹⁵ Гуровська Т. В. Політична рента як центральна проблема нової політичної економії // Формування ринкової економіки. Спец. випуск «Методологічні проблеми сучасної політичної економії». 2011. С. 189–190.

Крізь призму аксіологічного (ціннісного) підходу вивчається зміст антикорупційних цінностей, їх роль у системі ціннісної ієрархії громадянина та держави. Дослідницький потенціал політичної аксіології уможливорює концептуалізацію понять «антикорупційні цінності», «антикорупційна культура», «антикорупційна ментальність», а також визначення ролі таких цінностей у політичному процесі країн із різними типами політичного режиму. На важливості вивчення сутності та еволюції цінностей як невіддільної частини вивчення політики звертав увагу Д. Істон, адже політичні цінності пов'язані із системою владних відносин і політичних інститутів. Саме політичні цінності мотивують дії суб'єктів політики, увиразнюють уявлення політичних акторів про бажані формати політичних інститутів (зокрема, політичної корупції), що сприяє реалізації поставлених цілей (мінімізації корупційних практик у політиці за демократії або навпаки – поглиблення корупційного «захоплення» держави у випадку недемократичних режимів).

Соціологічна концепція цінностей передбачає, що цінності є засадничими для людини як суб'єкта політики; вони детермінують моделі поведінки (корупційної або антикорупційної). Тому будь-який акт соціальної дії (наприклад, організація антикорупційних протестів, участь у них, лобювання антикорупційних законопроектів тощо) є осмисленим лише в співвідношенні з цінностями, відповідно до яких коригується поведінка осіб, їх груп, визначаються індивідуальні або колективні цілі. Цінності (як уявлення про бажане) є найважливішим регулятором людської дії. Вони визначають збереження, регуляцію та поширення відповідних типів дій серед членів певної спільноти.

Вважаємо, що саме на основі цінностей суспільство чи його групи інтегруються для антикорупційної протидії. Антикорупційні акти, законопроектні ініціативи насамперед є акумуляцією певних цінностей і визначенням способів їх досягнення.

Розділ 2

Еволюція політичної корупції

Якщо розуміти під політичною корупцією сучасні формати, пов'язані з новітніми антитехнологіями фінансування партій, нецивілізованого лобіювання, електоральними зловживаннями, то це явище не має давніх традицій у силу часового чинника появи названих політичних процесів. Але окремі історичні факти є доказом зародження політичної корупції задовго до того часу, коли протиправні зловживання у політиці стали предметом політологічного аналізу. Історія зберігає нам в описі політичних процесів і документах різних епох та народів низку фактів.

Насамперед звернемося до політичного процесу стародавніх східних держав і джерел, які аналізують його. У тогочасних писемних джерелах описані особливі взаємини всередині еліт. Відправною точкою в історичній ретроспективі корупції є правління царя Лагашу Урунімгіни (Уруканіги). Цей правитель провів реформи задля запобігання зловживанням царських чиновників, суддів, зменшення поборів із храмового персоналу тощо. У «Повчанні Гераклеопольського царя своєму сину Мерікару» (III тис. до н.е.) висловлені рекомендації правителя спадкоємцеві своєї влади про те, що корупційним правопорушенням запобігає матеріальне звеличення царем своїх вельмож. Вавилонський правитель Хаммурапі у своєму законнику теж пише про корупцію суддів (§ 5) і визначає покарання, яке, втім, було доволі м'яке, бо тогочасне соціально нерівне суспільство узалежнювало розмір покарання від соціального статусу, а суддями були привілейовані авелуми. У давньоіндійському трактаті «Артхашастра» вказується на антикорупційні функції правителя, який має запобігати посяганням

на державну скарбницю. У трактаті перелічено аж сорок різновидів таких корупційних правопорушень.

У «Старому Завіті» згадується про службові зловживання – утиски бідніших, які шукають правосуддя, та виправдовування винних за винагороду. У «Книзі премудрості Ісуса, сина Сираха» батько дає синові настанови, які можуть розцінюватися як посил для формування антикорупційної культури поведінки. А чи не найвідомішим фактом корупції історія наводить підкуп Іуди Іскаріота за 30 срібняків.

Перші спроби осмислення корупції як антисуспільного явища періоду Античності зроблені у Стародавній Греції. Відзначимо, що є розбіжності у визначенні масштабів корупції у державі-«колісці демократії». Деякі вчені вважають, що на ранніх етапах історії античних суспільств, коли ще не було професійних державних управлінців, корупція майже була відсутня, проте знаходимо окремі згадки про прояви цього феномена¹⁶. Це простежується у низці міркувань грецьких мислителів на теми справедливості, підпорядкованості, використання матеріальних ресурсів, влади тощо. Водночас думка про майже відсутню корупцію відносно того часу не є одностайною: окремі дослідники вказують, що вже у давньогрецькій та особливо давньоримській державах корупція була доволі поширеною¹⁷.

Античні греки були поціновувачами справедливості: «Приникни вухом до справедливості та геть забудеш про зловживання» (Гесіод)¹⁸, «справедливість охоплює усі інші чесноти» (Фоклід)¹⁹ і т. ін. У працях Платона зустрічається чи не перша згадка про корупцію. Аналізуючи неправильні (розуміємо як «корупційні», «зіпсовані») режими (демократія,

¹⁶ Чечуров А. Коррупция: историко-философская ретроспектива. *Вестник Волгоградского государственного университета*. Сер. Философия. Социология и социальные технологии. 2010. № 2 (12). С. 158.

¹⁷ Robert O., Keohane J., Nye J. Power and interdependence. *Survival*. 1973. № 15. Is. 4. P. 158–165.

¹⁸ Фрагменты ранних греческих философов. От эпических теокосмогоний до возникновения атомистики / под. ред. А. В. Лебедева. Москва: Наука, 1989. С. 34.

¹⁹ Радциг С. И. История древнегреческой литературы. Москва: Высшая школа, 1982. С. 78.

олігархія, тиранія), мислитель наголошував, що вони замість того, щоб керуватися законами, державним інтересом, слугують правителям²⁰.

Арістотель усе це прив'язував до щастя тих, ким правлять, їхнього добробуту згідно із законом, що називають у сучасній теорії корупції державним інтересом²¹. У праці «Політика» мислитель виділяв корупцію як чинник, який здатен привести державу до кризи чи занепаду. Прикладом такого процесу, на його думку, є переродження монархії у тиранію. Боротьбу з корупцією Арістотель уважав основою забезпечення державної стабільності: «Тільки ті державні устрої, які працюють задля загального блага, є, згідно з чіткою справедливістю, правильними», відхилення ж від справедливості є головною причиною катастрофи держав, бо «правопорушення прокрадаються в державне життя непомітно»²². Арістотель пропонував задля запобігання корупційним практикам заборонити одній особі займати кілька державних посад. Філософ писав, що найважливіше за будь-якого державного устрою – «шляхом законів та іншого розпорядку облаштувати справу так, щоб посадовим особам неможливо було нажитися»²³.

Значно пізніше Г. В. Ф. Гегель писав: «В Афінах існував закон, що зобов'язував кожного громадянина звітувати, на які кошти він живе; тепер же вважають, що це нікого не стосується»²⁴.

Не можна оминати той факт, що однією з найкорумпованіших держав I тис. до н. е. був Карфаген. Як писав давньогрецький історик Полібій у «Загальній історії», «у Карфагені ніщо не вважається ганебним, що призводить до прибутку... претенденти на державні посади отримують їх шляхом

²⁰ Платон. Держава / пер. з давньогр. Д. Коваль. Київ: Основи, 2005. С. 290.

²¹ Кохан Г. Політична корупція як наслідок конфлікту між державою та суспільством. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2008. № 42. С. 174.

²² Арістотель. Сочинения: в 4 т. / пер. А. И. Доватура. Москва: Мысль, 1983. Т. 4. С. 639.

²³ Арістотель. Политика. Афинская полития / пер. С. И. Радцига. Москва: Мысль, 1997. С. 183.

²⁴ Гегель Г. В. Ф. Философия права / под ред. Д. Керимова, В. Нерсесянца. Москва: Мысль, 1990. С. 116.

відкритої сплати хабарів...»²⁵. Наприкінці III століття до н. е. корупція досягла таких масштабів, що, за словами автора «Історії Риму», німецького історика Т. Моммзена, в уряді та державних органах Карфагену домінувала партія, яка фактично відстоювала інтереси не власної держави, а Риму; і що найприкріше – це було в роки протистояння між обома державами (Друга Пунічна війна).

У історії Стародавнього Риму, причому на усіх етапах розвитку цієї держави, теж зафіксовані прояви протиправних дій, які можна кваліфікувати як корупційні. Тогочасні мислителі робили спроби теоретико-методологічного осмислення сутності політичної корупції, її причин, методів запобігання тощо. У давньоримських “Законах XII таблиць” слово “*corrumpere*” використовувалося на позначення зміни за винагороду показів у суді; у таблиці IX визначалося покарання для таких суддів і посередників у формі смертної кари. Термін “*corrumpo*” у значенні “спричиняти збитки”, “загнивати”, використовується у Дигестах імператора Юстиніана (V ст. н. е.), де зауважується, що фундаментальне поняття корупції впливає з грецького законодавства.

Для виборних посад встановлювалися короткі терміни без права переобрання. Римський претор, як і більшість магістрів, обирався на один рік, обов'язки виконував безоплатно. Але така система «створювала можливість підкупу виборців заможними громадянами»²⁶. Цицерон у своїх судових виступах наводив факти зловживання при виборах на посаду претора, а також інших магістратів і при виконанні ними своїх обов'язків. Підтверджується це і наявністю спеціальних норм у законодавстві Римської Республіки, які спрямовувалися на запобігання зловживанням.

Загалом у Стародавньому Римі налічували понад сорок різновидів корупції, а підкуп виборців і купівля посад були чимось природним і розповсюдженим. На ранньому етапі історії Риму, коли ще не було системи політичних акторів,

²⁵ Полибий. Всеобщая история в 40 книгах: в 2 т. Москва: АСТ, 2004.

²⁶ Аксеев Р. О. Историчні прояви корупції та особливості боротьби з нею. *Правова держава*. 2017. № 27. С. 111.

мережі державного чиновництва, корупція була не такою поширеною, як у період Республіки. Особливо корупція була розвинена починаючи від пізньої Республіки: тоді про чиновників у джерелах писали, що вони приїздили бідними до багатой провінції, а від'їжджали багатими з бідної (наприклад, так описано намісника однієї з римських провінцій Публія Квінтілія Вара). Власне, поява корупційних практик виникає тоді, коли у посадовців з'явилася можливість розпоряджатися ресурсами.

Дослідники римської історії зазвичай вказують на зростання корупційних практик у Римі після великих завоювань II століття до н. е. (Пунічні війни III–II століття до н. е.). Великі постзавойовницькі багатства еліти зумовили небачений сплеск жадібності, і як наслідок – породили нові формати корупційних зловживань. Ці дії буквально не перебували в площині політичної корупції, а радше стосувалися переділу земельної власності: сенатори й еквіти захоплювали безоплатно великі державні землі. Боротьба народного трибуна Тиберія Гракха з римським Сенатом була спробою зупинити корупцію шляхом справедливого розподілу земель. Проведений ним закон Семпронія (133 р. до н. е.) забороняв одній особі володіти землею понад встановлену норму та передбачав створення комісії, яка б розподіляла державну землю серед римлян. Доля Гракха-старшого та його прихильників (їх убивство) продемонструвала, що може бути з тими, хто насмівся піднятися проти корупції.

Підкуп виборців (як явний, так і замаскований під пошук популярності) став звичним у Стародавньому Римі, особливо в період Пізньої Республіки. Історик Корнелій Непот описує, чому його приятель Аттика відмовляється від претензій на посаду: «Ані домагатися, ані отримувати вищі посади за звичаєм предків, із дотриманням законів, не стало можливим за щедрих роздач настільки розповсюдженого підкупу»²⁷. Також Цицерон описує випадки зі своєї адвокатської практики, коли він виступав у таких справах (наприклад, «За Мурену»,

²⁷ Корнелій Непот. О знаменитых иноземных полководцах. Из книги о римских историках / пер. с лат. Н. Н. Трухиной. Москва: Изд-во МГУ, 1992. 208 с.

«За Планція», «За Флакка» та ін.). У творі «Про обов'язки» Цицерон описує щедрі роздачі та підкупи, оцінюючи ці способи набуття електоральної підтримки як ганебні як для тих, хто їх практикує, так і для тих, хто приймає такі сумнівні дари. Схожі прийоми Цицерон висміює й у промові «За Сестія». Загалом уже в II ст. до н. е. підкуп виборців був настільки узвичаєним, що держава створила спеціальні постійні комісії (*quaestiones perpetuae*) для розгляду такого типу справ. І Цицерон визнає, що сам факт появи таких комісій свідчить про глибоку моральну деградацію.

У Римі періоду Імперії був зафіксований випадок продажу трону. Торги за імператорський престол описані в історії Риму (195 р. н. е.), коли за голоси виборців у форматі своєрідного аукціону велася справжня торгівля між Дідієм Юліаном та Сульпіціаном. Останній міг у підсумку торгів за трон заплатити кожному преторіанцю, який його підтримає, по 5000 драхм, а Дідій Юліан – по 6250 драхм, що і вирішило вибір правителя.

Нумідійський цар Югурта так говорив про Стародавній Рим: «Продажне місто, приречене на швидку загибель! Тебе усе можна було б купити, якби знайшовся покупець!» Схоже, виборці у Стародавньому Римі «продавалися» на всіх етапах давньоримської державності, відколи запровадили інститут виборів. Римляни навіть почали вважати отримані ними від кандидатів на різні виборні посади гроші своєю законною винагородою. Зафіксований лише один приклад боротьби влади з такою недоброчесністю виборців: імператор Октавіан Август роздав виборцям свої особисті кошти, аби вони не вимагали нічого від кандидатів на посади, а оцінювали їх за професійними критеріями.

Саме у Римі, ймовірно, при імператорі Септімії Севері (кінець II – початок III ст. н. е.), виникають лобістські корупційні практики. Під «лобі» розумілося лише переднє приміщення залу римського Сенату, але там укладалися різноманітні неформальні угоди, які потім інституціоналізувалися офіційно. Сенаторам уже від республіканського періоду римської державності забороняли займатися комерцією, тому через

шлюби вони ріднилися із соціальним прошарком вершників (еквітів), які й вели їх фінансові справи.

Загалом починаючи від пізньої Республіки й аж до занепаду Риму держава функціонувала в умовах системної корупції. Це навіть розглядається деякими дослідниками серед головних причин занепаду імперії. Втім висока корупція була характерна насамперед для періоду від середини II століття до середини I століття до н. е.: у цей час панування олігархії фактично зник середній клас римського суспільства та посилився контраст між багатством і бідністю. Позитивне антикорупційне значення мали реформи Октавіана Августа на початку I століття н. е., найперше в частині посилення контролю за сенаторами.

Корупція державного службовця каралася за римським правом смертною карою, штрафом чи пониженням статусу особи («громадянська деградація») (санкція залежала від складності злочину). На пізньому етапі римської історії було введено поняття «*crimen pecuniarum reputundarum*» – зловживання владою, здійснене державними службовцями з метою збагачення; у часи Цицерона навіть існував постійний суд для розгляду таких справ.

Цікавим є такий історичний факт: римляни в III–V ст. н. е. корумпували навіть своїх ворогів – варварів. Римські аристократи-полководці платили готам, гунам, вандалам, щоб вони не нападали на Рим. Відтак верхівка германських племен була деякий час корумпованою.

Збільшення обсягів корупційних практик у Європі починається з початком Середньовіччя: тоді почали швидко розвиватися грошові відносини, зріс державний апарат, розмежування гілок влади не було. У християнській теології корупція розумілася гріхом, водночас Тома Аквінський висловлювався, що корупція була виявом самої сутності суспільства. У Середні віки корупція почала розумітися як антисоціальне явище, яке пронизує суспільство від верхів до низів. У ці «темні» часи з корупцією (бюрократичною) боролися жорстко: корупціонерів спалювали на вогнищах, відрубували кінцівки. Жителі середньовічної Праги, до прикладу, викидали з вікон ненависних чиновників.

У багатьох дослідженнях про Візантію акцентовано на корупції як характеристиці цієї держави²⁸. Французький історик А. Гійу²⁹ підкреслює, що Візантія залишила приклади продажу посад: кожен чиновник вищого ешелону візантійської бюрократії офіційно купував свою посаду, що природно призводило до прагнення окупити капіталовкладення.

У середньовічній Англії одним із важливих механізмів боротьби з корупцією був незалежний аудит, перша згадка про який датована 1130 роком. Лондонське Сіті проходило аудит уже в 1200-і роки, а щодо початку XIV століття є згадка про виборність аудиторів³⁰. Аудит спрямовувався на забезпечення підвітності тих посадовців, які були розпорядниками коштів (протиція бюрократичній корупції). Наприкінці XVII століття у Шотландії був прийнятий перший закон про заборону певним посадовцям одночасно бути аудиторами – так поступово виник інститут незалежного аудиту.

Якщо звернутися до російських літописів XIII століття, то з їх текстів довідуємося, що працю чиновників не оплачували, вони жили за рахунок народу. Тому і призначалися чиновники на короткий термін – один, два роки. Перше законодавче обмеження корупційних діянь належить Івану III. А його онук Іван Грозний уперше ввів смертну кару як покарання за надмірність у хабарах, скасувавши своїм указом 1555 року т. зв. «кормление чиновников»³¹.

У Середні віки головним корупціонером виступає монарх, що надає пільги та привілеї, спускаючи їх згори донизу ієрархічними шаблями. Завдяки вмілому розподілу титулів, пільг і посад (а також створюючи атмосферу постійної загрози

²⁸ Бардола К. Ю. Проблема византийской коррупции в историографии // *Laurea II. Античный мир и Средние века: Чтения памяти проф. В. И. Кадеева*. Харків: ТзОВ «НТМТ», 2017. С. 68–71; Диль Ш. Основные проблемы византийской истории / под. ред. С. Д. Сказкина; пер. с фр. Б. Т. Горянова. Москва: Гос. изд-во иностр. лит-ры, 1947. С. 97–98; Норвич Дж. История Византии / пер. с англ. Н. М. Заболоцкого. Москва: АСТ, 2010. С. 46.

²⁹ Гийу А. Византийская цивилизация. Москва: У-Фактория, 2005. 552 с.

³⁰ Опыт борьбы с коррупцией в Великобритании. URL: <http://stopkorupciya.blogspot.com/2014/09/blog-post35.html>

³¹ Аксеев Р. О. Историчні прояви корупції та особливості боротьби з нею. С. 111.

позбавити когось цієї ласки) монарх маніпулює своїм оточенням. Наприклад, у Російській імперії чиновники призначалися відповідно до походження, тобто перевага надавалася не особистим якостям особи, а відповідно до ієрархії прізвищ.

Сучасне розуміння корупції починає формуватися разом із переходом до Нового часу, коли починають утворюватися централізовані держави. Імпульсом до осмислення політичної корупції були праці Н. Макіавеллі, який корупцію порівнював із хворобою (зокрема, сухотами): спершу її важко розпізнати, але легко лікувати; якщо ж хвороба запущена – діагностувати її легко, алевилікувати складно. Ці образні порівняння були адресовані мудрим правителям, які мали своєчасно виявити “недугу”.

А Т. Гоббс у «Левіафані» акцентував більше на правовому аспекті: «Люди, що чваняться своїм багатством, сміливо скоюють злочини, сподіваючись, що їм удасться уникнути покарання шляхом корупції державної юстиції або отримати прощення за гроші або інші форми винагороди»³². Корупція, за Гоббсом, є корінням, з якого виростає презирство до закону. Саме на XVII століття припадає перший виступ британського парламенту проти корупції короля (Якова I Стюарта).

Інкони в окремих країнах на певних етапах розвитку корупція набувала характеру повальної епідемії³³. На прикладі князя О. Меншикова, фаворита російського царя Петра I, а пізніше фактично керівника Російської держави, можна побачити, наскільки корупція може вразити державний апарат. О. Меншиков є прикладом того, як масштабами персональної корупції (вимагання хабарів, розкрадання казенного майна тощо) державний діяч може міцно укорінювати у суспільство (російське, у цьому контексті) ідею про те, що політичною владою можна користуватися для власного незаконного збагачення.

Загалом у країнах Європи періоду Нового часу поступово змінюється ставлення суспільства до посадових зловживань;

³² Гоббс Т. Левіафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. Москва: Мысль, 2001. С. 229.

³³ Мельник М. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії. Київ: Атіка, 2001. 304 с.

тут радше йдеться саме про бюрократичну, а не політичну корупцію. Популярна в той час теорія суспільного договору передбачала, що піддані сплачують податки державі в обмін на те, що вона виробляє закони та наглядає за їх неухильним виконанням. Водночас для Нового часу був характерний фаворитизм. Зауважимо, що виник він значно раніше: усілякі практики непотизму походять ще від роздачі римськими папами прибуткових посад, високих звань і майна (землі) близьким родичам.

Від кінця XIX століття в деяких країнах починають приймати закони проти корупції. Наприклад, серед перших був британський Акт про хабарництво в публічних організаціях (1889), у якому визначався протиправний характер продажу публічних посад, порушення публічним посадовцем своїх обов'язків, зловживання владою.

У XIX столітті були проведені масштабні реформи британського виборчого права, які позбавили політичне життя цієї країни найвиразніших проявів політичної корупції – так званих «кишенькових», «гнилих місцинок», тобто виборчих округів, які буквально купувалися та продавалися на парламентських виборах. У 1872 році прийнято Акт про таємне голосування, 1883 – про боротьбу з корупцією на виборах (доповнений законом 1906 року), яким визначалися максимальні суми, котрі можна було витратити на виборчу кампанію.

До кінця XIX століття в англійському праві вже чітко прописується особлива значущість антикорупційної боротьби; це закріплювалося у трьох законах: про хабарництво у публічно-правових організаціях (1889), про запобігання корупції (1906), про поправки до закону про запобігання корупції та доповнення до нього (1916). Звернемо увагу на акцентування у третьому нормативному акті на корупційних злочинах, спрямованих проти виборчих прав: привернено увагу до різних форм примусу виборців (купівля голосу, частування виборців, тиск на останніх тощо). У силу консервативності британської правової системи цей комплекс актів діяв аж до 2010 року.

Слід доповнити історичну ретроспективу політичної корупції кількома фактами новітньої історії. Так, лише у 1990-х

роках було зняте своєрідне табу на вживання самого слова «корупція» в міжнародних відносинах. Наприклад, у період «холодної війни» при обговоренні теми допомоги країнам третього світу замість слова «корупція» використовували евфемізм «слово на букву К (*C-word*)». Ставлення до терміна «корупція» почало змінюватися завдяки створенню у 1993 році організації *Transparency International*, а також після того, як на щорічному зібранні Всесвітнього банку (01.10.2006 р.) тодішній очільник Д. Вулфенсон у своїй промові відкрито назвав корупцію пухлиною і бар'єром на шляху розвитку. Саме відтоді політична та інші види корупції почали сприйматися як проблема глобальна, котра потребує всебічного вивчення задля пошуку шляхів мінімізації в умовах сучасного суспільства.

Явище політичної корупції стало предметом наукових досліджень, набуло теоретичного оформлення, почало наповнюватися науковим змістом порівняно нещодавно (1970-і роки). З кожним наступним десятиліттям виникають нові підходи до вивчення природи та особливостей політичної корупції. Політична реальність ставить перед ученими нові запитання через появу нових форматів політичної корупції. Вивчення сучасних процесів неможливе без знання еволюційних тенденцій у розвитку корупційних практик у політиці. Саме ці знання дають змогу аналізувати новітні національні випадки політичної корупції, у контексті історичної ретроспективи оцінювати наявність політичної волі еліт до здійснення антикорупційних реформ, готовність громадськості до протидії корупційним практикам у політиці.

Розділ 3

Поняття «політична корупція»: точки зору вчених

Головна проблема, котра виникає при зверненні до терміна «політична корупція», – це багатогранність дослідницьких підходів, методик і, як наслідок, нечіткість категоріального апарату. Якщо тлумачити поняття «політична корупція» крізь призму його етимології, то англomовний термін «*political corruption*» утворений із грецького *πολιτική* (мистецтво управління державою) та латинського *corruptio* (псування). Якщо тлумачити це буквально, то політична корупція – це підривна діяльність щодо держави як основного інституту політичної системи, гаранта її стабільності. Відповідно недержавні інститути нібито є поза можливою залученістю до корупційних дій. Але цей умовивід, що впливає з етимології поняття політична корупція, з позицій сучасної політичної науки видається неповним, адже суб'єктно-об'єктні характеристики корупційних дій у новітній політиці значно ширші.

Окрім цього, на тлумачення сутності політичної корупції впливає те, під кутом зору якої науки конструюється визначення. Це зумовлене тим, що політична корупція перебуває у площині дослідницького аналізу не лише політичної, а й юридичної науки, державного управління та ін. Досліджень, які б комплексно розглядали відмінності у підходах до сутності політичної корупції, у вітчизняній політичній науці на сьогодні немає. Водночас у більшості наукових праць про політичну корупцію дослідники пропонують своє тлумачення поняття. Відсутність нормативно врегульованого визначення поняття «політична корупція» та численні інтерпретації

терміна ще більше актуалізують завдання запропонувати авторську версію поняття “політична корупція”.

Найперше звернемося до уже представлених у науці визначень політичної корупції. Так, на думку А. Тінькова³⁴, термін «політична корупція» охоплює чотири основні тлумачення: 1) незаконні дії у сфері політики; 2) державна практика, яка може бути легальною, але мати неетичний характер; 3) конфлікт інтересів у високопосадовців; 4) політичні дії, які не відповідають інтересам суспільства. Корупція, на думку дослідника, стає політичною, позаяк саме політичні структури роблять можливими або часто навіть вимагають корупційних діянь. До рис політичної корупції дослідник відносить: 1) клієнтизм; 2) порівняно вузьке суб'єктно-об'єктне коло; 3) не завжди виражене саме матеріалізоване втілення; 4) універсальність (охоплення усіх сфер суспільного життя) політичної корупції; 5) завуальований характер, який практично не є очевидним для пересічного громадянина та інші риси.

Тут насамперед слід зауважити щодо висловленої думки про «порівняно вузьке суб'єктно-об'єктне коло». На нашу думку, це якраз невузьке коло індивідуальних і колективних (групових) акторів. Сюди ми відносимо не лише осіб, наділених повноваженнями приймати політичні рішення або долучатися до прийняття таких рішень, а й недоброчесних виборців; членів політичних партій, які схвалюють непрозоре партійне фінансування; великі бізнес-групи, які вдаються до спонсорства певних політичних сил (так зване «підгодовування») задля використання їх у непрозорих лобістських практиках тощо.

Під політичною корупцією А. Волошина розуміє «нелегітимне використання учасниками політичного процесу та носіями публічної влади їх можливостей і повноважень із метою отримання особистих і групових вигод»³⁵. Корінь політичної корупції дослідниця вбачає найперше у проблемі прозорості

³⁴ Тіньков А. Політична корупція в системі державного управління: українські реалії. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 1. С. 229–230.

³⁵ Політична корупція: як розпізнати та подолати / за ред. К. С. Давиденка. Київ: Ейдос, 2016. С. 7.

фінансів політичних партій. Цінність такого формулювання полягає у розширенні кола суб'єктів політики, не звужуючи його до державних високопосадовців. Наприклад, В. Березинський визначає політичну корупцію як «використання особою, яка займає державну посаду, довірених їй державно-владних повноважень і прав, службового становища та статусу в системі державної влади, статусу органу державної влади, який вона представляє, з метою протиправного отримання особистої та (або) групової, у тому числі й на користь третіх осіб, політичної вигоди»³⁶. У цьому визначенні виражено акцентується лише на таких суб'єктах політичної корупції, як особи, які займають державні посади.

Г. Кохан визначає політичну корупцію як «поведінку державних посадовців, котра відхиляється від повноважень і обов'язків, передбачених займаною посадою, що шкодить інтересам держави та суспільства, задля досягнення особистої вигоди або переваг матеріального та/або нематеріального характеру для певної групи осіб, наприклад, політичної партії»³⁷. Зауважимо, що це визначення, з його акцентом на державних посадовцях і поведінці, також не охоплює інших можливих суб'єктів політичної корупції. Водночас таке визначення узгоджене з визначенням корупції як широкого явища, закріпленим документами 34-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН (17.12.1979 р.): корупція – це виконання посадовою особою яких-небудь дій або бездіяльність під час здійснення посадових обов'язків, – як результат вимагання чи одержання подарунків, обіцянок чи стимулів, та їх незаконного отримання кожного разу, коли має місце ця дія або бездіяльність. На нашу думку, за чотири десятиліття після конструювання ООН цього визначення воно потребує перегляду в частині розширення кола учасників корупції та

³⁶ Березинський Л. В. Ризик політичної корупції як чинник функціонування державної влади в умовах проблемної державності. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили*. Сер. Політологія. 2012. № 192. Т. 204. С. 59.

³⁷ Кохан Г. Політична корупція // *Політологія: навчальний енциклопедичний словник-довідник* / за ред. Н. М. Хоми. Львів: Новий Світ-2000, 2015. С. 491.

можливих форм корупційних дій, які можна було б спроектувати, зокрема, й на політичну корупцію.

На думку В. Дерєга, до політичної корупції відносяться дії, що пов'язані з політичною сферою: виборчий процес, законотворчий, приватизаційний, бюджетний³⁸. Особливістю політичної корупції є її сприйняття як невід'ємної частини політичного менеджменту і політичних технологій, а за певних обставин політична корупція може набувати рис легітимності. Найбільш небезпечні форми корупційних злочинів існують у країнах, які знаходяться в перехідному періоді, демократизація може ослабити владу та легітимність політичних інституцій, створивши таким чином умови для більш масштабних форм корупції. Можна припустити, що у цьому розумінні політична корупція розуміється як технологія (радше – антитехнологія) політичного процесу, яка застосовується в широкому комплексі політичних процесів.

З позицій державно-управлінської науки (Д. Клименко) «отримання або надання суб'єктом політичної системи матеріальної чи нематеріальної винагороди (або обіцянка надання такої винагороди), маніпулювання чинним законодавством, використання особою наданих їй державно-владних повноважень або інші не передбачені законодавством діяння з метою здійснення цілеспрямованого впливу на процеси формування та реалізації державної політики у власних корисливих цілях»³⁹. Це визначення не охоплює усього комплексу корупційних дій у політиці.

З позицій юридичної науки, а саме крізь призму категорії «правопорушення», тлумачить політичну корупцію М. Мельник: «Сукупність різних за своїм змістом і ступенем суспільної небезпеки корупційних правопорушень, які вчиняються для досягнення політичних цілей або надання останнім пріоритету

³⁸ Дерєга В. В. Політична корупція: визначення та особливості. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили*. Сер. Політологія. 2009. № 97. Т. 110. С. 73.

³⁹ Клименко Д. Політична корупція в державному управлінні: наукові дефініції. *Демократичне врядування*. 2010. № 5. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik5/fail/+Klymenko.pdf

над іншими»⁴⁰. Дослідник акцентує, що корупційними є «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»⁴¹. Ми погоджуємося з акцентом на протиправному характері корупційних дій чи бездіяльності, але знову ж маємо застереження щодо суб'єктного кола таких правопорушників.

Ще одна із наукових варіацій визначення політичної корупції з позицій юридичної науки (філософії права) належить Р.-В. Кісіль. Політичну корупцію представлено як підсистему корупційних правопорушень, особливу форму корупційної деліквенції (правопорушення), яка є комплексом деструктивних трансформацій у сфері функціонування вищих органів державної влади, пов'язаних із реструктуризацією парадигми соціально-правових цінностей у державі⁴².

Політичний аспект корупції український політолог Є. Невмержицький вбачає у корумпованих формах політичної боротьби кланів, партій, еліт і окремих осіб за владу⁴³. Це ж визначення підтримує і П. Радько⁴⁴. Як складову частину «процесу делегітимації влади» розглядає політичну корупцію В. Асафайло⁴⁵. Це впливає з оцінки політичної корупції як цілком нелегітимного використання політиками та чиновниками (учасниками політичного процесу й публічного

⁴⁰ Мельник М. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії. Київ: Атіка, 2001. 304 с.

⁴¹ Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії. *Національна безпека і оборона*. 2009. № 7. С. 69.

⁴² Кісіль Р.-В. В. Політична корупція як фактор стагнації вітчизняного публічного механізму. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 356–363.

⁴³ Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен: автореф. дис. ... д-ра політ. наук. Київ, 2009. С. 17.

⁴⁴ Радько П. Політична корупція в Україні: традиції і сучасність. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. 2010. № 20. С. 256.

⁴⁵ Асафайло В. В. Інституційний та комунікативний виміри протидії політичній корупції. *S.P.A.C.E.* 2017. № 2. С. 12.

адміністрування) владних повноважень і можливостей із метою отримання незаконної вигоди.

Отже, вважаємо за доречне визначати політичну корупцію крізь призму політичних інститутів, зокрема неформальних. **Політична корупція є прикладом деструктивних неформальних інститутів, які засновані на партикулярних нормах і правилах, відстоюють пріоритет окремих (локальних) інтересів і цінностей над загальними.** Фактично політична корупція постає як заперечення універсалізму (якщо спиратися на відому дихотомію Т. Парсонса “універсалізм – партикуляризм”).

Політичну корупцію можна характеризувати як:

– прояв тіньової, неформальної політики; тобто це латентна політика (прихована, непублічна, непрозора частина політичного процесу);

– підривний механізм, який посягає на стабільність будь-якої інституційної системи;

– загрозу національній безпеці держави, позаяк зумовлює неформальну інституціоналізацію, подальшу деградацію державних інститутів;

– практику, спрямовану 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, 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;

– систему соціальних правил, зазвичай неписаних, що створені та виконуються за межами офіційно дозволених каналів. Механізм політичної корупції спирається як на правові

норми, які уможливлюють зловживання та містять правові прогалини, так і, більшою мірою, на неформальні правила.

3

Із характеристик політичної корупції, виділених нами, впливає авторське визначення політичної корупції. **Політична корупція – це деструктивний різновид неформальних інститутів підривного партикулярного характеру, який зумовлює неправомірне використання суб'єктами політичного процесу з корисливих мотивів ресурсів влади в позасуспільних інтересах, приватизацію публічних ресурсів за умов слабкості формальних і конструктивних неформальних інститутів.**

Розділ 4

Хто є суб'єктом політичної корупції?

Аналізуючи сутність політичної корупції як різновиду протиправних корупційних дій, важливо визначити, хто виступає суб'єктами у таких антидемократичних політичних практиках. Вивчаючи питання щодо кола суб'єктів політичної корупції, зауважимо відсутність у науковій спільноті та громадянському суспільстві єдиного бачення того, хто ж належить до них. Вочевидь питання набуло б однозначної відповіді, якби поняття «політична корупція» було нормативно врегульоване. Натомість в Україні чітко визначено широке поняття «корупція». Закон України «Про запобігання корупції»⁴⁶ визначає широке коло суб'єктів. У 2015 році було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції»⁴⁷ (стосується політичних партій). У ст. 3. Закону України «Про запобігання корупції» визначено коло суб'єктів корупції; воно доволі розлоге й охоплює осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; депутатів різних рівнів; голів рад різних рівнів; державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування; окремі категорії військових та суддів; членів ЦВК та ін. Низка інших нормативних актів дозволяють окреслювати коло суб'єктів саме політичної корупції.

При класифікації суб'єктів політичної корупції насамперед зауважимо, що **суб'єктами політичної корупції можуть бути**

⁴⁶ Про запобігання корупції: Закон України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

⁴⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції: Закон України. *Урядовий кур'єр*. 2015. 1 груд.

як індивідуальні, так і колективні (групові) актори. Індивідуальними суб'єктами постають окремі політики, партійні лідери та державні високопосадовці. Колективними суб'єктами є депутатські фракції, політичні партії, виборчі блоки партій. У світовій антикорупційній практиці до суб'єктів політичної корупції можуть відносити й державну бюрократію чи уряд певної країни в цілому. Зауважимо, що у випадку з колективними суб'єктами одразу виникає проблема застосування до них санкцій.

Суб'єкти політичної корупції поділяються на: 1) тих, які є (чи мають намір бути) учасниками політичного процесу, уже наділені політичними повноваженнями та реалізують політичні рішення (або лише мають намір набути такі повноваження); 2) тих, хто безпосереднім учасником політичного процесу не виступає, але з огляду на певні повноваження або ресурси можуть впливати (правовими та позаправовими методами) на політичний процес. Сюди насамперед можна віднести представників виборчих комісій усіх рівнів, правоохоронні структури, представників судової гілки влади, фінансово-промислових груп, які впливають на суб'єктів першої групи (наприклад, намагаючись пролобіювати свої підприємницькі інтереси) та ін.

У аналітичній доповіді «Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії»⁴⁸ представлена класифікація суб'єктів політичної корупції з позицій функціонального підходу: а) принципали (особи, наділені повноваженнями приймати політичні рішення або брати безпосередню участь у прийнятті таких рішень). За ухвалення рішень вони отримують фінансову винагороду або інші послуги, а також слугують «політичним дахом» для клієнтських груп та інших суб'єктів (потенційно це можуть бути політичні партії, глава держави, парламентарі, керівники центральних органів виконавчої влади, судді вищих судів); б) державні агенти (посадовці судової та виконавчої влади, правоохоронних органів, які

⁴⁸ Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії. *Національна безпека і оборона*. 2009. № 7. С. 2-42.

фінансово чи в інший спосіб мотивовані приймати необхідні адміністративні рішення); в) клієнти (великі бізнес-групи, олігархи, які замовляють необхідні рішення та послуги, інвестують кошти в політиків із метою отримання прибутку або інших преференцій; сюди можуть бути віднесені й великі кримінальні угруповання, які виконують роль хабародавців, а також продукують тіньові кошти, що забезпечують здійснення корупційних схем; г) посередники (помічники депутатів, працівники апаратів вищих державних посадовців, адвокати тощо); г) недоброчесні виборці також інколи (навіть не розуміючи протиправної природи свої дій) можуть стати учасниками корупційних схем (продаж власного голосу на виборах, участь в електоральних правопорушеннях на взірєць «виборчих каруселей», масових голосувань за відкріпними талонами – у кожній виборчій кампанії в силу особливостей її проведення, національного законодавства були свої варіативні форми таких протиправних дій, які мають корупційну природу).

Отже, у структурі суб'єктів політичної корупції можна виділити учасників політичного процесу (політичні партії, учасники виборчого процесу та ін.) і носіїв публічної влади (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи). Їх об'єднує те, що в силу їх статусу та можливостей вони можуть певною мірою формувати правове поле (приймати акти, лобіювати інтереси тощо), цілеспрямовано уможлиблюючи подальші корупційні дії, створюючи правові прогалини, «обхідні шляхи» тощо. Також у структурі суб'єктів політичної корупції можна виділити тих, які діють на етапі формування влади (наприклад, кандидат на виборну посаду), і тих, які є активними учасниками її здійснення (приміром, посадова особа).

Доцільно звернути увагу на можливість класифікації суб'єктів політичної корупції на національних та іноземних. Про роль останніх необхідно згадати в контексті фактів протиправного фінансування виборчих кампаній чи поточної партійної діяльності іноземними суб'єктами (юридичними та/або фізичними особами), позаяк це заборонено законодавством.

Суб'єктів політичної корупції також можна класифікувати за цілями, які вони ставлять, вчиняючи протиправне корупційне діяння: а) отримання влади; б) утримання, зміцнення або збільшення влади (розширення повноважень); в) збагачення чи отримання іншої форми вигоди.

М. Мельник⁴⁹ відносить до суб'єктів політичної корупції тих осіб, які безпосередньо причетні до вироблення та організації здійснення державної політики в різних сферах і на різних рівнях. Дослідник класифікує представників цієї групи за двома рівнями:

– загальнодержавний рівень: а) державні та політичні діячі: глава держави, керівники та члени найвищих органів державної влади, керівники центральних органів виконавчої влади, народні депутати України, керівники політичних партій; б) керівники і члени державних органів, які не належать до жодної з гілок державної влади та, маючи конституційний статус, діють як незалежні органи (Центральна виборча комісія, Вища рада юстиції, Рахункова палата та ін.); в) державні службовці 1-ї та певною мірою – 2-ї категорій (зокрема, заступники міністрів і керівники інших центральних органів виконавчої влади, радники і помічники найвищих посадових осіб);

– регіональний рівень (область, місто): а) керівники місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, депутати обласних і міських рад. Ми б сюди віднесли й очільників регіональних партійних підрозділів. Віднесення цих осіб до суб'єктів політичної корупції є дещо умовним, позаяк вони не є власне політиками, але саме вони є репрезентантами державної влади, головними провідниками державної політики на місцях.

У аналізі суб'єктів політичної корупції можна спиратися й на підходи, які запропоновані юридичною наукою. Так, Н. Армаш вважає, 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

⁴⁹ Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії. С. 67–72.

народного господарства»⁵⁰. Це суперечить позиції тих дослідників, які зараховують до суб'єктів політичної корупції тих суб'єктів, які «причетні»⁵¹ до корупційних дій у політиці. І незважаючи на те, що етимологія слова «причетний» скеровує нас до розуміння когось (у нашому сенсі – суб'єкта корупції) як такого, що має безпосереднє відношення до якої-небудь справи, правознавці звертають увагу, що «використання цього слова при кваліфікації діянь «політичних корупціонерів» повністю забезпечує потребу правоохоронних органів у юридичному критерії при оцінюванні дій публічних службовців. Тобто виникає «невиправдане 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)»⁵².

Н. Армаш зараховує до суб'єктів політичної корупції осіб, які мають статус державного політичного діяча відповідно до законодавства або є такими за змістом займаної ними посади: 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. Тобто цей перелік пропонується використовувати як основу для визначення сутності політичної корупції та її суб'єктного кола.

⁵⁰ Армаш Н. О. Передумови та наслідки виникнення політичної корупції в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер. Юриспруденція. 2014. № 12. Т. 2. С. 96.

⁵¹ Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії. *Національна безпека і оборона*. 2009. № 7. С. 69.

⁵² Армаш Н. О. Цит. праця. С. 96.

Попри юридичну обґрунтованість цього підходу, на нашу думку, з позицій саме політичної науки суб'єктний склад політичної корупції значно ширший, аніж окреслене коло високопосадовців на прикладі перелічених українських.

Ми поділяємо підхід політолога Д. Квона у тому, що суб'єктами політичної корупції є «особи чи групи осіб, які є учасниками політичного процесу, котрі мають чи намагаються отримати повноваження приймати і/чи реалізовувати політичні рішення», а також ті, хто «безпосередньо не є учасником політичного процесу, але завдяки своїм функціям, повноваженням і ресурсам має можливість впливати на нього (як законно, так і ні)»⁵³.

До суб'єктів політичної корупції можна відносити усіх, хто спрямовує свою протиправну ініціативу, заохочувану корисливим мотивом, на державний лад. Водночас не можна не помітити, що ресурсний потенціал для втілення корупційних дій у різних суб'єктів дуже відмінний. Тому можна за силою впливу, отриманою корисливою вигодою, розміром заподіяної шкоди тощо говорити про деяку пірамідальну структуру суб'єктів політичної корупції. На її найвищих щаблях – високопосадовці, а на найнижчих, наприклад, організатори та учасники «виборчих каруселей» і т. ін.

⁵³ Квон Д. А. Политическая коррупция: понятие, цели субъекты. *Власть*. 2015. № 7. С. 48.

Розділ 5

Основні форми і прояви політичної корупції

Якщо у державах із розвиненими традиціями демократії політична корупція є радше проявом девіантної поведінки суб'єктів політики, то у транзитних державах, країнах із недемократичними, гібридними режимами політична корупція стає нормою стосунків – аж до формування ієрархічних корупційних пірамід, створюються замкнені корупційні цикли, які «підживлюються» потужними фінансово-промисловими групами (тіньове фінансування).

Політична корупція утворює систему корупційних зловживань, які можна згрупувати за різними критеріями. Дослідники Центру Разумкова називають такі зловживання «політично-корупційними діями». Усі вони, за яким критерієм їх би 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).

Велика кількість проявів політичної корупції зумовлена як значним суб'єктним 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, непрозоре лобювання, судочинство тощо).

До проявів політичної корупції Є. Невмержицький 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»⁵⁴.

5

Систематизувати політично-корупційні дії, запропонувавши своєрідну «корупційну матрицю політики», є нашим 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 політичній 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 надходження до виборчих фондів⁵⁵. Водночас спектр корупційних дій у політиці значно ширший попри те, що сфери партійного фінансування та виборів є основними.

Основними проявами корупції у 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) лобіювання; політична корупція в судовому процесі тощо. Зупинимося на кожному з названих проявів детальніше.

⁵⁴ Невмержицький Є. В. Цит праця. С. 17–18.

⁵⁵ Департамент з питань запобігання політичній корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/departament-z-pitan-zapobigannya-politichnoyi-korupcii>

Щодо **протиправного фінансування партій**, то досвід різних держав засвідчує існування різних 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 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.

Щодо **корупційних дій, пов'язаних із депутатською етикою та етикою високопосадовців**, то прикладом можуть бути так звані «тушкування депутатів» (або «партійні перебігання», англ. *party-switching*). «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»⁵⁶. 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 (наприклад, краудфандинг, що практикує насамперед «Дем-Альянс»), не узвичаєні. З огляду на те, що основна частина фінансів витрачається 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 прийняттям Виборчого кодексу України, який передбачає запровадження пропорційної виборчої системи

⁵⁶ Лісничук О. Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації: аналітична доповідь // Український парламентаризм: неформальний вимір формальних функцій. Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2014. С. 34.

з регіональними списками кандидатів у депутати (27 регіональних округів, у кожному з яких партії виставлятимуть щонайменше п'ятьох кандидатів). Виборець зможе віддати голос не лише за партію, а й за конкретну людину в цій партії. 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 році до Кримінального кодексу України 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 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 в 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. Зазначимо, 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, можливого грошового заохочення**, що надається персоною або організацією. Патронаж виявляється в неправомірному використанні державних ресурсів, щоб просувати інтереси певних індивідуальних чи колективних акторів. Цілком поділяємо позицію О. Бабкіної, яка відносить патронаж до видів корупції⁵⁷. О. Фісун у своїх дослідженнях акцентує на впливі олігархічних клієнтарно-патронажних мереж на розподіл влади⁵⁸. 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 захисту⁵⁹. Отже, можемо зробити висновок про корупційну природу ситуацій, коли клієнтарно-патронажні

⁵⁷ Бабкіна О. Патронаж // Політична енциклопедія / за ред. Ю. Левенця, Ю. Шаповала. Київ: Парламентське видавництво, 2011. С. 546–547.

⁵⁸ Фісун О. Неформальні інститути та неопатримоніальна демократія в Україні. *Агора*. 2016. № 17. С. 9.

⁵⁹ Телешун Я. С. Клієнтизм як складова функціонування фінансово-політичних груп. *Політичне життя*. 2017. № 3. С. 81.

зв'язки, особиста лояльність і приналежність до того чи іншого клану є організаційним паттерном політики.

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

Політичний непотизм є службовим заступництвом високопосадовця, політика представникам свого родинного кола. Він насамперед полягає у використанні службових, представницьких повноважень для «просування» (функція «соціального ліфта») близьких осіб на посади в органах державної влади, лобювання їх інтересів під час виборів, конкурсів на заміщення посад, забезпечення місця в прохідній частині виборчого списку тощо. Отже, йдеться 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 певні результати політичної діяльності не завдяки професійним здібностям людини, а винятково з огляду на приналежність до певного середовища.

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 до прохідної частини виборчих списків тощо. Тобто в основі політичного кронізму лежать дружні, товариські, партнерські зв'язки, використання яких може зумовити конфлікт інтересів.

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

Формою політичної корупції є **непрозоре (тіньове) лобювання**. Воно простежується у намаганнях впливових фінансово-промислових груп, підконтрольних їм владних, партійних структур у певний спосіб монополізувати

прийняття важливих управлінських рішень на регіональному і загальнодержавному рівні. Через відсутність належних юридичних регуляторів лобювання не лише в Україні, а й 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 інтереси відстоює певний політик.

Також серед проявів політичної корупції відзначимо **корупцію в судовому процесі**: вибіркове правосуддя, затягування розгляду справ щодо політиків, державних високопосадовців, підозрюваних 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 охоплює:**

– **партійну корупцію**: порушення порядку фінансування; прийняття партійних рішень в обхід механізмів внутрішньо-партійної демократії; створення «партій на продаж»; фактичний продаж місць у потенційно прохідній частині партійного списку (у державах із виборчою системою із 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 тощо;

– **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.

Розділ 6

Політична корупція у країнах Південної Європи: пошук новітніх механізмів протидії

Масштаби корупції (усіх її форм, і зокрема політичної) у державах Південної Європи набули таких обсягів, що їх досвід (радше антидосвід) у практикуванні протиправних дій, які можуть кваліфікуватися як «політична корупція», а також механізм (скоріше його недоліки) протидії антикорупційним діям у політиці заслуговує порівняльного аналізу. Новітні держави не зупиняються у пошуку дієвих механізмів запобігання політичній корупції, і у цьому процесі досвід різних країн (особливо таких проблемних, як держави Південної Європи) може бути значущим для випрацювання дієвих національних програм боротьби із цим явищем. Проаналізуємо особливості політичної корупції та шляхи її мінімізації у групі держав Південної Європи (Греція, Італія, Іспанія та Португалія).

ГРЕЦІЯ. Аналізуючи проблематику політичної корупції в історичній ретроспективі, ми зверталися до проявів корупційних практик у Греції періоду Античності, а також осмислення корупційної проблематики давньогрецькими мислителями. Проблема корупції у грецькій державі має давні традиції. У новітній час, попри декларований осуд різних форм корупції, грецьке суспільство на практиці, схоже, «зрослося», толеруючи це явище.

Упродовж останніх двох десятиліть Греція переживає хвилю корупції та поганого менеджменту в усіх сферах. Держава витратила величезні суми на літні Олімпійські ігри-2004, які

були непрозорими. А у 2015 році країна опинилася на межі дефолту; держава стала заручницею величезного зовнішнього боргу перед кредиторами, які вимагали проведення заходів жорсткої економії, ставили дедалі зростаючі вимоги перед грецьким населенням. Італійські дослідники Д. Дела Порта та А. Ванучі віднесли Грецію до висококорумпованих країн світу. Водночас ці дослідники вказують на стійку тенденцію до зростання політичної корупції та еволюції корупційних практик загалом у розвинених демократичних країнах⁶⁰.

Корупція на усіх рівнях влади – від місцевого самоврядування до національного рівня – руйнівню діє на країну. Грецька дослідниця А. Карпафакіс наводить приклад мільйонів євро, які були виділені ЄС і безслідно зникли, що призвело до загибелі людей у пожежах влітку 2007 року: фото матері з чотирма дітьми, які згоріли у вогні, обійшло медіа всього світу і зайвий раз утвердило світову громадську думку щодо корупційності грецької влади⁶¹. Поки що жоден із грецьких урядів не перейнявся таким характерним для грецького суспільства ще від доби Античності глибоким почуттям справедливості; водночас для пересічних греків неприйнятним є те, що гроші стають важливішими за людське життя та гуманні соціальні відносини.

У спілкування греків навіть увійшов спеціальний розмовний термін для найменування хабара – *fakelaki* (у перекладі – «маленький конверт»). Звичайно, тут йдеться про побутову корупцію, яка стала невід'ємною характеристикою грецького повсякдення. На рівні політичної корупції «маленькі конверти» перетворюються на солідні цифри, якими забезпечуються перемоги в тендерах на державні замовлення, безперешкодне оформлення документації тощо.

Грецький аналітик А. Другос звертає увагу, що «грецькі політичні партії дуже фрагментовані, політики мають тісні зв'язки з нелегальним бізнесом і відомі своїм ухилянням від сплати податків. Протягом десятиліть країна не спромоглася

⁶⁰ Дела Порта Д., Ванучі А. Брудні обладки: учасники, ресурси та механізми політичної корупції / пер. з англ. С. Кокізіук. Київ: К. І. С., 2006. С. 16.

⁶¹ Karpathakis A. A. The Riots in Greece. URL: <http://www.greeknewsonline.com/the-riots-in-greece/>

запровадити хоча б надійну та конструктивну податкову систему, в той час як деякі впливові сім'ї брали участь в усіх аспектах соціального та політичного життя (отруюючи кожен їх частину). Крім того, не була випрацювана раціональна політична стратегія, яка була б спрямована на подолання структурних недоліків грецького суспільства. Вся держава і, звичайно, вся державна бюрократія виявилися хворими, слабкими, корумпованими, недисциплінованими, нестабільними; вони не спромоглися налагодити власне виробництво і розвиток – таким чином, ми й досі залежні від іноземних кредитів (особливо з Німеччини), котрими чиновники, до того ж, зловживають в особистих і політичних інтересах»⁶².

Громадська думка оцінює грецьких політиків як ненадійних непрофесіоналів. Для них характерна непродуктивна та популістська політична риторика, низький рівень знань із широкого спектра суспільних питань. Натомість зацікавленість зведена до досягнення успіху особистого чи партійного бізнесу.

Відомий британський публіцист Е. Лукас сказав про Грецію так: «Греки платять за жадібність, некомпетентність і нераціональність своїх політиків. Але перш за все це ознака невдачі Європи – спочатку в побудові валютного союзу, заснованого на сприйнятті бажаного за дійсне, а потім у неспроможності впоратися з наслідками»⁶³. Політичні еліти та їх катастрофічна політика спричинили різке погіршення стану країни, адже для задоволення особистих і сімейних потреб відбувалися серйозні корупційні зловживання, особливо в обороні, медицині, медіа. За останні 25 років країною керували соціалістичні та правочентристські партії без програм чи політики, які заслуговували б на довіру.

Велику популярність серед зневірених греків сьогодні мають лівий і правий популістські рухи. Поява радикальної правої партії “Золота Зоря” – наслідок нездорового соціально-політичного клімату в Греції, проблем внутрішньої безпеки (корупції, незаконної міграції тощо). Криза в країні підживлює

⁶² Сірук М. Яким чином Греція, яку вважають колыскою демократії, опинилася у такій ситуації. *День*. 2015. 3 лип.

⁶³ Там само.

тенденцію до зростання підтримки цієї партії у широких верствах розчарованого суспільства. Радикальна ліва партія СИРІЗА та її неймовірний успіх на парламентських виборах 2015 року (36,3 %) – наслідок вираженого популізму, зумовленого заходами жорсткої економії. СИРІЗА, яка є фрагментованою коаліцією комуністів, поміркованих лівих і представників інших течій, експлуатувала риторику, спрямовану проти жорсткої економії, запровадженої щодо Греції ЄС, Міжнародним валютним фондом і Європейським центральним банком.

Антикорупційні зусилля грецьких урядів мали деякі законодавчі результати: 2006 року прийнято закон про посилення контролю в судовій системі, кодекс поведінки поліції, у 2009 – ратифіковано Конвенцію Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію та Конвенцію ООН проти корупції. Та попри ці законодавчі кроки з 2009 року Греція набула статусу найпроблемнішого члена ЄС: у країні під впливом світової фінансової кризи стрімко поряд із тривожними економічними тенденціями зростали різні форми корупційної діяльності. Це не могло не призвести до санкцій і затяжної політичної кризи. Загалом дослідники оцінюють ефективність боротьби з усіма проявами корупції у кризові 2008–2009 роки як таку, що «близька до нуля»⁶⁴.

Навіть до початку боргової кризи Греція вважалася найкорумпованішою країною, яка обходила в корупційному антирейтингу навіть Румунію та Болгарію. Щоправда, у 2012 році були зроблені важливі кроки: заснована служба перевірки органів влади (Генеральна інспекція), підпорядкована парламенту. Тільки за перший рік роботи розглянуто 1519 випадків корупції, понад сто найвищих чиновників були відсторонені, десятки були засуджені. Наприклад, екс-міністра оборони А. Цоходзопулоса засуджено до 20-річного ув'язнення (він отримував винагороди від бізнесу за вигідні контракти з торгівлі зброєю у 1997–2001 роках; розмір зловживань становив не менше 55 млн євро).

⁶⁴ Александрова А. Об эффективности антикризисных мер Греции в 2008–2009 годах // Современная Греция в мировой экономике и политике / под. ред. Ю. Квашина. Москва: ИМЭМО РАН, 2013. С. 58.

Під час різноманітних опитувань громадської думки греки майже одногосно називають корупцію головним гальмом розвитку їх країни. Джерелом формування таких настроїв став не лише особистий досвід громадян, а й активна соціальна реклама: «Службовці, якщо ви патріоти, будьте скромнішими в ім'я порятунку країни!». Щоправда, така реклама більше слугувала боротьбі з корупцією побутового, а не політичного характеру. Втім дієвим засобом впливу на громадськість є не реклама, а реальні факти викриття корупціонерів. Наприклад, у 2014 році вперше в історії Греції у членів сімей працівників державного апарату перевірили банківські рахунки з вимогою пояснення джерел походження накопичень. Показовим у цьому випадку є постать заступниці міністра туризму А. Греку, яка подала у відставку після того, як її чоловік не зміг пояснити походження коштів і сплатив до державної скарбниці 5,5 млн євро податків.

Коли аналізують масштаби політичної корупції у Греції, то зазвичай дослідники ставлять питання: чому саме в регіоні Південної Європи така гостра ця проблема? Якщо ж порівняти з країнами Північної Європи (де найнижчий рівень корупції), то найчастіше там спрацьовують протестантська етика, так звана «скандинавська доброчесність» і принцип публічності влади. Поєднання довіри та контролю притаманні державам із низьким рівнем корупції. Натомість у Південній Європі, насамперед Греції, зловживання посадовців уже прирівнялося до національних традицій, а реальним покаранням було охоплено не більш як 2% обвинувачених грецьких чиновників.

Безумовно, корупція в Греції є системною політичною проблемою. Існує серйозна недовіра громадян до держави та уряду, що гальмує реалізацію антикорупційних декларацій. У ситуації процвітання політичної корупції серед верхівки істеблішменту та регулярних корупційних скандалів, середньостатистичний грек, спостерігаючи корупційну недоброчесність своїх державців, цілковиту відсутність у них антикорупційної моделі поведінки, на своєму низовому рівні толерує побутову корупцію, що практично унеможливило наразі ефективність протистояння всієї нації різним проявам корупції – від політичної до побутової.

Те, що Греція є серед найкорумпованіших країн ЄС, свідчить її місце у рейтингу Індексу сприйняття корупції, який розраховує організація Transparency International на основі доступної статистики та результатів глобального опитування (Індекс ранжує країни за шкалою від 0 (найвищий рівень корупції) до 100 (найнижчий) на основі сприйняття корумпованості державного сектора).

Простежимо динаміку позицій Греції у цьому рейтингу за 2012-2016 роки, опісля розглянемо подальші зміни в часі. Зокрема, у 2012 році індекс становив лише 36 балів; 2013 – 40; 2014 – 43; 2015 – 46; 2016 – 44 (це 69-е місце серед 176 держав, охоплених індексуванням. Відтак за результатами 2016 року Греція опинилася на гірших позиціях, аніж Куба, Суринам, Румунія та ін. Така ситуація не могла залишитися поза увагою антикорупційних інституцій, зокрема Групи держав Ради Європи проти корупції (ГРЕКО; утворена Радою Європи). Наприкінці 2016 року в звіті ГРЕКО було відзначено, що за останній (від попереднього звіту-2015) рік ситуація з прозорістю фінансування політичних партій і криміналізацією хабарництва не покращилася⁶⁵. Організація висловлювала низку рекомендацій, які не були реалізовані. Наприклад, не був скасований особливий строк давності* для кримінального переслідування членів (колишніх членів) уряду; була лише частково виконана рекомендація щодо розширення кримінальної відповідальності серед членів національних, зарубіжних і міжнародних асамблей; лише частково виконані рекомендації щодо своєчасного оприлюднення інформації про по жертви приватних осіб політичним партіям.

Вище ми навели позиції Греції у Індексі сприйняття корупції у 2012-2016 роках. Якщо продовжити аналіз у часі, то бачимо: за результатами 2017 року Греція покращила свої позиції,

⁶⁵ Отчет ГРЕКО: Греции следует активизировать борьбу с коррупцией в политике. URL: <https://www.coe.int/ru/web/portal/-/greco-report-greece-should-step-up-its-fight-against-corruption-in-politics>

* Такий строк давності має бути доволі великим, адже корупційні зловживання політиків можуть залишатися утаємниченими упродовж багатьох років, доки не зміниться політичний режим, або чиновник не залишить свою посаду; розгляд справ може передбачати збір складних доказів, у т. ч. й за кордоном, що потребує значного часу.

набравши 48 балів, і це стрімко вивело її на 60-е місце у світовому рейтингу. Припускаємо, що цей поступ відбувся завдяки зусиллям не стільки державних інститутів, скільки тиску та ініціативам грецького «третього сектора», який дедалі активніше долучається до антикорупційної боротьби.

6

Політична корупція та домінування відносин за принципом клієнт – патрон залишаються чинниками, які й гальмували реформи у цій державі (та й в інших країнах Південної Європи). З-поміж причин невдач греків у боротьбі з політичною корупцією грецькі аналітики називають насамперед відсутність волі до антикорупційної боротьби в очільників держави, відсутність досвіду в спеціальних слідчих, обмеженість матеріальних ресурсів. Сюди додамо тривале перебування при владі різних популістських сил – від крайніх лівих до крайніх правих.

Деякі антикорупційні успіхи Греції є хвилеподібними: покращивши свої позиції, цій державі не вдається закріпити їх. Це доводить той факт, що після успіху в Індексі сприйняття корупції 2017 року в 2018 році країна набрала лише 45 пунктів. У 2019 сталося нове піднесення – 48 пунктів, у 2020 році – 50 пунктів. Наразі це найкращі позиції Греції за увесь час проведення Transparency International замірів, хоча набрані пункти і становлять лише половину від максимальної величини згаданого індексу. Причини політичної, адміністративної та іншої корупції все ще вбачаються в політичних і культурних чинниках. Неефективна робота грецьких судових та правоохоронних органів, прогалини у законодавстві також сприяють цьому.

Досі для Греції характерні значні обсяги податкових шахрайств, що посилює проблему яскраво вираженої нерівності в доходах греків, зростання бідності. При цьому уряд не докладає зусиль, відповідних масштабам проблеми. Зауважимо, що коли у 2009 році грецька економіка почала публічно руйнуватися, то ЄС і Міжнародний валютний фонд виступили з найбільшою на той час фінансовою допомогою в історії світової економіки (240 млрд євро). Власне, цей разючий факт давав багатьом підстави очікувати, що такий кредит довіри означатиме завершення незаконних фінансових практик у Греції. Однак фактично ситуація відтоді кардинально не змінилася.

На рівні топполітиків та урядовців корупція має системний руйнівний вплив, позаяк дуже рідко представників грецького політикуму притягають до відповідальності. З останніх відомих кейсів відзначимо арешт (жовтень 2018 р.) за підозрою у корупції ексміністра фінансів (1994-2001 рр.), ексміністра оборони (2001-2003 рр.) Я. Папантоніу та його дружини С. Курако за звинуваченнями у корупції. За версією сторони звинувачення, Я. Папантоніу отримав неправомірну вигоду 2,8 млн швейцарських франків за контракт на модернізацію шести фрегатів ВМС Греції. Я. Папантоніу не тільки не визнав провини, а й заявив, що завдяки модернізації кораблів бюджет країни заощадив 3 млрд євро, які були б потрібні для будівництва нових суден.

Ще раніше, у 2013 році, влада Греції звинувачувала Я. Папантоніу в ухилянні від сплати від податків і приховуванні на рахунку у швейцарському банку 2,85 млн дол. США. Тоді його та дружину заарештували, але вони були випущені під заставу. В ході тогочасного розслідування стало відомо, що на рахунках у швейцарському банку Я. Папантоніу зберігав гроші, ймовірно, отримані за згаданий вище контракт (модернізація фрегатів ВМС). Власне, у жовтні 2018 року ексчиновника з дружиною було взято під арешт, а сам Я. Папантоніу заявляв: рішення про його затримання було винятково політичним; застосовані інструменти правосуддя насправді лише шкодять грецькій демократії⁶⁶.

Про те, наскільки непослідовною є грецька влада у переслідуванні топкорупціонерів, свідчать такі факти. С. Курако (дружину ексміністра) було звільнено з-під варти в березні 2019 року, а щодо Я. Папантоніу після сімнадцяти місяців попереднього ув'язнення (квітень 2020 р.) суд прийняв рішення про умовне звільнення зі слідчого ізолятора за умови виплати застави 150 тис. євро⁶⁷. Слідство у цій резонансній справі

⁶⁶ Mandrou I. Ex-minister jailed as money laundering probe deepens. URL: <https://www.ekathimerini.com/news/233996/ex-minister-jailed-as-money-laundering-probe-deepens/>

⁶⁷ Mandrou I. Ex-defense minister released from pre-trial detention. URL: <https://www.ekathimerini.com/news/251437/ex-defense-minister-released-from-pre-trial-detention/>

триває й нині. Періодично Я. Папантоніу викликають для дачі показів, а до вже відкритих справ додаються нові епізоди. Наприклад, порушено справу щодо купівлі-продажу сім'єю Папантоніу-Курако будинку на острові Сірос в Егейському морі. Сторона обвинувачення доводить, що операція купівлі-продажу цієї нерухомості була фіктивною з метою відмивання грошей, отриманих як хабарі під час перебування Я. Папантоніу на посаді міністра оборони.

Паралельно зі судовим процесом щодо Я. Папантоніу відбуваються й інші антикорупційні розслідування щодо грецьких топчиновників Міністерства оборони. Кримінальні провадження переважно стосуються кейсів, які припали на період, коли міністром оборони був саме Я. Папантоніу. Показово, що найчастіше судові процеси завершуються не обвинувальними, а виправдувальними вироками. Наприклад, у липні 2020 року одноголосно виправдані апеляційним кримінальним судом одинадцять обвинувачених (більшість із них – ексчиновники Міністерства оборони Греції). Серед одинадцяти звинувачених по цій справі проходили такі високопосадовці, як генеральний секретар Міністерства оборони С. Травлос та інші колишні топчиновники. Їх звільнили від підозр у незаконному одержанні прибутку від закупівлі у 2003 році дванадцяти військових гелікоптерів AH-64D Apache у компанії Boeing⁶⁸. Загальна сума цієї угоди становила 594 млн євро, а звинувачення стосувалися заподіяння шкоди державі субпідрядником (компанією Sonak) по цій угоді на суму близько 27 млн доларів США. Попри докази у справі апеляційний суд був одностайний у тому, що держава від таких закупівель не зазнала збитків, а в діях обвинувачених судом першої інстанції складу злочину не виявлено.

Великий корупційний кейс із залученням топчиновників грецької влади пов'язаний зі швейцарським фармацевтичним концерном Novartis. Цю компанію звинувачують у даванні хабарів грецьким топполітикам в обмін на встановлення фіксованих цін на її продукцію. За неофіційними звинуваченнями, політикам виплатили близько 50 млн євро

⁶⁸ Court acquits 11 defendants over 2003 Apache purchase. URL: <https://www.ekathimerini.com/news/254358/court-acquits-11-defendants-over-2003-apache-purchase/>

неправомірної вигоди, більша частина цієї суми – у розпал фінансової кризи 2010 року. В переліку чиновників, які могли отримати неправомірну вигоду, фігурують десять топполітиків (два експрем'єр-міністри, вісім ексміністрів, єврокомісар⁶⁹). Більшість із них на той момент належали до опозиційних партій, а відтак інтерпретували громадськості підозри їх у корупції саме як прояв політичного тиску чинної влади на опозицію.

Можемо констатувати: за останнє десятиліття уряди Греції модернізували інституційний арсенал методів запобігання та протидії усім формам корупції, проте нові антикорупційні механізми досі не запрацювали повною мірою. Нормативна база боротьби з корупцією залишається з «білими плямами». Попри певний прогрес у боротьбі з корупцією Грецію все ще характеризує наявність корупції на усіх рівнях – від дрібної корупції у державних службах до топкорупції. Очевидно, що останніми роками Греція мала б активно запобігати та протидіяти політичній корупції, бо для ефективної боротьби з пандемією Covid-19 потрібна висока довіра до політичних інституцій. Однак наразі Греція являє собою досить парадоксальний кейс держави, яка намагається взяти корупцію під контроль; ці зусилля непослідовні, популістські, а відтак – малоефективні. Принаймні про це свідчать два звіти GRECO, оприлюднені у 2020 році⁷⁰.

Очевидно, що Греції потрібно провести низку реформ, щоб зблизитися з іншими державами-членами ЄС у частині інструментів, механізмів запобігання та протидії корупції. Це підтверджує той факт, що наприкінці 2020 року, тобто через п'ять років після того, як Рада Європи опублікувала четвертий

⁶⁹ Зокрема, до підозрюваних включено А. Самараса (прем'єр-міністра у 2012–2015 рр.), П. Пікраменоса (помічника прем'єр-міністра у 2012 р.), Д. Аврамопулоса (ексєврокомісара з питань міграції) та ін.

⁷⁰ Council of Europe. Second Compliance Report Greece, GRECO, 16.11.2020. URL: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a06121>; Council of Europe. Follow-up Report to The Ad hoc Report on GREECE (Rule 34), GRECO, 27.11.2020. URL: <https://rm.coe.int/follow-up-report-to-the-ad-hoc-report-on-greece-rule-34-adopted-by-gre/1680a081f4>

раунд оцінки GRECO грецької антикорупційної політики⁷¹, було з'ясовано: влада за ці п'ять років виконала лише 11 із 19 рекомендацій Ради Європи в частині запобігання та протидії корупції⁷².

Радою Європи були критично оцінені зміни до грецького Кримінального кодексу (червень 2019 р.), прийняті напередодні парламентських виборів (07.07.2019 р.). Зміст внесених змін полягав у тому, що підкуп державних службовців втратив кваліфікацію злочину і переведений в розряд тяжкого адміністративного проступку. Також грецькі законотворці зменшили злочин активного підкупу державних службовців з тяжкого злочину до кваліфікації таких дій як адміністративного проступку; були зменшені санкції за такі протиправні дії⁷³.

Схоже, що у 2019–2020 роках, попри вихід із затяжної фінансової кризи, Греція знову опинилася в центрі критичної уваги світових антикорупційних інституцій. У звітах GRECO та інших інституцій акцентовано передусім на недостатній політичній волі у запобіганні та протидії усім формам корупції у країні, фактичній стагнації антикорупційної діяльності. Хоча приймаються важливі правові норми, створюються національні антикорупційні інституції, але це не супроводжується політичною волею влади та її послідовними діями щодо практичної реалізації поставлених антикорупційних цілей і завдань⁷⁴.

Приклади притягнення топкорупціонерів до кримінальної відповідальності за корупцію є нечисельними. Відомими є такі кейси: 1) В. Папагеоргопулос, ексмер м. Салоніки, ексдепутат

⁷¹ Council of Europe. Fourth Evaluation Round – Evaluation Report Greece, GRECO, 22.10.2015. URL: <http://fcc.law.auth.gr/attachments/article/408/Greco-Greece-1.pdf>

⁷² Council of Europe. Second Compliance Report Greece, GRECO, 16.11.2020. URL: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a06121>

⁷³ Council of Europe. Follow-up Report to The Ad hoc Report on GREECE (Rule 34), GRECO, 27.11.2020. URL: <https://rm.coe.int/follow-up-report-to-the-ad-hoc-report-on-greece-rule-34-adopted-by-gre/1680a081f4>

⁷⁴ Sotiropoulos D. A. Corruption and Anti-Corruption in Today's Greece. 2020. European Institutions & Policies, Policy Paper №46. URL: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2020/12/Policy-Paper-46-Sotiropoulos-final.pdf>

від правоцентристської партії «Нова демократія», був ув'язнений за розкрадання муніципальних коштів (за різними даними від 30 до 50 млн євро). Разом із ним як співучасники проходили низка чиновників (П. Саксоніс, М. Лемусіаса та ін.); 2) А. Цохацопулос, ексміністр оборони, депутат від лівоцентристської партії «ПАСОК», притягнений до кримінальної відповідальності за відмивання грошей і отримання хабарів; 3) Т. Мантеліс, ексміністр транспорту, депутат партії «ПАСОК», був засуджений за відмивання грошей.

Можна продовжити цей перелік, однак для характеристики грецької антикорупційної політики важливо те, що дуже рідко топчиновники за корупцію перебувають у місцях позбавлення волі.

Рекомендації Ради Європи (GRECO) для Греції в частині політичної корупції передусім стосуються санкціонування дій урядовців, державних службовців різного рівня. Це дуже важливо, однак очевидно, що нині в Греції політична корупція виражено пов'язана з моделями конкуренції політичних партій за перемогу на виборах. Виборчі кампанії стали надзвичайно дорогими через зростання вартості політичної реклами на теле- та радіоканалах, розгортання виборчих кампаній по всій країні та організації політичних мітингів. Очевидно, що політичні партії не можуть оплатити такі витрати, якщо не прийматимуть пожертви з різних джерел. І хоч останніми роками в Греції вдосконалювалися правила фінансування політичних партій, але незареєстровані пожертвування все ще дозволені (анонімні пожертви), на що звернула увагу GRECO у 2018 році⁷⁵. Грецькі законотворці, представляючи якусь із керівних партій, шукають способів уникнути приведення законодавства в частині фінансування політичних партій у відповідність до антикорупційних рекомендацій органу Ради Європи з антикорупційного моніторингу.

Показово, що у 2018 році загальний обсяг щорічних державних дотацій грецьким політичним партіям досяг

⁷⁵ Council of Europe. Greece: GRECO Offers Praise and Criticism. URL: https://www.coe.int/en/web/greco/home/newsroom/asset_publisher/sCeIUhEJG5bw/content/greece-council-of-europe-anti-corruption-group-offers-praise-and-criticism?inheritRedirect=false

13,5 млн євро. Коли у 2020 році з'явився черговий анти-корупційний звіт GRECO, то політичним партіям, які порушили порядок фінансування партій у 2018 році, лише зменшили державне фінансування на 1-5% розміру їхньої чергової річної державної субсидії. Окрім цього, штрафні санкції щодо політичних партій за порушення норм щодо фінансування партій були невеликими – від 60 до 500 тис. євро⁷⁶. Отже, грецькі політичні партії виграють від неповного регуляторного середовища щодо фінансування партій, а імплементація рекомендацій органу Ради Європи з антикорупційного моніторингу наразі залишається вибірковою.

Проблему становить і майже повна відсутність прозорості у зв'язках між приватними медіа та політичними партіями. Теле-, радіостанції та преса належать до холдингових компаній, які одночасно функціонують у різних секторах ринку (будівництво, банківська справа тощо). Прагнучи отримати державні контракти, такі компанії вибірково підтримують одну або кілька партій-претенденток на політичну владу, водночас вони також сильно впливають на державну політику в бажаних для них секторах грецького бізнесу. Також складається враження, що грецькою неформальною традицією стало надання урядовцями вітчизняним та іноземним підприємцям державних субсидій, податкових пільг, нових можливостей для бізнесу тощо в обмін на фінансову підтримку під час виборчих кампаній або ж неправомірну вигоду для персонального збагачення.

У такому корумпованому полісуб'єктному середовищі альянси уряду та бізнесу не є стійкими. Медіа, що належать великим бізнес-компаніям, підтримують партію влади лише доти, доки вона спроможна вигравати чергові парламентські вибори. Якщо ця перспектива стає неочевидною, підприємці (а відтак фінансовані ними медіа) змінюють прихильність до акторів політики. Загалом у Греції, як і в більшості держав, сформований трикутник «політичні партії – приватний бізнес –

⁷⁶ 3A of Law 3213/2013 (2020). Annual Report on Controlling Political Party Financing – year Committee of art. 2018. URL: <https://vouliwatch.gr/resources/file/2020/8/24/7bb60561-ae2-4424-a19f-6116ffc0f6dc.pdf>

ЗМІ», в якому сторони один коштом інших намагаються реалізувати свої інтереси.

Наприкінці 2019 року GRECO опублікувала спеціальний звіт щодо Греції⁷⁷. У минулому GRECO разом з Організацією економічного співробітництва та розвитку різко розкритикували уряд Греції за ослаблення чинного антикорупційного законодавства, особливо – за зниження рівня відповідальності державних службовців від кваліфікації корупції як тяжкого злочину до кваліфікації як адміністративного проступку. В звіті 2019 року відзначені конструктивні дії грецької влади, позаяк частково відновлено посилене кримінальне законодавство щодо злочинів, пов'язаних із хабарництвом. Однак, незважаючи на ці позитивні процеси, наслідки ослаблення антикорупційного законодавства будуть довготривалими, бо корупційні дії, вчинені до листопада 2019 року, каратимуться саме як проступки. Також останні зауваги GRECO стосуються важливості дотримання Грецією міжнародних стандартів боротьби з відмиванням грошей та боротьбою з фінансуванням тероризму.

Безумовно, у Греції формально наявні сучасні інститути боротьби з корупцією, але вони не виконують свої функції оперативно та неупереджено. З-поміж таких органів чи не найбільші вади притаманні системі грецького правосуддя⁷⁸. Ця система не розглядає справи в розумні терміни та перебуває (попри конституційно гарантований принцип поділу влади) під політичним впливом уряду⁷⁹. Йдеться передусім про те, що після виходу суддів вищих інстанцій у відставку саме уряд за поданням міністра юстиції призначає нових суддів (п. 5 ст. 90 Конституції Грецької Республіки).

⁷⁷ Ad hoc Report on GREECE (Rule 34). URL: <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-greece-rule-34-adopted-by-greco-at-its-84th-plenary-m/1680994dc0>

⁷⁸ Council of Europe. Second Compliance Report Greece, GRECO, 16.11.2020. URL: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a06121>

⁷⁹ Papaioannou E., Karatza S. The Greek Justice System: Collapse and Reform. CEPR Discussion. 2018. Paper No. DP12731. URL: <https://ideas.repec.org/p/cpr/ceprdp/12731.html>; Sotiropoulos D.A. Reform Dynamics in Greek Democracy Today. Athens: Friedrich Ebert Stiftung, 2017. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/athen/13572.pdf>

Відтак слушно звучать оцінки Freedom House⁸⁰ та низки дослідників⁸¹, що попри деякий прогрес у створенні запобіжних заходів проти корупції, антикорупційні агенції залишаються слабкими щодо ресурсів і навичок, які вони можуть мобілізувати для запобігання та протидії корупції. Важливі антикорупційні механізми були створені ще до початку боргової кризи 2009 року, й вони виявилися неефективними. Після 2010 року під тиском кредиторів Греції та Ради Європи було прийнято масштабне нове антикорупційне законодавство, зокрема передбачено суворі санкції для державних службовців, які отримують неправомірну вигоду, розроблено механізм захисту викривачів корупції у державному секторі тощо. Однак очевидно, що практична частина реформ значно відстає від інституційної складової.

Відтак Греція, хоч і почала наближатися до інших держав-членів ЄС у частині антикорупційної політики, але лише на рівні прийняття законодавства. Реальному ж прогресу в боротьбі з корупцією перешкоджає насамперед політичне втручання зацікавлених акторів. Окрім цього, антикорупційним органам, як і системі юстиції в цілому, досі не вистачає належної цифрової інфраструктури та сучасних методів управління. Ситуація із запобіганням та протидією політичній корупції у Греції залишається своєрідним заручником постійної конкуренції політичних партій.

ІТАЛІЯ. Однією з країн, де політична корупція зберігає значні масштаби, є Італійська Республіка. Приклад Італії доводить, що політична корупція може поширюватися й укорінюватися в демократичних режимах, руйнуючи демократичні цінності. З огляду на багаторічний досвід країни у боротьбі з політичною корупцією, певні успіхи та невдачі цього процесу, він є цінним матеріалом для вивчення у

⁸⁰ Freedom House. Greece. 2020. URL: <https://freedomhouse.org/country/greece/freedom-world/2020>

⁸¹ Bratu R., Sotiropoulos D. A., Stoyanova M. Through the Lens of Social Constructionism: The Development of Innovative Anti-Corruption Policies and Practices in Bulgaria, Greece and Romania, 2000–2015. *Slavonic and East European Review*. 2017. № 95 (1). P. 117–150.

контексті широкої антикорупційної кампанії, яка проводиться нині в інших країнах.

Для розуміння природи, причин політичної корупції у сучасній Італії ми вже зверталися до витоків цього асоціального явища, які мають давню традицію, починаючи від Римської Республіки.

Рівень політичної корупції в Італії та її успіхи у викоріненні цього асоціального позаправового явища оцінюються фахівцями неоднозначно. Так, Д. Папуніна відносить Італію до держав, які успішно застосували антикорупційні заходи⁸²; в один шерэг з Італією автор ставить Грузію та Сінгапур. В. Беглиця також вважає італійську систему суспільно-політичних та юридичних елементів протидії корупції однією з найбільш дієвих, позаяк у виконанні цього завдання взаємодіють громадські та державні організації⁸³.

Однак, на нашу думку, деяким перебільшенням є те, що втілені антикорупційні механізми забезпечили в Італії плідну боротьбу з корупцією, її подолання та усунення участі політиків у корупційних схемах. Про це свідчать: 1) різноманітні антикорупційні рейтинги, в яких позиції Італії невисокі (ця країна є серед корупційних «лідерів» країн-учасниць ЄС); 2) опитування громадської думки, які відображають рівень довіри громадян до влади та оцінку наявності політичної корупції у державі.

Італійські дослідники теж доволі стримані у схвальних оцінках досягнень антикорупційної політики й зауважують, що Італія (як і інші країни Південної Європи) належать до висококорумпованих країн світу. Водночас зауважимо, що Індекс сприйняття корупції упродовж останнього десятиліття у Італії повільно, але зростає: 2012 рік – 42, 2013 – 43, 2014 – 43, 2015 – 44, 2016 – 47, 2017 – 50; 2018 – 52, 2019 – 53, 2020 – 53 пунктів. Дослідники Transparency International серед причин зростання рейтингу називають розбудову Італією упродовж

⁸² Папуніна Д. О. Антикоррупционные меры: зарубежный опыт. *Вестник Челябинского государственного университета*. Сер. Управление. 2012. № 3 (257). С. 133.

⁸³ Беглиця В. П. Досвід європейських країн щодо формування антикорупційної стратегії. *Наукові праці Чорноморського державного університету ім. Петра Могили*. Сер. Державне управління. 2015. № 252. Т. 263. С. 17.

останнього року антикорупційних інституційних і правових структур. Насамперед ідеться про прийняття нових законів, спрямованих на підвищення прозорості, протидію «відмиванню» грошей тощо.

У нашому аналізі політичної корупції в Італії охоплено лише етап після Другої світової війни. У післявоєнній Італії норми корупції «були сильніші за закони держави; останні можна було безкарно порушувати, у той час як будь-хто, кидаючи виклик умовностям нелегального ринку, піддавався тим чи іншим покаранням»⁸⁴. Оскільки в Італії партії були наділені реальною владою, то підприємці «купували» собі захист, спонсоруючи політиків. «Міцні корупційні зв'язки між бізнесом стали звичними й у міру посилення цих зв'язків підприємці отримували додаткові преференції, які не узгоджувалися із вимогами добросчесної бізнес-конкуренції: “державні замовлення, важливі контракти, внутрішня секретна інформація”»⁸⁵.

Під час Першої Республіки (1947–1993) у країні лідирували три партії, які весь повоєнний період визначали курс країни (Християнсько-демократична партія, Італійська соціалістична та Італійська комуністична партії) і до початку 1990-х років вони не підпускали інші дрібні партії до парламенту; це дало змогу визначити структуру партійної системи Італії як двоблокову. В повоєнний час Італія була розірвана між впливами Кремля та Вашингтона. Намагаючись обмежити сильні в Італії позиції Комуністичної партії (так званий «фактор Ка», *fattore Carra*), Америка десятиліттями допомагала утримуватися при владі Християнсько-демократичній партії (*Democrazia Cristiana*, 1942–1994, із більшістю в парламенті від 1948 до 1992 року), що призвело до так званої «заблокованої демократії» через відсутність зміни політичних еліт. Фактична монопартійність породила незвично високий для демократичної

⁸⁴ Кохан Г. Цит праця. С. 190–191.

⁸⁵ Папунина Д. О. Цит. праця. С. 133.

країни рівень корупції, яка, в свою чергу, розв'язала руки мафії, що пронизала органи державної влади⁸⁶.

Розпад такої двоблокової системи стався через черговий політичний переворот у країні, пов'язаний зі значним корупційним скандалом. Християнсько-демократична партія швидко втратила свої багаторічні міцні позиції у партійно-політичній системі країни, що зумовлене звинуваченням лідерів партій у корупції; італійські комуністи були вимушені переглянути свій політичний курс. «Партії-гіганти періоду Першої Республіки майже зникли з політичного поля Італії, а надалі всі партії, які будували партійний фундамент Другої Республіки, були значно іншого формату»⁸⁷. Політичний ландшафт змінився, сформувалася багатопартійна система з двома провідними блоками (ліво- та правоцентристським).

Однією з основних причин зміцнення політичної корупції в Італії фахівці вважають «зменшення однастайності щодо політичного режиму та політичних інститутів, що вимагало підтримки принаймні окремого елемента політичної системи – корумпованих політиків»⁸⁸. Існування поляризованої політичної культури, клімат «холодної війни», загальна спрямованість на економічний, а не політичний розвиток у 1950-х роках, зумовили появу тенденції до створення спеціальної підтримки осіб, які перебували при владі.

Наприкінці 1980-х – на початку 1990-х років політична корупція охопила усю державну систему, спровокувавши політичну кризу. Численні випадки корупції зафіксовані у найвищих політичних колах Італії. Після корупційного скандалу, який отримав назву «Тангентополі» (італ. *Tangentopoli*; назва утворена від слів *tangent* – «відкат», *poli* – місто) на політичну авансцену вийшли якісно нові партії, які повністю знищили попередні потужні партії. Політична корупція була представлена

⁸⁶ Пахльовська О. В Італії практично немає лідерів громадської думки, які б адекватно розповідали українську story: інтерв'ю. *Теле-, радіо-, інтернет НОВИНИ*. 2016. 8–15 груд.

⁸⁷ Светлакова М. А. Сучасна партійна система Італії: політологічний аналіз: дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02; Маріупольський державний університет. Маріуполь, 2016. С. 57.

⁸⁸ Кохан Г. Політична корупція: оцінювання причин, форм, наслідків: дис. ... канд. політ. наук. С. 165.

у формах політичної протекції організованої злочинності, клієнтистських мереж (клієнтизму), хабарництва, нестерпної повільності, невиправданої затримки, складності й заплутаності нормативних регулювань, процедурної тяганини бюрократів, на яких впливали політики⁸⁹.

6

Однією з найбільших кампаній проти італійських політиків-корупціонерів стала операція «Чисті руки», розпочата у 1992 році. Ця кампанія проти корупції у вищих ешелонах влади загалом проводилася майже 5 років, стартувавши із рішучих ініціатив міланської прокуратури. Було арештовано близько 2600 осіб, у тому числі два колишні прем'єри – соціаліст Б. Краксі та християнський демократ Дж. Андреоті, чимало депутатів парламенту. В ході слідства з'ясувалися зв'язки з мафією практично усіх партій, які майже 50 років входили до коаліції; у підсумку практично усі ці партії розпалися⁹⁰. Під слідством опинилися близько 20 тис. осіб. Щоб уникнути обвинувачень у політичній та інших формах корупції, звільнилися понад 80% чиновників. Посилення судового апарату в результаті кампанії «Чисті руки» привело до деякого ослаблення корупційних мереж в Італії.

Чинниками певного ослаблення політичної корупції в Італії у 1990-х роках були політична опозиція, преса, система правосуддя. Судді завдяки високому рівню незалежності від партій відіграли вагомий роль у знищенні корупційного режиму⁹¹. В Італії здатність демократії протистояти корупції дістала вираження через опір сильної судової системи, громадську підтримку антикорупційних розслідувань і ЗМІ в середині 1990-х років⁹². Саме підтримка громадською думкою завадила італійському істеблшменту втрутитися у перебіг антикорупційних розслідувань.

Загалом операція «Чисті руки» стала хрестоматійною у боротьбі з корупцією. Координатор операції Дж. де Амброзіо

⁸⁹ Дела Порта Д., Ванучі А. Брудні оборудки: учасники, ресурси та механізми політичної корупції. С. 288.

⁹⁰ Качкина Т. Б., Качкин А. В. Коррупция и основные элементы стратегии противодействия ей. С. 34.

⁹¹ Дела Порта Д., Ванучі А. Цит. праця. С. 288.

⁹² Там само. С. 172.

зауважив, що вона не була марною хоча б тому, що «сьогодні італійці почали ставитися до корупції як до злочину, а раніше ставилися до неї як до норми життя»⁹³. Тобто у результаті проведення майже п'ятирічної антикорупційної кампанії політична та інші види корупції не були викорінені, але змінилася громадська думка щодо таких протиправних дій. На думку дослідників Д. Каначе та М. Алісона, італійський політичний скандал, супроводжуваний розслідуванням «Чисті руки», підірвав довіру громадян і впевненість у діях уряду, проте не зруйнував демократичну систему цих країн⁹⁴.

Водночас в Італії відбулося неформальне «зрощення» політичної, економічної та медійної влади. Цей вкрай негативний процес, який не в останню чергу відбувся зусиллями експрем'єра, медіамагната С. Берлусконі, унеможливив роль ЗМІ як критика влади, є перешкодою для свободи слова та незалежності журналістів. Політично ангажовані медіа фактично перестали виконувати свої функції «четвертої влади». Саме Берлусконі належало близько 90% національного телебачення, низка друкованих медіа. Державне теле- та радіомовлення RAI (створене у 1954 році) було жорстко контрольоване правлячими партіями та окремими бізнесструктурами і фактично перетворилося на інструмент політичної влади. З 1975 року починається ера комерційних медіа, приватним особам законодавчо надане право володіти ефірними теле- та радіостанціями локального масштабу; це заклало основу медіа-імперії С. Берлусконі. Весь зміст дій Берлусконі на посту прем'єр-міністра (Голови Ради міністрів) Італії (1994–1995, 2001–2006, 2008–2011 роки) «полягав найперше у тому, щоб забезпечити себе від судових переслідувань, пов'язаних із корупційними справами»⁹⁵. Прем'єр С. Берлусконі здійснював тиск на керівників державних

⁹³ Качкина Т. Б., Качкин А. В. Коррупция и основные элементы стратегии противодействия ей. С. 62–63.

⁹⁴ Canache D., Allison M. Perceptions of Political Corruption in Latin American Democracies. *Latin American Politics and Society*. 2005. № 47. Т. 3. С. 91–111.

⁹⁵ Золотых А. Д. Политическая власть в Италии и СМИ: специфика взаимоотношений. *Научные ведомости Белгородского государственного университета*. Сер. Гуманитарные науки. 2011. № 12 (107). Т. 10. С. 217.

телеканалів (зокрема, RAI) з метою не допустити появи представників опозиції в ефірі державного мовлення під час виборчих кампаній (так було, зокрема, під час регіональних виборів-2010).

За результатами опитування, проведеного у межах урядового аналізу ситуації з корупцією, італійські респонденти корупцію у політичних партіях оцінили в 4,4 бала за 5-бальною шкалою, 4 бали – у парламенті, 3,7 – державних адміністративних органах; 64% опитаних уважали урядові методи боротьби з корупцією неефективними⁹⁶.

У 2012 році з ініціативи італійського уряду М. Монті було підготовлено 400-сторінковий аналіз впливу корупції на економіку; було підраховано: корупція зумовлює втрати для країни у розмірі 60 млрд євро на рік. За словами М. Монті, «корупційні процеси підривають довіру до ринку, відлякують інвесторів і шкодять конкурентоспроможності»⁹⁷. Наприкінці 2012 року уряд виділив 150 млн євро для формування спеціалізованої інтернет-мережі (оцифрування даних). Було ініційовано ухвалення закону про подальшу протидію корупції в країні, за яким передбачено лімітування заробітних плат політиків і членів регіональних урядів. Урядова ініціатива спрямовувалася на те, щоб у майбутньому італійські політики не змогли отримувати зарплати та відшкодування за поєднання кількох посад одночасно. Ініціатива є наслідком корупційного скандалу в області Лаціо, де члени регіональної ради від партії С. Берлусконі незаконно розтратили майже 6 млн євро; було необґрунтовано підвищено зарплатню та завищено витрати на фракційну діяльність⁹⁸.

Розповсюджена політична корупція якнайкраще сприяє активізації італійських правопопулістських рухів, які активно посилюють протестні настрої італійців щодо уряду за допомогою антивладної риторики. Прикладом є партія «Рух п'яти зірок» (італ. Movimento 5 Stelle, M5S). «Важливою

⁹⁶ У скільки обходиться Італії власна корупція? URL: <http://p.dw.com/p/16R1s>

⁹⁷ Там само.

⁹⁸ Уряд Італії дигіталізує країну і далі протидіятиме корупції. URL: <http://p.dw.com/p/16KwS>

передумовою успіху популістів в Італії можна вважати скепсис багатьох громадян до традиційних партій, які не ототожнюються з реальними проблемами й інтересами громадськості»⁹⁹.

Сучасне італійське суспільство – спільнота, розчарована в політиці та політиках. Украй низький авторитет державних інституцій через бюрократизм, корумпованість, переплетення чиновництва зі світом мафіозності та криміналітету. Для італійців характерні відсутність активного інтересу до політичних конфігурацій, інколи відверта зневага до істеблшменту, абсентеїзм. Партія М5S набрала величезну кількість голосів на виборах й увійшла у владу як рух проти політичного істеблшменту. В основі політичної платформи були саме заклики до електорату перестати толерувати переплетіння корупції, криміналу й істеблшменту в італійській політиці. Вимога стосовно більшої прозорості політики в Італії залишається основною причиною, чому М5S отримала стільки голосів. Партія виразила очікування багатьох людей, розчарованих політичною системою.

Д. Гоуден та Е. Пароді доводять, що уряд Італії сприяв існуванню мафії, злочинні організації («Каморра» (під Неаполем), «Ндрангета» (в Калабрії) функціонують, як правило, напряду через італійський уряд. У другій половині ХХ століття сформувалися міцні зв'язки між політикою та бізнесом, на підґрунті яких і розвивалася організована злочинність. Глибока вкоріненість корупції в політичних, суспільних та економічних структурах Італії ще більше ускладнює виконання країною своїх зобов'язань перед Європейським Союзом¹⁰⁰. Переплетіння бізнесу та політики перетворило Італію на країну з одним із найбільших зовнішнім боргом у ЄС.

Антикорупційна стратегія в Італії декларативно передбачає «посилений соціальний контроль за діяльністю органів державної влади», «розгалужену систему органів боротьби з

⁹⁹ Хома Н. М. Феномен партійного Інтернет-лідерства (на прикладі лідера італійської партії «М5S» Беппе Грілло). *Вісник Львівського національного університету*. Сер. Філософсько-політологічні студії. 2016. № 1 (8). С. 84.

¹⁰⁰ Гоуден Д., Пароді Е. Як уряд Італії сприяє існуванню мафії. URL: <http://mises.org.ua/articles/98-david-howden/334-how-italys-government-enables-mafia.html>

корупцією та чіткий розподіл функцій між ними», «велику автономність судів та прокуратур»¹⁰¹. Але поки що ця система не забезпечила загальносоціального результату.

В 2022 році виповнюється 30 років від початку проведення антикорупційної кампанії «Чисті руки», але рівень корупції в Італії практично не змінився. У книзі правознавця А. Давіго «Система корупції»¹⁰² звертається увага, що сучасна Італія корумпована «на різних рівнях і в різних формах»; «країна гине. Є недовіра, люди відмовляються голосувати, виїждять за кордон», «серед сучасних політиків трапляються достойні люди, але існуючі механізми подекуди сприяють кримінальним діянням»¹⁰³. Парадоксальним є те, що сьогодні італійські слідчі, судді, розглядаючи корупційні справи, стоять перед абсурдним вибором: або дотримуватися закону, відмовившись від справедливості, або намагатися домогтися справедливості, порушуючи закон. На думку ще одного представника італійської антикорупційної політики, прокурора К. Глатієрі, неефективність діяльності низки державних інститутів продовжує породжувати корупцію в країні. «Багато хто стверджує, що корупція зумовлює неефективність. Насправді це неефективність створює об'ємні темні зони, в яких значно легше можна приховати конфлікти інтересів і корупцію»¹⁰⁴.

Випадок Італії засвідчує, що в політичних системах «старих» демократій демократичні принципи закріпилися досить міцно, щоб усе ж протидіяти політичній корупції. У розвинених демократіях корупція викорінюється самою політичною системою, яка здатна до самооновлення, самореформування та ротації еліт. Але цей процес вимагає високої мотивації громадськості, яка має проявляти неабияку волю у викоріненні

¹⁰¹ Беглиця В. П. Досвід європейських країн щодо формування антикорупційної стратегії. *Наукові праці Чорноморського державного університету ім. Петра Могили*. Сер. Державне управління. 2015. № 252. Т. 263. С. 19.

¹⁰² Davigo P. *Il sistema della corruzione* Copertina flessibile. Bari: Laterza, 2017. 101 p.

¹⁰³ Старцев С. Италия «погибает» от коррупции, заявил участник антикоррупционной операции. URL: <https://ria.ru/world/20170213/1487870519.html>

¹⁰⁴ Там само.

політичної корупції, адже на сьогодні вона є однією з найсерйозніших проблем Італії.

Італія залишається актуальним кейсом для вивчення політичної корупції щонайменше з трьох причин: 1) у межах ЄС – це одна з найкорумпованіших держав; 2) деструктивні корупційні практики й нині відіграють значну (а за деякими оцінками – навіть вирішальну) роль у суспільно-політичному житті цієї країни. Наприклад, велика антикорупційна операція 1990-х років «Mani pulite» глибоко змінила італійську політику¹⁰⁵; 3) корупція виступає фундаментальним компонентом політичного дискурсу нових популістських акторів політики¹⁰⁶.

Коли йдеться про політичну корупцію в Італії, то вимальовується картина, на якій зображено багато розслідувань, однак небагато притягнутих до відповідальності¹⁰⁷. Відтак серед консолідованих демократій Італія має проблемний імідж країни з високим рівнем політичної корупції¹⁰⁸. Майже 90% італійців вважають, що корупція в їхній країні є поширеною практикою (тут йдеться загалом про усі види корупції, а не прицільно про політичну). Фактично вже минає три десятиліття відтоді, як італійці востаннє солідаризовано довіряли своєму уряду¹⁰⁹.

Нинішня історія Італії все ще є прикладом латентного зрощення політики із деструктивними неформальними структурами, адже очищення країни від мафії попри роки

¹⁰⁵ Vannucci A. The controversial legacy of 'Mani pulite': a critical analysis of Italian corruption and anti-corruption policies. *Bulletin of Italian Politics*. 2009. № 1(2). P. 233–264.

¹⁰⁶ Caiani M., Della Porta D. The elitist populism of the extreme right: a frame analysis of extreme right-wing discourses in Italy and Germany. *Acta Politica*. 2011. № 46 (2). P. 180–202; Biorcio R., Natale P. *Politica a 5 stelle: idee, storia e strategie del movimento di Grillo*. Milano: Feltrinelli, 2013.

¹⁰⁷ Guarnieri C., Dallara C., Sapignoli M. *Corrupção política na Itália: Muitas investigações, poucas condenações?* *Civitas – Revista De Ciências Sociais*. 2020. № 20 (3). P. 324–334.

¹⁰⁸ Vannucci A. La corruzione in Italia: cause, dimensioni, egetti /eds. B. B. Mattarella, M. Pelissero // *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*. Torino: Giappichelli, 2013. P. 25–58.

¹⁰⁹ Momigliano A. It's Been 25 Years Since Anyone in Italy Trusted the Government. *Foreign Policy*. 2018. 12 Sept.

протистояння ще не дійшло своєї фінальної мети. Наприклад, у 2006–2013 роках (складний період, який включав найгостріші роки глобальної фінансової кризи), змінилися три уряди (Р. Проді, С. Берлусконі, М. Монті). За цей час сумарно 240 осіб обіймали міністерські посади й щодо 60 із них проводилися розслідування за однією чи кількома статтями обвинувачення: торгівля голосами, отримання неправомірної вигоди, фальсифікація результатів торгів та ін.¹¹⁰ Найбільш схильними до корупції були посадовці міністерств сільського господарства, транспорту та зв'язку, економічного розвитку, оборони.

Показово, що велика кількість антикорупційних розслідувань в Італії обмежується лише звільненням чиновника з посади. Це вказує на системні труднощі з винесенням остаточного вироку в суді, свідчить про слабкість системи покарань за політичну корупцію, ставить під сумнів ефективність італійського кримінального процесу.

В Італії тематика корупції не отримує такого рівня висвітлення, який відповідав би масштабності проблеми. Якщо відомості про початок розслідувань знайти досить легко, вони незмінно потрапляють до топновин, то простежити перебіг цих розслідувань дуже важко. В офіційній базі судових рішень часто відсутня повна інформація, відомості про ті справи, які були закриті через позовну давність тощо. Дані знайти вкрай складно через відсутність згадок у медіа. Винятком є хіба ті, які пов'язані зі С. Берлусконі й постійно привертають увагу громадськості.

Водночас підозрами та звинуваченнями у політичній корупції членів кабінетів міністрів не вичерпується широкий спектр кейсів італійської політичної корупції. Однак навіть та кількість урядовців Італії, яка фігурує у різних розслідуваннях, засвідчує розмах проблеми та пояснює стагнацію цієї держави в останні роки в Індексі сприйняття корупції. Кожен новий випадок корупції впливає на участь громадян у виборах, зменшує їх явку на голосування (особливо це помітно на

¹¹⁰ Guarnieri C., Dallara C., Sapignoli M. *Corrupção política na Itália: Muitas investigações, poucas condenações?* *Civitas – Revista De Ciências Sociais*. 2020. № 20 (3). P. 328.

муніципальних виборах¹¹¹). Окрім цього, великі корупційні викриття на національному рівні впливають на поведінку політиків, а саме – змушують їх змінювати партійну належність. Загалом політична корупція має деструктивний вплив на політичну участь на різних рівнях, спонукаючи італійських виборців втрачати інтерес до політики.

Якщо кілька десятиліть тому про італійську політичну корупцію йшлося передусім як про топкорупцію, то показово, що від 2000-х років руйнівні корупційні практики почали стрімко поширюватися й на муніципальному та регіональному рівнях¹¹². Озвучувалися припущення, що цьому негативно посприяла конституційна реформа 2001 року, котра розширила повноваження місцевих органів влади в частині фіскальної автономії місцевих адміністрацій, як можливу детермінанту поширення корупції на місцевому рівні. Ця реформа за задумом була спрямована на децентралізацію та розширення компетенції регіонів, провінцій, комун. Хоча досі, наприклад в українському науковому дискурсі з проблем децентралізації, кейс реформи в Італії позиціонується позитивно, проте він отримує вкрай неоднозначні оцінки в самій Італії з точки зору наявності корупційних кейсів.

Відзначимо, що в Італії, де відсутня стійка демократична антикорупційна культура як політичних акторів, так і широкої громадськості, ризики корупції значно зросли під час пандемії COVID-19. До того ж у 2020-2021 роках був сильно сповільнений розгляд кримінальних справ за звинуваченнями у корупції, особливо на етапі апеляції. Також незадовільною залишається ситуація щодо політичної незалежності італійських медіа, насамперед в аудіовізуальному секторі. Запланована реформа законів про дифамацію тривалий час залишається на розгляді у парламенті.

¹¹¹ Giommoni T. Exposure to corruption and political participation: Evidence from Italian municipalities. *European Journal of Political Economy*. 2021. № 68. URL: <https://ideas.repec.org/a/eee/poleco/v68y2021ics017626802100001x.html>

¹¹² Daniele G., Galletta S., Geys B. Abandon ship? Party brands and politicians' responses to a political scandal. *IEB Working Paper*. 2018. URL: http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/121337/1/IEB18-03_Daniele%2bGalletta%2bGeys.pdf

ПОРТУГАЛІЯ – країна, яка чи не найбільше серед держав-членів ЄС постраждала від глобальної економічної кризи початку XXI століття. Їй передрікали дефолт і навіть втрату суверенітету. Однією з причин перебування країни у затяжній кризі не в останню чергу є політична корупція. Водночас сьогодні в усіх основних рейтингах Португалія займає непогані позиції: не є серед передових держав, але й віддалена від неблагополучних. Втім у межах ЄС за багатьма параметрами Португалія залишається у нижній частині рейтингів держав.

«Барометр світової корупції» (Global Corruption Barometer; щорічне соціологічне опитування, яке проводить Transparency International) саме португальців визначає як найнетерпиміших до корупції європейців: повідомити про корупційні факти готові 78% португальців. Це разуче високий відсоток, якщо порівняти з іншими країнами Європи (наприклад, Чорногорією, Угорщиною, Хорватією, Болгарією, Литвою, Боснією та Герцеговиною), де проінформувати компетентні органи про корупцію готові 10–17% населення. 51% португальців називають саме корупцію головною проблемою країни, а антикорупційну діяльність уряду оцінюють посередньо. Втім це не найвищий показник серед держав ЄС: у сусідній Іспанії – 66%¹¹³.

Група Ради Європи держав проти корупції (GRECO) ще під час свого першого оцінювального раунду виявила, що у Португалії усе ще немає скоординованої та в усіх аспектах задовільної державної стратегії боротьби з корупцією.

Наведемо кілька прикладів політичної корупції, які останніми роками стали об'єктами розслідування та уваги громадськості.

У 2010 році після публікації у німецькому журналі «Der Spiegel» стали відомі факти, на основі яких представники португальського уряду запідозрювалися в отриманні неправомірної вигоди (1,6 млн євро) ще у 2004 році при

¹¹³ People and corruption: Europe and Central Asia 2016. URL: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/7493>

закупівлі підводних човнів (субмарини «Трайдент» U-214 на суму 800 млн євро)¹¹⁴.

У 2014 році низка високопосадовців була змушена піти у відставку в зв'язку з привілеями, які отримували іноземні інвестори при отриманні віз. У відставку подав міністр внутрішніх справ М. Маседу¹¹⁵. В цьому ж році на лаві підсудних опинилася й экс-міністр освіти М. де Л. Родрігеш за звинуваченням у порушенні режиму державного найму, в результаті якого скарбниці були спричинені збитки на 220 тис. євро.

У 2014 році колишнього прем'єр-міністра соціаліста Ж. Сократеша (2005–2011 роки урядування) було затримано за підозрою в ухилянні від сплати податків і легалізації злочинно нажитих коштів. Справа не завершена і досі, сьомий рік триває розслідування. З одного боку, це свідчить про млявість португальського судочинства, з іншого – не варто забувати про численні світові приклади багаторічного розслідування корупційних справ щодо політиків через складність слідчих дій. Зауважимо, що підозри на адресу цього політика почали висуватися ще у 2002 році, коли Ж. Сократеш обіймав посаду міністра у справах довкілля та видавав дозволи на забудови (наприклад, щодо гігантського комплексу Freerport Alcochete).

Навесні 2021 року слідство щодо Ж. Сократеша було завершено, і справа передана до суду. Вочевидь, судовий процес буде затяжним та з апеляціями, позаяк обвинувачення складається з багатьох пунктів: відмивання грошей, підробка документів тощо. Однак аргументи прокуратури щодо звинувачення у корупції суд відхилив (прокуратура доводила отримання Ж. Сократешем неправомірної вигоди на суму 34 млн євро).

Якщо звернутися до португальського антикорупційного досвіду минулих років, то тільки за 2004–2008 роки було порушено понад 800 справ щодо корупціонерів, але обви-

¹¹⁴ Global States of Mind 2014. URL: <http://documents.mx/documents/global-states-of-mind-report-2014pdf.html>

¹¹⁵ Глава МВД Португалии ушел в отставку из-за коррупционного скандала. URL: <http://polit.ru/news/2014/11/17/macedo>

нувальні вироки винесені лишень у чотирнадцяти випадках¹¹⁶, а абсолютна більшість справ були закриті за недостатністю доказів. Помітно, що зловживання владою в Португалії найпоширеніші на муніципальному рівні, зокрема у сфері міського планування та державних закупівель¹¹⁷.

Португальське законодавство передбачає низку норм, спрямованих на запобігання політичній корупції, а саме:

1) щодо португальських партій здійснюється публічний фінансовий контроль за партійними фінансами. Вони звітують про обіг ресурсів, є визначені ліміти на приватні та корпоративні внески; лімітовані пожертви іноземних жертводавців, встановлені ліміти на партійні витрати;

2) передбачене декларування приватних інтересів, пов'язаних із контрактними зобов'язаннями для високопосадовців (декларування за три роки, що передують призначенню на політичну посаду). Обмеження на обіймання певних посад і заняття певними видами діяльності після припинення повноважень на посаді державного службовця також встановлене законодавством. Упродовж трьох років після припинення таких повноважень особа, що обіймала політичну посаду, не має права працювати у приватній компанії, яка пов'язана контрактними, регуляторними зв'язками або через пряме підпорядкування з органом, посаду в якому обіймала ця особа¹¹⁸;

3) встановлено обмеження щодо володіння частками у статутному капіталі комерційних підприємств, які виступають постачальниками робіт, товарів і послуг для відповідного органу влади або перебувають під його контролем чи прямим підпорядкуванням.

Існує думка, що у боротьбі з корупцією для суспільства надважливим є приклад перших осіб держави. Якщо порівняти

¹¹⁶ Португалія: 800 уголовных дел по коррупции и 14 обвинительных приговоров. URL: <http://askjournal.ru/journal/item/portugaliya-800-ugolovnyh-del-po-korrupcii-i-14-obvinitelnyh-prigovorov>

¹¹⁷ Portugal Corruption Report. URL: <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/portugal>

¹¹⁸ Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби. Івано-Франківськ: Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації, 2012. С. 62.

Португалію та сусідню Іспанію, то в другій половині ХХ століття ці країни були цілком співвідносні за доходами населення, національними традиціями тощо. В обох державах існував недемократичний режим: Португалією півстоліття кермував А. де О. Салазар, а Іспанією – Ф. Франко. Але в Португалії був (і є сьогодні) порівняно нижчий рівень політичної корупції, і причиною цього, припускаємо, була особистість Салазара, який заклав фундамент для зародження у португальців антикорупційної культури. Віруючий та аскетичний, він не сприймав корупцію, жорстко боровся з нею. І хоча за диктатури політична корупція, як правило, зростає, Португалія є радше винятком із цього правила. Мабуть, цілком заслуженим є надпис на надгробку диктатора: “Тут спочиває людина, якій найбільше залишилася винна Португалія. Він віддав Країні всього себе, не взявши для себе від Країни нічого”.

Схоже, ідеї та життєві принципи Салазара не укорінилися після завершення найтривалішого у Європі диктаторського режиму. На жаль, у ХХІ столітті у португальців формується радше корупційна антикультура, а у держави, як зауважила М. Ж. Моргаду (заступник генпрокурора, яка курувала довгий час справи про корупцію), немає політичної волі для боротьби із цим соціальним злом¹¹⁹. Припускаємо, що саме цим і пояснюється «тупцювання на місці» Португалії у викоріненні корупції. Наведемо лише той факт, що Індекс сприйняття корупції коливається й останніми роками очевидним є регрес: 2012 – 63; 2013 – 62; 2014 – 63; 2015 – 63; 2016 – 62; 2017 – 63; 2018 – 64; 2019 – 62; 2020 – 61 пункт.

Звичайно, Португалію за рівнем політичної корупції не можна порівнювати з мегакорумпованими країнами Африки чи Близького Сходу. Але на тлі країн ЄС Португалія належить до держав, для яких характерні серйозні корупційні проблеми, що перешкоджає пришвидшенню виходу зі затяжної кризи. Постійне повторення корупційних скандалів за участю політиків високого рівня, нецільове використання фінансів

¹¹⁹ Португалія: 800 уголовных дел по коррупции и 14 обвинительных приговоров. URL: <http://askjournal.ru/journal/item/portugaliya-800-ugolovnyh-del-po-korrupcii-i-14-obvinitelnyh-prigovorov>

громадських фондів і партій засвідчують неефективність заходів щодо мінімізації політичної корупції.

Нині Португалія в групі країн із високим ризиком корупції передусім в оборонному секторі¹²⁰. Це не є унікальною ситуацією саме Португалії, адже дані Transparency International свідчать, що 62% країн із різних регіонів світу мають високий або критичний ризик корупції у цьому секторі. Корупція в оборонному секторі підриває сили оборони, ослаблюючи їхню здатність забезпечувати безпеку громадян, захищати національні кордони та забезпечувати мир. В умовах щоразу нових гібридних викликів, стрімкої ескалації різного типу конфліктів корупція фактично підриває суверенітет, територіальну цілісність будь-якої держави.

За нашими оцінками, корупція у Португалії має інституційний характер. Про це, зокрема, може свідчити низка проблем з наданням т. зв. «золотої візи» («Gold Visa»). Ця корупційна схема стала цікавою для багатьох клептократів через можливості використати ЄС як безпечний притулок та для відмивання грошей завдяки великим одноразовим інвестиціям у нерухомість. Неурядові організації Transparency International та Global Witness неодноразово представляли звіти про ризики корупції та відмивання грошей у межах програми «Gold Visa».

Зауважимо, що програми продажу віз, дозволів на проживання, а опісля й громадянства/підданства заможним іноземцям, існують у низці країн-членів ЄС, а не лише у Португалії¹²¹. Це містить значний ризик зловживань посадовців різних рівнів. Зокрема, португальські чиновники завищували ціни на нерухомість, що дозволяло зацікавленим іноземцям швидко отримувати дозвіл на проживання. Також зафіксовані випадки цілеспрямованої недостатньої перевірки осіб, які за інвестиційними програмами отримували паспорти чи дозволи

¹²⁰ Transparency International Portugal. Portugal entre os países com risco elevado de corrupção no setor da Defesa <https://transparencia.pt/portugal-entre-os-paises-com-risco-elevado-de-corrupcao-no-setor-da-defesa/>

¹²¹ Йдеться про такі держави, окрім Португалії, як Австрія, Бельгія, Болгарія, Греція, Іспанія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта і Швейцарія. Угорщина зупинила таку національну програму в 2017 році.

на проживання у державах ЄС. Власне, Португалія є найпершою серед держав, щодо яких ЄС має застереження стосовно ретельності перевірки претендентів на отримання дозволу на проживання. Джерела походження статків шукачів статусу резидента завдяки інвестуванню перевіряються недостатньо. Громадськість не має доступу до даних про залучені інвестиції, а також про коло осіб, які набули нового статусу завдяки «золотій візі». Відтак за такої ситуації непрозорості для громадськості програма «золотої візи» уможливило уникнення переслідування та виведення отриманої неправомірної вигоди посадовцями інших країн (відмивання коштів).

Для прикладу: в Португалії завдяки купівлі вартісної нерухомості скористалися такою схемою представники корумпованих владних кіл Анголи (колишньої колонії Португалії у 1575–1975 рр.). Можна згадати про ексвіцепрезидента Анголи М. Д. Вісенте (2012–2017 рр.). До цього він очолював велику державну нафтову компанію «Sonangol» і в цей час набув у власність нерухомість у Португалії вартістю 245 тис. дол. США. Попри те, що у 2017 році прокуратура Португалії порушила щодо ексурядовця Анголи кримінальну справу за звинуваченнями в корупції, відмиванні грошей, підкупі правосуддя, його притягнення до відповідальності саме у Португалії не сталося (процес відбувався в Анголі). Схоже, Португалія не наважилася на загострення відносин з Анголою і тому передала М. Д. Вісенте ангольському правосуддю. Вкрай небажаним для Португалії було ймовірне призупинення потоку тіншових коштів від чиновників цієї держави у національну економіку¹²². Якщо зазирнути в глибину процесів, то можна навіть дійти такої гіпотези: збіднюючи Анголу як колонію упродовж 400 років, Португалія й далі латентно підриває цю державу, ігноруючи походження коштів, які ангольські політики інвестують в португальську економіку.

Відтак кейс М. Д. Вісенте є наочним прикладом того, як чиновники з колишніх колоніальних володінь Португалії вносять тіншові фінанси в португальську економіку, а

¹²² Badia i Dalmases F. Portugal's complacency towards corruption. URL: <https://www.opendemocracy.net/en/democraciaabierta/portugals-complacency-towards-corruption/>

португальська влада латентно толерує ці процеси. Фактично Португалія завдала репутаційних втрат своїм правовим інституціям, своїй репутації на міжнародній арені, захищаючи корумпованих політиків – як своїх, так і з інших країн.

Наразі незрозуміло, у скількох клопотаннях про таку «золоту візу» Португалія відмовила іноземним громадянам, скільки віз були скасовані, скільки нових робочих місць було створено завдяки інвестованим закордонним коштам тощо. Очевидною є незадовільна прозорість візових процедур із позицій португальської влади, що перешкоджає гарантуванню законності походження коштів, інвестованих у рамках програми. Через таку позицію увесь ЄС збільшує корупційні ризики.

Португальські антикорупційні організації (передусім Transparency International Portugal) неодноразово звертали увагу, що уряд уникає оприлюднення інформації, важливої для оцінки ризиків та переваг схеми «золота віза». Офіційні звернення Transparency International Portugal¹²³ до міністра внутрішніх справ не отримували відповіді¹²⁴. Наприкінці 2019 року Адміністративний суд Лісабона задовольнив позов цієї організації, зобов'язавши Міністерство внутрішніх справ оприлюднити дані щодо «золотих віз», які становлять суспільний інтерес.

Португальський уряд неодноразово заявляв, що перегляне програму надання такого типу віз. Нещодавно це й справді було зроблено (Декрет № 14/2021¹²⁵), однак не в тих аспектах, які б запобігли корупції і яких вимагали антикорупційні активісти, інституції ЄС. Зміни (з 1 січня 2022 р.) передусім стосуються стимулювання іноземних інвестицій в ті регіони

¹²³ Див. приклад: https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2019/01/Carta-TI-PT-MAI_Vistos-Gold_08012019.pdf

¹²⁴ Transparency International Portugal через рік очікування на відповідь від Міністерства внутрішніх справ подала скаргу до Комісії з доступу до адміністративних документів (CADA). CADA повністю визнала важливість зробити таку інформацію відкритою та доручила уряду зробити її доступною. Однак, враховуючи, що думка CADA є рекомендаційною, а також не передбачено санкцій за невиконання цих рекомендацій, то ймовірним є подальше затягування з наданням відкритого доступу до інформації, пов'язаної зі «золотими візами».

¹²⁵ Decreto-Lei n. 14/2021. URL: <https://dre.pt/dre/LinkAntigo?search=157236756>

Португалії, де низька щільність населення, в автономні регіони Азорських островів і о. Мадейра, внутрішні території країни. Досі (з 2012 року, відколи діє програма) зацікавлення інвесторів викликала нерухомість передусім Лісабона й околиць, а також міста Порто. Звісно, такі нововведення на часі, адже сприятимуть розвитку інших теренів Португалії, однак вони не стосуються нових алгоритмів запобігання та протидії політичній та іншим видам корупції.

Якщо згадати, що проект «золотої візи» виник на тлі потужної європейської боргової кризи, то видається, що уряд Португалії стійко перебуває на позиціях, що іноземні інвестиції потрібні незалежно від їх походження.

Наразі португальська влада неналежно реагує на заклики інституцій ЄС, на зразок озвучених очільницею Європейської комісії Урсулою фон дер Ляен про те, що «європейські цінності, включно з паспортами, не продаються»¹²⁶. Доходить до парадоксів, як-от у випадку з обранням у 2018 році португальським парламентським комітетом з конституційних питань, прав, свобод та гарантій депутата К. Пейшото для підготовки ним критичного аналізу зареєстрованого в парламенті законопроекту про скасування програми «золотої візи». При цьому К. Пейшото є одночасно консультантом юридичної фірми «Caiado Guerreiro», яка спеціалізується на консультуванні щодо процесів отримання такого типу віз, має партнерства з агенціями нерухомості, щоб надати своїм клієнтам повний пакет послуг. Проблемність ситуації ще й у тому, що згадана юридична фірма супроводжувала інвестиційно-візові питання громадян, яких у країнах їх походження розшукують за звинуваченнями у шахрайствах та отриманні неправомірної вигоди¹²⁷. Тут очевидний конфлікт інтересів, який не сприяв об'єктивності К. Пейшото в оцінці законопроекту.

¹²⁶ European values, including golden passports, are not for sale – European Commission president. URL: <https://www.independent.com.mt/articles/2020-09-16/world-news/Ursula-von-der-Leyen-to-give-first-State-of-the-Union-address-6736226967>

¹²⁷ Parlamento escolhe deputado-advogado de Vistos Gold para dar parecer sobre projeto de lei que extingue Vistos Gold. URL: <https://transparencia.pt/parlamento-escolhe-deputado-advogado-de-vistos-gold-para-dar-parecer-sobre-projeto-de-lei-que-extingue-vistos-gold/>

Отже, Португалія, попри багаторічне членство в ЄС, демонструє поширення та глибоке вкорінення політичної корупції.

ІСПАНІЯ належить до тих держав ЄС, які уособлюють увесь комплекс проблем, зумовлених глобальною економічною кризою, що розпочалася у 2008 році. Ця держава істотно постраждала від кризи; в межах ЄС тут на тлі кризи спостерігався один із найвищих рівнів безробіття.

До соціально-економічних додалася низка політичних проблем, особливо після парламентських виборів-2015. Електоральна кампанія проходила на тлі економічної кризи, що триває, корупційних скандалів, які торкнулися керівної на той момент Народної партії і засвідчили зростання недовіри до традиційних партій. Був сформований найфрагментованіший іспанський парламент; жодна із сил не була спроможна сформувати коаліцію. За висновками експертів¹²⁸, після цих виборів Іспанія опинилася «на порозі політичної кризи» (300 днів у країні не було уряду).

Корупція всіх типів стала візитівкою Іспанії в світі, майже нарівні з фламенко чи тапасами, якщо провести побутові паралелі. В опитуваннях громадської думки близько половини іспанців традиційно називають корупцію «проблемою № 1». Дослідники Д. Дела Порта та А. Ванучі позиціонують Іспанію висококорумпованою країною¹²⁹. Як свідчать дані, оприлюднені експертами Єврокомісії щодо корупції в країнах ЄС, в Іспанії надвисокий рівень готовності населення до корупції – 95%; 63% іспанців засвідчують, що корупція істотно впливає на їх життя; 87% сумніваються у прозорості фінансування політичних партій¹³⁰. Такі цифри не виглядають несподіваними з огляду на численні приклади різноманітних корупційних проявів у цій країні, як-от: в Андалусії чиновники привласнили фінанси, виділені ЄС на перекваліфікацію безробітних; Народну партію викрили у веденні упродовж вісімнадцяти років

¹²⁸ Мовчан А. Іспанія на порозі політичної кризи. URL: <http://commons.com.ua/en/ispaniya-na-porozhi-politichnoyi-krizi/>

¹²⁹ Дела Порта Д., Ванучі А. Цит. праця. С. 16.

¹³⁰ Summaries of the national chapters from the European. Anti-Corruption Report. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-67_en.htm

подвійної бухгалтерії; у хабарництві звинувачують низку політиків, урядовців і навіть членів королівської родини.

«Монарша посада завше була сповнена величного символізму; вона уособлює державність, і тим прикріші корупційні звинувачення проти таких символічних осіб. У контексті нашого дослідження фігурують найперше податкові злочини сестри короля Іспанії Філіпа VI, інфанти Крістіни (ухиляння від сплати податків) та її чоловіка І. Урдангаріна (підробка документів, відмивання грошей) на посаді керівника громадського фонду “Instituto Noos”. Ця організація була прикриттям для отримання великих сум із бюджетів Балеарських островів і Валенсії та їх подальшого привласнення невеликою групою осіб; у лютому 2017 року засуджений до 6 років і 3 місяців ув’язнення). По цій же справі засуджений і колишній очільник Балеарських островів Ж. Мейтас (3 роки і 8 місяців ув’язнення)¹³¹. Опитування громадської думки засвідчили: через цю гучну справу репутація іспанських монархів зіпсована, а популярність короля Хуана Карлоса знизилась у кілька разів в останні роки його правління (зрікся влади на користь свого сина Феліпе IV 19.06.2014 року).

Самекорупцію експерти (зокрема, Transparency International) називають однією з головних причин кризи в Іспанії та й загалом у державах Південної Європи. Transparency International відзначає, що в Іспанії (як і в Греції, Італії та Португалії) більше неможливо заперечувати зв’язок між фінансовою та бюджетною кризою, що тривають, і глибоко вкоріненими проблемами недостатньої звітності про бюджетні витрати, неефективністю і зловживаннями в сфері держуправління, які не контролюються і не караються.

Проведені опитування засвідчують, що 88% іспанців сильно стурбовані різким збільшенням корупції у своїй країні починаючи з економічної кризи-2008 і вважають цю проблему дуже серйозною. 93% іспанців упевнені, що епіцентром корупції є саме державні установи, регіональна влада та муніципалітети. 74% опитаних іспанців вважають, що корупція – невіддільна

¹³¹ Seis años de cárcel para Urdangarin y absolución para la infanta Cristina. URL: <http://www.lavanguardia.com/politica/20170217/4273936664/sentencia-caso-noos-urdangarin-infanta.html?aid=13P92Y.wghot>

частина культури Іспанії і що так склалося історично¹³². У контексті останнього доречно згадати, що ще півтора століття тому державні посади в Європі давали в придане, часто передавали у спадок, посади в колоніях продавали на офіційних аукціонах¹³³. За результатами опитування іспанського Центру соціологічних досліджень (Національний соціологічний барометр 2018 року), корупція є на другому місці серед найбільш значущих проблем у державі після безробіття¹³⁴.

Наведені цифри не виглядають несподіваними з огляду на численні приклади різноманітних корупційних проявів у цій країні: в Андалусії чиновники привласнили фінанси, виділені ЄС на перекваліфікацію безробітних; там же чиновники привласнювали не лише фінанси на професійну перепідготовку безробітних, а й не за призначенням використовували кошти європейських фондів для допомоги особам, яких достроково відправляли на пенсію для «омолодження» кадрів – ці гроші виписувалися на вигадані «мертві душі» і привласнювалися; Народну партію викрили у веденні упродовж вісімнадцяти років подвійної бухгалтерії; у хабарництві звинувачують низку політиків, урядовців і навіть, як ми уже наголошували, членів королівської родини.

Справи щодо політичної корупції є складними у розслідуванні й розтягуються на роки. Наприклад, тривале розслідування, відоме як «справа Гюртеля» щодо корупції Народної партії, тривала одинадцять років (від 2007 року) і лише наприкінці 2016 року передана до суду. У цій справі фігурують 37 осіб (у тому числі провідні діячі цієї партії), які утворювали корупційну мережу. Їх звинувачують у неправомірній фінансовій вигоді в обмін на контракти, скеруванні грошових пожертв, зроблених на користь партії, окремим чиновникам тощо. Злочинна мережа, очолювана бізнесменом Ф. Корреа

¹³² Олексевиц М. Проблеми Іспанії не в економіці, а в головах. URL: <http://news.finance.ua/ua/news/-/281946/problemu-ispaniyi-ne-v-ekonomitsi-a-v-golovah>

¹³³ Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / за ред. О. І. Рєвак. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2011. 220 с.

¹³⁴ Spanish citizens poll show more concern about corruption than for Catalonia. URL: <https://www.efe.com/efe/english/life/spanish-citizens-poll-show-more-concern-about-corruption-than-for-catalonia/50000263-3514602>

(його називали “Дон Віто 2–3%”, проводячи паралелі з Доном Корлеоне з “Хрещеного батька”), утримувала політиків із Народної партії.

Судовий процес у «справі Гюртеля» влучно називають «політичною коридою». 24 травня 2018 року Національна судова колегія засудила низку осіб: Ф. Корреа до 51 року ув'язнення; П. Креспо (колишнього секретаря Народної партії в Галісії) – до 37,5 року ув'язнення; Л. Барсенаса (колишнього скарбника Народної партії) – до 33,3 року ув'язнення та 44 млн євро штрафу; А. Мато (ексміністра охорони здоров'я) – до штрафу 27,8 млн євро. Окрім цього, сама Народна партія була оштрафована, однак на доволі символічну суму – 245 тис. євро.

Корупційні процеси у Народній партії відбувалися з відома колишнього лідера партії, прем'єр-міністра (2011-2018 рр.) М. Рахоя. Саме через корупційні підозри іспанський парламент відправив С. Рахоя у відставку, що відбулося одразу після судового рішення по «справі Гюртеля». Це стало другим ударом по на той час керівній в Іспанії партії після корупційної історії з її відомим представником, експрезидентом Парламентської асамблеї Ради Європи П. Аграмунтом. Зауважимо, що М. Рахой став першим іспанським главою уряду, якого викликали як свідка до суду.

Зауважимо, що коли громадськості (завдяки газеті «El País») стало відомо про «сірі зарплати» політиків, це викликало хвилю протестів іспанської громадськості¹³⁵. Вони уможливилися не в останню чергу завдяки новим медіа. Наприклад, онлайн-петиція на Change.org зібрала у 2013 році 100 тис. підписів лише за перші 10 годин із вимогою відставки уряду, а на момент завершення кампанії її підписали 1 млн 260 тис. 786 підписантів (очікуваних 2 млн підписів зібрати не вдалося)¹³⁶. У Twitter та Facebook теж було проведено масові інформаційні штурми з поширення хештегів (на взірець #lospapelesde-

¹³⁵ Масовая политическая коррупция в Испании вызывает новую волну возмущений. URL: <https://ru.globalvoices.org/2013/02/07/21288/>

¹³⁶ No más corrupción en España: 2 millones para que rajoy dimita #RajoyveteYA. URL: <https://www.change.org/p/no-m%C3%A1s-corrupci%C3%B3n-en-espa%C3%B1a-2-millones-para-que-rajoy-dimita-rajoyveteYA>

barcenas, #DondeestaRajoy), інтернет-мемів тощо; у їх основі були прізвища та образи тогочасного прем'єр-міністра, лідера Народної партії М. Рахоя та скарбничого партії Л. Барсенаса.

Фінансові зловживання допускали не лише провладні, а й опозиційні партії. Наприклад: а) очільники Іспанської соціалістичної робітничої партії в Андалусії привласнили великі суми, виділені ЄС на професійну перепідготовку робітників (про це ми уже згадували вище); б) у лідерів Каталонської націоналістичної партії “Конвергенція і союз Каталонії” у січні 2012 року виявили багатомільйонні рахунки в закордонних банках.

Видається, що корупційний скандал щодо іспанської Народної партії, а також звинувачення членів королівської родини істотно вплинули на зниження починаючи від 2013 року Індексу сприйняття корупції, який визначає Transparency International. У цьому Індексі за 2016 рік Іспанія отримала 58 пунктів зі 100 можливих; у 2017 році її позиції ослаблися – 57 пунктів. Водночас 2018–2020 роки продемонстрували прогресивну динаміку: 2018 рік – 58 пунктів, 2019 та 2020 роки – по 62. З чим же пов'язане це хай і не значне, але зміцнення антикорупційної стійкості? Припускаємо, що одним із чинників такого прогресу стали судові вироки у згаданій «справі Гюртеля». Окрім цього, дана справа отримала продовження через виявлення нових фактів, які свідчать про корупцію в партії, незаконне фінансування. Головний підсудний, колишній скарбник Л. Барсенас вже відбуває ув'язнення і періодично дає покази щодо нелегальних джерел фінансування партії. Слідством уже було доведено, що Народна партія отримувала незадекларовані пожертви в обмін на забезпечення підприємцям державних контрактів.

Власне, «подяки» партіям за контракти та інші послуги щодо внесення змін до законодавства в Іспанії на той момент проконтролювати було дуже складно. Адже ні спонсори, ні партії нормативно не були зобов'язані звітувати про свої відносини в системі спонсорських підтримок; партійні фонди ніколи не ревізувалися органами державного контролю.

У січні 2013 року уряд Іспанії виступив з антикорупційною ініціативою – «Антикорупційним пактом», а парламент схвалив

його, отримавши підтримку більшості партій, представлених у законодавчому органі (26.02.2013 р.). Пакт за задумом був покликаний припинити нецільове використання державних і партійних фондів¹³⁷. «Антикорупційний пакт» зобов'язує усі партії, які підписали його, публікувати фінансові звіти та періодично проводити незалежний аудит своїх фінансів. Пактом передбачалося, що положення прийнятого у 2012 році закону про прозорість, який стосувався лише високопосадовців, розповсюджується на усіх політичних діячів (публікація даних про доходи політиків, інформація про поїздки, об'єкти власності). Призначення на високі партійні посади теж повинні бути обґрунтовані, щоб не допускати протекцій. Очевидно, що поява такого пакту була зумовлена великим розчаруванням іспанців у політиках саме з огляду на часті корупційні скандали. «Антикорупційний пакт» за задумом мав зміцнити довіру населення до політичної діяльності загалом.

Одночасно з прийняттям «Антикорупційного пакту» парламент схвалив урядовий проєкт «Статус високопосадових державних службовців». Відповідно до цього документа така категорія громадян зобов'язані щорічно декларувати доходи та майно. Після завершення перебування на посаді державним службовцем подається окрема декларація, яка дозволить громадськості та антикорупційним органам виявити, чи відповідали витрати чиновника його доходам. Це стосується навіть особи монарха.

Отже, законодавством Іспанії унормовано оприлюднення декларацій про інтереси, доходи та майно. Декларації про інтереси членів парламенту та місцевих виборних посадовців можуть бути отримані за запитом будь-якої зацікавленої особи. Встановлені обмеження на обіймання певних посад і заняття певними видами діяльності після припинення повноважень на посаді державного службовця: упродовж двох років після припинення таких повноважень особа, що обіймала політичну посаду, не має права працювати у приватній компанії, яка пов'язана контрактними, регуляторними зв'язками або через

¹³⁷ Черецкий В. Зачем Испании необходим «Антикоррупционный пакт». URL: <http://p.dw.com/p/17SfT>

пряме підпорядкування з органом, посаду в якому обіймала ця особа. В Іспанії передбачена обов'язковість декларування подарунків для членів уряду й осіб, які обіймають політичні посади.

6

В Іспанії діє система державного фінансування політичних партій. Фінансова звітність партій повинна публікуватися. Дозволені пожертви від профспілок і корпорацій. Максимальний розмір анонімною пожертви – 5% від обсягу державного фінансування. Іноземні пожертви заборонені. Умови надання державної підтримки: 1) представленість партії у парламенті; 2) отримання партією не менше 3% голосів виборців на попередніх виборах. Форма державної підтримки виражається у загальному нецільовому фінансуванні. Обсяг державної підтримки: загальна сума державної підтримки партій визначається парламентом. 1/3 цієї суми розподіляється між представленими у парламенті партіями залежно від кількості місць, що належать їм у нижній палаті. 2/3 загальної суми, що спрямовується на державну підтримку партій, розподіляється між усіма партіями, що взяли участь у виборах і відповідають вказаній вимозі, пропорційно кількості здобутих ними голосів на свою підтримку. Фінансування парламентської діяльності політичної партії відсутнє.

1 січня 2014 року набрав чинності закон «Про прозорість, доступність інформації та доброчесність правління», який зобов'язує політичні партії звітувати про свої фінанси перед органами державного контролю. Також контролюючі державні органи отримали право регулярних перевірок партійних кас. Партії зобов'язані у місячний строк відповідати на запити громадськості про отримані надходження. Водночас і спонсори партій повинні декларувати свою допомогу партійним організаціям. Така звітність необхідна, адже членські внески не становлять основи партійного бюджету (річний членський внесок Народної партії – лише близько 20 євро на рік) для фінансування партійних структур, тому компенсуються з інших джерел. Такими джерелами в Іспанії виступають:

– державне фінансування для партій, представлених у парламенті (Генеральних кортесах). Розмір фінансування корелюється з кількістю місць у законодавчому органі.

Наприклад, у 2012 році дві тогочасні провідні партії (Народна партія та Іспанська соціалістична робітничка партія) майже порівну розділили 50 млн євро з держбюджету¹³⁸;

– приватні пожертви до партійної скарбниці. Ще у 2007 році було прийнято (у 2012 році доповнено) законодавство, яке унормувало розмір спонсорської допомоги від однієї і тієї ж фізичної чи юридичної особи у розмірі не більше 100 тис. євро на рік. Жертводавці жодним чином не повинні бути пов'язані з державними адміністративними структурами. Наприклад, підприємства-спонсори не повинні мати державної дольової участі, контрактів на виконання громадських робіт, отримувати разові субсидії від державної адміністрації будь-якого рівня.

Наприкінці 2014 року був запущений урядовий портал www.transparencia.gob.es. Його створили на виконання закону «Про транспарентність, доступність інформації й добросовісність правління». На момент запуску портал давав доступ до 530 тис. архівних документів. Сервіс за задумом мав зробити прозорою діяльність державних структур, а також громадських організацій, які отримують державні дотації¹³⁹. На порталі розміщується не лише інформація про чиновників, а й усі законопроекти, над якими ведеться робота. В окремому розділі порталу оприлюднюється інформація щодо фінансово-економічної діяльності адміністрації: контракти, державні закупівлі, субсидії для приватного бізнесу та громадського сектора; дані аудиторських перевірок державних структур (включно з королівським двором, двома палатами парламенту); оприлюднюється оцінка державної власності, яка підлягає приватизації; інформація про доходи високопосадовців, у тому числі урядовців. Будь-хто з громадян Іспанії, вказавши номер свого посвідчення особи, може зробити на порталі запит на інформацію, котра його цікавить, якщо така не була оприлюднена досі; у 30-денний термін відповідь має бути представлена, а відмова її надати може обґрунтуватися лише безпековими інтересами.

¹³⁸ Черецкий В. В Испании взяли финансирование партий под контроль. URL: <http://p.dw.com/p/1AkEq>

¹³⁹ Черецкий В. Интернет поможет Испании в борьбе с коррупцией. URL: <http://p.dw.com/p/1E2XE>

Для виконання такого надскладного завдання, якою є боротьба з політичною корупцією, Іспанія підтримує та доєднується до різноманітних новітніх антикорупційних ініціатив. Наприклад, останніми роками Іспанія тісно взаємодіє з ЄС та ОЕСР щодо запобігання та протидії відмиванню грошей, створення реєстрів бенефіціарної власності тощо.

Також Іспанія підтримала (2017 р.) створення на рівні ЄС Європейської прокуратури (European Public Prosecutor's Office, EPPO) для розслідування корупційних злочинів, скоєних проти фінансових інтересів ЄС¹⁴⁰. Цей орган запрацював з 01.06.2021 р. і став першою наднаціональною прокуратурою. Відзначимо, що не усі держави-члени ЄС забезпечують діяльність цієї інституції, але Іспанія є одним з активних учасників. Європейська прокуратура відповідає за розслідування кримінальних справ та переслідування за злочини проти бюджету ЄС. Вона розслідуватиме шахрайство, пов'язане з видатками та доходами; шахрайство, пов'язане з ПДВ (якщо воно стосується двох або більше держав-членів ЄС і оцінюється щонайменше у 10 млн євро); відмивання коштів, отриманих внаслідок обману бюджету ЄС; активну та пасивну корупцію або привласнення, які зачіпають фінансові інтереси ЄС.

Отже, до антикорупційних новацій в іспанській політиці належать:

- унормування оприлюднення декларацій про інтереси, доходи та майно. Декларації про інтереси членів парламенту та місцевих виборних посадовців можуть бути отримані за запитом будь-якої зацікавленої особи;

- встановлення обмежень на обіймання певних посад і заняття певними видами діяльності після припинення повноважень на посаді державного службовця: упродовж двох років після припинення таких повноважень особа, що обіймала політичну посаду, не має права працювати у приватній компанії, яка пов'язана контрактними, регуляторними зв'язками або через пряме підпорядкування з органом, посаду в якому обіймала ця особа;

¹⁴⁰ European public prosecutor's office: 16 member states together to fight fraud against the EU budget. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/03-epppo/>

- обов'язковість декларування подарунків для членів уряду й осіб, які обіймають політичні посади;
- публічний контроль за партійними фінансами, передбачаються звітування, встановлені ліміти на приватні та корпоративні внески, лімітовані іноземні внески, встановлені ліміти на витрати¹⁴¹;
- дозволені пожертви від профспілок і корпорацій. Максимальний розмір анонімної пожертви – 5% від обсягу державного фінансування. Іноземні пожертви заборонені;
- визначено умови надання державної підтримки політичним партіям: а) представленість партії у парламенті; б) отримання партією не менше 3% голосів виборців на попередніх виборах. Форма державної підтримки виражається у загальному нецільовому фінансуванні. Загальна сума визначається парламентом; 1/3 цієї суми розподіляється між представленими у парламенті партіями залежно від кількості місць, що належать їм у нижній палаті; 2/3 суми розподіляється між усіма партіями, що взяли участь у виборах, пропорційно кількості здобутих ними голосів на свою підтримку.

Але, як бачимо з іспанської практики політичної корупції, недостатньо прийняти антикорупційні закони, спрямовані на уможливлення прозорості політики. Насамперед необхідна воля та послідовність у їх виконанні політичними акторами. На цьому акцентував глава держави, король Феліпе IV, який у виступі наприкінці 2016 року в іспанському парламенті наголосив на необхідності остаточного вирішення проблеми політичної корупції у країні. «Оновлення державного життя – питання принципу, волі та рішучості. Це питання порядку роботи нашої правової держави та необхідна умова для відновлення довіри громадян. У цьому сенсі етичні цінності повинні надихнути наше державне життя. Корупція, яка обурила громадську думку в нашій країні і з якою треба твердо

¹⁴¹ Політична корупція: як розпізнати та подолати / за ред. К. С. Давиденка. С. 20.

боротися, повинна залишитися сумною згадкою про наслідки хвороби, яку ми маємо перемогти»¹⁴².

Але таку політичну волю недостатньо декларувати з високих трибун, її треба демонструвати власним стилем життя. Натомість особи, які мають уособлювати «чистоту рук» іспанської влади, постійно стають фігурантами корупційних справ. Так, на початку червня 2017 року очільник антикорупційного підрозділу іспанської прокуратури М. Мойш подав у відставку після того, як громадськості стало відомо, що він від 2012 року був співвласником (25% акцій) підприємства в офшорній зоні (Панама)¹⁴³.

Досвід Іспанії є цінним як із точки зору пошуку механізму боротьби з політичною корупцією, так і оцінки його ефективності. Цей механізм, попри окремі інновації, не приніс поки що істотних змін у забезпеченні транспарентної політики. На побутовому рівні й далі звучать аргументи про політичну корупцію як «історичну традицію», «частину національної політичної культури», «генетичну особливість національного характеру» тощо. Але політичну корупцію, на нашу думку, в Іспанії подолати можна – розвиваючи глибокі демократичні традиції, незалежні медіа, уможливлючи освіченість населення та високий рівень добробуту, прищеплюючи антикорупційні цінності комплексом заходів, спрямованих на утвердження антикорупційної політико-правової культури.

Поки що демократичні традиції в Іспанії порівняно слабкі (перехід від тоталітарного режиму до багатопартійності відбувся лише наприкінці 1970-х років). Медіа є переважно залежними (контролюються та виконують інформаційні замовлення певних політичних сил). Рівень добробуту населення за європейськими стандартами невисокий. За рівнем освіченості Іспанія займає нижчі позиції в ЄС. За рівнем громадянської відповідальності вона набагато відстала від інших європейських країн, насамперед Північної Європи. Для

¹⁴² Феліпе VI: корупція в Іспанії повинна стати «печальним воспоминанием». URL: <https://ria.ru/world/20161117/1481590101.html>

¹⁴³ Manuel Moix dimite como fiscal jefe Anticorrupción tras conocerse su sociedad en Panamá. URL: http://politica.elpais.com/politica/2017/06/01/actualidad/1496304595_239167.html

прикладу, 70% мерів, які перебували під слідством за підозрою у корупції, були знову переобрані на посаду. За такої ситуації державі необхідно якнайбільше заохочувати вільні медіа та соціалізувати громадськість у дусі демократичних цінностей; в іншому випадку країна може перетворитися на новітню клептократію.

Отже, для усіх держав Південної Європи характерна низка спільних проблем, пов'язаних із політичною корупцією, зокрема: 1) непрозорість відносин між бізнесом і громадськими діячами, відсутність чітких правил при пожертві політичним партіям. У демократичних країнах є небажаним, щоб такі пожертви були анонімні чи необмежені, має бути верхня межа таких пожертв, щоб уникнути проблеми «повернення боргу» спонсорам; 2) відсутність прозорості лобювання – повного доступу громадськості до інформації щодо того, кого при прийнятті рішень вислухали керівники державних структур, до кого прислуховувалися парламентарі, приймаючи певний нормативний акт.

Випадок проаналізованих країн Південної Європи засвідчує, що в політичних системах «старих» демократій демократичні принципи закріпилися досить міцно, щоб протистояти політичній корупції та боротися з нею. В розвинених демократіях корупція викорінюється самою політичною системою, яка здатна до самооновлення, самореформування та ротації еліт. Але цей процес вимагає високої мотивації громадськості, яка має проявляти неабияку волю у викоріненні політичної корупції, адже на сьогодні вона ще залишається серед найсерйозніших проблем усіх проаналізованих нами країн Південної Європи.

Розділ 7

Європейські формати політичної корупції і антикорупційних стратегій у Великій Британії та Німеччині

Приклад двох високорозвинених європейських держав – Великої Британії та Федеративної Республіки Німеччини – якнайкраще демонструє, що політична корупція – хвороба, якою уражені всі новітні держави незалежно від рівня соціально-економічного розвитку та політичного режиму. Але рівень цієї ураженості корелюється з низкою чинників – політичних, економічних, правових тощо. Такі держави, як Велика Британія та ФРН, відносно «приборкали» корупційний наступ на сферу політичного, інші – лише популістськи декларують антикорупційні цінності.

Попри свої передові економічні позиції «локомотивів Європи» вони не є лідерами в царині викорінення політичної корупції, на відміну від Данії, Фінляндії, Швеції та інших держав, які очолюють антикорупційні рейтинги. Корупційні політичні скандали пов'язувалися з іменами экс-президента ФРН К. Вульфа, скарбничого Консервативної партії Великої Британії П. Крадаса та іншими високопосадовцями в обох державах. Але послідовне втілення антикорупційних цінностей забезпечує стійкі високі позиції обох держав у антикорупційних оцінках, зокрема Індексі сприйняття корупції (табл. 1). Цей індекс є показником, який маркує наявність корупції у державному секторі, уряді та діяльності інших політичних акторів.

Таблиця 1

Індекс сприйняття корупції у Великій Британії та ФРН

Держави	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Велика Британія	77	77	80	82	81	81	78	76	74
ФРН	80	80	81	82	81	81	82	80	80

7

У сучасній Німеччині, Великій Британії та низці інших країн політична корупція сприймається швидше як особлива форма політичної патології, ніж як глобальна дезінтеграція, у біхевіористських термінах¹⁴⁴. Деякі дослідники слушно наголошують, що політичні скандали у цих країнах підірвали довіру громадян і упевненість у діях уряду, проте не зруйнували демократичну систему цих країн¹⁴⁵. Високий рівень правової та політичної культури в обох державах, розвиненість інститутів громадянського суспільства сприяють тому, що політики подають у відставку за умов корупційного скандалу довкола них.

Проаналізуємо особливості форм політичної корупції в обох державах, визначимо відмінності їх антикорупційних стратегій, оцінимо досвід і результативність їх антикорупційних реформ.

ВЕЛИКА БРИТАНІЯ. Упродовж не однієї сотні років у Великій Британії намагаються розв'язати проблеми етики, стандартів доброчесності державних чиновників, політиків. Ці теми залишаються на порядку денному Сполученого Королівства й сьогодні: опитування громадської думки демонструють занепокоєність рівнем корупції, а уряд, як і раніше, обговорює механізми антикорупційного забезпечення в політиці. Громадянське суспільство, особливо завдяки потужним можливостям нових медіа, “тримає під прицілом” своїх політиків та партії. Вочевидь це дає певні позитивні результати, судячи з незмінного підвищення позицій Великої Британії в Індексі сприйняття корупції за останні шість років.

¹⁴⁴ Friederich C. Corruption Concepts in Historical Perspective // Political Corruption: A Handbook. New Jersey, New Brunswick: Transaction Publishers, 1989. P. 22.

¹⁴⁵ Canache D., Allison M. Perceptions of Political Corruption in Latin American Democracies. *Latin American Politics and Society*. 2005. № 47. Т. 3. P. 96.

У травні 2016 року в Лондоні було проведено Всесвітній антикорупційний саміт (Anti-Corruption summit), який став ще одним свідченням злободенності корупційної проблематики для цієї держави. Політична корупція є предметом активних розслідувань і наукового аналізу. Так, одне із найновіших досліджень проблеми політичної корупції, здійснене професором Ліверпульського університету Д. Уайтом, вже у назві гостро ставить ключове питання: «Наскільки корумпована Британія?»¹⁴⁶.

І сьогодні Велика Британія не є країною з «нульовою терпимістю» до політичної корупції. Тим більше не була такою в минулому. Для виявлення та протидії політичній корупції у Великій Британії ще у 1994 році створено Комітет зі стандартів публічної сфери (Комітет Нолана) – незалежний консультативний орган при британському уряді. Створення цього комітету зумовлено публічним скандалом, ініційованим у жовтні 1994 року газетою «The Guardian». На сторінках видання стверджувалося, що парламентарі Н. Гамільтон і Т. Сміт лобіювали у палаті громад інтереси бізнесмена М. Аль-Файеда з винагородою по 2 тис. ф. ст. за кожне питання. Цей скандал пізніше іменували «гроші-за-питання». Т. Сміт визнав ці звинувачення і те, що він отримав від бізнесмена 25 тис. ф. ст. і негайно залишив пост молодшого міністра у справах Північної Ірландії. Н. Гамільтон наполягав на помилковості звинувачень, але під тиском тогочасного прем'єр-міністра Дж. Мейджора покинув пост міністра Департаменту торгівлі та промисловості. У відповідь на реакцію громадськості на цю справу в день відставки Н. Гамільтона прем'єр-міністр оголосив у Палаті громад про створення нового органу – Комітету із стандартів публічної сфери¹⁴⁷. «Діяльність комітету спрямовується на запобігання корупції членів парламенту, які працюють консультантами фірм і які прагнуть впливати на державну політику, та колишніх міністрів, інших посадовців, які працюють у тих галузях індустрії, регулюванням яких перед

¹⁴⁶ Whyte D. How Corrupt is Britain? London: Pluto Press, 2015. 208 p.

¹⁴⁷ Підбережник Н. Антикорупційна політика в країнах Західної Європи: досвід для України. *Ефективність державного управління*. 2012. № 37. С. 123–132.

тим займалися в уряді»¹⁴⁸. Саме на основі результатів роботи цього комітету палата громад прийняла рішення про призначення парламентського директора стандартів, заборону протекції та оприлюднення додаткових заробітків членів парламенту¹⁴⁹.

Особливою проблемою в царині британської політичної корупції є продаж депутатських місць. Якщо вдатися до історичного екскурсу, то з'ясуємо, що до 1911 року британські парламентарі не отримували офіційної зарплатні. Втім крісло депутата вважалося надзвичайно прибутковим. Від кінця XVIII століття до 1911 року депутати публічно продавали державні посади, про що друкувалися оголошення у пресі. Це була цілком легальна процедура; тільки після наростання громадського обурення ця практика була призупинена, а їй на зміну прийшла оплата праці. Завдяки цьому вдалося мінімізувати корупцію при призначенні на державні посади.

Утім складається враження, що окремі політичні партії Великої Британії й у новітній час спираються радше на практику «приватизації» посад, притаманну XVIII–XIX століттям, аніж на сучасний закон: чимало з них відкрито продають привілейований доступ до уряду¹⁵⁰. Власне, чи не найгучнішим став корупційний скандал 2006 року щодо роздачі місць у палаті лордів (справа щодо «пожертв в обмін на титули»). На керівництво держави (уряд) впала підозра, що воно роздавало місця у палаті лордів в обмін на фінансову підтримку партії лейбористів перед виборами 2005 року. Слідство було розпочато після того, як з'ясувалося: щонайменше четверо кандидатів на посади депутатів палати лордів внесли значні суми (які до того ж не були задекларовані) до фонду Лейбористської партії. По цій справі були допитані політики найвищого рангу, в тому числі тогочасний британський прем'єр-міністр Т. Блер.

¹⁴⁸ Kushnarov I. Manifestations of political corruption and methods of its prevention in Great Britain. *Evropský politický a právní diskurz*. 2017. Svazek 4. 5 vydání. S.107.

¹⁴⁹ Підбережний Н. Цит. праця. С. 129.

¹⁵⁰ Світовий досвід: політична корупція у Великобританії. Уроки для України. URL: <http://ukrajina.fnst.org/content/svitoviy-dosvid-politichna-korupciya-u-velikobritaniyi-uroki-dlya-ukrayini>

Зауважимо, що практика продажу титулів, посад була законодавчо заборонена у 1925 році. А у 2000 році Закон про політичні партії, вибори та референдуми закріпив вимогу оприлюднювати інформацію про спонсорську допомогу.

Однією з причин того, що в 1997 році виборці не підтримали на парламентських виборах консерваторів, були корупційні скандали, звинувачення членів уряду в перевищенні службових повноважень і фінансовій недобросовісності. Тоді правлячі консерватори, очолювані Дж. Мейджором, зазнали цілковитої поразки від лейбористів Т. Блера (розрив у 253 мандати). Втім лейбористи теж регулярно ставали об'єктами критики через політичну корупцію: бурхливе обговорення викликали навіть авіаперельоти Т. Блера з родиною коштом «друзів». Такі публічні звинувачення девальвували найцінніше, що є у влади, – довіру населення.

У 2009 році британську політичну систему сколихнув новий корупційний скандал, пов'язаний із нецільовим витрачанням коштів, що виділяються депутатам палати громад на законотворчу діяльність. Свого часу було запроваджено відшкодування британським парламентарям витрат на житло у Лондоні чи поблизу, або житла в тому виборчому окрузі, де депутат проводить найбільше часу (в країні діє мажоритарна виборча система). Обвинувачення в необґрунтованих витратах на друге житло стосувалися низки високопосадовців, як-от тогочасних міністра внутрішніх справ Дж. Сміта, молодшого міністра соціального забезпечення Т. Макналті, голови Консервативної партії Е. Піклз та ін. Незадоволення громадськості було «підігрите» інформацією про те, що в 2007–2008 роках загальні витрати депутатів, оплачувані з державного бюджету, підвищилися на 6% (до 93 млн ф. ст.). Це відбулося на тлі набрання у цей час обертів світової економічної кризи та закликів уряду до населення щодо економії.

Ці події змусили тодішнього прем'єра Г. Брауна звернутися до незалежного Комітету із стандартів публічної сфери, а також додатково до незалежних аудиторів із дорученням провести розслідування фінансування діяльності членів палати

громад¹⁵¹. Проведені перевірки виявили масові випадки зловживань на суму понад 1 млн ф. ст. Сотням депутатів палати громад було розіслано листи з пропозицією повернути до державної скарбниці виявлені суми, використані не за призначенням (тобто на особисті потреби). Серед адресатів були й Г. Браун, Д. Кемерон, А. Салманд, Н. Клеґґ та інші політики з різних політичних партій. Суми повернень були як незначні (218 ф. ст., повернені Д. Кемероном), так і вагомі (40 тис. ф. ст., повернені Т. Макналті). Оскільки порушниками закону виявилися самі законотворці-парламентарі, то прем'єр-міністром Г. Брауном було ініційовано створення незалежного органу для контролю за витратами парламентарів нижньої палати. Також було вирішено прийняти кодекс депутатської поведінки, а фінансову звітність оприлюднювати в Інтернеті. В громадській думці історія з нецільовими витратами викликала бурхливе незадоволення. Як результат у 2009 році понад 150 депутатів¹⁵² навіть не виставили свої кандидатури на чергових виборах, аби звинувачення щодо них не позначилися на електоральних преференціях виборців щодо партій, до котрих вони належали.

Готовність британського правосуддя розглядати питання, де обвинуваченими є депутати парламенту, гостро поставила питання про депутатську недоторканність. Цей принцип має давню історію, починаючи від Білля про права (1689), який убезпечив законотворців від судового переслідування. Та й сучасні правові акти спрямовані на захист парламентарів: у 2008 році суд високої інстанції постановив, що парламентський привілей слугує справі збереження принципу поділу влади, який вимагає від судової влади не втручатися і не критикувати діяльність законодавчої влади.

За останні роки ситуація з політичною корупцією у Великій Британії змінилася на краще. Поштовхом до змін став згадуваний вище великий корупційний скандал у парламенті 2009 року. Це зумовило появу нової системи, спрямованої на

¹⁵¹ Громько А. Коррупция в верхних эшелонах власти Великобритании. *Обозреватель-Observer*. 2010. № 10 (249). С. 122.

¹⁵² Там само. С. 123.

забезпечення більшої прозорості фінансування, яке виділяється депутатам на утримання їхніх офісів. У 2010 році було ухвалено закон про хабарництво; «він вимагає, щоб організації навчали своїх співробітників бачити шляхи, якими хабарництво може проникнути в їхню ділову практику, й інформували їх про заходи, які вони повинні вжити, щоб запобігти цьому явищу»¹⁵³. Британський експерт із питань політичної корупції Д. Хеймс вважає, що для ефективної боротьби з корупцією серед політиків і державних службовців насамперед необхідно, аби інформація про їхні доходи була у відкритому доступі для кожного громадянина.

В останнє десятиліття у Великій Британії актуалізувалися дві проблеми. По-перше, корупція у верхній палаті парламенту (лордів). Раніше туди входили британські дворяни за походженням, а зараз можна стати пером, заплативши певну суму партійним лідерам на баланс партій. По-друге, фінансування політичних партій корпораціями. В країні немає жодних обмежень на політичні внески, на відміну, наприклад, від США або Франції. Тому залежність політичних партій від невеликої групи донорів уможливорює корупцію. Погрожуючи зупинити пожертвування, спонсори із середовища бізнесу тиснуть для прийняття вигідних для них рішень. При цьому фінансову пожертву легко можуть зробити навіть іноземці – треба лише бути зареєстрованим для «ведення бізнесу» у Великій Британії. Серед останніх прикладів можна навести 76 млн ф. ст., витрачених на кампанію щодо Brexit. Більша частина цих коштів – пожертви від 10 приватних спонсорів. Зауважимо: в громадській думці британців домінує підтримка повної заборони фінансування політиків корпоративними суб'єктами, приватним сектором¹⁵⁴.

Незадоволення врегулюванням питання фінансування партій британці почали висловлювати ще у 1970-х роках, коли була опублікована доповідь Х'ютона та встановлена процедура виділення бюджетних коштів опозиційним партіям – так звані

¹⁵³ Дубровик-Рохова А. Британія – жертва чи бенефіціар ТОП-корупції?: інтерв'ю з Д. Хеймсом. *День*. 2017. 16 берез.

¹⁵⁴ People and corruption: Europe and Central Asia 2016. URL: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/7493>

«гроші Шорта»¹⁵⁵. Як зауважує Дж. Монбіо, «наша система фінансування політичних партій, яка не реформувалася, дозволяє дуже заможним людям купувати ці партії»¹⁵⁶.

«У Великій Британії державний бюджет передбачає кошти для партій, але вони дуже незначні для партійної роботи та електоральних перегонів. Це й зумовлює потребу в спонсорських пожертвах (наприклад, у 2001 році партіям пожертвовано близько 130 млн ф. ст.). Але британські законотворці сьогодні активно працюють над тим, щоб обмежити суму пожертви на потреби партії. Про повну заборону корпоративного спонсорства політичних партій не йдеться. Партії законодавчо зобов'язані відкрито звітувати за свої фінанси. Це стало результатом роботи комісії лорда Ноlanda після приходу в 1996 році до влади лейбористів. Ноланду вдалося запровадити нову концепцію фінансування політичних партій. Закордонне фінансування партій заборонене, але є нормативно-правові прогалини. Як приклад можна навести рух “Better for the country”, створений у 2015 році, який отримує фінансування з-за кордону, позаяк не вважається партією.

Чимало фактів політичної корупції у Великій Британії зумовлені практикою лобіювання. Так, у 2010 році щодо урядовців кабінету Г. Брауна журналістами були організовані провокативні домовленості про лобіювання ділових інтересів псевдосуб'єктів американського бізнесу. Всі урядовці, до кого адресувалися звернення, погодилися на платні послуги з використанням свого службового становища для просування ділових інтересів замовника. Журналістське розслідування показало, наскільки поширеною є корупційна практика лобіювання серед британського істеблішменту.

Зауважимо, що депутати британського парламенту мають певні можливості для цивілізованого формату лобізму, але за дотримання низки правил.

Значна кількість прикладів корупції «по-британськи» – на стику великого бізнесу та політики. Прикладом є контракти

¹⁵⁵ Громыко А. Цит. праця. С. 121.

¹⁵⁶ Monbiot G. Let's not fool ourselves. We may not bribe, but corruption is rife in Britain. *The Guardian*. 2015. 18 March.

військово-промислової компанії «Бі-ей-і» зі Саудівською Аравією, Танзанією, Чехією та іншими державами на постачання техніки тощо. Вони розглядалися на предмет корупції через підозри у великих хабарах «Бі-ей-і» іноземним урядовцям для успішного просування бізнесу. Окремі масштабні антикорупційні розслідування на певному їх етапі припинялися, що розходилося з практикою міжнародної антикорупційної боротьби. Щодо цього Організація економічного співробітництва та розвитку заявляла, що «розчарована та серйозно стурбована збереженням нездатності Великої Британії усунути зі свого законодавства недоліки, які уможливають підкуп іноземних державних представників і корпоративну схильність до давання хабарів іноземцям»¹⁵⁷.

У 2014 році були оприлюднені факти щодо Д. Кемерона та Консервативної партії Великої Британії, зокрема про їх ймовірні зв'язки з лобістськими компаніями (зокрема, «New Century»), від яких були отримані винагороди. Наводяться дані про 85 тис. ф. ст., які надійшли на партійний рахунок за кілька місяців до виборів-2010¹⁵⁸, причому така сума – це третина річного прибутку «New Century».

Водночас маємо розуміти: **1) новий світовий порядок денний – боротьба з глобальною корупцією; 2) цивілізований лобізм є дієвою альтернативою корупції у справі впливу груп інтересів на державу.**

Найперше лобісти мають перебувати в офіційному реєстрі. На думку голови досліджень Transparency International у Великій Британії Н. Максвелла, «менш як 4% лобістів обліковані у реєстрі, і це стосується тільки лобіювання міністрів і секретарів парламенту, не враховує лобістів, які займаються членами парламенту й офіційними особами»¹⁵⁹.

Тому щонайменше виникла необхідність у: **1) створенні реєстру, який охоплював би і приватних лобістів, і лобіст-**

¹⁵⁷ Громыко А. Коррупция в верхних эшелонах власти Великобритании. С. 127.

¹⁵⁸ Дэвид Кэмерон угодил в скандал. URL: <https://dni.ru/polit/2014/7/4/274337.html>

¹⁵⁹ Вергунов А. Коррупция в России и Великобритании: кто берет больше? URL: <http://politrussia.com/world/milliardy-byli-potracheny-747/>

ські компанії, а також оприлюднював більше інформації про них; 2) опублікуванні доступної детальної інформації про лобістські наради; 3) створенні незалежного органу, який здійснює моніторинг лобістських практик і уможливорює дотримання правил цивілізованого лобіювання.

27 липня 2017 року був ухвалений законопроект «Ордери на статки нез'ясованого походження», який насамперед спрямований проти топ-корупціонерів, які вкладають незаконно отримані кошти в елітну нерухомість у Лондоні. Цей акт є не менш важливим за британський акт про боротьбу з хабарництвом 2010 року. У 2011 році вступив у дію акт «Про протидію корупції» (UK Bribery Act)¹⁶⁰, в основі якого лежить, по суті, презумпція вини суб'єкта політичної та інших видів корупції. Інноваційність цього акта у тому, що його дія поширюється за межі Великої Британії – до корупційних злочинів застосовується принцип екстериторіальності.

Утім зауважимо: попри певні проблеми та правові прогалини від підозр у політичній корупції не мають імунітету навіть члени королівської родини. Наприклад, у 2010 році британська газета “News of the World” звинувачувала графиню С. Фергюсон в організації за винагороду (в одному із випадків було зафіксовано суму 500 тис. ф. ст.) зустрічей зі своїм колишнім чоловіком, принцом Ендрю як представником держави у торговельних питаннях.

Проявом політичної корупції, як ми уже зауважували, є політичний непотизм, політичний кронізм. Вони виявляються в стрімкому необґрунтованому кар'єрному зростанні родичів (у випадку з непотизмом), друзів (у випадку з кронізмом) партійного чи державного високопосадовця. Й нині у Великій Британії популярний сленговий вислів «Vob's your uncle», який виник ще на позначення факту отримання в 1887 році недосвідченим урядовцем А. Бальфуром високої посади Секретаря в справах Ірландії. Ймовірно, причиною отримання посади була протекція рідного дядька, тодішнього прем'єр-міністра Великої Британії лорда Солсбері. Скорочення від

¹⁶⁰ UK Bribery Act. URL: www.opsi.gov.uk/acts/acts2010/ukpga_20100023_en_1

«Robert» – «Bob» – в основі сленгової фрази, що «to have Bob as your uncle» гарантує успіх.

У 2017 році в британському парламенті вперше дебатовалося питання, спрямоване на запобігання непотизму – про заборону залучення родичів на допоміжні для депутата посади, які оплачуються з бюджету¹⁶¹. Британські законодавчі ініціативи щодо протидії політичному непотизму зумовлені тим, що станом на 2017 рік 151 з 650 депутатів палати громад працюють із членами своїх родин, а це суперечить принципу прозорості найму кадрів на державну службу. Водночас станом на кінець 2021 року норми про заборону непотизму не набули юридичного закріплення.

Щодо політичного кронізму, то саме у Великій Британії з'явилися такі образні поняття, як «старі шкільні краватки» або «клуб давніх друзів»¹⁶². З одного боку, «старі шкільні краватки» можуть зумовлювати конфлікт інтересів та інші прояви корупції, але в британській політиці домінує думка, що такі друзі стають тією силою, що «тримає» посадовця, політика на його посаді.

Для Великої Британії усе ще характерна ситуація корумпованості людини владою, віра в те, що висока посада звільнить її носія від відповідальності, або що державець, політик може маніпулювати своєю владою, виходячи з власних уявлень про добро та зло. Тому в цій державі в центрі громадського обговорення є питання про «парламентський привілей» (депутатський імунітет), який пропонують скасувати чи значно звузити для боротьби щонайменше з незаконним лобізмом депутатів. Звичайно, масштаби корупції у Великій Британії не співвідносні з більшістю країн світу, але наразі країна не може вважатися такою, що наближається до «нульової терпимості» до політичної та інших видів корупції.

¹⁶¹ Clarke H. UK cracks down on nepotism in Parliament. URL: <http://edition.cnn.com/2017/03/16/europe/uk-politics-nepotism/index.html>

¹⁶² Дорош Л., Івасечко О. Непотизм як політико-правова проблема українського державотворення. *Humanitarian vision*. 2015. № 1. Т. 1. С. 15; Олійник О. Фаворитизм і кронізм як основні критерії кадрового добору політико-управлінської еліти в Україні. *Віче*. 2014. № 20. С. 3.

Особливістю антикорупційної політики Великої Британії є пильний інтерес громадськості до питань, пов'язаних із лобюванням та купівлею політичного впливу, фінансуванням політичних партій, прозорістю виборів, зловживаннями місцевих органів влади тощо. Постійна поінформованість громадськості є вагомим рушієм антикорупційної політики Великої Британії.

У **Німеччині** політична корупція, порівняно з іншими видами корупції у країні, розповсюджена найменше. Причину цього, ймовірно, доцільно вбачати у потужному ініціативному громадянському суспільстві. Втім періодично в країні порушуються корупційні кримінальні справи політичного кшталту. Серед політиків, які були фігурантами корупційних справ останніх десятиліть, такі колишні високопосадовці, як президент ФРН К. Вульф, канцлер Г. Коль, прем'єр Баварії М. Штрайбль, міністр оборони в уряді Г. Шредера Р. Шарпінг, глава уряду Нижньої Саксонії Г. Глоговскі, глава уряду федеральної землі Баден-Вюртемберг Л. Шпет та ін. Політичну корупцію викорінюють і досягають у цьому певних успіхів.

Політична корупція у ФРН постійно видозмінює свої форми. Наприклад, до її новітніх форм відносять «переказ коштів через посередників (благодійні фонди тощо), приховане заохочення державних службовців за лобізм»¹⁶³. Проте чи не найбільше корупційних проявів стосуються нелегітимного фінансування політичних партій, на чому зупинимось детальніше.

Найбільше коштів німецьким партіям надходить із державного бюджету, тобто від платників податків, позаяк у громадській думці домінує переконання: партії – необхідна складова вільного демократичного устрою. Але повного державного фінансування політичних партій німецьке законодавство не передбачає. З грошей платників податків партії отримують щороку щонайбільше 130 млн євро. Попри значущість цієї суми її недостатньо, тому партії приймають пожертви та збирають членські внески. Понад 80% німців вважають, що через партійні пожертви та спонсорські кошти

¹⁶³ Муравьев Ю. Понятие коррупции в уголовном законодательстве ФРГ. Вестник Московского государственного лингвистического университета. 2012. № 23 (656). С. 98–99.

чиниться вплив на політиків¹⁶⁴. Про цілковиту заборону партійних пожертв і спонсорства не йдеться, лише стоїть завдання зробити ці фінансові потоки прозорими та зрозумілими для громадян.

Іншими джерелами надходжень партійних кас є членські внески, внески «за мандат» (внески носіїв мандатів), пожертви. Державне фінансування узалежене від результатів останніх (на час розподілу коштів) виборів до Європейського, федерального та земельних парламентів. На відміну від багатьох держав для отримання державного фінансування не потрібно долати прохідний бар'єр (який, зауважимо, у ФРН становить 5%): «достатньо отримати 0,5% дійсних голосів на виборах до Бундестагу або 1% на виборах до ландтагу. Кожен голос із перших чотирьох мільйонів приносить партії по 0,85 євро, а кожен понад це – по 0,70 євро»¹⁶⁵.

Тривалий час Німеччина була єдиною з демократичних країн Заходу, де сума пожертв партіям не обмежувалася, тому мільйонні пожертви зацікавлених осіб на діяльність партій були звичними. Ситуація змінилася після скандалу з екс-канцлером Німеччини Г. Кодем наприкінці 1990-х років. Через отримання партією християнських демократів коштів від благодійників, не включених до офіційної партійної звітності, Г. Коль у 2000 році втратив посаду почесного голови партії. Після цього було внесено законодавчі зміни: усі пожертви на суму понад 10 тис. євро мають бути опубліковані у фінансових звітах партій із вказівкою джерела надходження, а про пожертви понад 50 тис. євро невідкладно заявляється голові Бундестагу для оприлюднення через парламент. А прикладів таких значних пожертв чимало; більшість із них, припускаємо, спричиняють лобізм. Наприклад, у 2009 році концерн “Mövenpick”, який спеціалізується на готельному бізнесі, пожертвував понад мільйон євро Вільній демократичній партії, а після приходу партії до влади було “проштовхнуто” закон про зниження податків для власників готелів.

¹⁶⁴ Кінкарц С. Політичний лобізм: у Німеччині знову скандал. URL: <http://p.dw.com/p/МОЗq>

¹⁶⁵ Перепада О. Німецькі політичні партії діють за рахунок і заради народу. URL: <http://p.dw.com/p/18CMu>

У 2012 році Рада Європи звернула увагу на систему фінансування німецьких політичних партій через пожертви. У звіті робочої групи Ради Європи боротьби з корупцією (GRECO) вказувалося, що чинна система залучення коштів у каси німецьких політиків недостатньо прозора та невідконтрольна. Німеччині було висунуто вимогу зниження розміру коштів, про надходження яких треба заявляти невідкладно, адже пожертви розміром до 50 тис. євро фігурували в партійних звітах зі значним часовим інтервалом у рік (річний звіт). Антикорупційні громадські організації критикують це правило, вимагаючи негайного оприлюднення всіх пожертв. Прозорість у цьому випадку легко забезпечити, наприклад, у межах партійних інтернет-ресурсів.

У спеціальній доповіді антикорупційної групи Ради Європи (GRECO)¹⁶⁶ за 2017 рік акцентовано, що влада Німеччини не демонструє прогресу в реалізації рекомендацій експертів Ради Європи щодо забезпечення більш прозорого фінансування політичних партій. Попри критику міжнародних інституцій німецькі партії досі надають голові Бундестагу інформацію лише у випадку грошових пожертв розміром понад 50 тис. євро. Також у Німеччині дозволяються анонімні грошові внески на користь політичних партій у достатньо значному розмірі – до 500 євро. На той момент нагальною була потреба: 1) розробки та запровадження системи, котра зобов'язувала б німецькі партії своєчасно звітувати про джерела фінансування їхніх передвиборчих кампаній; 2) зобов'язати тих депутатів, а також кандидатів на виборах, котрі отримують прямі грошові пожертви, у стислі строки повідомляти про ці надходження; 3) надати голові Бундестагу більше повноважень щодо перевірки фінансування партій.

Відзначимо, що в останні п'ять років німецькі партії не задоволені зменшенням спонсорської підтримки. Це

¹⁶⁶ Anti-corruption group says that Germany still lags in efforts to make party financing more transparent. URL: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/anti-corruption-group-says-that-germany-still-lags-in-efforts-to-make-party-financing-more-transparent>; Third Evaluation Round Addendum to the Second Compliance Report on Germany (Strasbourg, 16–18 October 2017). URL: <https://rm.coe.int/third-evaluation-round-addendum-to-the-second-compliance-report-on-ger/168078bd09>

пояснюється саме низкою корупційних справ останніх років, через які суспільство значно критичніше ставиться до спонсорської підтримки політиків¹⁶⁷. Серед них, наприклад, уже згадувана справа екс-президента К. Вульфа, який подав у відставку після того, як громадськості стало відомо про отримання привілеїв від бізнесменів на початку 2012 року.

У 2017 році Бундестаг вніс конституційні зміни, позбавивши права на державне фінансування ті партії, які мають своєю метою підірвати демократичний устрій Німеччини. Це стосується найперше Націонал-демократичної партії, щоб державне фінансування не було прямою інвестицією у правий радикалізм¹⁶⁸.

Зауважимо, що за результатами наступного раунду оцінювання Німеччини GRECO (2020 рік) питання про прозорість фінансування політичних партій уже не ставилось узагалі. Натомість GRECO закликала Німеччину до розв'язання інших завдань: підвищення рівня прозорості роботи уряду, регламентація лобістської діяльності, удосконалення норм щодо конфлікту інтересів. Причиною цього є дедалі частіші викриття випадків тісних зв'язків державних високопосадовців з бізнесом.

За висновками неурядової організації LobbyControl¹⁶⁹, Німеччина має одну з найбільш непрозорих лобістських систем у розвиненому світі. Такі реєстри покликані змусити бізнес розкривати, як і чому вони контактують із законодавцями, а також які ресурси вони на це витрачають. У результаті: якщо у США лобіст – це цілком поважна професія, то у Німеччині на представників цієї справи досі дивляться із підозрою¹⁷⁰. Ймовірно, тому німецькі лобісти зазвичай працюють під вивісками «консалтингових компаній». Їхнє завдання –

¹⁶⁷ Тейзе Є. Німецький бізнес скорочує фінансування партій. URL: <http://p.dw.com/p/19NRb>

¹⁶⁸ Bundestag beschließt Verbot der Parteienfinanzierung für NPD. URL: <http://www.focus.de/politik/deutschland/aenderung-des-grundgesetzes-bundestag-beschliesst-verbot-der-parteienfinanzierung-fuer-npdid7273901.html>

¹⁶⁹ «Планета лобізму» в Берліні: тур місцями впливу на німецьку політику. URL: <http://p.dw.com/p/2effk>

¹⁷⁰ Тейзе Є., Ляйперт Л. Лобізм – консалтингові послуги на межі корупції. URL: <http://p.dw.com/p/МОН6>

своєчасно інформувати представників бізнесу про законодавчі ініціативи у Бундестазі, які могли б зачепити їхні інтереси. У разі потреби консультанти організують зустріч із парламентаріями, які мають вирішальний вплив на ухвалення того чи іншого закону.

Натомість Німеччина має критично оцінювану демократичним дискурсом традицію «дверей, що обертаються»: коли політики завершують свою кар'єру, вони зазвичай працевлаштовуються у великих корпораціях. Наприклад, экс-канцлер Г. Шредер уже через місяць після відставки (у 2005 році) був призначений головою ради директорів North European Gas Pipeline Company (NEGPC); колишній міністр оборони Ф. Й. Юнг став членом наглядової ради машино- та зброебудівного концерну «Rheinmetall» і т. ін.

З 2006 року в Німеччині діє нова редакція Закону «Про доступ до публічної інформації». Він гарантує кожному доступ до будь-якої чиновницької інформації, окрім із грифом «таємно». При цьому громадяни навіть не зобов'язані пояснювати причину свого інтересу. Закон не передбачає прямого покарання чиновників за ненадання інформації. Але на підставі цього закону громадянин може звернутися до суду або до уповноваженого з інформаційної свободи й у такий спосіб домогтися представлення йому певних фактів¹⁷¹. Утім на практиці у країні не задовольняється приблизно третина всіх запитів із мотивів таємності інформації або адресати звернення прикриваються формулюванням про «справи державні». Для прикладу, экс-міністр охорони здоров'я Німеччини У. Шмідт у 2009 році невинувато (на думку громадськості) використував службове авто під час відпустки. Платники податків хотіли знати, у скільки саме обійшлися поїздки У. Шмідта, але отримали відповідь, що це були «справи державні». Зауважимо, що у цьому випадку ми радше маємо справу з бюрократичною, а не власне політичною корупцією.

На думку Transparency International, у Німеччині ще зберігається дуже багато способів замаскувати корупцію політиків, а тому необхідні заходи протидії підкупу німецьких

¹⁷¹ Підбережжик Н. Цит. праця. С. 127.

політичних діячів¹⁷². Так, доречно невідкладно оприлюднювати пожертви починаючи від 2 тис. євро. Також антикорупційні організації слушно виступають проти пожертв на користь окремих депутатів від партій і вважають, що дані про такі додаткові джерела їх доходів мають бути відомі громадськості.

Також зберігається можливість прихованого підкупу політиків. Наприклад, парламентарій, який за сумісництвом працює адвокатом, не зобов'язаний (із мотивів адвокатської таємниці) називати імена своїх клієнтів, навіть якщо консультації надавалися з метою лобювання чиїхось інтересів. Щодо лобювання доцільним є прийняття своєрідного кодексу поведінки, завдяки якому уможливився б контроль за роботою лобістів. Доречно, щоб у випадку внесення змін до чинних законів або прийняття нового законопроекту можна було б проконтролювати всі обговорення, причому з переліком імен присутніх при цих дебатах.

Багато проблем виникає з непрозорістю фінансування політичних партій. Тут за модель вирішення проблеми можна було б використати урядовий підхід до звітування за спонсорську допомогу. Так, раз на два роки німецький уряд друкує розлогий звіт, у якому вказані усі організації, компанії, котрі спонсорували певні державні органи влади. У звітах того формату, які щороку оприлюднюються партіями, складно зрозуміти, хто, скільки та на що спонсорував коштів, бо оприлюднюється лише загальна сума, яка отримана партією, причому там об'єднано і спонсорську допомогу, і власні кошти (наприклад, отримані від реалізації друкованої продукції). Водночас співробітники енергетичних, фармацевтичних, страхових та інших компаній влаштовують, образно кажучи, «полювання» на контакти з політиками. Багатьох із них обдаровують, надають матеріальні блага, проплачують надання певних послуг. Але все це відбувається завуальовано.

Міжнародні експерти оцінюють закони з протидії хабарництву серед політиків як надто м'які. Німецькі політики вже тривалий час не можуть ухвалити низку важливих

¹⁷² Фюрстенгау М. Вульф ушел, коррупция осталась. URL: <http://p.dw.com/p/147mt>

антикорупційних законів, які мають унеможливити зловживання політиками та чиновниками своїм службовим становищем. Стосується це також підкупу депутатів. Закон охоплює лише покарання підкупу та продажу голосів у парламенті.

Аналіз проблематики політичної корупції у двох країнах Західної Європи засвідчив її існування та загрози навіть у таких високорозвинених державах. Вони контролюють, регулюють комплекс корупційних проблем у політиці, але не можуть викоренити їх – потрібна більша політична воля та цілеспрямовані державні зусилля. Жодна держава нині не є захищеною від проблеми політичної корупції, але досвід Великої Британії та Німеччини щодо мінімізації її негативних наслідків може бути взятий до уваги тими державами, які ще перебувають у пошуку оптимальної стратегії мінімізації політичної корупції.

Розділ 8

Запобігання політичній корупції у США

Однією з держав, яка створила національну систему протидії політичній корупції, є США. Ця система недосконала (як і будь-яка інша), має прогалини, які успішно використовуються «зацікавленими» акторами. Але низка дієвих механізмів протидії корупції уможливила те, що США перебувають на стабільно високих щаблях антикорупційних рейтингів. Так, за Індексом сприйняття корупції США зі 100 можливих пунктів набирали по роках: 2012 – 73, 2013 – 73, 2014 – 74, 2015 – 76, 2016 – 74, 2017 – 75, 2018 – 71, 2019 – 69, 2020 – 67 пунктів. У позиціях останнього заміру 2020 року – це 25-е місце серед досліджуваних держав планети. Попереду – низка європейських (Данія, Норвегія, Фінляндія, Велика Британія та ін.), азійських (Сінгапур, Гонконг) держав, а також Нова Зеландія, Канада, Австралія та ін. Позиції США у цьому антикорупційному рейтингу з року в рік погіршуються. Особливе зниження антикорупційної стійкості США спостерігалось в роки президентства Д. Трампа.

За американським законодавством корупція – це пряме чи непряме настирливе прохання, чи прийняття урядовим (державним) посадовцем будь-якої переваги для себе чи для інших осіб в обмін за будь-яку дію або обмеження виконання державних функцій, пропонування чи надання таких переваг, дії чи бездіяльність щодо державних функцій для отримання таких переваг, шахрайське використання чи приховування власності, набутої внаслідок корупційних дій¹⁷³.

¹⁷³ Materials on Investigation of Corruption. American Bar Association, Central and Eastern European Law Initiative (ABA/CEELI), United States Department of Justice, 1996. P. 111.

Уперше термін «політична корупція» було вжито у США на початку 1970-х років¹⁷⁴, але перші наукові дослідження проявів корупції у політиці в американській політичній науці припадають ще на початок ХХ століття. Під час розслідувань обставин Вотергейтського скандалу було сформовано перші концепції політичної корупції¹⁷⁵. Відтоді дослідники фіксують численні випадки політичної корупції виборних посадових осіб в органах державної влади США¹⁷⁶. Водночас зростає прагнення держави та громадянського суспільства контролювати політичну корупцію; розширюється розуміння того, що саме розглядати як політичну корупцію, адже коло дій, що підпадають під таку кваліфікацію, постійно розширюється.

Ще на початку ХХ століття в американській політичній думці постало питання про відповідальність влади за поширення корупції, яка впливала на ефективність діяльності державних службовців, а відтак – на втрату інтересу виборців до вдосконалення роботи уряду¹⁷⁷. Сама ж політична корупція сприймалася як проблема суспільної моралі та неодмінний атрибут політичного життя суспільства.

Але вже у 1920-х роках адміністрацію Президента США В. Гардінга сколихнула хвиля корупційних скандалів. Гардінг – парадоксальний політик: в оцінці громадської думки – це президент, який сприяв корупції; за висновками істориків – його роль як державця невисока. Водночас він мав широку популярність у громадськості в роки свого президентства (1921–1923). Гардінг на впливові посади призначав саме друзів (без урахування потрібної кваліфікації), а потім «не помічав», як вони працювали. Багато із цих призначенців брали хабарі, укладали незаконні угоди, вели недоброчесний бізнес, використовуючи державні ресурси. Такі друзі створювали

¹⁷⁴ Кохан Г. Політична корупція як наслідок конфлікту між державою та суспільством. С. 179.

¹⁷⁵ Кохан Г. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз. С. 45.

¹⁷⁶ Тіньков А. Політична корупція в системі державного управління: українські реалії. С. 227–234.

¹⁷⁷ George R. Increased Efficiency as a Result of Increased Governmental Functions. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 1916. №. 64. Т. 77. Р. 78.

проблеми для Гардінга, спричиняючи низку резонансних скандалів. Двох міністрів його адміністрації було засуджено за причетність до «Чайнико-ковпакового скандалу» (Teapot Dome Scandal), який був пов'язаний із розробкою нафтогазових родовищ у Вайомінгу та Каліфорнії. Верховний суд США визнав шахрайськими контракти, укладені за цією операцією. У зв'язку з цією справою дослідник К. Кінг¹⁷⁸ звернув увагу на потребу очищення уряду від корупції.

Загалом американські дослідники початку ХХ століття політичну корупцію сприймали радше як результат недосконалості законодавства або неефективності механізму стримувань і противаг. Тобто все зводили до юридичної проблеми, яку може вирішити уряд, модернізувавши нормативно-правову базу.

У пізніших дослідженнях доводилося, що американські інститути були створені для стримування державного та приватного зловживання владою¹⁷⁹. Втім ці зловживання набували нових обертів, як уже згадуваний Вотергейтський скандал. Саме слово «Вотергейт»^{*} стало символом аморальності, корупції та злочинності в урядових кругах. Одним із наслідків розслідування Вотергейтського скандалу було винесення на порядок денний проблеми політичної корупції під час виборчих кампаній, а життя американських державців почало детально вивчатися.

У нашому аналізі політичної корупції у США ми зосередимося найперше на двох ключових сферах, де протиправні дії корупційного характеру фіксуються найчастіше: фінансування партій (і відповідно їх виборчих кампаній) та лобіювання.

У США постійно шукають способи зменшення корупції під час виборчих кампаній, але жоден спосіб досі не виявився достатньо ефективним. Американська влада намагається

¹⁷⁸ King C. Political and Governmental Tendencies in Their Relation to Increased Wealth. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 1924. Vol. 115, 8. P. 15–17.

¹⁷⁹ Lasswell A. A., Rogow H. D. *Power, Corruption, and Rectitude*. Westport: Greenwood Publishing Group, 1963. 138 p.

* Слово «Вотергейт» у політичному лексиконі почало використовуватися на позначення скандалу, який зумовлює крах кар'єри глави держави, а структурна одиниця слова (суфікс -гейт) уживається на позначення нових скандалів (Грангейт, Монікагейт та ін.).

розкривати донорів і накласти обмеження на загальну суму, яку індивід може надати кандидату. Проте організації можуть легально робити необмежені внески.

Американські партії фінансуються коштом членських внесків, пожертв, власного доходу (продаж книг, сувенірів, організація зустрічей тощо). Символічний приклад – партія «After Party» (утворена з руху «Occupy Wall Street»), яка отримує дохід, зокрема, від реалізації книги про механізми розкриття корупційних діянь політиків.

Фінансування політичних сил представниками бізнесу є не просто легальним, а фактично головним способом для американських партій отримувати кошти на розвиток і діяльність. Частина коштів мобілізується політичними силами засобами політичного фандрайзингу, політичного краудфандингу (особливо під час президентської кампанії). Під час попередніх виборів (праймеріз) кандидати від однієї політичної сили змагаються не лише за прихильність потенційних виборців чи однопартійців, а й за гроші, які перераховують їм фізичні та юридичні особи. «Американський підхід до фінансування політичних сил – це частина загальнонаціональної філософії, де повага до приватної власності, підтримка ініціативи, покладання на власні сили – є основою основ»¹⁸⁰.

Фінансові аспекти участі партій у виборах регулюються єдиним актом 1974 року – «Актом про фінансування федеральних виборчих кампаній». До цього акту вносяться модернізаційні зміни, але дослідники висловлюють припущення, що нововведення врешті лише виводять фінансування виборчих кампаній ще більше «у тінь».

В американському законодавстві є прогалини, які уможливають проведення «сірих схем», особливо в ході електорального процесу. «Вони формально законів начебто не порушують, але фактично перетворюють вибори з виборчого процесу на процес переміщення фінансових потоків у потрібні кишені та потрібним кандидатам»¹⁸¹. Наявність таких «сірих

¹⁸⁰ Політична корупція: як розпізнати та подолати / за ред. К. С. Давиденка. С. 14.

¹⁸¹ Чаусов А. Политическая коррупция по-американски. URL: <https://vz.ru/opinions/2016/2/1/791695.html>

зон» пов'язана з тим, що в Конституції США немає чітких норм, що регулюють діяльність політичних партій. За фактом вони прирівнюються до будь-якої іншої громадської організації; у федеральному законодавстві немає навіть юридичного терміна «партія». Вони, як і інші некомерційні об'єднання, позначені терміном «корпорація».

8 Як приклад можна навести благодійний Фонд Клінтонів (Clinton Foundation), який мільйони доларів отримував від іноземних урядів, компаній, фізичних осіб, неурядових організацій з усього світу¹⁸². Такого типу фонди збирають кошти на програми охорони здоров'я та довкілля, створення умов для покращення економічного добробуту людей тощо. Але у 2015 році (вочевидь через вихід на фінішну пряму президентської кампанії Г. Клінтон) висловлювалися припущення, чи не використовуються ці кошти й на президентську кампанію, адже це було б прямим порушенням американського законодавства про вибори. Його нормами заборонено робити внески публічним службовцям, іноземцям і особам, котрі виконують публічні замовлення, а також анонімні пожертви на суму понад 100 доларів. Але довести наявність зловживань правоохоронцям досі складно, адже ще у 2009 році Верховний суд США прийняв рішення, яке дозволяє будь-яким громадським об'єднанням отримувати та витрачати грошові ресурси на проведення передвиборчої агітації у необмеженій кількості та без вимоги звітувати про джерело фінансових надходжень. На початку 2018 року Міністерство юстиції США ініціювало нове розслідування щодо Фонду Клінтонів, насамперед – з метою встановити, чи долучався Фонд до якихось політичних чи інших незаконних дій у період обіймання Г. Клінтон посади Державного секретаря¹⁸³. Розслідування тривало понад два роки; на початку 2020 року прокуратура повідомила, що не знайшла підстав для кримінального переслідування¹⁸⁴.

¹⁸² Ситдииков Р. Кто финансирует семью Клинтон. URL: <http://ukraina.ru/analytics/20150912/1014271399.html>

¹⁸³ 1FBI launches new Clinton Foundation investigation. *The Hill*. 2018. 4 Jan.

¹⁸⁴ Barrett D., Zapotosky M. Justice Dept. winds down Clinton-related inquiry once championed by Trump. It found nothing of consequence. *The Washington Post*. 2020. 9 Jan.

Проблематика політичної корупції часто постає у зв'язку з діями лобістів. У 1946 році США ухвалили закон про лобізм, який регламентував діяльність, спрямовану на просування тих чи інших бізнес-інтересів у політичних колах. Легалізація лобізму дозволила зробити цей процес прозорим. Виборці у США знають, інтереси якого бізнесу відстоює той чи інший політик¹⁸⁵.

Нецивілізований лобізм і політичну корупцію поєднує те, що вони спрямовані на підпорядкування осіб, котрі приймають рішення від імені держави, приватним інтересам. Тому нерідко лобізм у цілому поспішно розглядають саме як узаконений вид політичної корупції органів державної влади. Однак за демократичного політичного устрою в принципі неможливо запобігти впливові різних груп бізнесу, громадянського суспільства на владу. За будь-яких обставин відбуватиметься мотивація зацікавленими групами законодавців і державних високопосадовців.

Цей процес неможливо заборонити, але можна контролювати та мінімізувати прямі підкупи, що і роблять у США. Для цього створюється нормативно-правовий механізм, спрямований на: уможливлення максимально прозорого для суспільства впливу різних груп інтересів на владу; ліквідацію можливостей легального корумпування представників влади; недопущення прямих ділових контактів між владою і групами інтересів (тільки через професійних посередників-лобістів, які жорстко контролюються державою); змушування лобістів і їх замовників відмовитися від банального підкупу і хабарів на користь легальних методів впливу, що зв'язують приватні інтереси із суспільним благом.

Для США характерне поступове жорсткішання та деталізація правового регулювання лобізму. Акт про етичну реформу (Ethical Reform Act, 1989 р.) заборонив високопосадовцям (у тому числі экс-президентам США) намагатися вплинути на уряд упродовж року після завершення перебування на посаді. Також обмежено можливості для колишніх державних

¹⁸⁵ Політична корупція: як розпізнати та подолати / за ред. К. С. Давиденка. С. 14.

службовців, співробітників апарату Конгресу, конгресменів лобіювати, використовуючи свої зв'язки на колишній роботі (так звана практика revolving doors, про яку ми вже згадували, аналізуючи корупційні практики у ФРН).

Акт про відкритість лобіювання (Lobbying Disclosure Act, 1995 р.) зобов'язав лобістів вказувати своїх замовників, а також повідомляти про усі отримані та витрачені кошти.

Після гучних скандалів 2005–2006 років із лобістами Дж. Абрамоффим* і А. Кіданом, яких звинуватили у численних порушеннях закону, законодавство про лобіювання вкотре пожорсткішало.

Нормативно-правова база у США спрямована на протидію проявам політичної корупції насамперед на території держави, але й поширюється на громадян держави й іноземних акторів. Так, федеральний Акт «Про боротьбу з практикою корупції за кордоном»¹⁸⁶ відомий, у тому числі, врегулюванням проблем хабарництва іноземних посадових осіб**. У цьому акті корупційна мета визначена як: 1) здійснення впливу на будь-яку дію чи рішення такої іноземної посадової особи, партії, посадової особи або кандидата на таку посаду під час виконання нею своїх службових обов'язків; 2) схиляння такого іноземного посадовця, партії, посадової особи або кандидата на таку посаду до певних дій; 3) ухиляння від дій у порушення законних обов'язків такого посадовця; 4) отримання будь-яких неправомірних переваг; 5) схиляння такого іноземного

* Під час слідства у справі лобіста Дж. Абрамоффа був визнаний винним і тогочасний глава республіканської більшості в Конгресі США Т. Делей: лобіст фінансував кілька відпочинкових поїздок Т. Делея, надавав йому квитки на спортивні заходи, оплачував ресторани тощо. Це заборонено антикорупційним законодавством США. Натомість єдиними легальними винятками є внески лобістів у фонди виборчих кампаній політиків і використання коштів лобістів для медіа-кампаній.

¹⁸⁶ Тупчієнко Д. Л. Закон США «Про боротьбу з практикою корупції за кордоном»: детальна характеристика, санкції та екстериторіальність застосування. *Право і суспільство*. 2015. № 4. С. 117–121.

** «Іноземна посадова особа» в цьому акті означає будь-якого посадовця або працівника уряду іноземної країни чи будь-якого її міністерства, відомства або органу, а також міжнародну громадську організацію або будь-яку особу, що виконує офіційні функції для будь-якого такого уряду, міністерства, відомства чи органу, у тому числі дії від їх імені, або офіційні функції для будь-якої зазначеної міжнародної громадської організації, включаючи дії від її імені.

посадовця, партії до використання свого впливу на іноземний уряд або на його органи з метою здійснення впливу або тиску на будь-яку дію чи рішення такого уряду чи його органів, надання допомоги щодо ведення господарської діяльності.

Ми можемо погодитися з В. Довжаниним¹⁸⁷, який прогресивним у контексті протидії корупції в США вважає прийняття кодексів поведінки сенаторів і членів палати представників Конгресу. Парламентарі повинні щорічно подавати декларацію з докладним описом усіх доходів і витрат, що включає такі пункти: повний заробіток, дивіденди, відсотки за вкладками, доходи від рухомого й нерухомого майна; фінансові та інші доходи, отримані від неурядових організацій; оплата транспортних та інших пов'язаних із ними витрат; подарунки, отримані від будь-яких осіб та організацій, зокрема у вигляді оплати транспортних витрат, харчування, проживання в готелях, пригощання в ресторанах, різних розваг; фінансові та інші зобов'язання, заборгованості за ними; угоди й домовленості з різними організаціями про можливу роботу тощо.

Звичайно, політичні скандали в США через корупційні дії окремих політиків підривають довіру громадян і впевненість у діях уряду, проте не зруйнували демократичну систему країни. Держава демонструє, як може модернізуватися антикорупційний механізм, реагуючи на нові форми протиправних дій політичних акторів.

¹⁸⁷ Довжанин В. М. Правове регулювання запобігання та протидії корупції за законодавством США. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2015. № 13 (1). С. 103.

Розділ 9

Політична корупція в азійських державах: національні контрасти форм протидії (Сінгапур, Гонконг, КНР)

Азія – регіон у цілому проблемний за критерієм інтенсивності корупційних практик у політиці та інших сферах життєдіяльності. У ньому виділяються держави-лідери й держави-аутсайтери антикорупційної боротьби: є ті, хто вже виробив досить стійкий імунітет до різних проявів політичної корупції, і ті, хто імітує антикорупційні реформи; ті, хто намагається спиратися на демократичні підвалини, й ті, хто задля соціально корисного результату звертається до непопулярних авторитарних механізмів.

Розкрити особливості форм політичної корупції, механізми антикорупційної боротьби в азійських державах є нашим дослідницьким завданням. Відзначимо, що протидія різним видам корупції, у тому числі політичній, традиційно є важливою темою внутрішньополітичної боротьби багатьох держав регіону. Але у більшості з них (Філіппіни, Малайзія, Таїланд та ін.) ця боротьба обмежувалася періодами підготовки та проведення виборів, а потім зводилася нанівець або ж до проведення коротких за часом і звужених за цілями популістських пропагандистських кампаній задля зведення рахунків із політичними конкурентами. Л. Гладченко¹⁸⁸ як приклади наводить корупційні афери кланів президентів Х. М. Сухарто (Індонезія), Ф. Маркоса та К. Акіно (Філіппіни),

¹⁸⁸ Гладченко Л. Об опыте Сингапура по противодействию коррупции. С. 130.

Ро Де У (Південна Корея), прем'єр-міністра Т. Чинавата (Таїланд).

Для виконання поставленого завдання проаналізуємо низку контрастних азійських держав: 1) найуспішніші в частині антикорупційних стратегій Сінгапур і Гонконг (так звані «азійські тигри»); 2) Китай, який обрав репресивні методи боротьби з корупцією; 3) у наступному розділі звернемося до досвіду ще однієї групи азійських держав – пострадянських (Казахстан, Таджикистан, Киргизія), які уособлюють консерватизм управлінських технологій, обтяжених тоталітарним радянським минулим. Побіжно, для проведення певних паралелей в аналізі, ми звертатимемося до досвіду й інших держав Азії (Індонезії, Малайзії, Таїланду, Філіппін та ін.).

СІНГАПУР. У дослідженнях проблематики політичної корупції у країнах Азії наводять найперше Сінгапур середини ХХ століття¹⁸⁹ і водночас ставлять цю державу (як і Гонконг) за приклад успішного антикорупційного проекту¹⁹⁰.

У часи, коли Сінгапур був британською колонією, всеохопна корумпованість була соціально прийнятним, повсякденним явищем. Ризик для корупціонера бути викритим і покараним був мізерним. Антикорупційна боротьба у Сінгапурі розпочалася ще у 1871 році з прийняття кримінального кодексу, де корупцію було оголошено поза законом. Згодом корупція була визнана однією з проблем, з якими не впоралася британська колоніальна влада. Цьому, як припускають дослідники¹⁹¹, було три причини: 1) тогочасні сприятливі умови для корупції; 2) невисокий рівень зарплат; 3) незначна ймовірність розслідування та покарання. Та й громадська думка того часу толерувала корупцію: панувало типове для більшості азійських країн терпиме ставлення до неї; корупційні дії «були радше нормою, причому для усіх верств суспільства»¹⁹². Сінгапур

¹⁸⁹ Сиротин А. Опыт борьбы с коррупцией в Сингапуре. URL: http://sudanet.ru/borba_s_corrupciei_v_singapore

¹⁹⁰ Поліщук А. Правила протидії корупції і досвід для України: Грузія і Сінгапур. С. 166–169.

¹⁹¹ Quah J. S. T. Combating Corruption in Singapore: What Can Be Learned? *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 2001. № 9. Is. 1. P. 29–35.

¹⁹² Гладченко Л. Об опыте Сингапура по противодействию коррупции. С. 127.

перебував у вкрай складній економічній ситуації, яка ще більше сприяла масштабній корупції різних видів.

Прорив відбувся, коли Партія народної дії, перемігши у 1959 році на виборах, сформувала уряд та ініціювала прийняття Акта протидії корупції (Prevention of Corruption Act, POCA, 1960). Сьогодні Сінгапур є у групі найменш корумпованих держав світу. Ще у 1996 році Служба консультацій із політичних та економічних ризиків (Political and Economic Risk Consultancy, PERC) визначила за Сінгапуром третє місце (після Швейцарії та Австралії) у переліку найменш корумпованих країн світу. З резюме PERC: «У всіх країнах існує антикорупційна законодавча база, але в жодній із них закон не дотримується так чітко та неухильно, як у Сінгапурі. Корумповані чиновники, особливо високопосадовці, стикаються в Сінгапурі з протидією небаченої суворості»¹⁹³.

За даними Transparency International, у Індексі сприйняття корупції 2020 року Сінгапур з індексом 85 пунктів займав 3-ю позицію в рейтингу (це держава-лідер серед азійських держав); за роки проведення замірів цього індексу щодо Сінгапуру він істотно не коливався.

Як зазначав у своїх мемуарах перший прем'єр-міністр незалежного Сінгапуру Лі Куан Ю, «політична корупція у Сінгапурі особливо увиразнювалася під час підготовки та проведення електоральних кампаній різного рівня. Тоді змагальність ідей, програм кандидатів на виборні посади часто витіснялася конкуренцією гаманців»¹⁹⁴. Сінгапурські очільники усвідомлювали, що така «комерційна демократія», зумовлена чималими витратами на виборчу кампанію, запускає двигун корупції, адже електоральні капіталовкладення спонсорів мають неодмінно конвертуватися у позаконкурентні урядові контракти та незаконні преференції, наділення посадами. Висока вартість виборів визнавалася прокляттям багатьох азійських держав.

¹⁹³ Quah J. S. T. Combating Corruption in Singapore: What Can Be Learned? *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 2001. № 9. Is. 1. P. 29–35.

¹⁹⁴ Куан Ю. Ли. Сингапурская история: 1965–2000 гг. Из третьего мира – в первый. Москва: МГИМО-Университет, 2010. С. 154.

Уже після перших виборів у незалежному Сінгапурі очільники держави оприлюднили всю інформацію про доходи, нерухомість, комерційні інтереси тощо. А приймаючи присягу, члени першого уряду одягнули білий одяг, символізуючи чесність, чистоту поведінки в особистому та громадському житті.

Антикорупційне законодавство Сінгапуру (Закон «Про запобігання корупції»¹⁹⁵ та інші акти) передбачає розширене визначення неправомірної вигоди. Зловживати своєю владою стало дорого та кримінально карано: підвищувалися максимальні штрафи за корупцію в десять разів; завідомо неправдиві свідчення в антикорупційних справах почали кваліфікуватися як злочин, караний позбавленням волі та високим штрафом тощо. Уряду Лі Куан Ю вдалося досягнути цілковитого нетолерування корупції громадськістю. Влада на практиці показала: якщо порушення будуть виявлені, жодна посада не забезпечить від покарання.

Аналізуючи взаємовплив авторитаризму та політичної корупції, Ю. Нісневич підкреслює їх взаємозалежність на прикладі багатьох сучасних держав. Винятком із загальної тенденції є Сінгапур як унікальний феномен, де авторитарний режим, навпаки, зумовив мінімізацію корупційних практик. Безумовно, Лі Куан Ю було створено модель м'якого авторитаризму. «Істотно обмежені політичні та громадянські права, але інтенсивно стимулюється розвиток конкурентної ринкової економіки, жорстко забезпечується дотримання принципу верховенства закону та створена ефективна система приборкання корупції, для якої не існує недоторканих, які б високі посади вони не займали при владі»¹⁹⁶.

Головним органом Сінгапуру, який було створено ще у 1952 році для боротьби з корупцією, є Бюро з розслідування випадків корупції (БРВК; Corrupt Practices Investigation Bureau), яке вивчало насамперед випадки корупції у вищих ешелонах влади. БРВК, наділене надзвичайними повноваженнями, стало

¹⁹⁵ Prevention of Corruption Act. URL: <http://statutes.agc.gov.sg/aol/download/0/0/pdf/binaryFile/pdfFile.pdf?CompId: ca83fcad-3903-4a8a-a53f-93ae7c167568>

¹⁹⁶ Нісневич Ю. Современный авторитаризм и коррупция. С. 115.

безпосереднім виконавцем політичної волі уряду Сінгапуру в справі викорінення політичної та інших форм корупції. Бюро виконує одночасно превентивну та репресивну функції.

Успіх Сінгапуру зумовлений насамперед волею та послідовністю вищого керівництва держави, а також запровадженням (усупереч світовій практиці) принципу “презупції винуватості” для державних службовців. Останнє передбачає, що будь-яке “заохочення” чиновника розглядається як корупційний стимул (винагорода за послуги), допоки не буде доведено зворотнє; доказування невинуватості покладається на самого підозрюваного. Така стратегія для боротьби з корупцією є радше авторитарною, але дієвою. Адже завдяки цьому, а також волі керівництва держави до змін суспільна хвороба, якою є корупція, у Сінгапурі успішно долається. На останньому чиннику акцентує й українська дослідниця Л. Шмаль, котра до системи чинників протидії корупції у Сінгапурі віднесла «наявність жорсткої політичної волі у лідерів країни; прийняття ефективного антикорупційного законодавства; застосування дієвих адміністративних заходів; створення спеціалізованого інституту з боротьби з корупцією»¹⁹⁷.

Сінгапур підійшов до проблеми боротьби з політичною корупцією з пріоритетним завданням насамперед викорінити саме ті умови, які сприяють їй, а не лише кримінально переслідувати корупціонерів. Антикорупційна стратегія Сінгапуру оперта на принцип «логіка у контролі за корупцією», тобто «спроби викорінити корупцію повинні ґрунтуватися на прагненні мінімізувати або виключити умови, що створюють як стимул, так і можливість, нахили особи до вчинення корупційних дій»¹⁹⁸.

У цій державі відсутні жодні імунітети щодо розслідування справ найвищих посадовців, політиків; контроль за доходами суб'єктів політичної корупції перманентний, а не фрагмен-

¹⁹⁷ Шмаль Л. Сінгапурська модель протидії корупції: досвід для України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 110.

¹⁹⁸ Номоконов В. *Организованная преступность: тенденции, перспективы борьбы*. Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 1999. 121 с.

тарний (у деяких державах про це «згадують» лише під час виборчої кампанії, особливо при пошуку компромату на політичних опонентів). За роки антикорупційної кампанії було чимало гучних обвинувачень високопосадовців, наприклад, щодо міністра національного розвитку Тан Кіа Гана, міністра охорони довкілля Ві Тун Буна, міністра національного розвитку Те Чін Вана та ін.

Для боротьби з корупцією у Сінгапурі також вдалися до забезпечення фінансування державних службовців – підняттям розміру оплати, престижності їх роботи. Тут процитуємо прем'єр-міністра Лі Куан Ю: «Невелика влада, надана людям, які не можуть гідно прожити на свою зарплату, створює стимули для її невірного використання»¹⁹⁹. Оплата праці прем'єр-міністра Сінгапуру (близько 600 тис. американських доларів) значно перевищує винагороду очільників провідних держав світу. Втім слід враховувати, що у багатьох державах офіційна зарплатня не є основою доходу перших осіб держави (є різні пільги, котрі у Сінгапурі мінімізовані)²⁰⁰.

Усілякі пільги та привілеї сприймаються як такі, що псують людину, роблять її пристосуванцем, а це розглядається як одна з причин, що породжує політичну та бюрократичну корупцію. Сінгапурські міністри відповідальні перед прем'єр-міністром; вони щопівроку декларують доходи (свої та членів сім'ї). У випадку, якщо у прем'єра виникають сумніви у доброчесності членів свого кабінету, він ініціює службове розслідування. У цілому сінгапурський досвід довів, що адекватна винагорода життєво важлива для підтримки чесності та моральності політиків, високопосадовців.

Отже, Сінгапур вдалося створити клімат чесності та відкритості, який перевів політичну корупцію в категорію соціально неприйнятних явищ. Однак досвід цієї держави, попри те, що його можна ставити у приклад, не є повною мірою адаптивним (з огляду на різні національні особливості)

¹⁹⁹ Ткачук Д. Досвід боротьби з корупцією. Сінгапур. URL: <http://www.pravda.com.ua/columns/2014/12/5/7046467/>

²⁰⁰ В Сингапуре карманы чиновников проверяют руки правосудия. URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2006/10/12/27619-v-singapore-karmany-chinovnikov-proveryayut-ruki-pravosudiya>

для більшості держав світу, для яких проблема політичної корупції залишається на порядку денному.

Гонконг. Дослідниця С. Роуз-Аккерман поставила не лише Сінгапур, а й ще одну азійську державу – Гонконг у приклад тих країн, що створили успішні незалежні антикорупційні органи, підпорядковані напряму тільки главі уряду чи парламенту²⁰¹.

В Гонконгу корупція усіх рівнів і видів була довгий час характеристикою цього спеціального адміністративного району: ще наприкінці 1950-х – на початку 1960-х років корупція повністю охоплювала державний (як і приватний) сектор. Як і у випадку із Сінгапуром, у тогочасному Гонконгу корупція була стилем життя, необхідним для виживання. Про тогочасні обсяги політичної корупції в Гонконгу говорили образно: мовляв, можна “заскочити в автобус” (тобто активно долучитися до корупційних практик) чи “бігти позаду” (бути аутсайдером, не включеним до усталеної системи правил політичної гри), але не можна «стояти перед автобусом, що рухається уперед» (себто противитися, скаржитися).

Поштовхом до змін була економічна та демографічна криза початку 1970-х років, яка зумовила наростання протестних настроїв населення, а також хвиля народних виступів 1973 року, спричинених утечею з держави підозрюваного у корупції високопосадовця. У 1974 році була утворена Незалежна комісія з боротьби з корупцією (НКБК; The Independent Commission Against Corruption). Методом боротьби з корупцією було обрано не лише репресивний шлях покарань, а й заходи запобігання корупційним практикам. Успіх антикорупційної боротьби уможливився завдяки послідовній підтримці держави: як і в Сінгапурі, у Гонконгу проявилася політична воля вищого керівництва.

Нині Гонконг належить до «найчистіших» територій Азії (відповідно до Індексу сприйняття корупції), поступаючись у показниках лише Сінгапуру: 77 балів зі 100 можливих у 2020 році (11-е місце у світі); за 2012-2020 роки ці позиції були практично незмінними (коливання у межах 73–77 балів).

²⁰¹ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / пер. с англ. О. А. Алякринского. Москва: Логос, 2003. 356 с.

За результатами опитувань громадської думки²⁰², діяльність НКБК схвалюють близько 99% опитаних. Понад 90% усієї інформації про неправомірні корупційні дії мають своїм джерелом саме громадськість²⁰³. А на початку 1970-х років менше третини громадян готові були надати дані, які стосувалися особисто себе.

Для гонконзьких високопосадовців, як і для сінгапурських, скасована презумпція невинуватості. Фактично діють закони на взірць військового трибуналу за наявності щодо особи обґрунтованої підозри. В Гонконзі перестали переслідувати тих, хто дає хабар (тобто винен завше чиновник). Там уважають, що основою антикорупційного успіху стало не стільки створення та діяльність НКБК, скільки «реальний громадянський контроль за діяльністю цієї комісії, який не дав їй стати частиною кримінальної мережі»²⁰⁴.

КНР. Щодо Китаю, то тут проблема політичної та інших видів корупції складніша. Антикорупційні стратегії цієї держави складно порівнювати з іншими азійськими державами, хоча б з огляду на територіальні, соціально-демографічні, політичні та інші відмінності. Китай як держава має тисячолітню традицію привілейованої бюрократії, і це гальмує появу ефективних демократичних антикорупційних механізмів.

Китайський політик-комуніст Ден Сяопін говорив: «М'якою рукою зі злочинністю не повоюєш і соціальних каліцтв не позбудешся». Світові медіа регулярно інформують про страти місцевих корупціонерів, а китайські медіа транслюють виконання вироків. Це відображає розуміння того, що репресивна боротьба з корупцією визначена як запорука процвітання держави»²⁰⁵. Довший час у КНР радше боролися зі симптомами проблеми (тобто корупціонерами), а не джерелами виникнення

²⁰² Харичева М. С. Борьба с коррупцией: опыт Гонконга. URL: <https://xn--80aaifradibgfzb7br.xn--b1agajc0ayikbb.xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site126/documentfile/3cSPxGEDrj.pdf>

²⁰³ Yeung J. Au. Fighting Corruption – The Hong Kong Experience. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan002750.pdf>

²⁰⁴ Лавренюк Ю. Досвід запобігання та протидії корупції у країнах Азіатсько-Тихоокеанського регіону. С. 44–45.

²⁰⁵ Там само.

корупційних практик у політиці. Лише за період 2000–2010 років у КНР за корупцію було розстріляно близько 10 тис. чиновників, тобто в середньому три особи в день²⁰⁶; утім зауважимо, що точна кількість засуджених до смерті достеменно невідома, адже за китайськими законами така інформація не підлягає розголосу. В країні діяла практика заочного винесення вироків. Загалом за останні тридцять років до кримінальної відповідальності за корупційні дії притягнуто близько мільйона працівників партійно-державного апарату. Однак попри публічні страти чи засудження до довічного ув'язнення викоренити політичну та інші види корупції в Китаї не вдається.

Китайський державний діяч Цзян Цземінь наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття сформулював нові принципи боротьби з корупцією, які поєднували профілактичні та радикальні заходи. Серед способів боротьби з корупцією у сьогоденному Китаї дослідники вказують на такі: 1) постійна ротація кадрів у всіх органах влади; 2) контроль за провінційною ланкою партійного та державного апарату, обмеження її самостійності (натомість жорсткі умови слідування лінії центру)²⁰⁷.

Л. Смірнова зауважує щодо збереження у законодавстві та правозастосуванні КНР жорсткої орієнтації кримінальної антикорупційної політики. Це виражається у відсутності імунітету від кримінального переслідування навіть для найвищих високопосадовців. Але, на думку дослідниці, водночас зменшується в останні роки застосування саме смертної кари за корупцію²⁰⁸. Підтвердити останню тезу не видається за можливе, позаяк інформація про це закрита.

Головна слабкість китайської антикорупційної системи – у збереженні умов для корупції, а це дискреційні методи прийняття рішень і непрозорість державного управління.

²⁰⁶ Макаров А. В. Коррупция: опыт успешной борьбы Китая и реальность современной России. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2012. № 3. С. 13–21.

²⁰⁷ Там само. С. 17.

²⁰⁸ Смирнова Л. Н. Борьба с коррупцией в КНР: международный опыт и «особая китайская модель»: автореф. дисс. ... канд. полит. наук. Институт Дальнего Востока. Москва, 2014. С. 15.

Вочевидь це впливає з того, що у традиційній китайській політичній культурі, на відміну від західної, акцент завше робився не на законі, а на моральному вихованні людей, покликаних приймати важливі державні, політичні рішення. Державні та політичні діячі, пройшовши суворий відбір, були своєрідними еталонами суспільної моралі та наділялися широкими повноваженнями для дискреційного (тобто на власний розсуд) прийняття рішень. Водночас такі поняття, як система стримувань і противаг, справедливість процедур, не отримали у традиційному Китаї підтримки. І сьогодні КНР регулярно акцентує на неприйнятності західної моделі поділу влади, а в системі антикорупційної боротьби переплітаються поняття закону та партійної дисципліни (як сплетіння закону та моралі у Стародавньому Китаї). Зацікавлені особи та групи у КНР реалізують свої інтереси не через демократичні механізми, а шляхом корупційного лобювання у вищих ешелонах партії.

З огляду на особливості політичної культури для КНР характерна недостатня прозорість державного управління. У країні відсутня єдина безкоштовна державна база доступу до законодавства. Закони приймаються без громадського обговорення, у відкритому доступі вони не представлені. Не існує і встановленого законом офіційного способу оприлюднення судових рішень – можна знайти лише нечисельні повні тексти судових рішень. Відсутній публічний доступ до декларацій державних службовців про доходи та майно. Антикорупційне бюро як головний антикорупційний орган у КНР створювалося на взірець гонконзького (згаданої вище НКБК), але цей орган не є незалежним (підрозділ народної прокуратури), що знижує його ефективність.

Особливістю корупційної ситуації у КНР є «відсутність дієвих законів, правил ведення бізнесу та отримання дозволів на його ведення, відсутність легальних і ефективних каналів діалогу партійної влади та приватного бізнесу, механізму врахування інтересів капіталу і нового середнього класу»²⁰⁹.

²⁰⁹ Китай: угрозы, риски, вызовы развитию / под ред. В. Михеева. Москва: Московский Центр Карнеги, 2005. С. 25.

У ХХІ столітті у КНР збереглися традиційні атрибути колишньої політичної системи: монополія на владу в руках однієї партії, тенденція до зосередження повноважень в руках одного лідера, ідеологічний контроль за ЗМІ, відсутність незалежних від влади механізмів громадського контролю за діями партійних і державних органів. Ці та інші чинники істотно перешкоджають ефективному викоріненню політичної корупції у КНР. Політична корупція, яка часто має клановий чи сімейний характер, є головною причиною поглиблення кризи довіри до політичних інститутів КНР. Це зумовлює поглиблення кризи довіри китайців до національних політичних інститутів.

Досвід КНР демонструє: для зменшення масштабів політичної корупції, її стримування одних лише жорстких покарань недостатньо. Необхідне викорінення умов для розвитку корупційних практик, а також увага щодо їх запобігання (превентивні заходи).

Відзначимо, що важливими характеристиками політичних систем більшості азійських держав є не лише політична корупція, а й непотизм, кронізм, клановість та інші неформальні практики, які підривають формальні інститути. Рідня більшості азійських політиків залучена до політичної сфери. Вочевидь потрібно враховувати, що чимало азійських спільнот є конфуціанськими, у яких велика роль персоналізму. Тому багато питань вирішуються шляхом встановлення неформальних зв'язків.

Характерно, що рівень неформальної інституціоналізації корелюється з показниками модернізації, поступального розвитку конкретної держави. Корупція особливо виражена саме у найбідніших країнах Азії, в яких диктаторські режими, побоюючись повалення, змушені спиратися на підтримку родинних кланів для посилення власної влади. Вузьке коло власників великого капіталу змушене шукати підтримки родичів для збереження капіталу, а отже, і влади. Також відзначимо, що саме в азійських державах (насамперед у Гонконзі, Малайзії, Сінгапурі та на Філіппінах) сильний кронізм як «капіталізм для своїх»: підприємницький успіх залежить саме від особистих неформальних зв'язків підприємця з представниками влади.

Розділ 10

Інструменти подолання політичної корупції у країнах Центральної і Східної Європи

10

Група держав, об'єднана узагальненою назвою “країни Центральної і Східної Європи”, охоплює посткомуністичні держави. Попри схожість розвитку в другій половині ХХ століття нині ці держави демонструють дещо відмінні темпи розвитку. Більшість із них є членами ЄС та НАТО, стрімко демократизуються. Одним із векторів їх демократизації є ефективна протидія усім формам корупції, у тому числі політичній.

Оскільки група країн Центральної і Східної Європи є досить об'ємним об'єктом вивчення, ми зупинимося на проблемі політичної корупції та способах її розв'язання на прикладі двох держав – Румунії та Болгарії, а також звернемося до окремих прикладів із політичного процесу Угорщини та Польщі.

Як зазначає О. Губрієнко з посиланням на міжнародних експертів, незважаючи на позитивні зміни у низці держав Центральної і Східної Європи після вступу до ЄС, політичний розвиток «ускладнюється реліктами комуністичних режимів, невисоким рівнем правової культури населення, високою корупцією, повільним проведенням реформ»²¹⁰. Мабуть, це є причиною посередніх позицій Румунії та Болгарії у рейтингу держав за Індексом сприйняття корупції, а також відчутного зниження антикорупційної стійкості Угорщини та меншою мірою – Польщі (табл. 2).

²¹⁰ Губрієнко О. Особливості політико-правових змін у країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі Болгарії та Румунії). URL: <http://www.stationline.org.ua/filologiya/79/13419-osoblivosti-politiko-pravovix-zmin-u-kra%D1%97nax-centralno-sxidno%D1%97-yevropi-na-prikلامي-bolgari%D1%97-ta-rumuni%D1%97.html>

Таблиця 2

*Індекс сприйняття корупції
у країнах Центральної і Східної Європи*

Держава	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Румунія	44	44	47	48	48	46	43	43	44
Болгарія	44	43	42	43	41	41	43	41	41
Угорщина	44	44	46	45	48	51	54	54	55
Польща	56	58	60	60	62	62	61	60	58

10

Насамперед хочемо звернутися до досвіду **Румунії**, позаяк цю країну часто ставлять у приклад Україні (особливо в контексті подій початку 2017 року). У 1990-х роках корупція в Румунії була тотальною, а на момент вступу до ЄС у 2007 році цю державу називали однією з найкорумпованіших у Європі. Перед прийняттям до ЄС стан корупції в Румунії викликав занепокоєння в інституціях ЄС, проблема недостатньої протидії цьому явищу була головною претензією ЄС²¹¹. Але сьогодні можна констатувати, що завдяки ініціативному громадянському суспільству Румунією досягнуто значного поступу в мінімізації корупційних практик.

Перші вагомі спроби Румунії протидіяти політичній корупції припадають на період підготовки до набуття державою членства у ЄС. Тоді на країну здійснювався сильний тиск європейської спільноти, у результаті чого прийнято пакет антикорупційних реформ. Чи не найбільшим успіхом цього етапу була антикорупційна кампанія «Коаліція за чистий парламент» (2004). За її результатами 98 осіб зі сумнівною репутацією опинилися поза складом парламенту, позаяк суспільство перешкодило їх обранню. Силами ініціативної громадськості майбутніх парламентарів перевіряли за низкою критеріїв (проводилася своєрідна партійна люстрація), зокрема: чи мав кандидат конфлікт інтересів, насамперед під час приватизації, зокрема, чи не обіймав він високі посади, одночасно ведучи бізнес; чи звинувачувався кандидат у корупції, шахрайстві, нецільовому використанні ресурсів; чи

²¹¹ Шимон І., Лемак В. Протидія політичній корупції в Румунії: можливий досвід для України. С. 366.

долучався кандидат до сумнівної приватизації державної власності; чи мав кандидат приватні активи, які не відповідають поданій декларації; якщо кандидат на виборну посаду мав бізнес, то чи не мала його компанія боргів перед бюджетом; чи звинувачувався кандидат у кримінальних злочинах та ін. Кампанія «Коаліція за чистий парламент» була першим серйозним успіхом румунського громадянського суспільства з очищення влади; проведені розслідування змогли налаштувати громадську думку проти політичного класу та його привілеїв.

Після парламентських виборів 2004 року були започатковані подальші антикорупційні ініціативи, наприклад «Коаліція за чистий уряд». Також розпочався своєрідний експорт моделі коаліційної протидії громадянського суспільства в інші країни, найперше – Центральної і Східної Європи. У 2007 році, коли Румунія як член ЄС вперше стала учасником виборів до Європейського парламенту, кандидатів зусиллями громадянського суспільства перевіряли за схожими критеріями, як під час виборчої кампанії до національного парламенту в 2004 році. Зокрема: чи має кандидат доходи значного розміру, зумовлені наслідками конфлікту інтересів під час його перебування на державних посадах; чи перебуває кандидат під слідством; перевірка прозорості задекларованих доходів і майна та їх відповідність способу життя кандидата та ін.

Масові виступи протесту проти корупції в Румунії з певною періодичністю почалися з 2012 року. Не всі вони стосувалися саме політичної корупції. Наприклад, масові акції протесту, зумовлені значними людськими жертвами під час пожежі у нічному клубі «Colectiv» (2015) були протестом проти адміністративної корупції, завдяки якій працював цей клуб. Тоді протестантів об'єднувало гасло «Корупція вбиває!». Ми виокремили цей протест тому, що саме він став відправною точкою для багатьох представників громадського сектора, які на антикорупційній хвилі прийшли в політику, очолили подальші протести проти політичної корупції у 2017–2018 роках.

У рейтингу держав за Індексом сприйняття корупції за 2020 рік Румунія посіла 69-е місце; останніми роками вона з року в рік погіршує позиції. На жаль, країні не вдалося утримати

прогресивну динаміку, яка фіксувалася у 2015–2018 роках. За найменшого ослаблення контролю громадськості політична корупція намагається знову стати визначальною моделлю поведінки політичних акторів. Відхід румунської влади від цінностей ліберальної демократії, до яких скеровує ЄС, знижує спроможність та мотивацію румунської влади послідовно запобігати та протидіяти корупції.

Зауважимо, що ситуація з політичною корупцією в Румунії, попри протести 2017 року, усе ж дуже істотно відрізняється від України, адже реальна антикорупційна боротьба уже велася румунами багато років. У найбільш успішні роки протидії корупції в Румунії (2014–2016 рр.) близько двох тисяч осіб були засуджені за зловживання владою, у тому числі экс-прем'єр А. Нестасе, міністри, депутати, сенатори та ін. Однак потім ця прогресивна динаміка пішла на спад.

Протести 2017 року були зумовлені тим, що уряд Румунії прийняв (унаслідок вимог демонстрантів – анулював) постанову, яка мала пом'якшити антикорупційне законодавство. Конкретизуємо: 31 січня 2017 року уряд країни ухвалив постанову про амністію та декриміналізацію злочинів посадових осіб. Проти корупціонерів, які завдали збитків державі на суму менш як 200 тис. леїв (47,8 тис. євро), мали не відкривати кримінальні справи, а термін покарання за корупційні злочини мав скоротитися від 7 до 3 років. Також за планами уряду мали: 1) амністувати засуджених за корупційні злочини на терміни менш як 5 років (це близько 2,5 тис. осіб, серед яких є засуджені за політичну корупцію); 2) заявити про корупційний акт можна було б не раніше, ніж за півроку від його вчинення. Фактично йшлося про декриміналізацію окремих корупційних правопорушень. 05.02.2017 р. постанова під тиском громадськості була скасована. Отже, цей документ найперше допоміг би уникнути відповідальності за корупційні дії голові керівної Соціал-демократичної партії Румунії Л. Драгні. Цей політик має судимість (умовне засудження у 2016 році) за підтасування голосів на референдумі–2012 щодо імпічменту президенту Т. Бесеску. Це не дозволяло Л. Драгні претендувати на державні посади. Фактично прийняття такої постанови уможливило повернення до влади кількох

десять представників партії, які перебували під слідством за зловживання владою. Соціал-демократи, перемігши на виборах у грудні 2016 року, й були ініціаторами зміни антикорупційного законодавства, лобіюючи інтереси своїх однопартійців.

Після перших днів антикорупційних протестів у Румунії (розпочалися 18.01.2017 р.) Президент Румунії К. Йоханніс висловив (24.01.2017 р.), а парламент підтримав (13.02.2017 р.) ідею проведення консультативного загальнонаціонального плебісциту щодо внесення змін до кримінального кодексу в частині корупційних злочинів.

У вересні 2017 року, вже вдруге за рік, у Румунії відбулися масштабні антикорупційні виступи через анонсовані 23 серпня 2017 року урядом зміни, пов'язані з наміром ліквідувати політичну незалежність спеціального антикорупційного органу в судовій сфері – Судової інспекції (в інших джерелах назву органу перекладають як Юридична інспекція)²¹². Цей орган має формувати міністр юстиції. Також уряд пропонує обмежити повноваження президента (нинішній Президент Румунії К. Йоханніс підтримує опозиційні політичні сили), главу держави хочуть позбавити права призначати керівництво прокуратури та Національного управління по боротьбі з корупцією. Ці повноваження пропонують передати також міністру юстиції. Президент Румунії вважає такі ініціативи наступом на правову державу. Водночас зауважимо, що нові протести охопили менше учасників, якщо порівняти з виступами на початку 2017 року, бо уряд, враховуючи свої попередні помилки, налаштований на широку попередню дискусію щодо законопроектів. Вочевидь дискусія була нерезультативною з позиції громадянського суспільства, позаяк 05.11.2017 р. протести спалахнули з новою силою – проти підпорядкування органів правосуддя румунським політикам. Вони тривали й на початку 2018 року. Зміни, заплановані румунським Міністерством юстиції, розглядаються громадськістю як такі, що призведуть до політичного контролю в судовій системі.

²¹² Грамада А. Румунія воює за антикорупційну службу: до чого призведуть нові протести. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/experts/2017/09/11/7070758/>

У січні–лютому 2018 року хвиля протестів стала продовженням вираження громадянським суспільством невдоволення політикою румунського уряду та суперечливою реформою правосуддя. Тільки в ніч із 22 на 23 січня 2018 року на вулиці Бухареста вийшли до 30 тисяч маніфестантів, яких підтримали й в інших великих містах Румунії. Відновлення протестів зумовлене прийняттям наприкінці 2017 року актів, які ускладнюють притягнення антикорупційними органами до відповідальності корупціонерів-високопосадовців. У румун бачимо чітке усвідомлення ризику неприєднання Румунії до Шенгенської угоди у випадку впровадження суперечливої урядової програми у сфері судочинства.

Політологи, аналізуючи події 2017–2018 років, констатують: «Те, що відбувалося в Румунії, – це чудовий урок того, як має діяти громадянське суспільство, коли політики намагаються використати владу як джерело одержання вигоди. Зрештою, корупція у будь-якому її прояві – це не тільки економічні втрати для суспільства, це й удар по особистій свободі чесних громадян. І вже можна констатувати: румуни з честю відповіли на цей удар»²¹³. Однак із позиції сьогодення відзначимо: здобуті громадськістю завоювання важливо не лише вибороти, а й послідовно утримувати.

Зауважимо: за весь посттоталітарний період у Румунії практично не було виборчих кампаній, під час яких не фіксувалися підкупи виборців та інші форми політичної корупції. Поширеною формою останньої було використання коштів донорів, які опісля висували вимоги лобіювання їх інтересів. Саме це зумовило прийняття у 2015 році закону про фінансування політичних партій і виборчих кампаній, до якого постійно вносяться зміни²¹⁴. За ним виборчі кампанії фінансуються коштом державного бюджету (субсидування), з можливістю грошових позик партіями від фізичних і юри-

²¹³ Федоренко С. Румунія: народ проти корупції. URL: <https://dt.ua/international/rumuniya-narod-proti-korupcii-.html>

²¹⁴ Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Text în vigoare începând cu data de 20 ianuarie 2017. URL: <http://www.roaep.ro/legislatie/wp-content/uploads/2016/05/Legea-nr.-334-2006-actualizata1.pdf>

дичних осіб, але тільки через завірені нотаріусом документи. «Договір повинен передбачати порядок і термін погашення запозичених сум, а термін не може бути більший, ніж 3 роки»²¹⁵. Водночас позика і повернення грошей можуть бути зроблені тільки через банківський переказ. Також названим актом забороняється поширення товарів із виборчою символікою. Грошові пожертви понад 10 мінімальних зарплат можна зробити тільки через банківські рахунки²¹⁶. Максимальні розміри усіх пожертв чітко законодавчо унормовані, що має сприяти прозорості виборчої кампанії.

Проаналізуємо ситуацію з політичною корупцією в **Болгарії**. Болгарські експерти вже давно визнали, що корупція стала складовою державного механізму. Ще в 1997 році Академія наук Болгарії провела загальнонаціональне опитування, в ході якого 41% респондентів відзначили корумпованість державної влади як надскладну проблему, яка постала до вирішення²¹⁷. Корупція настільки глибоко «в'їлася» у систему функціонування держави, що болгари кажуть: у країні немає мафії, тому що болгарська держава сама по собі – це мафія. Часті корупційні скандали, які відбувалися тут ще з 1990-х і не припинялись у 2000-х роках, зумовили хронічну недовіру болгар до владних інституцій²¹⁸, рівень довіри до місцевих еліт дуже низький.

Утім зауважимо: нині загальною у світі поширене невдоволення публічною владою; в якій частині світу в межах опитувань не з'ясовували б, чи є їхні політики корумпованими, відповідь буде – «так». На цю тенденцію вказує, зокрема, й болгарський

²¹⁵ Стойка Ш., Онужик М. Фінансування політичних партій. URL: http://www.rri.ro/uk_uk

²¹⁶ Васіле Р., Онужик М. Новий закон про фінансування політичних партій. URL: http://rri.ro/uk_uk

²¹⁷ Чавдарова Т. Коррупция в посткоммунистической Болгарии // Неформальная экономика в постсоветском пространстве: проблемы исследования и регулирования / под. ред. И. Б. Олимпиевой, О. В. Паченкова. Санкт-Петербург: Центр независимых социальных исследований, 2003. С. 29–30.

²¹⁸ Коцева О. Корупція в європейській Болгарії. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/26930457.html>

політолог Д. Смілов, аналізуючи проблеми довіри болгар до влади²¹⁹.

Болгарія за останніми обрахунками 2020 року індексу сприйняття корупції посідає 69-е місце, найнижче серед держав-членів ЄС. Деяка позитивна динаміка спостерігається, однак вона настільки мізерна, що процеси антикорупції радше можна охарактеризувати як стагацію, а не повільний поступ. Натомість Президент Р. Радев стверджує: «Так, у Болгарії є корупція, але я не назвав би Болгарію найбільш корумпованою країною в ЄС»²²⁰. Натомість, заданими звіту Центрудослідження демократії (у рамках Ініціативи з розвитку та цілісності в Південно-Східній Європі), серед десяти країн регіону Центральної та Східної Європи за рівнем корупції Болгарія досягла найвищого рівня за останні п'ятнадцять років²²¹. Лише одна держава на південному сході Європи за результатами цього звіту виявилася корумпованішою за Болгарію – Албанія.

Парадоксально те, що Р. Радев, з одного боку, ніби не вважає Болгарію найкорумпованішою в ЄС, а з іншого – заявляє про те, що не бачить «політичної волі для боротьби з корупцією у вищих ешелонах влади»²²². Водночас вважаємо, що політичну волю мають найперше демонструвати саме очільники держави (тобто Р. Радев та ін.), як це робили свого часу лідери інших держав, як, наприклад, прем'єр-міністр Сінгапуру Лі Куан Ю. Зауважимо: на початку 2018 року Р. Радев ветував прийнятий болгарським парламентом антикорупційний закон як недостатньо суворий для подолання корупції в країні (парламент оперативно подолав це вето).

Політична корупція в Болгарії вражає своїми розмірами. Прикладом може бути ситуація 2014 року з одним із найбільших

²¹⁹ Семиженко А. Болгарія: голоси. *Політолог*. URL: <http://dalibude.com.ua/daniel-smilov/>

²²⁰ Кумар І. Інтерв'ю з Президентом Болгарії Р. Радевим. URL: <http://ua.euronews.com/2017/02/16/sanctions-hurt-russia-and-the-eu-says-bulgaria-president-rumen-radev>

²²¹ Коцева О. Корупція в європейській Болгарії. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/26930457.html>

²²² Президент Болгарии не видит достаточной политической воли для борьбы с коррупцией в высших эшелонах власти. URL: <http://www.novinite.ru/articles/26262/>

банків країни – Корпоративним торговим банком, доведеним до банкрутства. Його ключовий власник і керівник Ц. Васильєв був настільки впливовим, що його називали «ляльководом» болгарської політики, неформальним учасником прийняття ключових урядових рішень; він фінансував певних політиків²²³. Діяльність банку була кваліфікована як створення фінансової піраміди, а Ц. Васильєва було звинувачено у великих розкраданнях. Натомість банкір доводить, що банкрутство банку та його переслідування влада Болгарії здійснює за політичними мотивами.

Серед причин «живучості» та недосяжності для закону політичної корупції в Болгарії є тотальне кумівство. Кожна новообрана влада призначає «своїх людей» на ключові посади в управлінні державою. Тому будь-яке судове переслідування вищих і вже колишніх чиновників кваліфікується як «політичне переслідування» і ніколи не закінчується доведенням вини та покаранням. Судові процеси тягнуться роками; тих, кого ще нещодавно гучно арештовували та звинувачували, болгарські судді повністю виправдовують, їхні справи «заморожують» або взагалі закривають, а фігуранти таких справ знову висувуються на виборні посади. Прикладом може бути Б. Борисов, який уже втретє обраний прем'єром як лідер правоцентристської партії «Громадяни за європейський розвиток Болгарії», яка перемогла на позачергових парламентських виборах-2017.

Видається, що нинішня політична ситуація в Болгарії зумовлена небажанням політичних еліт послідовно боротися із монополістами та наскрізь корумпованою системою державного управління. Корупція суттєво знижує ефект від фінансової допомоги ЄС. Залишаються невирішеними питання реформування судових і правоохоронних органів. Через ці та інші причини Болгарія (як і Румунія) досі не є у Шенгенській зоні ЄС.

Болгарська дослідниця П. Колева вказує на низку характерних соціополітичних тенденцій, через які добре поясню-

²²³ Катанска Ц. Повдигнаха 146 обвиненія на Цветан Василев. URL: <http://news.bnt.bg/bg/a/povdignakha-146-obvneniya-na-tsvetan-vasilev>

ються причини збереження корупційних практик у болгарській політиці та незначний поступ у їх викоріненні: «Країна потрапила у звичну посткомуністичну пастку: ми опинились у сірій зоні між соціалізмом і капіталізмом. Старі правила не діють, а нові – досі нечіткі», «кілька родин формують усю болгарську політику: вирішують, кого висувати на вибори й яким буде процес голосування», «наші медіа є залежними. Офіційно вони вільні, але якщо проаналізувати зміст, можна зрозуміти, що інформація подається в інтересах певної політичної сили. Якісні журналістські розслідування тут побачиш рідко. Якщо ви, наприклад, зробите глибокий матеріал про поточні болгарські проблеми – навряд чи зможете опублікувати його на якомусь великому майданчику. Його власник зазвичай тісно пов'язаний із політичною елітою, тому зацікавлений у лояльності. На думку дослідниці, «держава – корумпована. І якщо уряд не хоче перестати бути корумпованим, він таким і залишиться»²²⁴.

4 серпня 2017 року було оприлюднено закон, який передбачив створення у Болгарії нової судової інстанції – антикорупційного суду. Його поява зумовлена курсом на посилення боротьби у вищих ешелонах влади. Створення такої судової інстанції одразу викликало критику, особливо неурядових організацій, які побоюються політично мотивованих рішень новоствореної структури. Антиурядові протести, які відбувалися в Болгарії від липня 2020 року і аж до квітня 2021 року, мали однією зі своїх причин саме неефективність роботи різних антикорупційних інституцій, зокрема суду, особливо в частині запобігання та протидії топ-корупції.

Уже чотирнадцять років Румунія та Болгарія входять до ЄС, однак у моніторингових звітах Європейської Комісії незмінно озвучується позиція, що ці нові держави-учасниці не виконали значну частину рекомендацій щодо запобігання та боротьби з корупцією, попри певний прогрес у цих сферах²²⁵. Обсяг цього прогресу щодо двох держав теж оцінено по-різному: «значний

²²⁴ Семиженко А. Болгарія: голоси. *Політолог*. URL: <http://dalibude.com.ua/daniel-smilov/>

²²⁵ Zalan E. Ten years on, Romania and Bulgaria still dogged by corruption. URL: <https://euobserver.com/justice/136673>

прогрес» щодо Румунії та «не такий швидкий, як очікувалося» щодо Болгарії. Основні проблеми Румунії визначені так: попри наявність обвинувальних вироків щодо високопосадовців у зниженні загального рівня корупції прогрес незначний; необхідний кодекс поведінки для парламентаріїв; правила зняття недоторканності з депутатів мають стати прозоріші, аби не уможлиблювалося уникнення правосуддя. Щодо Болгарії, то ситуацію оцінено як значно гіршу: країна повинна завершити реалізацію національної стратегії протидії корупції, створити орган з протидії корупції, зміцнити незалежність судової влади.

Проаналізувавши дві держави (Румунію та Болгарію) зі спільним тоталітарним минулим і синхронним вступом до ЄС, можемо констатувати відмінності їх позицій щодо політичної корупції та її викорінення. Румуни, на відміну від болгар, демонструють чітку протидію громадянського суспільства корупційним практикам у політиці. У Болгарії потужних антикорупційних виступів не відбувалося, громадськість прихильна до «диванного активізму», а зацікавлені політичні актори користуються з такої інертності. Ми промоніторили новини за останні роки в пошуку інформації про антикорупційні протести болгар – останні виступи зафіксовані у березні 2013 року, і їх характеризують як «мляві» (кілька десятків учасників); про такі акції протесту пишуть, що на них «поліції більше, ніж протестувальників». Це різко відрізняє Болгарію від Румунії. Стан громадянського суспільства у Болгарії болгарські дослідники (наприклад, Е. Руменова-Стойчовска²²⁶) оцінюють як слабкий та узагалі озвучується питання: «Чи є у Болгарії громадянське суспільство?».

Вищезазначене дає змогу констатувати: ефективність антикорупційних стратегій напряму корелюється з рівнем розвитку громадянського суспільства, активна участь якого уможливорює мінімізацію намагань політичних акторів розробити правила гри «під себе». Саме ініціативне громадянське суспільство формує атмосферу нетерпимості до політичної корупції, здійснює перманентний моніторинг діяльності органів влади,

²²⁶ Руменова-Стойчовска Е. На какво се дължи слабостта на гражданското общество в България. URL: http://www.omda.bg/public/studentski_forum/grajd_obshtestvo.htm

забезпечує інформаційну відкритість у суспільстві щодо стану корупції та результативності антикорупційних заходів. У Румунії порівняно з Болгарією значно вищий рівень громадського осуду корупціонерів, а рівень терпимості населення до корупційних дій у політиці нижчий. Протести-2017 продемонстрували вже сформоване у румунів стійке усвідомлення довгострокових загроз від корупційних діянь і небезпеки подальшого толерування корупційних практик. Щодо болгар такого констатувати достатніх підстав немає, як і відсутні прогресивні антикорупційні тенденції.

10 Аналіз політичної корупції у Румунії та Болгарії доповнимо кількома фактами, які стосуються ще двох держав Центральної і Східної Європи, які кількома роками раніше вступили до ЄС – **Угорщини** та Польщі. Це, на нашу думку, доцільне для аргументації того, що не лише Румунія та Болгарія у межах цього регіону Європи, мають труднощі з політичною корупцією та мінімізацією її руйнівних наслідків.

Дослідження корупції в угорській політиці актуалізувалося у зв'язку з посиленням в останнє десятиліття в цій державі неоавторитарних тенденцій, ініційованих урядом В. Орбана та керівною партією «Фідес», які будують модель «неліберальної демократії» (за Ф. Закарією). Політика цієї держави стрімко радикалізується, зростає вплив партій-популістів, а поряд із цими тенденціями наростає і непрозорість політики, активізуються різноманітні неформальні деструктивні інститути, зокрема політична корупція.

Наростання тривожних тенденцій корупційного «захоплення» Угорщини засвідчує Індекс сприйняття корупції, у якому позиції країни незмінно знижуються (див. табл. 2). У 2020 році Угорщина різко опустилася на 69-е місце серед досліджених держав, що є найнижчим місцем з-поміж держав-членів ЄС.

Аналіз внутрішньої політики прем'єр-міністра Угорщини В. Орбана дозволяє висловити припущення, що ним вибудовується глибоко корумпована система, спрямована на задоволення потреб вузького кола осіб. І прем'єр-міністр, і високопосадовці партії «Фідес» долучені до непрозорих тендерів, виведення капіталів в офшори («Panama Papers»)

тощо. Незалежні журналістські, громадські розслідування в останні роки доводять факти збагачення членів родини В. Орбана завдяки непрозорим перемогам у тендерах на великі соціальні проекти, фінансовані найперше ЄС, а також розтрата дотацій, виділених ЄС. Видається, що таке корупційне свавілля стало можливим через слабкість угорського громадянського суспільства, яке ще більше пригнічується запровадженими державою в 2017 році обмежувальними заходами (дискримінаційні правові та адміністративні).

Польща є серед тих держав, які досягли за останні десятиліття певного успіху в зменшенні корупційних практик; її позиції в останні роки за Індексом сприйняття корупції є середніми з-поміж держав ЄС. За результатами досліджень за 2020 рік відбувся спад – до 56 пунктів, що змістило Польщу аж на 45-е місце у світі. Це дуже тривожна тенденція, враховуючи, що останні п'ять років Польща незмінно з року в рік втрачала стійкість до запобігання та протидії корупції (це фіксує Індекс сприйняття корупції).

Новітня політична історія Польщі сповнена численними епізодами корупційних зловживань високопосадовців: хабарі, незадекларовані коштовні подарунки, конфлікт інтересів, лобювання за винагороду тощо. Величезним джерелом для корупційних зловживань став футбольний чемпіонат Євро-2012 (тендери щодо будівництва інфраструктури). Водночас поляки, загалом розуміючи усі загрози політичної, адміністративної та інших видів корупції, на відміну, наприклад, від румунів, не виражають протестних настроїв, зумовлених корупцією. Якщо проаналізувати найбільші акції протесту поляків останніх років, то вони стосувалися суперечливої реформи судоустрою, жорсткішання законодавства про аборти тощо, але не проблеми корупції.

Антикорупційні інституції одностайні в оцінках Польщі як держави з характерним їй антикорупційним регресом. Зростання популізму, відступ від стандартів ліберальної демократії, яких вимагає членство в ЄС, сприяють зростанню корупції різного типу. Сприятливі умови для корупції у Польщі розширюються саме через проблеми з гарантуванням верховенства права та недостатній демократичний контроль з боку

громадськості. Вигравши президентські, парламентські та місцеві вибори, зосередивши практично всю владу в своїх руках, партія Я. Качинського «Право і справедливість» спрямувала діяльність на побудову в Польщі системи «керованої демократії». Посилився тиск на журналістів та медіа; ініційована партією «Право і справедливість» реформа судової влади фактично спрямовувалася на встановлення контролю над судовою вертикаллю Польщі. Популізм, підсилений націонал-консервативною риторикою, за останні роки, власне, і вплинув на зниження якості запобігання та протидії корупції.

Розділ 11

Політична корупція у державах Балтії: успішний досвід мінімізації

11

За останні роки країни Балтії досягли значних успіхів у зменшенні політичної корупції та її руйнівних наслідків для еволюційного розвитку. Естонію, Литву та Латвію часто ставлять у приклад Україні, тому досвід цих держав законо-мірно викликає інтерес. У вітчизняній політичній науці бракує досліджень саме про політичну корупцію в країнах Балтії. Більшість учених аналізують із позицій насамперед юридичної науки антикорупційні механізми, які були сконструйовані цими державами за пострадянський період.

Антикорупційний поступ держав Балтії якнайкраще ілюструє їх рейтинг за Індексом сприйняття корупції (див. табл. 3).

Таблиця 3
Індекс сприйняття корупції у країнах Балтії

Держава	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Естонія	75	74	73	71	70	70	69	68	64
Литва	60	60	59	59	59	61	58	57	54
Латвія	57	56	58	58	57	55	55	53	49

У 2018–2020 роках Естонія продовжує покращувати антикорупційні показники: 2018 рік – 73 пункти, 2019 – 74, 2020 рік – 75 пунктів, і відтак перебуває на 17-й сходинці світового рейтингу. Це найкращі позиції не лише з-поміж пострадянських держав, а й у групі держав Центральної та Східної Європи, інтегрованих до ЄС.

Щодо Литви, то дані Індексу сприйняття корупції за 2018–2020 роки засвідчують не стільки очевидний поступ, скільки стагнацію в антикорупції: 2018 рік – 59 пунктів, 2019 – 60, 2020 рік – 60 пунктів; країна перебуває на 35-й сходинці світового рейтингу. З іншого боку, ще п'ять років тому (індекс 2016 року) Литва займала 40-у сходинку світового рейтингу.

Як нестійкі можна охарактеризувати позиції Латвії у запобіганні та протидії корупції. Вона має найнижчі показники з-поміж балтійських держав, хоч і випереджає багато держав ЄС (Польщу, Чехію, Італію, Мальту, Грецію, Словаччину, Хорватію та ін.). Протидія корупції у Латвії не активізується, а в окремих питаннях навіть очевидний регрес. За даними Індексу сприйняття корупції, 2018 року Литва отримала 58 пунктів, у 2019 – спад до 56 пунктів, у 2020 році – 57 пунктів.

Проаналізуємо форми, прояви політичної корупції у кожній із країн Балтії. Звернімося до сконструйованих національних антикорупційних моделей, які певною мірою можуть бути використані й у вітчизняному антикорупційному процесі.

Естонія. Ця держава є найменш корумпованою на пострадянському просторі та входить до числа таких же держав у межах ЄС. У світовому масштабі рівень корупції в Естонії нижче середнього²²⁷.

Естонія входить до нечисельної групи держав, які упродовж останнього десятиліття стійко зміцнюють свої позиції в антикорупційному рейтингу. При цьому на такі позиції Естонія вийшла, не створюючи окремих органів, а маючи лише політичну волю керівництва держави²²⁸. Нині ця країна отримує оцінку «відмінника антикорупційної боротьби». А. Мунгіу-Піппіді віднесла Естонію до країн, яким швидко вдалося відійти від партикуляризму до прозорих методів управління²²⁹.

А ще чверть століття тому характеристиками Естонії були організована злочинність і висока корупція.

²²⁷ Нисневич Ю., Рожич П. Люстрация как инструмент противодействия коррупции. *Политические исследования*. 2009. № 1. С. 113.

²²⁸ Кокорев О. В. Відповідність Естонії антикорупційним цінностям ЄС. *Політикус*. 2020. №1. С. 53.

²²⁹ Mungiu-Pippidi A. Corruption as Social Order, World Development Report Background Paper. Washington D.C.: World Bank, 2017.

«Естонська модель боротьби з корупцією ґрунтувалася на реформах 1992–1995 роках першого прем'єр-міністра М. Лаара: проведено жорстку судову реформу та реформу державної служби. Державну владу було реформовано – «від домінування виконавчої влади перейшли до моделі західноєвропейського зразка (за німецьким типом), де головну роль відігравали договірні відносини, дотримання закону та незалежні й професійні суди»²³⁰. Тоді в естонському суспільстві був величезний запит на «очищення влади від радянських кадрів»: реформи М. Лаара проводилися під гаслом «Звільнимо місце!» (ест. «*Plats puhtaks!*»). Суспільний запит уможливився завдяки недеklarативній політичній волі керівництва держави, яке не було пов'язане корупційними зв'язками зі старою владою.

Відзначимо, що на рівень політичної корупції в Естонії вплинула люстрація: у «чистому» вигляді вона не проводилася, але «після 1991 року у державі фактично проводилася “національно-державна люстрація” шляхом законодавчого врегулювання громадянства. Дерадянізація та деноменклатуризація публічної влади була проведена шляхом національно-державної люстрації, що створила умови для комплексної протидії корупції»²³¹.

Очевидно, що успіх Естонії у запобіганні та протидії корупції обумовлений тим, що уряд рішуче відмежувався від радянського минулого та сфокусувався на інтеграції зі Заходом. Для Естонії прагнення вступити до ЄС виступило головним каталізатором проведення реформ у всіх напрямках життєдіяльності країни, й зокрема в частині запобігання та протидії корупції²³².

Естонія характеризується широкою антикорупційною нормативно-правовою базою. Тут найперше виділимо новий (2002 р.) Кримінальний кодекс Естонії, який посилив відпо-

²³⁰ Науменко Д. Як боролися з корупцією Естонія та Польща. URL: https://ukr.lb.ua/economics/2015/05/18/305287_yak_borolisya_z_koruptsiieyu_estoniya.html

²³¹ Стогова О. В. Люстрація як передумова ефективної боротьби з корупцією. *Сучасне суспільство*. 2016. № 1 (11). С. 173.

²³² Неклюдов Є. С. Досвід Естонії у протидії поширенню корупції. *Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету*. 2019. № 52 (2). С. 249.

відальність за корупційні правопорушення. У 2013 році створена Антикорупційна комісія міністрів розробила стратегію запобігання корупції «Чесна держава та нагляд».

Зауважимо, що в Естонії відсутні спеціальні антикорупційні органи, як у аналізованих вище державах. Функції запобігання та протидії неформальному деструктивному інституту корупції покладено на міністерства юстиції та фінансів, поліцію, прокуратуру, спеціальний парламентський комітет та ін.

Естонія стала першою в світі країною, що надала своїм виборцям можливість голосувати через Інтернет – крок до мінімізації електоральної корупції; вперше цей механізм був апробований на місцевих виборах-2005. Цим правом тоді скористалися лише 1,85% виборців; у 2007 році експеримент продовжили на парламентських виборах з уже значно більшою кількістю виборців. Під час місцевих виборів-2009 можливістю інтернет-голосування скористалися 9,5% громадян, а вже під час парламентських виборів-2011 їх кількість зросла до 24,5% і продовжила зростати на всіх наступних місцевих і парламентських виборах.

Уже традиційно чи не основним проявом політичної корупції є зловживання у сфері фінансування політичних партій. У Естонії цю проблему було частково вирішено шляхом запровадження змішаної моделі фінансування політичних партій: є і публічне фінансування (надається партіям, які беруть участь у виборах і отримали щонайменше 1% голосів), і приватні пожертви (обмежень нема, що викликає дискусії)²³³. Пожертви від юридичних осіб не дозволені (від моменту вступу до ЄС у 2004 р.), що, на думку О. Семініна, «є одним з істотних заходів запобігання корупції при фінансуванні політичних партій»²³⁴.

Пожертви фізичними особами дозволені без обмежень; також не обмежена сума загальних витрат партій на виборчу кампанію. Водночас пожертви членам парламенту обмежені Антикорупційним законом 1999 року – це спроба запобігти

²³³ Там само.

²³⁴ Семінін А. С. Противодействие политической коррупции политико-правовыми средствами в государствах Евросоюза (опыт Финляндии и Эстонии): дисс. канд. полит. наук. Воронеж, 2009. С. 15–16.

нецивілізованому лобізму, адже прийняття пожертви парламентарем потенційно може прямо чи опосередковано впливати на неупереджене виконання ним професійних обов'язків. Водночас Антикорупційний закон не передбачає обмежень розміру пожертв від парламентарів партіям чи юридичним особам, пов'язаним із ними. Партії можуть брати позики від кредитних установ. Усі пожертви від фізичних осіб мають бути представлені у відповідному реєстрі пожертв.

За естонським законом «Про некомерційні організації» партії, які фінансуються з бюджету, зобов'язані пройти аудиторську перевірку перед поданням річного звіту. Але ця вимога не стосується партій, які не дотуються державою. Це розглядається дослідниками як прогалина, яка є підставою для корупційних зловживань політиків.

У 2007 році до естонського законодавства (насамперед Кримінального кодексу) були внесені зміни, які узгодили його з європейським правом у частині запровадження кримінальної відповідальності посадових осіб політичних партій. Кодекс криміналізував порушення фінансування політичних партій, у тому числі прийняття пожертви партією від аноніма, юридичних осіб тощо.

Попри те, що Естонія – країна практично вільна від політичної корупції, періодично і тут виникають ситуації, які викликають питання компетентних органів на предмет наявності корупційної компоненти у діях політиків. Наведемо два приклади. У 2016–2017 роках розглядалося питання про корупцію в державній компанії «Tallinna Sadam» (талліннський порт): для розслідування була створена парламентська комісія. Члени комісії повідомили про тиск на неї²³⁵: правляча коаліція перешкоджає неупередженій роботі комісії, а громадськості були донесені не усі записи депутатського розслідування.

У 2017 році розглядалася справа колишнього мера Таллінна Е. Савісаара та його соратників. Щодо Е. Савісаара висунуті звинувачення у використанні ресурсів міського бюджету у власних інтересах та інтересах Центристської партії Естонії

²³⁵ Неожданное открытие: в Эстонии есть политическая коррупция. URL: <https://sptnkne.ws/eYCz>

(партія позиціонується як проросійська), незаконному отриманні коштів на фінансування партії, відмиванні грошей, хабарництві. Сам політик вважає, що справа є переслідуванням владою його як «агента впливу» Росії на естонську політику. Попри хворобу Савісаара, його певну популярність та інші чинники справа розглядається, незважаючи на часті перенесення засідань через самопочуття відповідача. Естонські суди не дозволяють собі бути частиною корупційної системи; апелювати до певних преференцій (вік, недуга, отримані на виборах відсотки тощо) є неприйнятним та безперспективним. Натомість в Україні подібна схема працює зовсім інакше.

Попри разучі успіхи Естонії низка проблем у площині запобігання та протидії корупції в країні залишається. Не завжди сторона обвинувачення Естонії, навіть за наявності доказової бази, може довести підозру високопосадовця у корупції до обвинувального вироку. Найбільш резонансним прикладом цього стала справа про корупцію²³⁶ колишнього міського голови Таллінна, ексголови «Партії Центру» Е. Савісаара. Справа проти цього політика була закрита (грудень 2018 року) після тривалого розгляду з огляду нібито на стан здоров'я підсудного. У справі Е. Савісаара було засуджено лише одну особу, а інші фігуранти виправдані²³⁷.

На найближчу перспективу перед Естонією ставляться значно істотніші цілі, аніж викорінення найвиразніших проявів політичної корупції²³⁸. Зокрема, фінансування політичних партій має бути організовано не лише прозоро й ефективно контролювано (це вже відлагоджений механізм), а й спрямовуватися на розвиток конкуренції між різними політичними силами.

²³⁶ Йшлося про отримання Е. Савісааром неправомірної винагороди близько 300 тис. євро від чотирьох підприємців за надання землі під будівництво, закупівлі за кошти державного бюджету, продовження контракту з містом на оренду нерухомості в історичній частині Таллінна тощо.

²³⁷ Savisaare kaasuses tuli süüdimõistev otsus vaid Kallole. URL: <http://www.transparency.ee/cm/artiklid/savisaare-kaasuses-tuli-suudimoistev-otsus-vaid-kallole>

²³⁸ Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020. URL: http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_strateegia_2013-2020_1.pdf

Також в останнє десятиліття періодично актуалізується питання прийняття кодексу поведінки депутатів Рійгікогу (парламенту), який мав би підвищити публічну відповідальність політиків, зафіксувавши чіткі очікування від поведінки парламентарів. Такий кодекс визначав би певні критерії, за якими можна було б оцінювати діяльність партій та окремих політиків, визначати їх мотивацію при прийнятті конкретних рішень. Він засвідчив би порозуміння між самими політиками, адже їм було б простіше оцінювати спірну поведінку своїх колег. Вважаємо, що і в Україні прийняття аналогічного документа назріло.

На нашу думку, мінімізація різних видів корупції в Естонії уможливилася завдяки побудові інноваційної моделі е-держави (програма «Електронна держава» була прийнята ще у 2000 році). Адже така модель максимально мінімізувала особистісний чинник у взаєминах громадянина, організації, компанії з чиновником. Естонці зробили технології своїм пріоритетом, прийняли більшість європейських норм антикорупційного спрямування, організували доступ до інформації про власність державних службовців (вони зобов'язані декларувати своє майно, інформація про яке є у вільному доступі). А чи не найважливішим чинником успіху в досягненні низького рівня корупції в Естонії є прозорий процес прийняття рішень.

Від 2001 року в Естонії функціонує децентралізована система обміну даними між державними відомствами X-Road. Завдяки їй нині 99% державних послуг фізичні та юридичні особи можуть отримувати онлайн; нині можна скористатися онлайн майже 3 тис. видів державних послуг. Найважливіший результат проекту X-Road у площині зменшення корупції – це створення децентралізованої системи, за якої жоден посадовець чи інституція не можуть самостійно повністю контролювати систему. Громадяни взаємодіють безпосередньо з владою у віртуальному онлайн-вимірі, де корупційні схеми унеможливлені. Власне, е-урядування, впроваджуване Естонією, стало взірцем для інших держав у частині вибору моделі управління, яка б мінімізувала корупційні схеми. ЄС уже давно визнав безумовні переваги е-урядування і в частині

протидії корупції, і в частині запобігання різноманітним нерівностям.

Визнання успішності Естонії в протидії корупції, на нашу думку, є результатом як інституційних, так і ціннісних змін. Окрім створення сильних і неупереджених правоохоронних органів, створення середовища оцінки корупційних ризиків для муніципалітетів тощо, в Естонії чимало зроблено в частині формування антикорупційної політико-правової культури. І хоча Естонія посідає високе місце в Індексі сприйняття корупції, однак її відмінність від країн з найнижчим рівнем корупції (як-от Данія, Фінляндія) ще дуже помітна, а відтак очевидна потреба: 1) усунення прогалин у законодавстві, які уможливають безкарність корупційних злочинів; 2) зміцнення антикорупційних суспільних цінностей.

11

На початку 2021 року Естонія прийняла нову антикорупційну стратегію на 2021-2025 роки. Хоча кількість випадків корупції істотно зменшилася за час реалізації попередньої стратегії, нова стратегія визначила ті сфери, де потрібно покращувати прозорість. Йдеться про прозорість діяльності держави та місцевого самоврядування, відкрите й конкурентне бізнес-середовище, прозоре розслідування корупційних справ, захист викривачів та підвищення обізнаності громадян про корупцію. Боротьба з різноманітними незаконними фінансуваннями залишається пріоритетом естонського уряду. Про те, що Естонії ще є над чим працювати в площині запобігання та протидії корупції, свідчить той факт, що уряд Ю. Ратаса подав у відставку на початку 2021 року саме на тлі заяв прокуратури про корупцію в Центристській партії Естонії. Представникам цієї партії було оголошено підозру в рамках кримінального розслідування щодо фінансування проекту розвитку нерухомості в Таллінні.

Якщо провести паралелі між Естонією та Україною, то відмінності між ними в контексті боротьби з політичною корупцією, на думку М. Кітсінга, полягають у «вмінні долати проблеми, що виникають при прийнятті колективних рішень, приймати такі рішення та імплементувати їх на практиці. Естонський уряд поклав край своєму радянському минулому і

сфокусувався на інтеграції із західним світом»²³⁹. Дія принципу верховенства права в Естонії унеможливила збагачення коштом держави та платників податків осіб із політичним впливом і зв'язками.

Латвія також має досвід антикорупційної боротьби. Коли після розпаду СРСР ця держава стрімко почала переходити до вільної ринкової демократії, процес супроводжувався втручанням окремих бізнес-структур і приватних осіб у роботу важливих державних установ з метою лобювання своїх інтересів. Це допомагало усувати конкурентів, зміцнювати економічну перевагу, протиправно використовуючи державні активи та контракти. Дослідник Г. Куріс²⁴⁰ вважає, що фактично відбулося олігархічне «захоплення держави» (олігархи А. Лембергс, А. Шкеле, А. Шлесерс та ін.), що підірвало довіру громадян до уряду. Ця проблема була проаналізована у 2000 році Світовим банком²⁴¹. Особливої гостроти ситуація набувала в контексті того, що політична корупція пригальмовувала тоді ще потенційне членство Латвії у ЄС та НАТО.

Лише у 1995 році на законодавчому рівні було визначено зміст корупції, унормовано декларування доходів для посадових осіб, встановлені обмеження для державних службовців займати інші посади чи виконувати певні роботи. Згадані антикорупційні нововведення спричинили сильну політичну турбулентність у Латвії. Маємо на увазі передусім відставку уряду А. Шкеле у 1997 році. Тоді чотирьох міністрів звинуватили у порушенні законодавства про корупцію (Ю. Вінкеліса, Р. Дільбу, В. Крістопанса, Р. Пікса). Було встановлено, що окремі урядовці продовжували працювати на приватні компанії, неналежно декларували своє майно та доходи у щорічній податковій декларації.

²³⁹ Kіtsing M. П'ять уроків Естонії для України. URL: <http://biz.nv.ua/ukr/experts/kitsing/p-jat-urokiv-estoniji-dlja-ukrajini-231716.html>

²⁴⁰ Kuris G. Outfoxing the Oligarchs in Latvia. *Foreign policy*. 2013. 6 May.

²⁴¹ Hellman J. S., Jones G., Kaufmann D. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition (September 2000). World Bank Policy Research Working Paper No. 2444. URL: <https://ssrn.com/abstract=240555>

Водночас саме Латвія першою звернулася за допомогою до Світового банку за сприянням у проведенні антикорупційної політики. Вона першою серед країн-кандидатів на вступ до ЄС із Центральної та Східної Європи розпочала у 1998 році реалізацію програми запобігання та протидії корупції (ухвалено антикорупційну стратегію). Відтоді антикорупційна політика почала набувати інституційного оформлення.

Втім тогочасна латвійська антикорупційна політика не набула оцінки ефективної. За оцінками міжнародних інститутів, латвійські уряди на цьому етапі радше імітували реформи²⁴². Зокрема, в дослідженнях Світового Банку 1997–1998 років констатовано: в Латвії порівняно з іншими посткомуністичними державами рівень бюрократичної корупції низький, однак високий рівень топкорупції, насамперед у сфері державних закупівель²⁴³. Тоді вперше було озвучено думку про олігархічне «захоплення держави», підрив ключових державних інституцій приватними особами та фірмами задля отримання приватної або корпоративної вигоди²⁴⁴.

Тогочасні латвійські політичні партії створювалися в основному як бізнес-проекти, майбутні лобісти інтересів великого бізнесу. Це особливо було виражене в роки роздержавлення та приватизації. Провідні медіа також були підконтрольні, а тому не могли формувати громадську думку, викриваючи корупційні кейси. Відтак «захоплення держави» у Латвії стало масштабною проблемою: влада та багатство сконцентрувалися в руках небагатьох «недоторканих» для правосуддя, а населення у своїй більшості проявляло корупційний прагматизм і в силу наявних характеристик політико-правової культури не виробляло протестної енергії проти корупціонерів²⁴⁵.

²⁴² Rusu A. A Diagnosis of Corruption in Latvia. ERCAS Working Paper 9. *Saatavana World Wide Webistä*. 2010. P. 20.

²⁴³ Anderson J. Corruption in Latvia: Survey Evidence. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/Latviasurveyreport.pdf>

²⁴⁴ Hellman J., Jones G., Kaufmann D. Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies. *Finance and Development*. 2001. № 38 (3). P. 1-8.

²⁴⁵ Кокорев О. Регрес Латвії в запобіганні та протидії корупційним практикам: аналіз причин, наслідків, форм прояву. *Політикус*. 2020. № 2. С. 133.

Позаяк набуття членства в європейських і євроатлантичних структурах було пріоритетом Латвії, то уряд за рекомендацією Світового банку створив антикорупційне агентство (Бюро із запобігання та боротьби з корупцією, БЗБК). За його модель було використано гонконзьку Незалежну Комісію з боротьби з корупцією. Як результат: низка політиків-олігархів була притягнена до відповідальності за злочини корупційного характеру.

За висновками Групи держав проти корупції (GRECO)²⁴⁶, Латвія має добре розвинену юридичну та інституційну базу для регулювання фінансування політичних партій і виборчих кампаній, а також спостереження за цими процесами. Закон про фінансування політичних організацій (партій) ухвалено ще у 1995 році. Нормативно-правова база Латвії передбачає чіткі процедури донесення до громадськості даних про доходи та витрати партій, а також зобов'язання партій щодо звітів. У 2002 році проведено реформу, яка уможливила прозорість пожертвувань партіям; усі наглядові функції щодо фінансування партій було ввірено БЗБК. «У 2004 році уряд Латвії заборонив політичним партіям отримувати пожертвування від юридичних осіб, а також встановив верхню межу витрат на проведення передвиборчих кампаній, зважаючи на значні ресурси, які витрачалися на попередні виборчі кампанії»²⁴⁷.

У Латвії створена онлайн-база даних про пожертвування на користь політичних партій. Упродовж 15 днів від отримання пожертви партії зобов'язані внести повну інформацію про неї. Відкритість, доступ зацікавлених до цієї та інших схожих інформаційних баз (про членські внески партійців, щорічні звіти тощо) можна розглядати як превентивний захід для мінімізації політичної корупції.

Позитивом антикорупційної політики Латвії є те, що функції нагляду сконцентровані в одному органі – БЗБК. Відділ БЗБК із контролю за фінансами політичних партій здійснює повний контроль фінансів політичних партій. У цьому відділі працюють лише 8 осіб. Відділ має веб-сайт, на якому розміщена інформація

²⁴⁶ GRECO Third Evaluation Round for Latvia. URL: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)3_Latvia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)3_Latvia_EN.pdf)

²⁴⁷ Контроль фінансів політичних партій від А до Я. Досвід Латвії. URL: https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/12/dosvid-latvii_wiew.pdf

про всі надходження політичних партій, а в період виборів залучає до моніторингу третіх осіб²⁴⁸.

Усі пожертви у межах 15 днів від часу надходження на рахунок доступні для пошуку в онлайн-базі даних (ця практика діє від 2002 року; сайт <https://www.knab.gov.lv/lv/>). Це уможливорює громадський контроль, який слугує додатковою перешкодою політичній корупції, окрім контролюючих функцій БЗБК.

Латвійські партії не можуть приймати пожертви від низки суб'єктів: юридичних осіб (у тому числі державних і муніципальних органів); іноземних фізичних та юридичних осіб; анонімних донорів, фізичних осіб, щодо яких було винесено вирок, який забороняє їм бути кандидатом на виборах до Сейму, Європарламенту, муніципального органу та деяких інших категорій жертводавців. Щодо фізичних осіб, то діє норма, яка обмежує розмір пожертви: станом на 2021 рік максимальна загальна сума пожертв від одного громадянина, який не належить до партії, не може вийти за межі 20 мінімальних заробітних плат, а розміри пожертв від члена партії не повинні перевищувати 50 мінімальних заробітних плат²⁴⁹. Окрім цього, у Латвії унормовуються й пожертви у натуральній формі: безоплатне надання партії офісних приміщень і устаткування, спонсорство заходів, знижки на товари та послуги, надані партіям або незалежним кандидатам тощо.

Державне фінансування партій у Латвії вперше застосоване у 2011 році; воно надається партіям, які на попередніх парламентських виборах набрали понад 2% голосів. Розмір фінансування – 0,71 євро на календарний рік за кожен отриманий голос виборця упродовж 4 років, починаючи з наступного року після виборів до Сейму.

У Латвії закон забороняє політичним партіям давати кредити, видавати фінансові гарантії або отримувати будь-які

²⁴⁸ Контроль фінансів політичних партій від А до Я. Досвід Латвії. URL: https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/12/dosvid-latvii_wiew.pdf

²⁴⁹ Partiju finansu avoti un finansēšanas ierobežojumi. URL: https://www.knab.gov.lv/lv/partiju-finansu-avoti-un-finansesanas-ierobezojumi?utm_source=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

позики. Позики були заборонені в 2004 році після того, як БЗБК виявило розбіжності в річних звітах деяких політичних партій.

До політичних партій у Латвії можуть застосовуватися (і застосовуються на практиці) адміністративні та кримінальні санкції. Наприклад, БЗБК може накладати адміністративні штрафи на політичні партії в розмірах: а) до 7 тис. євро з конфіскацією об'єктів адміністративного правопорушення або без конфіскації; б) до 14 тис. євро (для повторних злочинів) з конфіскацією об'єктів адміністративного правопорушення. Окремо унормовані адміністративні штрафи за порушення всіх правил відповідно до Закону про фінансування політичних організацій (партій), наприклад, прийняття незаконних пожертв, неподання звітів, перевищення межі допустимих витрат під час виборчої кампанії тощо. Визначено розміри штрафів і для фізичних осіб, які порушили вимоги вказаного закону (розміром від 30 до 700 євро)²⁵⁰. Ще однією санкцією для партій, які вчинили корупційні злочини, є тимчасове зупинення або ліквідація в судовому порядку (за зверненням БЗБК) діяльності партії. Загалом Закон «Про фінансування політичних організацій (партій)» містить деталізований перелік складів корупційних злочинів і покарань за них.

Для того, щоб показати значні масштаби шкоди від корупції для Латвії, звернемося до дослідження, проведеного у 2018 році на замовлення Європейського парламенту²⁵¹. Встановлено, що Латвія щорічно втрачає щонайменше 3,4 млрд євро від корупції. Така сума у 26 разів більша за сумарну допомогу латвійським безробітним (близько 132 млн євро); у 2,5 раза перевищує витрати держави на охорону здоров'я (близько 1,3 млрд євро); у 2 рази більша за виплати особам похилого віку (близько 1,8 млрд євро). Кошти, втрачені Латвією від корупції, у 12 разів перевищують річний бюджет поліції (292 млн євро); в 63 рази більші за бюджет пожежно-рятувальної служби (55 млн євро); у 2,5 раза перевищують сумарний бюджет на освіту (1,2 млрд

²⁵⁰ Там само.

²⁵¹ The costs of corruption across the EU. Greens/EFA Group in the European Parliament. URL: https://www.greens-efa.eu/files/assets/docs/the_costs_of_corruption_across_the_eu.pdf

євро). Названі щорічні втрати Латвії від корупції майже у 125 разів перевищують бюджет на житлове будівництво (28 млн євро); в 11,5 раза більші за бюджет Латвії на підтримку сімей з дітьми (303 млн євро); у 6 разів перевищують виплати у зв'язку з хворобою та інвалідністю (близько 58 млн євро). Хоча Латвія нині й позиціонується як демократична держава²⁵², однак залишається на невисоких позиціях за рівнем добробуту, якості життя, конкурентоспроможності тощо. Корупція є серед основних причин такої ситуації.

Одна з провідних дослідниць корупції у «молодих» демократіях А. Мунгіу-Піппіді вказала на низку тенденцій, характерних для Латвії: 1) корупція спричинила сильний «відтік мізків» із цієї країни; 2) високим є рівень фаворитизму при формуванні урядів та інших органів влади; 3) позаяк судова влада не вповні незалежна, то антикорупційний орган став об'єктом політичного контролю; 4) існують великі проблеми з незалежністю медіа, що ускладнює антикорупційні розслідування та оприлюднення їх результатів; 5) слабким є державний аудит тощо. А. Мунгіу-Піппіді віднесла Латвію до країн із високим ризиком поглиблення корупції. Якщо Естонії та Литві вдалося створити відносно дієві механізми стримування корупції попри ще значні ресурси для її збереження, то у випадку з Латвією контроль за корупцією знизився, а відтак цю країну дослідниця віднесла до аутсайдерів антикорупції у межах ЄС²⁵³.

Латвійські високопосадовці періодично фігурують у антикорупційних розслідуваннях. За результатами журналістського розслідування латвійського журналу «Іг» («Так»), Латвією тривалий час неформально управляло «олігархічне тріо». Йшлося про олігархічне «захоплення держави» А. Лембергсом (ексмер Вентспилса, підприємець), А. Шлесерсом (займав високі урядові посади, підприємець), А. Шкеле (двічі обіймав посаду прем'єр-міністра, підприємець). У червні 2017 року журнал «Іг» оприлюднив розшифровані розмови з готелю

²⁵² Недосконала демократія за оцінкою Democracy Index 2020 року.

²⁵³ Mungiu-Pippidi A. The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union. Advanced Policy Paper for Discussion in the European Parliament. Berlin, 2013.

«Rīdzene», котрі, як припускається, вели А. Лембергс, А. Шлесерс та А. Шкеле щодо ймовірних способів впливу на латвійську політику та медіа. Записи вказали на факти неправомірного впливу А. Лембергса, А. Шкеле, А. Шлесерса та ін. при призначенні на державні посади або зняття з цих посад.

У випадку з медіа відзначимо, що газета «Diena» і телеканал «Latvijas Neatkarīgā Televīzija» були підконтрольні А. Шлесерсу та А. Шкеле; російськомовний канал «First Baltic Chanel» також увиразнював позицію цих політиків-олігархів та лівої проросійської партії «Гармонія» («Saskaņa»). Щоденну газету «Neatkarīgā Rīta Avīze» контролював А. Лембергс. А. Шлесерсу навіть вдавалося «співпрацювати» з окремими журналістами громадського телебачення. Єдиною проблемою, яка складно контролювалася названими політиками-олігархами, було суспільне радіо Латвії.

Розслідування проти згаданих політиків-олігархів Латвії ведуться дуже тривалий час. Наприклад, А. Лембергс ще у 2006 році став фігурантом корупційних справ. Його звинувачували в отриманні неправомірної вигоди в особливо великих розмірах, легалізації незаконно набутих грошей та майна, перевищенні посадових повноважень мера Вентспилса (важливого портового міста Латвії) та інших злочинних діяннях. І лише 22 лютого 2021 року його та окремих його спільників було засуджено за хабарництво, відмивання грошей та за низкою інших звинувачень. А. Лембергса було засуджено Ризьким окружним судом до п'яти років ув'язнення із конфіскацією майна, штрафом у розмірі 20 тис. євро. За останньою оприлюдненою інформацією (станом на 17.12.2021 р.) усі клопотання адвокатів про заміну тюремного арешту на домашній арешт судом відхилені.

Ще один високопосадовець – ексмер Риги Н. Ушаков (обіймав посаду упродовж десяти років). У квітні 2019 року його відсторонили від посади у зв'язку зі справою про корупцію в муніципальній транспортній компанії «Rīgas satiksme». Н. Ушакова запідозрено в нецільовому витрачанні коштів цієї компанії, невиконанні обов'язків щодо контролю за її закупівлями. Загальна сума сумнівних операцій становила близько 270 млн євро. Зауважимо, що за десятиліття управління

Ригою Н. Ушаковим щодо Ризької Думи та її структур було відкрито 28 кримінальних справ: отримання та вимагання неправомірної вигоди, підrobка службових документів, переведення муніципальних коштів на приватні рахунки посадових осіб тощо. Лише по семи справах були винесені рішення суду, інші – закриті на етапі слідства або розгляду в судах. Загалом Ризька Дума часто виступала об'єктом критики антикорупційних інститутів, громадських організацій.

Втім корупційні звинувачення не перешкодили Н. Ушакову бути обраному (травень 2019 року) до Європейського парламенту²⁵⁴. 11 листопада 2021 року депутати Європейського парламенту проголосували за позбавлення Н. Ушакова депутатського імунітету. Власне, таке рішення ухвалено у зв'язку з кримінальним процесом проти Н. Ушакова в Латвії²⁵⁵.

У контексті останнього факту зауважимо, що значна частина латвійців у опитуваннях громадської думки вказує на ймовірність електоральної підтримки політиків, звинувачуваних у корупції, якщо ті, на їх думку, дбають про суспільство загалом. Кейс Н. Ушакова свідчить про доволі серйозні проблеми латвійців у площині антикорупційних цінностей, демократичної антикорупційної політико-правової культури. Проблема вбачається у тому, що населення Латвії не демонструє нульової толерантності до корупції і не вимагає такої ж від можновладців²⁵⁶.

На Латвію деструктивно впливав і певною мірою впливає й нині російський чинник, зокрема, у межах складних схем відмивання грошей з Росії через латвійські банки. Частина банків країн Балтії (не лише Латвії) продемонстрували свою уразливість до діяльності з відмивання грошей. Латвія набула іміджу майданчика для відмивання коштів і незаконного фінансування. Один із найбільших банків Латвії, ABLV Bank,

²⁵⁴ Кокорев О. В. Репрес Латвії в запобіганні та протидії корупційним практикам: аналіз причин, наслідків, форм прояву. *Політикус*. 2020. № 2. С. 135.

²⁵⁵ Request for the waiver of the immunity of Nils Ušakovs. 2020/2239(IMM). URL: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/2239\(IMM\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/2239(IMM))

²⁵⁶ Кокорев О. В. Інституційна та ціннісна відповідність держав Балтії політиці ЄС щодо зміцнення ліберальної демократії. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2020. С. 244–245.

який мав багатьох російських клієнтів, закритий у 2018 році за рішенням Європейського Центрального банку після звинувачень, озвучених США. Ця банківська установа була запідозрена у відмиванні грошей, сприянні різноманітним незаконним трансакціям, підтримці тероризму та обслуговуванні корумпованих осіб. ABLV Bank проводив масштабні незаконні операції для контрагентів з Азербайджану, Росії та України. Відтак відмивання грошей зробило Латвію вразливою до злочинних дій з боку зовнішніх акторів, які прагнули підірвати незалежність та демократичні принципи цієї держави, проводячи порядок денний, загрозливий для національної стійкості Латвії.

Водночас відзначимо, що за останні роки Латвія доклала значних зусиль у протидії відмиванню грошей, набутих злочинним шляхом, хоча цей процес і відбувався передусім з огляду на сильний міжнародний тиск. Зокрема, у 2019 році латвійськими судами було порушено 59 кримінальних справ за участю 102 осіб, звинувачених у відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом. Для порівняння: у 2018 році налічувалося лише 23 такі кримінальні справи за участю 54 осіб. Загалом у 2017–2019 роках латвійська прокуратура порушила 103 кримінальні справи проти 195 осіб за звинуваченнями у відмиванні грошей. Це свідчить про активізацію влади Латвії у протидії такому різновиду злочинних дій. У 2019 році Латвію визнано країною, яка не підпадає під включення до «сірого списку» країн, котрий формує міжурядова організація «Міжнародна група з протидії відмиванню брудних грошей» (FATF)²⁵⁷. А ще недавно (2018 року) розглядалася ймовірність включення Латвії до переліку таких деструктивних держав.

Уряд Латвії (кабінет К. Кариньша) декларував мету досягнення в Індексі сприйняття корупції 2020 року щонайменше 70 пунктів. Однак, з огляду на тенденції запобігання та протидії корупції минулих років, Латвії об'єктивно може знадобитися близько 15 років для досягнення такої мети. В країні наразі відсутній клімат, який сприяв би ефективному

²⁵⁷ Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. Lithuania. Fifth Round Mutual Evaluation Report. URL: <https://rm.coe.int/committee-of-experts-on-the-evaluation-of-anti-money-laundering-measur/16809247ed>

запобіганню та протидії корупційним практикам. Латвії потрібне всебічне та більш систематичне планування й впровадження антикорупційної політики з регулярним щорічним переглядом, а не довготривалі стратегії²⁵⁸. GRECO (Група держав із боротьби з корупцією) слушно критикує Латвію за відкладання регулювання лобізму, визначення параметрів парламентської етики, запобігання конфліктам інтересів тощо²⁵⁹.

Попри те, що кримінальне законодавство Латвії санкціонує низку корупційних протиправних діянь (торгівля впливом, конфлікт інтересів, отримання неправомірної вигоди тощо), антикорупційне законодавство не застосовується ефективно. Довіра громадян до національної політичної системи залишається невисокою з огляду на конфлікти інтересів, зловживання владою, неефективне використання державних ресурсів тощо. Корумпованими сферами залишаються державні закупівлі, проекти розвитку ЄС, фінансування політичних партій та ін. Однак не можна не відзначити й певні успіхи, спрямовані, наприклад, на запобігання корупції у банківському секторі.

Наразі готовність латвійців викривати корупцію є низькою, й причини цього полягають у ціннісному вимірі, параметрах їх політико-правової культури. У латвійців не сформоване стійке усвідомлення, що корупція – це не лише порушення законності та перешкода економічному зростанню, а й питання національної безпеки їх суспільства та держави. Слабкий контроль литовців за сферами, чутливими до корупції, невмотивованість дій, аби запобігати їй, – важливі причини стагнаційних процесів у антикорупції.

Для Латвії наразі важливі: 1) удосконалення інституційних механізмів запобігання та протидії діям із корупційною складовою; 2) активізація превентивної антикорупційної

²⁵⁸ Кокорев О. В. Регрес Латвії в запобіганні та протидії корупційним практикам: аналіз причин, наслідків, форм прояву. *Політикус*. 2020. № 2. С. 136.

²⁵⁹ Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Second compliance report Latvia. GRECO Secretariat Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168094bc97>

діяльності, спрямованої на зміцнення нульової толерантності латвійців до корупції; 3) мобілізація громадянського суспільства у площині використання його потенціалу в контролі за корупційними кейсами, наданні юридичної допомоги викривачам корупції, розвитку громадського аудиту. Латвії важливо максимально скоротити адміністративні можливості для корупції, зокрема шляхом винесення якнайбільшої кількості державних послуг в онлайн, хоча нині поступ у цьому питанні очевидний.

Попри названі проблеми щодо належної організації запобігання та протидії корупції в Латвії, досвід цієї країни у запобіганні та протидії політичній корупції може використовуватися Україною. Ще у 2017 році між НАЗК та латвійським Бюро із запобігання та боротьби з корупцією підписано Меморандум про розуміння та співпрацю в сфері боротьби з корупцією²⁶⁰. Вважаємо доцільною потребу глибокого вивчення доцільності запозичення Україною елементів литовського механізму здійснення нагляду за дотриманням вимог щодо конфлікту інтересів та інших обмежень, встановлених антикорупційним законодавством, контролю за фінансуванням політичних партій, запобігання та виявлення корупції тощо.

Литва. Попри друге десятиліття членства Литви в ЄС корупція залишається однією з основних причин, котрі сповільнюють демократичний розвиток цієї країни. Цю деструктивну протиправну практику литовці відносять до найгостріших проблем країни (після низьких зарплат, зростання цін та еміграції). Причин увиразненості корупції в Литві чимало: радянська спадщина, нестійкість молодих демократичних інституцій, слабкість антикорупційних цінностей громадян, прогалини в антикорупційному законодавстві, невисока антикорупційна культура (як приватна, так і корпоративна) тощо. За розрахунками Спеціальної служби розслідування Литовської Республіки, щорічна шкода країні

²⁶⁰ Україна й Латвія домовилися про співпрацю в сфері боротьби з корупцією. URL: <http://tyzhden.ua/News/197085>

від прямої та неявної корупції становить близько 11,4% ВВП (4,44 млрд євро)²⁶¹.

В антикорупції Литви останніми роками очевидна стагнація; результативність антикорупційної протидії сповільнилась. У Національній антикорупційній програмі, прийнятій у 2015 році, ставилося завдання у 2020 році вийти на показник Індексу сприйняття корупції 70 пунктів (фактично – 60 пунктів). Відтак постає питання: чи достатньо робить Литва в площині антикорупції?

Ще у 1997 році у Литві засновано Службу спеціальних розслідувань (ССР). На думку директора ССР П. Малакаускаса, мінімізувати політичну корупцію вдається такими кроками: 1) заборона фінансування партій юридичними особами; 2) прийняття закону про лобізм, який надав би йому цивілізованого формату; 3) ухвалення кодексів поведінки політиків (зі запровадженням санкцій); 4) мінімізація різних видів імунітетів.

Оскільки приватні компанії та інші юридичні особи у Литві не мають права фінансувати політиків, партії та електоральний процес, то існує державне фінансування партій, розмір якого пропорційний успіху партії на останніх виборах²⁶². Щодо можливості фінансування партій приватними особами, то громадянин Литви може: 1) віддати 1% свого податку на прибуток певній партії (цей відсоток знімається обов'язково; якщо громадянин не визначиться з партійними перевагами, то кошти надійдуть до державного бюджету); 2) пожертвувати до 7,5 тис. євро до бюджету рекламної кампанії певної партії. Вважаємо, що такий механізм є прикладом електорального краудфандингу з чітким обліком: депутат наймається виборцями (а не олігархами) і лобіює саме їх інтереси.

На запобігання корупції спрямований також ухвалений у 2018 році Сеймом Литви закон на основі так званого «списку Магнітського». Цим законодавчим актом заборонений в'їзд до

²⁶¹ Кокорев О. В. Стагнація Литви в антикорупції: причини, прояви, наслідки. *Evropský politický a právní diskurz*. 2020. № 7 (2). С. 203.

²⁶² Кенігштейн І. Фінансування політичних партій – як це роблять у Литві. URL: http://ua1.com.ua/blog/ilya_kenigshtein/finansuvannya-politichnih-party-yak-ce-robyat-u-litvi-24931.html

Литви іноземцям, причетним до корупції, відмивання грошей або порушення прав людини. На момент прийняття цього акту під його дію підпадали 49 громадян Російської Федерації; список осіб розширюється.

Відтак Литва стала однією з перших країн світу, яка внесла до свого законодавства обмежувальні зміни щодо іноземних громадян (раніше це зробили США²⁶³, Канада, Естонія). Внесені новації передбачили п'ятирічну заборону на в'їзд іноземного громадянина на державну територію Литви, якщо є підстави вважати, що він вчинив корупційний злочин, причетний до відмивання грошей і порушень прав людини тощо.

Останнім часом у Литві було заборонено фінансування партій, політиків і виборчого процесу юридичними особами; прийнято закон про лобізм; ухвалено кодекс поведінки політиків (із запровадженням санкцій); мінімізовані різноманітні імунітети тощо. У Литві (як і в Естонії та Латвії) унормовано фінансування політичних партій і виборчих кампаній, встановлено обмеження на суми пожертв і санкції за їх порушення. Політичні партії Литви зобов'язані звітувати про свої фінанси та розкривати імена донорів. 1 січня 2020 року в Литві запроваджено новий режим фінансування політичних партій та виборчих кампаній з огляду на виявлені численні прогалини у законодавстві, які спричиняли масштабні зловживання суб'єктів литовської політики, насамперед у частині фінансування політичних партій. Жорсткішими стали санкції за порушення вимог фінансування політичних партій та декларування пожертв. Нові механізми були спрямовані на посилення контролю за джерелами та розміром фінансових надходжень, а також за витратами політичних партій.

Лобіювання залишається однією з найуразливіших до корупції сфер. Литва є єдиною пострадянською державою Балтії, де питання лобізму внормоване, наявний реєстр лобістів

²⁶³ «Закон Магнітського» вперше був ухвалений в США наприкінці 2012 р., а в квітні 2013 р. розпочато укладання санкційних списків громадян Російської Федерації, яких вважають причетними до смерті в ув'язненні аудитора С. Магнітського, який розкривав корупційні схеми російських топчиновників. У 2016 р. «Закон Магнітського» замінений на новий, глобальний документ – Global Magnitsky Act.

(<https://lobistai.lt/lobistai>). Потреба регулювання лобізму в цій країні виникла з огляду на те, що більшість справ, розслідуваних Службою спеціальних розслідувань, були пов'язані саме з діяльністю парламентарів. Протиправні дії полягали насамперед у незаконному впливі на законотворчість, порушенні порядку фінансування політичних партій. У 2000 році було прийнято Закон Литовської Республіки «Про лобістську діяльність» (набрав чинності у 2001 році). Литовське законодавство прямо заборонило колишнім посадовцям протягом року після закінчення державної служби лобіювати чийсь інтереси. Однак і нині в Литві, попри дію закону, не сформована культура лобістської діяльності, відсутні усталені звички діяти в площині законотворчості виключно через лобіста. Це доводить, що дуже часто молоді демократії, такі, як Литва, виконуючи рекомендації ЄС, унормовували важливі питання, однак їх практична реалізація ускладнена з огляду на інституційні та ціннісні причини.

Очевидно, запобігання та протидія різноманітним корумпованим практикам у Литві все ще є недостатніми. Корупція гальмує поступальний демократичний розвиток Литви, перешкоджає розвитку бізнесу (особливо малого та середнього), стримує іноземних інвесторів. Державні закупівлі, державні послуги є сферами, в яких корупція представлена найчіткіше. Поширеними є такі форми корупції, як непотизм, кронізм, фаворитизм, а основними сферами, ураженими корупцією, залишаються тіньова економіка, ухиляння від сплати податків, непрозорі державні закупівлі, нецивілізований лобізм тощо. Топкорупція часто залишається безкарною, а судові процеси є затяжними. Безкарність за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією, підриває довіру до інституту держави та створює сприятливий ґрунт для майбутніх корупційних практик. Попри членство в ЄС Литва ще недостатньо використовує арсенал новітніх інструментів, дієвих для стримування корупції на нинішньому етапі розвитку держави та суспільства, не має достатньої політичної волі вищого керівництва держави у сфері антикорупції, а рівень демократичної антикорупційної культури населення невисокий, відсутній потужний громадський осуд корупції та корупціонерів.

Відзначимо: країни Балтії демонструють значні успіхи у боротьбі з корупцією не тільки в межах пострадянського простору, а й ЄС. Звичайно, залишаються проблеми, пов'язані з доброчесністю суб'єктів політики, потребою підвищувати публічну відповідальність політиків, мінімізувати можливості незаконного фінансування партій, уможливити максимально транспарентний лобізм тощо. Але загалом Україна може використати певні напрацювання країн Балтії в частині вибудовування національної стратегії запобігання політичній корупції.

Розділ 12

Політична корупція: грузинський варіант

12

Грузія є одним із лідерів на пострадянському просторі за критерієм ефективності боротьби з корупцією. До прикладу, за Індексом верховенства права в державах світу за 2016 рік серед країн Східної Європи та Центральної Азії Грузія посіла перше лідерське місце. За Індексом сприйняття корупції Грузія до 2018 року поступово набирала показники: 2012 рік – 52 бали, 2013 – 49, 2014 – 52, 2015 – 52, 2016 – 57, 2017 – 56, 2018 – 58 пунктів. Однак результат 2018 року втримати чи покращити наразі надалі не вдається. Останніми роками спостерігається деякий спад: у 2019 та 2020 роки – по 56 пунктів.

Швидкий підйом Грузії в Індексі сприйняття корупції (з 124-го місця у 2003 році) спричинили насамперед упорядкування системи оподаткування, де раніше була поширена корупція; у результаті бюджет країни збільшився в кілька разів за короткий період. Посилилися кримінальні переслідування через корупцію. Було проведено низку законодавчих реформ, водночас залишаються проблеми, на яких ми зупинимось нижче. Можна стверджувати: корупцію в Грузії зведено до мінімуму на рівні саме громадських та особистих послуг, у сфері оподаткування, але це не означає однозначної проєкції успіху на політичну корупцію.

Безумовно, можна погодитися з грузинськими дослідниками, що реформаторський досвід Грузії став яскравим прикладом того, як пострадянська патріархальна держава здатна на справжній цивілізаційний ривок. Водночас можна ставити під сумнів повну перемогу Грузії над політичною корупцією і висловити припущення про збереження певних корупційних

проявів, своєрідну мутацію корупції. На це звернули увагу низка дослідників²⁶⁴. У дослідженні Світового банку міститься заувага, що Грузія ще не завершила інституційні реформи, які будуть необхідні для забезпечення стійкості результатів боротьби з корупцією в Грузії й які введуть у дію систему стримувань і противаг²⁶⁵.

Американський вчений К. Керіл у дослідженні «Грузинський парадокс» (2012) звернув увагу на кілька тривожних моментів, які попри світову ейфорію грузинським прогресом у викоріненні корупції не варто ігнорувати. Відбулося посилення влади центральних органів, зменшилися свободи ЗМІ (на цьому акцентувала у своїх звітах й організація «Репортери без кордонів»), представники однієї провладної партії (йдеться про партію М. Саакашвілі «Єдиний національний рух») обіймали (в період до 2012 року) більшість керівних посад у країні тощо.

Американський дослідник Л. А. Мітчелл у праці «Сумнівна демократія: зовнішня політика США та грузинська Революція троянд»²⁶⁶, відзначаючи успіхи Грузії у боротьбі з корупцією в цілому, звернув увагу, що після 2003 року М. Саакашвілі та його оточення конституційно змінили виборчу систему на свою користь. У результаті виник зразок системи, яка має всі зовнішні атрибути ліберальної демократії, але яка унеможливорює справжню політичну конкуренцію: в опозиції немає шансів на перемогу.

Аналітик Вашингтонського Фонду міжнародного миру Карнегі Т. де Вааль зазначає: «Політична еліта Грузії – це модернізатори, але не демократи»²⁶⁷.

Антикорупційні реформи дозволили значно знизити корупцію на середньому й низовому рівнях, тоді як залишається «елітарна корупція», що викликає серйозну стурбованість

²⁶⁴ Попазогло В. Південний Кавказ як регіон неформальної інституціалізації політики. *Evropský politický a právní diskurz*. 2018. № 5 (1). S. 52.

²⁶⁵ Caryl C. The Georgian Paradox. *Foreign Policy*. 2012. 31 Jan.

²⁶⁶ Mitchell L. A. Uncertain Democracy: U.S. Foreign Policy and Georgia's Rose Revolution. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2008. 192 p.

²⁶⁷ Waal T. de. Georgia's Saakashvili heads to Washington with a big test in his future. *Washington Post*. 2012. 27 Jan.

громадських організацій Грузії²⁶⁸. Цю думку розвиває В. Суханов, підкреслюючи, що Грузія перемогла корупцію саме на побутовому рівні, тоді як політична корупція залишилася майже не охопленою антикорупційною боротьбою²⁶⁹. В. Мацієвський і В. Ковалко слушно зауважують: «Хоча обсяг корупційних схем у Грузії зменшився, акцент змістився з низового рівня на рівень еліт»²⁷⁰. Г. Кохан теж акцентує, що «історію успіху Грузії не варто ідеалізувати, оскільки програма інституційних реформ не була завершена, політична корупція залишилася, проявляючись у вигляді непотизму, фаворитизму і непрозорому процесі державних закупівель, через що навряд чи вдасться закріпити уже досягнуті антикорупційні результати без створення надійного механізму стримувань і противаг»²⁷¹.

У аналітичних розвідках щодо антикорупційних успіхів Грузії зазвичай констатується, що вони стали можливими завдяки сильній виконавчій владі, яка залишається єдиною, головною рушійною силою змін²⁷². Але це породжує питання про високу концентрацію влади в країні за слабкої системи стримувань і противаг, що створює умови для потенційного зловживання владою. Тобто ставиться питання про необхідність посилення у Грузії системи стримувань і противаг. Висловлюються гіпотези²⁷³, що тривалий час у країні не було сильної опозиції, і це перешкоджало здійсненню якісного парламентського контролю за виконавчою владою в цій державі. Зокрема, експерт Transparency International Е. Урушадзе звертає увагу на такі політичні процеси після Революції

²⁶⁸ Боднарчук О. Г. Боротьба з корупцією в Грузії: досвід для вивчення та наслідування в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. № 71. С. 349–356.

²⁶⁹ Суханов В. А. Коррупция в органах государственной власти как глобальная проблема. *Вестник МГИМО университета*. 2013. № 4. С. 215.

²⁷⁰ Мацієвський Ю., Ковалко В. Політичні еліти та доля реформ: Україна і Грузія у порівняльній перспективі. *Агора*. 2016. № 17. С. 17.

²⁷¹ Кохан Г. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2013. С. 5.

²⁷² Попазогло В. Південний Кавказ як регіон неформальної інституціоналізації політики. *Evropský politický a právní diskurz*. 2018. Svazek 5. 1 vydání. S. 52.

²⁷³ Боротьба з корупцією у сфері державних послуг / пер. з англ. Е. Шевченко. Washington: The World Bank, 2012. С. 102.

троянд, як концентрація влади в руках М. Саакашвілі та дуже звуженого кола близьких людей, ослаблення парламенту та судової влади, встановлення контролю за ЗМІ²⁷⁴. Більшість медіа залишалися незалежними, але було встановлено контроль над основними телеканалами – цього достатньо з урахуванням того, що саме телебачення було основним джерелом інформації для понад 80% грузинів. Як зауважує Е. Урушадзе, цензура, звісно ж, не запроваджувалася, але завдяки впливу на судову владу уряду вдалося домогтися, що власниками основних медіакомпаній стали дружні до уряду особи; як наслідок – зникли з ефірів програми критичної щодо уряду спрямованості.

Фактично почала формуватися система, за якої мінімальними були механізми громадського контролю за діями влади; опозиція була слабкою; у правлячій партії усі важливі питання вирішувалися вузьким колом партійців «Єдиного національного руху» (відсутність внутрішньопартійної демократії). Реальна влада в країні концентрувалася в руках невеликої кількості осіб і були відсутні реальні механізми запобігання можливим зловживанням. Такий привілейований статус було використано для закріплення при владі: під час виборів-2008 партія «Єдиний національний рух», на думку експертів Transparency International, отримала значно більше фінансування за інші партії; багато опозиційних партій узагалі не отримали жодних пожертв від бізнесу через побоювання переслідувань за підтримку опозиції.

Отже, попри викоринення низової корупції, політична корупція все ж таки була, наприклад, у формі фінансування політичних партій, механізму «спрощених державних закупівель» для компаній, які згодом робили пожертви до передвиборчого фонду правлячої партії. Transparency International фіксувала випадки такого характеру: компанії, пов'язані з високопосадовцями, отримували без тендера державні замовлення на реалізацію інфраструктурних проєктів; екс-урядовці раптово трансформувалися в успішних

²⁷⁴ Урушадзе Э. Новейшая история власти и коррупции в Грузии. URL: http://news.liga.net/interview/politics/14780931-erkeleurushadzenoveyshayaistoriya_vlasti_i_korrupsi_v_gruzii.htm

бізнесменів зі збільшенням доходів у рази буквально за кілька місяців спрощених державних закупівель.

Безумовно, грузинським урядом у 2004–2012 роках здійснювалися великі реформи, існував щирий намір модернізувати країну та викоренити корупцію. Але у «Єдиного національного руху» (як, зрештою, і будь-якої партії) була й мета якнайдовше утриматися при владі. Заради забезпечення партії ресурсами і допускалися дії, які можна кваліфікувати як політичну корупцію.

Після зміни влади у 2012 році (перемога опозиційної коаліції «Грузинська мрія – Демократична Грузія», яка набрала більшу кількість голосів (54,97%) за Єдиний національний рух (40,34%) Transparency International почала реалізовувати програму моніторингу судової влади, яка включає присутність експертів організації під час судового процесу. До цього часу в усіх справах, у яких в уряді був інтерес, суди виносили рішення на користь влади у 100% випадків. Після 2012 року 100% контролю за суддями не стало²⁷⁵, але й у нового уряду виникла необхідність організувати судочинство так, щоб важливі для нього судові справи (наприклад, щодо членів попереднього уряду) потрапляли на розгляд до певних суддів, на яких уряд мав вплив. Експерти Transparency International вважають, що такі справи доводилися до обвинувального вироку, навіть якщо доказова база була не завжди достатньою. Отже, певна залежність судової влади Грузії збереглася і після 2012 року (особливо в частині саме політичних справ). Група суддів отримала пролонгацію повноважень понад того 10-річного терміну, який передбачено законом, аж до довічного призначення для деяких. Висловлювалися припущення, що саме ця група суддів і забезпечувала винесення потрібних владі рішень.

Навіть у найбільш успішний для Грузії період боротьби з корупцією (2011–2015 роки), відбувалися не лише позитивні

²⁷⁵ Урушадзе Э. Новейшая история власти и коррупции в Грузии. URL: http://news.liga.net/interview/politics/14780931-erkeleurushadzenoveyshayaistoriya_vlasti_i_korrupsii_v_gruzii.htm

антикорупційні зрушення, а й зберегалася низка проблем²⁷⁶. Серед позитивів: підвищення рівня незалежності ЗМІ; більша незалежність судової влади; більш плюралістичний парламент із вищою незалежністю від уряду; більш незалежні органи, які організовують проведення виборчих кампаній тощо. Серед проблем: недостатня незалежність парламенту, необхідна для належного контролю за урядом; приклади політичної мотивації та вибіркового правосуддя у кримінальних справах проти колишніх державних чиновників; випадки непотизму та фаворитизму в призначеннях у державному секторі тощо. Ще не досягнуто прогресу задля встановлення рівних умов участі у виборах для політичних партій з огляду на прогалини у виборчому законодавстві. Потрібна незалежна, професійна цивільна служба, вільна від політичного впливу; прозора система найму, просування, звільнення по державній службі, викорінення випадків фаворитизму та кумівства; неприпустимість практики масового звільнення державних службовців після виборів.

Після виборів-2016 грузинська влада намагалася побудувати систему контролю, схожу на ту, яка існувала до 2012 року: встановити контроль над телебаченням (зокрема, опозиційним каналом «Руставі-2»). За рішенням Європейського суду з прав людини влада Грузії мусить утриматися від будь-якого втручання в редакційну політику каналу, призначення його керівництва. Таке рішення було прийняте після того, як у березні 2017 року Верховний суд Грузії виніс рішення у справі телекомпанії, ухваливши повернути її колишньому власнику (К. Халваші).

Окремої уваги заслуговує проблема фінансування партій. З 01.10.2007 року діє формула державного фінансування партій із бюджету: партії, які подолали бар'єр 4% (на парламентських) і 3% (на місцевих виборах), мають право на отримання базового фінансування з державного бюджету. На момент запровадження цього нововведення розмір фінансування

²⁷⁶ Georgia National Integrity System Assessment. 2015. Tbilisi: Transparency International Georgia. 2015. 147 p.

визначався як 150 тис. ларі²⁷⁷. Наприкінці 2011 року в Грузії був змінений порядок фінансування політичних партій. Вони можуть на законних підставах отримувати державне фінансування, пожертви та надходження у формі членських внесків. Внесені поправки до закону «Про політичні партії» забороняють партіям отримувати пожертви від юридичних осіб. Від фізичних осіб партія може отримати не більше 60 тис. ларі в рік. Для забезпечення прозорості фінансування політичних партій усі пожертви мають проводитися банківським переказом. Законодавчо уможливаються кредити та позики партій: їх можуть надавати лише комерційні банки на суму не більше 100 тис. ларі на рік²⁷⁸. Обсяг щорічних членських внесків партійців теж має верхню межу (1,2 тис. ларі). Особливістю цього закону була сила зворотної дії: у триденний термін після опублікування нормативного акта партії мали повернути юридичним особам невитрачені на той момент надлишкові суми; в іншому випадку ці кошти переходили у власність держави. У випадку виявлення факту отримання партією забороненої пожертви ці кошти перераховуються до бюджету, а партія штрафується на суму, вдвічі більшу за розмір пожертви. За порушення максимально допустимих розмірів пожертв штраф становить понад 5 тис. ларі. Прийняття акта одразу викликало критику опозиції (Республіканської, Консервативної, Народної партій, партії «Наша Грузія – Вільні демократи»). Ці партії отримували підтримку від структур, які контролювалися олігархом Б. Іванішвілі.

У Грузії з 2012 року діє Служба державного аудиту, яка вивчає фінанси політичних партій, особливо перед виборами²⁷⁹. При Службі створене державне відомство – служба фінансового моніторингу політичних партій, яка наглядає за прозорістю

²⁷⁷ Парламент поддержал новые правила государственного финансирования политических партий. URL: <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=13529&search=118>

²⁷⁸ Отчет ОЭСР о проделанной работе. Грузия. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/49910984.pdf>

²⁷⁹ Финансирование перед выборами: партии в Грузии под прицелом. URL: <https://sptnkne.ws/fgv>

доходів політичних об'єднань. Це передбачено п. 2 ст. 6 Закону Грузії «Про Службу державного аудиту» (2012)²⁸⁰. Також Служба аналізує різноманітні порушення під час виборчої кампанії: підкуп виборців, «благодійність» із політичною метою тощо.

Загальна кількість порушень процедури фінансування грузинських політичних партій зменшилися після накладення штрафу на партію «Грузинська мрія – Демократична Грузія» (заснована Б. Іванішвілі) у розмірі, еквівалентному 1,5 млрд грн. Грузинське законодавство передбачає, що 50% фінансування партії має йти на розвиток партії, 50% – на інші потреби. Всього в Грузії налічується понад 240 партій, із яких звітують 70, позаяк решта не мають необхідної кількості оборотних коштів, які вимагають звітування²⁸¹.

У 2015 році до закону «Про несумісність інтересів і корупції на державній службі» були внесені поправки: набула чинності система моніторингу майнових декларацій державних службовців (із 01.01.2017 р.); державних службовців зобов'язали заповнювати майнову декларацію навіть через рік після залишення служби²⁸².

Грузія досягла певних результатів у питаннях законодавчої відкритості. З лютого 2016 року в законодавчому органі діє Постійна рада з відкритості та прозорості парламенту. Вона розробила план дій відкритого парламенту, в якому вказано широкий спектр своїх зобов'язань щодо розробки електронного механізму участі громадян у створенні кодексу етики, обов'язкового для дотримання парламентарями.

24 грудня 2016 року в Грузії розпочала роботу Конституційна комісія, завданням якої є виявлення неточностей, прогалин в Основному Законі, у тому числі у питанні поділу влади. Одним із завдань Конституційної комісії було «створення ефективної

²⁸⁰ О Службе государственного аудита: Закон Грузии. URL: <http://www.bsu.ru/content/page/16172/o-sluzhbe-gosudarstvennogo-audita.pdf>

²⁸¹ Бондаренко Б. Фінансування політичних партій: український та світовий досвід. URL: https://ukr.lb.ua/blog/education_assembly/355836_finansuvannya_politichnih_partiy.html

²⁸² Тугуши Л. Реалии и вызовы антикоррупционной политики в Грузии // EaP Think Bridge. 2017. № 3. URL: <http://prismua.org/wp-content/uploads/2017/04/3-%D0%A0%D0%A3%D0%A1-1.pdf>

системи контролю»²⁸³. Насамперед це стосується посилення ролі парламенту як фінансового контролюючого органу виконавчої влади. Видається, що до внесення пропонування змін парламент був доволі слабкий: конституційні поправки 2010 року замінили суперсильного президента суперсильним прем'єр-міністром. 13.10.2017 року було подолано вето грузинського президента Г. Маргвелашвілі на новий проект Конституції, норми якої мають завершити перехід до парламентської республіки (перший Основний Закон 1995 року закріпив президентську республіку, в 2004 році було встановлено суперпрезидентську республіку), прями вибори президента скасовуються. Венеційська комісія Ради Європи дала свої схвальні висновки щодо проекту, вважаючи, що реформа Конституції стане кроком до демократизації Грузії, підвищивши роль уряду, який буде більш контрольований парламентом. Загалом найбільше змін останніх років торкнулися інституту виборів, передусім в частині поступового переходу до пропорційної системи.

Для мінімізації політичної корупції Грузії необхідна низка реформ, на які звертає увагу дослідниця Л. Тугуши: «Посилення функції фінансового моніторингу парламенту; підвищення бюджетних повноважень парламенту в процесі бюджетування; продовження здійснення програми Відкритого уряду для забезпечення більшої відкритості всіх гілок влади, в тому числі виконавчої, а також більшої залученості громадян; поглиблення реформи державної служби; мобілізація більшого обсягу фінансових ресурсів для судів; досягнення більшої прозорості при розподілі справ у антикорупційних цілях, впровадження електронної системи розподілу справ між суддями; посилення політичних партій через впровадження справедливішої системи фінансування, що уможливить розширення можливостей опозиційних партій; забезпечення альтернативних джерел фінансування громадських організацій і свободи при розміщенні реклами в ЗМІ»²⁸⁴.

²⁸³ Там само.

²⁸⁴ Там само.

У цілому в Грузії ще не сформована плюралістична система управління. Цьому перешкоджає відсутність сильних політичних партій і нерозуміння окремими політичними гравцями справжньої цінності демократії та плюралізму. Громадянському суспільству довгі роки бракувало волі наполягти на зміні виборчого законодавства (ті, які в 2017 році внесені до Основного Закону): партії-переможниці надавалися можливості створювати у парламенті надійну більшість і згодом цілковито ігнорувати опозицію. Це і призводило до концентрації влади. Таким чином, перед грузинами стоїть завдання закріпити, зокрема завдяки внесеним у 2017 році конституційним змінам, демократичні досягнення та запобігти їх деградації, бо щоразу після виборів і зміни влади система концентрації влади самовідновлюється. Цьому могли б запобігти по-справжньому сильні партії. Їх поява надзвичайно затребувана у ситуації, коли понад 60% населення (як свідчать результати опитувань громадської думки) не підтримують жодну з наявних партій.

Для Грузії все ще залишається викликом та серйозною проблемою створення ефективного механізму для викриття можливих випадків топ-корупції, насамперед через відсутність незалежних слідчих органів²⁸⁵. Необхідне створення грузинської агенції з боротьби з корупцією. Проблемою залишається недостатня незалежність суддів; політичне втручання після низки сприятливих для уряду судових рішень у резонансних справах продовжує мати місце²⁸⁶. Отже, залишається проблемою забезпечення незалежності судової влади, яка була б неупереджена при розгляді фактів політичної та іншої форм корупції.

Останні роки еволюції Грузії в частині протидії корупції засвідчують: боротьба з корупцією в одних сферах може справді бути успішною, однак в інших сферах реформи так і не призвели до стійкого ефекту, хоча трансформація в напрямку

²⁸⁵ Дубровник-Рохова А. Грузинське антикорупційне напів(чудо): інтерв'ю з Е. Урушадзе. *День*. 2017. 13 лип.

²⁸⁶ Amnesty International rapport 2016/2017 (2017). URL: https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2Fbce7b768-7cc9-424c-9654-5db02f1c9c9b_ar201617-french_2017-embargo.pdf

правової держави триває. Якщо на рівні побутової корупції в Грузії проблеми в основному подолані, то на рівні політичної корупції, топ-корупції є навіть погіршення ситуації, наприклад – у частині державних закупівель. Також до кінця не вдалося забезпечити незалежність суддів, у підсумку політики, як і раніше, впливають на систему судочинства. Свого часу люди з оточення М. Саакашвілі просували свої бізнес-інтереси, і сьогоднішні політики продовжують це робити; їх так і не позбавили можливості зловживати владою. Справді, зовні в країні існує демократична система. Але зсередини, за фасадом, її періодично підривають тим, що поряд з формальними інститутами і процедурами продовжують існувати неформальні структури і канали впливу.

Розділ 13

Політична корупція в неоавторитарних державах Центральної Азії (Таджикистан, Киргизстан, Казахстан)

13

Тенденцією сьогодення є поява недемократичних режимів нового типу – неоавторитарних, яких характеризує «динамічний взаємозв'язок примусу та корупції», коли відбувається своєрідне «корупційне захоплення влади»²⁸⁷. Такі режими виникли у державах, які, маючи тоталітарний (авторитарний) спадок, не еволюціонували до демократії (як це очікувалося у межах демократичного транзиту). Натомість ними було сконструйовано особливу систему методів здійснення влади – не жорстко авторитарну і водночас не вповні демократичну.

До держав із неоавторитарними режимами дослідники²⁸⁸ відносять, зокрема, й суверенні держави колишнього СРСР регіону Центральної Азії (Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Узбекистан, Туркменістан; *див. табл. 4*). На прикладі трьох держав із цієї групи ми розкриємо, як тип політичного режиму впливає на рівень політичної корупції; чи вдається таким державам зменшити прояви цих протиправних дій, або антикорупційні стратегії, декларації залишаються популістським інструментарієм.

²⁸⁷ Нисневич Ю. Современный авторитаризм и коррупция. *Мировая экономика и международные отношения*. 2017. № 61. Т. 1. С. 108.

²⁸⁸ Нисневич Ю. Современный авторитаризм и коррупция. С. 108–120; Попазогло В. Інституційні характеристики центральноазійських держав як приклад функціонування неформальних політичних інститутів. *Вісник Дніпропетровського університету ім. Олеся Гончара*. Сер. Філософія. Соціологія. Політологія. 2017. № 4. С. 76–87.

Таблиця 4

*Типи політичних режимів у державах Центральної Азії*⁶⁷²

Держава	Тип режиму
Казахстан	персоналістський тип (президент Н. Назарбаєв 1990–2019 рр.)
Киргизстан	корпоративний тип (родові клани)
Таджикистан	персоналістський тип (президент Е. Рахмон із 1994 р.)
Узбекистан	персоналістський тип (президент І. Карімов 1990–2016 рр.)
Туркменістан	персоналістський тип (президент С. Ниязов 1990–2006 рр.; Г. Бердимухаммедов (політичний спадкоємець) із 2007 р.)

«Центральна Азія як регіон характеризується високим рівнем корупції²⁸⁹. Усі види корупції – побутової, бюрократичної, політичної тощо – мають не лише високі, а й практично незмінні показники. Це добре ілюструють щорічні заміри Індексу сприйняття корупції, які проводить Transparency International (табл. 5).

Таблиця 5

Індекс сприйняття корупції у державах Центральної Азії

Держава	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Казахстан	38	34	31	31	29	28	29	26	28
Киргизстан	31	29	29	29	28	28	27	24	24
Таджикистан	25	25	25	21	25	26	23	22	22
Туркменістан	19	19	20	19	22	18	17	17	17
Узбекистан	26	25	23	22	21	19	18	17	17

На прикладі трьох держав із групи названих (Таджикистан, Киргизстан, Казахстан) проаналізуємо причини, форми політичної корупції, а також оцінимо ефективність національних антикорупційних стратегій. Найперше можна констатувати наявність певних відмінностей між формами політичної корупції в розвинених європейських державах і центрально-азійських. В останніх політична корупція має системний характер, глибоко проникає не лише в державний апарат, а й у

²⁸⁹ Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии. Стамбульский план по борьбе с коррупцией: достижения и проблемы. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/resources/41603502.pdf>

правове, інституційне та культурне середовище²⁹⁰. «Замість прийняття підтриманих Заходом демократичних ідеалів і ринкових механізмів як пріоритетних шляхів досягнення економічного зростання та політичної стабільності Центральна Азія стикнулася з тим, що її розвиток обмежується владою, накопиченою авторитарними режимами, олігархами та кримінальними мережами»²⁹¹.

РЕСПУБЛІКА ТАДЖИКИСТАН. У межах регіону виділимо Таджикистан як одну з найкорумпованіших держав і водночас найбіднішу, потенційно геополітично найнебезпечнішу. За висновком Transparency International, корупція у Таджикистані є настільки розповсюдженою, що набула глибокого, системного характеру²⁹². Політики цієї країни в душі найкращих популістських традицій декларують політичну волю до антикорупційної боротьби, але ці заяви не підкріплюються конкретними діями. За Індексом сприйняття корупції 2020 року Таджикистан займає 149-е місце серед держав, охоплених замірами Індексу сприйняття корупції. Гірші показники за результатами індексування 2020 року з пострадянських держав має лише Туркменістан.

Про те, що політична та інші форми корупції у Таджикистані перетворилися на систему, вперше було заявлено ще у 2005 році у спеціальному дослідженні Центру стратегічних досліджень при Президенті Республіки Таджикистан. У двох наступних дослідженнях Центру було констатовано набрання корупцією обертів, а основною причиною визначено слабкість громадянського суспільства, відсутність громадського контролю та підзвітності політиків²⁹³. Міжнародні правозахисники навіть констатують «наступ держави на інституції громадянського суспільства», перебування демократії та верховенства права

²⁹⁰ Макаренко Т. Центральна Азія: де зіткнулися сила, політика і економіка. URL: http://www.nato.int/docu/review/2009/Asia/central_asian_geopolitics/UK/index.htm

²⁹¹ Там само.

²⁹² Transparency International: Коррупция в Таджикистане носит систематический характер. URL: <http://rus.ozodi.org/a/27514222.html>

²⁹³ Давлат Н. Таджикистан: коррупция решает все. URL: http://cabar.asia/ru/nurali-davlat-tadzhikistan-korrupsiya-reshaet-vse/?upm_export= pdf

«під загрозою»²⁹⁴. Активісти нових таджицьких продемократичних інтернет-рухів у своїй більшості проживають за межами батьківщини або функціонують під псевдонімами. Фактично елементи демократії інсталюються лише декларативно, а усі ключові рішення в авторитарному дусі узалеженні від глави держави.

Ще у 2008 році, у Стамбульському плані дій з боротьби з корупцією, владі Таджикистану було рекомендовано налагодити зв'язок із громадянським суспільством і забезпечити відкритий діалог із громадськістю²⁹⁵. Попри те, що держава ратифікувала Конвенцію ООН проти корупції, громадяни не мають можливості дізнатися про доходи та майно політиків. Окрім того, в Таджикистані дуже незначний відсоток користувачів альтернативними до державних медіа, зокрема нових медіа. Причиною є низький відсоток інтернет-користувачів: за даними Міжнародного союзу електровз'язку, лише 19% громадян певною мірою користуються Інтернетом²⁹⁶; лише 9% мають доступ до мережі вдома²⁹⁷. Окрім цього, таджицький уряд і спецслужби мають практично необмежені можливості контролю за усіма видами зв'язку в країні.

У центральназійському регіоні зберігаються сильні традиції та культурні зв'язки; навіть фінанси мають менше значення порівняно з дотриманням звичаїв. За таких умов політична корупція присутня у формі непотизму, кумівства. Це відображає традиційні цінності, притаманні таджицькому суспільству. Натомість традиції плюралістичної політичної культури від-

²⁹⁴ Tajikistan: Clampdown on civil society. URL: <https://www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/tajikistan-clampdown-on-civil-society>

²⁹⁵ Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии. Стамбульский план по борьбе с коррупцией: достижения и проблемы. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/resources/41603502.pdf>

²⁹⁶ Проникновение интернета в Центральной Азии: от 19% в Таджикистане до 73% в Казахстане. URL: <https://digital.report/pronikновение-interneta-v-tsentralnoy-azii-ot-19-v-tadzhikistane-do-73-v-kazahstane/>

²⁹⁷ Укладено на основі підходу, запропонованого Ю. Нісневичем. Див.: Нісневич Ю. Современный авторитаризм и коррупция. *Мировая экономика и международные отношения*. 2017. №. 61. Т. 1. С. 116. Відзначимо, що після зміни влади в Казахстані та Узбекистані влада залишається неоавторитарною, однак політичний режим наразі не набув характеристик персоналістського.

сутні. Е. Науразова серед основних проблем, пов'язаних із політичною корупцією у Таджикистані, називає «відсутність доступу до інформації для громадян, недотримання законодавства, недовіра механізмів контролю та покарання, відсутність контролю за фінансуванням політичних партій, використання адміністративного ресурсу та встановлення адміністративних бар'єрів, контроль політичних партій за засобами масової інформації тощо»²⁹⁸.

Корупція традиційно сильна за ситуації, коли у бідній країні держава наділила себе широкими повноваженнями. На думку таджицького експерта А. Мастова, причинами політичної корупції у Таджикистані є «відсутність політичної конкуренції, вільних виборів, незалежних судів і ЗМІ, а також відсутність бюджетної прозорості та роздутий до неймовірних розмірів державний апарат»²⁹⁹.

Політична корупція у Таджикистані проявляється насамперед у площині фінансування політичних партій. Закон «Про політичні партії» прийнятий ще у 1998 році, до нього не вносилися зміни. Дослідники проблематики фінансування політичних партій Таджикистану наголошують на складності питання через закритість такої інформації; партії та партійці усіляко уникають цієї теми – коментарі зводяться лише до акцентування важливості членських внесків³⁰⁰. Водночас п. 3 ст. 7. Конвенції ООН проти корупції (2004) зобов'язує держави, які ратифікували її, уживати відповідних заходів з посилення транспарентності фінансування кандидатур на виборні посади і, де це прийнятно, фінансування політичних партій³⁰¹. Міжнародні інституції неодноразово звертали увагу влади Таджикистану на потребу модернізації системи фінансування

²⁹⁸ Науразова Э. А. Причины, формы и последствия политической коррупции в Таджикистане. *Экономика. Бизнес. Информатика*. 2017. № 1. URL: <https://internetnauka.com/index.php/journal/article/view/177>

²⁹⁹ Давлат Н. Таджикистан: коррупция решает все. URL: http://cabar.asia/ru/nurali-davlat-tadzhikistan-korrupsiya-reshaet-vse/?upm_export=pdf

³⁰⁰ Мамадазимов А., Куватова А. Регулирование деятельности политических партий и участие женщин в политической жизни в Таджикистане. URL: <http://www.osce.org/ru/odihhr/87109?download=true>

³⁰¹ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 49.

партій, позаяк це є передумовою їх незалежності від надмірного впливу спонсорів. Але нині в Таджикистані відсутній системний підхід до законодавства про фінансування політичної діяльності та виборчих кампаній.

Отже, прямого державного фінансування партій у Таджикистані немає. Є лише опосередковане, яке уможливорює отримання партіями та їх кандидатами на виборні посади можливості набуття певних послуг за зниженими цінами чи безоплатно³⁰². Опосередковане фінансування передбачає рівний доступ до державних медіа та створення рівних можливостей для партій при проведенні виборчої кампанії. Ст. 15 Закону «Про політичні партії» окреслює межі державної підтримки партій: 1) забезпечення рівного доступу до державних ЗМІ; 2) забезпечення рівності можливостей для проведення виборчої кампанії³⁰³. Відсутність прямого державного фінансування партій змушує їх шукати альтернативні джерела фінансування і зазвичай потрапляти у залежність від спонсорів. Так, ст. 13 Закону «Про політичні партії» закріплює право партій приймати матеріальну допомогу у вигляді майна та фінансових засобів від фізичних осіб, підприємств і організацій, громадських об'єднань, фондів та інших юридичних недержавних осіб.

Зауважимо, що сучасні світові демократичні тенденції свідчать про дедалі ширше запровадження державної підтримки політичних партій. Натомість у Таджикистані партії мають доступ тільки до державного банківського рахунку, який створюється на період виборчої кампанії, і за цим рахунком ведеться постійне спостереження. Така система пожертв у результаті не працює, позаяк громадяни не хочуть розголошувати свої особисті партійні преференції. До того ж пожертви можуть зумовити негативні наслідки для самих жертводавців (тих, які підтримали опозиційні партії). Репресії

³⁰² Walecki M. Political Finance Regulation: The Global Experience // Practical Solution for Spending Limits / M. Öhman, H. Zainulbhai (Eds.). Washington: IFES, 2009. P. 43–54.

³⁰³ О политических партиях: Закон Республики Таджикистан. URL: <http://www.parliament.am/library/Political%20parties/tatjikistan.pdf>

щодо спонсорів зазвичай проявляються у завуальованій формі, наприклад, відкликання ліцензії підприємця тощо.

Загалом для країн Центральної Азії, й Таджикистану зокрема, характерне співіснування офіційних правових та інституційних структур із мережею заступницьких зв'язків родинно-кланового і феодално-клієнтистського характеру, які детермінують громадські та ділові стосунки³⁰⁴. «Через недосконалість законодавства, неправильну кадрову політику, відсутність громадського та парламентського контролю рівень корупції поки що не знижується»³⁰⁵. Ефективність антикорупційної боротьби узалежнена від зміни поколінь – політична корупція піде на спад, якщо нові покоління виховуватимуться у відповідній плюралістичній культурі, яка не толерує корупцію. Також успіх боротьби з політичною корупцією чи не найбільшою мірою залежить від політичної волі людей, які знаходяться при владі. У такій державі, як Таджикистан, усе вирішує політична воля першої особи, очільника держави, який в душі традицій має бути прикладом співгромадянам.

Киргизька Республіка. Новітні політологічні дослідження щодо Киргизстану свідчать про тенденцію досить однобічного представлення цієї держави: або як «острівця демократії» у загалом авторитарній Центральній Азії, або як типовий приклад «держави, що не відбулася»³⁰⁶, ураженої корупцією, беззаконням і нестабільністю. Видається, що сучасна Киргизька Республіка є тією пострадянською державою Центральної Азії, де спостерігаються (хоч і хвилеподібно) порівняно найбільша активізація громадянського суспільства, кроки до демократичних перетворень. Утім подекуди ці кроки лише імітують справжній поступ, намір мінімізувати політичну корупцію, рух до прозорості влади.

³⁰⁴ Центральна Азія: Як запобігати і протидіяти корупції? URL: <http://ua.odfoundation.eu/d/3981,centralna-aziya-yak-zapobigati-i-protidiyati-korupciyi>

³⁰⁵ Аресты коррупционеров в Республике Таджикистан – борьба со взятками или разборки силовиков. URL: <https://news.rambler.ru/crime/36733571-aresty-korrupsionerov-v-rt-borba-so-vzyatkami-ili-razborki-silovikov/>

³⁰⁶ Центральна Азія: Як запобігати і протидіяти корупції? URL: <http://ua.odfoundation.eu/d/3981,centralna-aziya-yak-zapobigati-i-protidiyati-korupciyi>

У Киргизії вже в третьому тисячолітті відбулося три революції, що нетипово для регіону Центральної Азії – Тюльпанова (лютий – березень 2005 року), Посттюльпанова (квітень 2010 року), серія протестів у жовтні 2020 р. Зокрема, серед причин Тюльпанової революції – не лише соціально-економічні, а й авторитарно-кланове управління країною, корупція, сімейність (клан Акаєвих) тощо³⁰⁷. Безпосереднім приводом до Тюльпанової революції була саме політична корупція під час парламентських виборів-2005: фальсифікації призвели до розподілу 90% депутатських мандатів між прихильниками А. Акаєва (результати цих виборів були скасовані у судовому порядку). Результатом тривалого масового тиску громадськості на владу стала відставка А. Акаєва та проведення дострокових президентських виборів (липень 2005 року), на яких переміг К. Бакієв. Проте Тюльпанова революція не зумовила системних трансформацій країни, відбулися зміна лише владної верхівки та поступова узурпація влади новим кланом – Бакієвих. Серед характеристик цього етапу киргизької державності – сімейність, клановість, корупція, обмеження свободи слова, фактичне встановлення режиму одноосібної влади³⁰⁸. Це призвело до масових протестів у 2010 році (Посттюльпанова революція), зумовлених відсутністю поступу в реалізації цілей Тюльпанової революції. К. Бакієв невдовзі після обрання главою держави встановив у країні режим одноосібної влади. За режиму К. Бакієва в країні посилювалися прояви усіх видів корупції, ще більше згорнулися громадянські права та політичні свободи³⁰⁹. Щодо протестів 2020 року, то вони відбулися на тлі фальсифікацій результатів парламентських виборів, політичної корупції в ході їх проведення.

³⁰⁷ Попазогло В. Інституційні характеристики центральноазійських держав як приклад функціонування неформальних політичних інститутів. С. 80.

³⁰⁸ Демічева А. Тюльпанова революція // Новітня політична лексика (неологізми, оказіоналізми та інші новотвори) / за ред. Н. М. Хоми. Львів: Новий Світ-2000, 2015. С. 396.

³⁰⁹ Романюк О. Посттюльпанова революція // Новітня політична лексика (неологізми, оказіоналізми та інші новотвори) / за ред. Н. М. Хоми. Львів: Новий Світ-2000, 2015. С. 306.

Згадані революційні події засвідчують нетипову для регіону Центральної Азії політичну динаміку Киргизької Республіки, коли революційним методом усувалися від влади родинно-кланові режими³¹⁰. І перший (А. Акаєв), і другий (К. Бакієв) киргизькі президенти були звинувачені громадськістю в корупції та авторитаризмі. Втім, попри дві посткомуністичні революції, в Киргизії інтереси бізнесу, криміналітету та політики продовжували зближуватися, рівень корупції залишився надвисоким, справедливе правосуддя та верховенство права відсутні.

Шляхом зменшення повноважень президента (2010), розширення повноважень прем'єр-міністра (2016) влада намагалася безрезультатно позбутися уже традиційних клановості та кумівства. Так, киргизький парламентарій Ш. Айтматова вважає, що «Киргизія хотіла здійснити стрибок від кумівства до парламентаризму, але ця спроба виявилася невдалою. Парламентаризм у Киргизії має поверховий характер»³¹¹. Не можна ігнорувати те, що корупцією уражені «практично усі сфери життєдіяльності Киргизстану», вона становить «реальну загрозу національній безпеці»³¹².

Український дослідник І. Миклашук констатує: «Хоча деякі механізми авторитарної політичної системи, такі, як мажоритарна система виборів депутатів парламенту, зникли, зв'язок лідерів політичної еліти з населенням конкретних місцевостей залишається сильним, що посилює сімейно-клановий принцип. В умовах слабкої держави політичні та бізнес-еліти прагнуть розвинути сильні клієнтські відносини з населенням конкретних місцевостей (зазвичай це рідні міста та села, а також виборчі округи), тим самим ослаблюючи

³¹⁰ Миклашук І. М. Конфліктний потенціал у Киргизькій Республіці: сутність та перспективи виходу з кризи // Актуальні проблеми всесвітньої історії: аксіологічні та культурно-історичні засади державотворення / за ред. А. І. Кудряченка. Київ: Фенікс, 2013. С. 223.

³¹¹ Айтматова Ш. От семейственности до парламентаризма не допрыгнули. URL: http://www.vb.kg/doc/177347_shirin_aymatova:_ot_semeystvennosti_do_parlamentarizma_ne_doprygnuli.htm

³¹² Кыргызстан. Политика и экономика: материалы и документы: проблемы борьбы с коррупцией в Кыргызстане / сост. М. Н. Омарова, Д. К. Сагынбаева, Ж. З. Исаковой. Бишкек: Фонд им. Ф. Эберта, 2004. С. 5.

вплив формальних державних інститутів»³¹³. Лише деякі «правила гри» після двох революцій видозмінилися: якщо раніше державні посади у структурах виконавчої влади й органах місцевого самоврядування займали родичі президента, то зараз їх займають рідні та близькі депутатів, чії партії входять до правлячої коаліції³¹⁴.

Розквіту політичної корупції на найвищому рівні сприяло законодавче закріплення надто широких повноважень глави держави: уже в 1990 році інститут президентства охоплював повноваження глави держави та глави виконавчої влади. Від часу прийняття (у 1993 році) першого Основного Закону незалежної Киргизької Республіки «розвивається курс на посилення президентської влади», а «інститут президентства перетворюється на центр авторитарної влади, яка підпорядкувала собі усю систему державного управління»³¹⁵.

Нормативно передбачений баланс гілок влади не запрацював: уже перший яскравий корупційний скандал із вивезенням золота до Швейцарії у 1993 році, за який парламент вирішив запитати у президента відповідно до своїх конституційних контрольних повноважень, завершився саморозпуском парламенту (1994 рік; фактично це був розпуск, зрежисований президентом А. Акаєвим)³¹⁶. Після референдуму-1996 повноваження президента суттєво розширилися, натомість роль парламенту знижувалася. Усі конституційні зміни (1994, 1996, 1998, 2003 рр.) періоду президентства А. Акаєва зумовили встановлення авторитарного режиму, поваленого в 2005 році.

Уроки президентства К. Бакієва була прийнята нова редакція Основного Закону (2007), за якою главою держави було фактично узурповано державну владу; сформована супер-

³¹³ Миклашук І. М. Цит праця. С. 228.

³¹⁴ Партии власти раздают должности своим родственникам. URL: http://rus.azattyk.org/content/kyrgyzstan_republic/24524924.html

³¹⁵ Аширов Ж. Государственно-политический режим в Кыргызской Республике и этапы становления института президента. *Вестник Южно-Уральского государственного университета*. Сер. Право. 2017. № 17. Т. 1. С. 81.

³¹⁶ Обращение президента Р. Отунбаевой Жогорку Кенешу Кыргызстана. URL: <http://kyrgyzembassy.ru/?p=5958#.WVCw8OvjIU>

президентська форма правління, за якої неформальні інститути управління («сім'я») стояли вище державних інституцій³¹⁷. Саме політична корупція, непотизм, клановість, криміналізація стали невід'ємними характеристиками режиму К. Бакієва³¹⁸. Це і призвело до Посттютьпанової революції-2010. Загалом за перших двох президентів Киргизії задля розширення повноважень президента було проведено 5 референдумів і 8 ревізій Основного Закону³¹⁹.

Звичайно, найважливішим є питання про вплив двох пост-тоталітарних революцій на рівень політичної корупції у Киргизії. В оцінках результатів звучать зазвичай песимістичні характеристики³²⁰. Громадянське суспільство, попри дві революції, залишається слабким; партії не змогли стати ідеологічно зрілими об'єднаннями громадян, а залишаються партіями окремих особистостей. Окрім цього, система виборів передбачає закриті партійні списки, коли відбір депутатів здійснює партійне керівництво, а не виборці; це призводить до використання партійним істеблшментом партій як патронажних мереж. Ситуація з корупцією в Киргизії за останні роки не покращилася: груп, які змагаються за політичну владу, стало більше, антикорупційні справи мають політизований характер тощо. Аналітик Ш. Джураєв звертає увагу, що партії й сьогодні продовжують залишатися фасадом, озвучуючи скороминущий порядок денний і виступаючи тінню різних неполітичних гравців, найперше олігархів. Корупція не впливає на правила гри, вона і становить ці правила взаємин між громадянами та чиновниками³²¹.

³¹⁷ Аширов Ж. Цит. праця. С. 81.

³¹⁸ Попазогло В. Інституційні характеристики центральноазійських держав як приклад функціонування неформальних політичних інститутів. С. 81.

³¹⁹ Обращение президента Р. Отунбаевой Жогорку Кенешу Кыргызстана. URL: <http://kyrgyzembassy.ru/?p=5958#.WVCw8OvyjIU>

³²⁰ 25 лет независимой Киргизии: пробуксовка. URL: <http://carnegie.ru/2016/08/24/ru-pub-64372>

³²¹ Juraev S. The Evolving Role of Political Parties in Kyrgyz Politics // Kyrgyzstan beyond «Democracy Island» and «Failing State»: Social and Political Changes in a Post-Soviet Society (Contemporary Central Asia: Societies, Politics, and Cultures) / M. Laruelle, J. Engvall (Eds.). London: Lexington Books, 2015. P. 21–38.

Під час президентства А. Атамбаєва (з 2011 року) відбулося кілька арештів політиків високого рівня (наприклад, М. Мирзакматов, колишній мер міста Ош, якого називали «ханом Оша», був засуджений до 7 років ув'язнення, але зміг утекти з країни). Арешти мають випадковий характер, корупція глибоко укорінилася у киргизькій політиці. «Політичне ядро Киргизстану все ще дуже подібне до часів Бакієва та Акаєва. Президент країни може бути заміщений, але більшість членів парламенту та урядовців залишаються на тих самих позиціях, і відносини між злочинцями та політиками зберігаються»³²². Слабкі державні інститути, корумповані чиновники, присутність інтересів кримінальних структур у державному апараті та політична нестабільність залишаються проблемами Киргизії. Президент А. Атамбаєв демонстрував велику нетерпимість до критиків, опозиційні медіа переслідувалися, спецслужби відслідковували користувачів Facebook і робили їм офіційні попередження, є факти кримінального переслідування опозиціонерів А. Атамбаєва.

Відзначимо, що останніми роками рейтинг Киргизії у Індексі сприйняття корупції покращується, хоч і дуже повільно. На тлі масштабності корупційних кейсів ці зміни є майже непомітними: кримінальні справи щодо корупціонерів-високопосадовців заводяться нечасто; відсутня відповідальність за недекларування доходів і майна, конфлікт інтересів; державні та локальні заходи, спрямовані проти корупції, мають формальний і неpubлічний характер; великі національні проекти реалізуються непрозоро, без відкритих конкурсів тощо. Однак позитивом є відносна активність місцевого громадянського суспільства, на відміну від інших держав Центральної Азії.

КАЗАХСТАН. З-поміж країн Центральної Азії, які здобули незалежність після розпаду СРСР, він посідає особливе місце³²³. Його називають державою «невиконаних обіцянок», яка

³²² Collado R. E. Corruption & Revolution: The Coming Turmoil in Kyrgyzstan. URL: <https://www.geopoliticalmonitor.com/corruption-revolution-the-coming-turmoil-in-kyrgyzstan/>

³²³ Попазогло В. Інституційні характеристики центральноазійських держав як приклад функціонування неформальних політичних інститутів. С. 80.

«у пастці між західним плюралізмом та азійською автократією»³²⁴. Як і для інших держав регіону, Казахстану притаманна жорстка президентська вертикаль та її домінування над іншими секторами влади. Це свідчить про авторитарний характер політичної системи. Дослідники підкреслюють, що влада першого (з 1990 року) і єдиного на сьогодні глави Казахстану Н. Назарбаєва «має ознаки персонального авторитаризму з сильним династичним ухилом»³²⁵; відбулося «піднесення інституту президента над традиційними гілками влади»³²⁶. «Лідер нації» не може бути переслідуваний (як і його сім'я) на території Казахстану, він, вочевидь, збереже свій вплив на політичне життя країни й після завершення виконання президентських функцій.

Порівняно з іншими державами Центральної Азії в Казахстані присутній м'який центристський авторитаризм³²⁷. Ю. Нісевич політичний режим Казахстану відносить до персоналістського типу неоавторитарних режимів (автократичні режими нового типу, авторитарно-клептократичні режими), особливістю якого є взаємозв'язок примусу та корупції. Відбувається корупційне захоплення держави правлячими політико-економічними угрупованнями, які приватизують публічну владу та використовують усі її владно-примусові повноваження й адміністративні ресурси для досягнення своїх корисливих цілей. У державі з таким режимом політична (як і економічна) корупція набуває системного характеру, стає ключовим механізмом, витісняючи транспарентну, добросовісну конкуренцію політичних акторів.

³²⁴ *Олкотт М. Б.* Второй шанс Центральной Азии. Москва: Московский Центр Карнеги, Фонд Карнеги за Международный мир, 2005. 505 с.

³²⁵ *Ляшенко Т.* Політичні режими країн Центральної Азії: нестійка рівновага. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Кураса НАН України.* 2011. № 4 (54). С. 265.

³²⁶ *Кармазіна М.* Президентство: український варіант. Київ: Бланк-Прес, 2007. 365 с.

³²⁷ *Ляшенко Т.* Політичні режими країн Центральної Азії: нестійка рівновага. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Кураса НАН України.* 2011. № 4 (54). С. 265–266; *Труевцев К.* Центральная Азия: модели политической легитимации. *Центральная Азия и Кавказ.* 2007. № 2. С. 24.

Бізнес проникає у владу, політична та бізнес-еліта поєднані, законодавчо звужуються можливості для легальної діяльності опозиції, створюються нерівні можливості для учасників електорального процесу, інформаційно-комунікаційні ресурси дедалі жорсткіше контролюються.

Казахстан є висококорумпованою державою неавторитарного типу: корупція є основним механізмом її функціонування. Доказом цього є достатньо аутсайдерські в світовому масштабі позиції Казахстану в щорічному рейтингу держав за рівнем сприйняття корупції.

Насамперед звернімося до історичних першопричин появи політичної корупції в Казахстані, позаяк цей чинник має важливе значення. Корупція характерна для усіх етапів еволюції казахської державності – ханського, імперського (російського), радянського, новітнього суверенного. На кожному етапі у міжособистісних і міжгрупових стосунках помітну роль відігравали неформальні контакти та зв'язки. Це визначало правила гри в цьому соціумі. Така традиція сягає корінням ще Середніх віків, а перші її прояви можна вбачати у звичаєвому праві казахів (адате)³²⁸. Упродовж багатьох століть (як до приєднання до Російської імперії, так і після нього) корупція існувала у відкритих легальних формах, що проявлялося у регулярних повинностях представникам знаті, їх обдаровуванні. Історик С. Зіманов наводить такий факт: «У 1855 р. казахи роду Берш і Адай (Внутрішня орда) звернулися до органів місцевої влади з груповим листом про зловживання султана Кучангалія Шигаєва – керуючого першою приморською частиною. У нього вони питали, що “якщо ординці, які мають тяжбу, прийдуть до Шигаєва з грішми, то скарги їх він розбирає швидко. Якщо ж інколи казахи приходять без подарунків, то він не лише не розглядає їх скарги, а навіть не показується їм”, а також він “продавав старшинські посади, за які брав по 100 і по 200 рублів сріблом”»³²⁹.

³²⁸ Татубаєв Т. М. Национальные традиции, обычаи и правила противодействия «коррупционерам» в истории Республики Казахстан. *Социум и власть*. 2017. № 1 (63). С. 125.

³²⁹ Зіманов С. З. Общественный строй казахов первой половины XIX века. Алма-Ата: АН КазССР, 1958.

Власне політична корупція виростає з побутової, причинами котрої, у свою чергу, було поглиблення соціального і майнового розшарування в суспільстві, жорстка ієрархія між багатими й бідними, трайбалізм і патріархальність, які виховували психологію чиношанування³³⁰. В Казахстані корупція базується на розподільно-кланових відносинах, оскільки в цій країні тіньова економіка виникла в результаті перерозподілу фінансових та інших ресурсів у інтересах певних груп і кланів. Специфіка країни полягає у тому, що діяльність політиків регламентують не нормативно-правові акти, а система неофіційних відносин, за якої тіньова економіка доповнює тіньову політику. Відповідно політична корупція в Казахстані має такі форми: комісійні за підписання великих контрактів, відмивання коштів за кордоном, видача дозволів на проведення банківських операцій із бюджетними коштами, надання кредитів, пільгових експортних квот, призначення на високооплачувані посади в системі державного управління. Основними кримінально-карними формами прояву політичної корупції в Казахстані є давання хабара та його отримання, а також підкуп суб'єктів політики при здійсненні ними виборчих прав³³¹.

Політична корупція у Казахстані є об'єктом регулярного моніторингу, який проводить Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) у межах Стамбульського плану дій із боротьби з корупцією. Зокрема, проблемі політичної корупції була приділена увага в ході Першого (2004), Другого (2011) та Третього (2016) раундів моніторингу. Насамперед Казахстану було рекомендовано: 1) забезпечити максимальну громадську підзвітність тих органів, які, у свою чергу, контролюють фінансування політичних партій, кандидатів на виборні посади; 2) уможливити максимально незалежний контроль за процесами фінансування, у тому числі за витратами коштів, які йдуть від держави. Незалежний фінансовий

³³⁰ Татубаєв Т. М. Национальные традиции, обычаи и правила противодействия «коррупционерам» в истории Республики Казахстан. С. 130.

³³¹ Тіньков А. Запобігання і протидія політичній корупції в системі державного управління України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2013. С. 11.

контроль має стосуватися й приватних пожертв, щоб запобігти надмірному впливу зацікавлених осіб, їх груп на політику держави та місцевих органів влади; 3) забезпечити доступ кожного громадянина до інформації про спонсорів партій і кандидатів, а також розміру їх пожертви. Казахстан частково виконав ці рекомендації.

Але проблему фінансування партій не можна розглядати відірвано від ситуації домінування в Казахстані однієї політичної сили – пропрезидентської партії «Нур Отан» (наприклад, вона набрала у 2004 р. – 67,5%, 2007 – 88,41%, 2012 – 80,99%; 2016 – 82,15% голосів виборців при формуванні нижньої палати парламенту; у 2021 р. вперше зафіксований спад – 71,09%). Таке однопартійне домінування звужує можливості для політичної конкуренції й фактично сприяє політичній корупції, адже практично відсутній взаємний контроль політичних акторів й, окрім цього, можливе змішування державних і партійних функцій. Також у законодавстві є низка стримувальних для розвитку багато-партійності норм: надмірні вимоги до процесу заснування нових партій, численні підстави для відмови у реєстрації, широкі основи для ліквідації тощо. Зауважимо: рівність партій перед законом є декларативною. У 2009 році на виконання вимог, які випливали з членства Казахстану в ОБСЄ, до законодавства про політичні партії та вибори було внесено зміни, але вони були реакцією лише на частину висловлених цією організацією рекомендацій.

Для країни характерна низка проблем щодо фінансування партій. Рівень тіньового фінансування казахських політичних партій сягає 70–80%. У той час як рівень тіньової економіки становить близько 30%³³². Під час виборчих кампаній типовими порушеннями є фінансування виборчої кампанії в обхід виборчих фондів кандидатів «чорною готівкою»; надходження ресурсів із заборонених законом джерел; перевищення лімітів виборчих фондів; фінансування виборчої кампанії з бюджету

³³² Вопросы прозрачности деятельности политических партий и их взаимодействия с институтами власти, бизнеса и общества. Казахстанский и зарубежный опыт. Алматы: ОФ «Транспаренси Казахстан», Фонд им. Ф. Эберта, Издательский центр ОФППИ «Интерлигал» 2004. С. 4.

органів влади різних рівнів, резервних фондів депутатів тощо. Відповідний закон «Про політичні партії» не визначає максимальний розмір пожертви від однієї особи. Та й саме поняття «пожертва» неунормоване, тобто не передбачено, що, окрім фінансів, матеріальною підтримкою треба вважати надані партії послуги, знижки тощо³³³. У 2009 році згаданий акт був доповнений нормою про пряме державне фінансування статутної діяльності партій із республіканського бюджету – це стосувалося партій, представлених у нижній палаті парламенту. Безумовно, поява цієї норми відповідає сучасним демократичним тенденціям, адже сприяє зниженню ризику корупційного впливу на політичну систему держави. Але у випадку Казахстану таке фінансування обмежене лише кількома партіями, які подолали високий (7%) прохідний бар'єр: за результатами виборів-2016 це лише три партії (пропрезидентська «Нур Отан», Демократична партія Казахстану «Ак жол», Комуністична народна партія Казахстану). Це дуже знижує позитивний ефект від запровадження норми про державне фінансування партій. Тому залишається актуальною потреба перегляду законодавства щодо бюджетного фінансування партій, які не пройшли до парламенту, але все ж набрали кілька відсотків голосів (ОЕСР пропонує 2–3%³³⁴).

У 2014 році була прийнята Антикорупційна стратегія Республіки Казахстан на 2015–2025 роки³³⁵. У ній не виділена політична корупція як окремий вид; радше говориться про бюрократичну корупцію, хоча такий термін теж не уживається. Загалом документ має описовий, декларативний характер. Утім цим «грішать» більшість сучасних стратегій. Акцентовано, що стратегія ураховує положення партії «Нур Отан» із протидії

³³³ Чеботарев А., Злотников С., Пак Э. (Eds.). Второй раунд мониторинга. Казахстан. Отчет о мониторинге. URL: <https://www.zakon.kz/4468420-vtorojj-raund-monitoringa.-kazakhstan.html>

³³⁴ Стамбульский план по борьбе с коррупцией. Третий раунд мониторинга. Казахстан. Промежуточный отчет. URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/stambulskiy-plan-deystviy-po-borbe-s-korrupciey-tretiy-raund-monitoringa-promezhutochny>

³³⁵ Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015–2025 годы. URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/kategorii/antikorrupcionnaya-strategiya-respubliki-kazahstan-na-2015-2025-gody>

корупції на 2015–2025 роки; цим вкотре демонструється визначальна роль однієї, пропрезидентської партії. У стратегії (п. 4.2), що, безумовно, позитивно, підкреслюється необхідність запровадження громадського контролю як механізму профілактики корупції, а також забезпечення вільного доступу громадськості до публічної інформації.

Самі казахи в опитуваннях громадської думки висловлюють припущення, що їх своєрідна ментальність і значна поширеність родинних зв'язків є реплікаторами тіншових практик (тут йдеться радше не про політичну, а бюрократичну корупцію). У непотизмі та фаворитизмі на догоду «своїм» не вбачається порушення правил, які регламентують публічну сферу. Навпаки, у цьому вбачається гуманізм, «людське» обличчя чиновника, політика, який цінує прихильність близьких і завше готовий підтримати їх своїми зв'язками та впливом. Тобто у казахів відсутнє розуміння того, що у таких відносинах є замаскована корупційна компонента, що призводить до протиставлення інтересів учасників таких відносин з устремліннями інших членів спільноти. Т. Татубаєв вважає, що саме так виникла й зміцніла кланова культура зі взаємною порукою, котра є перешкодою для прогресивних змін³³⁶. Ця культура освячена традицією та є легітимною у масовій свідомості казахів. Тому й не сприймається за соціальний виклик, протиправну дію; застосування санкцій до тих, хто вдається до таких корупційних практик, навіть не припускається. Корумпованим групам казаського суспільства іманентно притаманно створювати умови для самовідтворення та запуску механізми гальмування модернізаційних процесів³³⁷.

Водночас не можна не відзначити певний, рекордний як для Казахстану, прогрес за останні роки: за період від 2015 до 2020 року зростання в Індексі сприйняття корупції відбулося на 10 пунктів, і поступ має щорічну динаміку. Цей результат уможливився з огляду на початок співпраці громадянського

³³⁶ Татубаєв Т. М. Национальные традиции, обычаи и правила противодействия «коррупционерам» в истории Республики Казахстан. С. 130.

³³⁷ Татубаєв Т. М. Коррупция в Казахстане: масштабы материального и морального вреда. С. 95.

суспільства, бізнес-спільнот і держави в частині запобігання та протидії корупції.

Попри те, що об'єктом нашого вивчення стали не усі, а лише три держави Центральної Азії, ми можемо констатувати надвисокий рівень корупції в усіх державах регіону, який зберігається за умов неоавторитаризму. Вважаємо, що розмах політичної корупції наразі є загрозливим для прогресивного розвитку усіх держав регіону Центральної Азії.

Розділ 14

Політична корупція як загроза національній безпеці Азербайджану та Вірменії

14

На відміну від Грузії інші держави Південного Кавказу – Азербайджан і Вірменія – демонструють у край тривожні тенденції у збереженні корупційних практик у політиці. Хоч і у Грузії, на відміну від побутової корупції, політична доволі виражена, але на тлі регіональних сусідів ця держава вигідно вирізняється.

Про значні проблеми корупційного характеру свідчать низькі позиції Азербайджану та Вірменії у різноманітних рейтингах, зокрема Індексі сприйняття корупції (табл. 6).

Таблиця 6
Індекс сприйняття корупції в Азербайджані та Вірменії

Держава	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Азербайджан	30	30	25	31	30	29	29	28	27
Вірменія	49	42	35	35	34	36	37	35	33

Спільним для двох обраних для аналізу країн – Азербайджану та Вірменії – є не лише регіональна належність, пострадянське минуле, а й те, що новітні політичні режими обох держав не відповідають стандартам демократії, хоч Вірменія останніми роками й демонструє певний поступ. Так, Freedom House визначає політичний режим Азербайджану як «консолідований авторитарний»³³⁸. Ю. Нісевич відносить режими обох держав

³³⁸ Nations in Transit 2016. Azerbaijan. URL: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/azerbaijan>

до неоавторитарних: режим Азербайджану визначає як «персоналістський династичний» (Г. Алієв, І. Алієв), а Вірменії – «корпоративний» (на чолі якого стоять політико-економічні групи)³³⁹. Попри напружені відносини між двома державами (проблема Нагірного Карабаху) ми вирішили об'єднати їх в аналізі з огляду на схожість проблем у площині політичної корупції.

Для усіх держав із неоавторитарними режимами характерний високий рівень політичної корупції (винятком є Сінгапур); корупція слугує основним механізмом функціонування такого режиму; вона набуває всеохопного характеру аж до корупційного «захоплення держави»³⁴⁰. Правлячі політико-економічні угруповання повністю приватизують публічну владу, використовують її можливості, адміністративний ресурс для досягнення своїх корупційних цілей. Добросовісна, транспарентна політична конкуренція витіснена монополізмом (партійним, персональним). Усі законодавчі новації декларативно пропагують антикорупційні цілі, всеохопну демократизацію, але насправді закладаються передумови для обмеження політичної конкуренції, можливості для легальної діяльності опозиції чи її ліквідації узагалі; створюються передумови для домінування певних політичних сил. В обох неоавторитарних державах відбуваються зловживання усіма видами адміністративного ресурсу публічної влади, політична корупція тісно переплітається з економічною. Зупинимось детальніше на кожній із двох держав.

АЗЕРБАЙДЖАН. Політична система залишається закритою та непрозорою. На думку азербайджанського дослідника Р. Мусабекова, корупція в Азербайджані має тотальний характер, уразивши усі сфери суспільного життя, а державна влада не тільки не бореться з корупцією, а й організовує її³⁴¹.

³³⁹ Нисневич Ю. Современный авторитаризм и коррупция. С. 116.

³⁴⁰ Нисневич Ю. Коррупция как фактор современной политики // Власть и политика: институциональные вызовы XXI века. Политическая наука: Ежегодник 2012. Москва: Российская политическая энциклопедия, 2012. С. 343.

³⁴¹ Мусабеков Р. Коррупция в Азербайджане. URL: <http://www.ca-c.org/journal/cac-07-2000/12.musabekov.shtml>

Ще у 2004 році за ініціативи Transparency Azerbaijan проведено масштабне опитування громадської думки на корупційну тематику. Вивчалось широке коло питань, які меншою мірою стосувалися власне політичної корупції, а концентрувалися на побутовій та адміністративній. Втім звернемо увагу: вже тоді основними причинами корупції в країні більшість респондентів назвали корумпованість владної верхівки, дефектність системи державного контролю та відсутність громадського контролю³⁴². Тобто причинами розквіту корупції визначена неефективність самої азербайджанської влади на тлі недостатнього спротиву суспільства.

Азербайджанський політолог Р. Юнус вважає, що «починаючи з 1996 року в Азербайджані реалізується операція «Престолоуспадкування» та запроваджується одновладдя»³⁴³. Як приклад, дослідник згадує імена сина нинішнього Президента Азербайджану І. Алієва – Г. Алієва-молодшого (депутата парламенту), а також дружини президента – М. Алієвої³⁴⁴ (призначена у лютому 2017 року на посаду першого віце-президента держави). Нинішній президент фактично «успадкував» владу від батька – Г. Алієва*, який керував країною з невеликою перервою майже тридцять років.

Дослідник О. Зотін звертає увагу, що І. Алієв контролює не лише політичну сферу країни, а й економічну³⁴⁵. Із прізвищами членів родини глави держави пов'язуються бізнес-інтереси.

³⁴² Оценка уровня коррупции в стране: исследование общественного мнения в Азербайджане. Баку: Трансперанси Азербайджан, 2004. С. 7.

³⁴³ Али-Заде Д. Власть и бизнес: как Алиевы реализуют в Азербайджане операцию «Престолонаследие». URL: <https://www.currenttime.tv/a/28329002.html>

³⁴⁴ Британський аналітик із проблем Кавказу Т. де Ваал вважає, що призначення М. Алієвої першим віце-президентом «поклало кінець будь-яким ілюзіям, що країна є виборною демократією, а не сімейною династією». Див.: Ваал Т. де. Назначение Алиевой вице-президентом положило конец всем иллюзиям в отношении Баку. URL: <http://www.yerkramas.org/article/117694/de-vaal-naznachenie-alievoj-vice-prezidentom-polozhilo-konec-vsem-illyuziyam-v-otnoshenii-baku>

* Г. Алієв фактично створив вертикаль влади, в рамках котрої особисто контролював кожне серйозне рішення. Його контроль часто характеризують як «тотальний».

³⁴⁵ Зотин А. Азербайджан: восточная сказка длиной в 30 лет. URL: <http://carnegie.ru/2017/03/24/ru-pub-68386>

Вони ставали предметом журналістських розслідувань і подальших переслідувань представників медіа. Розміри статків Алієвих різко контрастують із доходами пересічних громадян, які не є достатніми, зважаючи на нафтогазові доходи країни. Адже, як відомо, в азербайджанському секторі шельфу Каспійського моря є запаси нафти, на континентальній частині – нафти та газу; з кінця 1990-х років почався видобуток, доходи наповнювали державний бюджет.

Водночас у суспільстві виникали питання про справедливість розподілу національного багатства. Аналіз досвіду країн, які були у схожій ситуації (надмірна залежність економіки країни від експорту нафти), дав змогу американській дослідниці Ш. О'Лір зробити висновок, «що нерівномірний розподіл вигод від нафтової ренти дозволяє керівній еліті не удосконалювати систему державного управління з метою створення бази для процвітаючого суспільства», і «якщо Азербайджан продовжить рух цим шляхом, то очікування його населення можуть не справдитися»³⁴⁶. Тут контрастом Азербайджану може слугувати Норвегія, уряд якої вміло розпоряджається в ім'я суспільного блага доходами від видобутку нафти та газу.

У 2012 році Проект із розслідування корупції та організованої злочинності (Organized Crime and Corruption Reporting Project, OCCRP) назвав очільника Азербайджану І. Алієва «корупціонером року» з огляду на зібрані факти про те, що родина глави держави систематично упродовж багатьох років захоплювала частки прибуткових бізнесів. Звернемо увагу, що у відповідь на публікацію серії статей про приватні ділові інтереси сім'ї Президента Азербайджану І. Алієва в червні 2012 року парламент ухвалив правові норми, які дозволили азербайджанським компаніям не надавати інформацію, що стосується їх реєстрації, структури власності та акціонерів. Парламент також надав імунітет Президентові та його дружині від кримінального переслідування за дії, вчинені під час перебування на посаді³⁴⁷. Фінансова імперія І. Алієва зали-

³⁴⁶ Ваал Т. де. Азербайджан – что впереди? *Pro et Contra*. 2013. № 6 (61). С. 76–87.

³⁴⁷ Abbasov Sh. Azerbaijan: Parliament Throws Veil of Secrecy over Business Sector. URL: <http://www.eurasianet.org/node/65534>

шається непорушною попри те, що у 2015 році були опубліковані доповіді з описом способів, якими президентська родина експропріювала та розтратила національне багатство Азербайджану на свою користь³⁴⁸.

Із середини 2012 року влада використовувала низку неправдивих звинувачень задля притягнення до кримінальної відповідальності політичних активістів, які критикують уряд. Це стосується партійної верхівки (зокрема, таких опозиційних структур, як Партія рівності (Мусават), партія «Народний Фронт Азербайджану» та ін.), блогерів, активістів соціальних мереж Facebook і Twitter, які активізувалися в Азербайджані після початку «Арабської весни». Затримувані активісти відомі своєю критикою уряду через корупцію та порушення прав людини. Особливо вороже влада Азербайджану налаштована щодо невідконтрольних владі медіа. Міжнародні інституції неодноразово звертали увагу на сфабриковані звинувачення щодо журналістів, які призводили до судового переслідування, ув'язнення представників медіа, блогерів, правозахисників та інших критиків політики уряду. Серед останніх прикладів – засудження навесні 2017 року до двох років тюремного ув'язнення азербайджанського антикорупційного блогера М. Гусейнова³⁴⁹. В Азербайджані фіксуються випадки переслідування опозиційних медіа.

Британський дослідник проблем Кавказу Т. де Ваал акцентує на непрозорості політики Азербайджану³⁵⁰. В 2013 році І. Алієв втретє балотувався у президенти, ініціювавши задля цього референдум (за Конституцією Азербайджану обрання допускається не більше двох разів). Представники опозиції (а також ОБСЄ) стверджують, що їх кандидати стали жертвою фальсифікацій: результати виборів спотворені внаслідок обмеження свободи думки, зборів, що унеможливило рівні умови для усіх кандидатів на вищу державну посаду. Загалом

³⁴⁸ Safaraliyeva R. Azerbaijan: closing down civil society. URL: https://www.transparency.org/news/feature/azerbaijan_closing_down_civil_society

³⁴⁹ Azerbaijani Anticorruption Blogger Sentenced To Two Years In Prison. URL: <https://www.rferl.org/a/azerbaijan-blogger-sentenced-two-years-prison/28345204.html>

³⁵⁰ Ваал Т. де. Азербайджан – что впереди? С. 76–87.

опозиційні політичні сили мають нерівні умови з провладними, наприклад, не можуть отримати дозвіл на проведення мітингів у центрі Баку, мають обмежений доступ до ефірного часу на телебаченні, відбувалися арешти опозиціонерів і критично налаштованих до влади журналістів.

У доповідях організації Human Rights Watch останніх років констатовано наступ на демократію в Азербайджані: «Уряд докладає скоординованих зусиль задля обмеження політичної активності опозиції, карає тих, хто критикує його дії чи виступає з публічними обвинуваченнями у корупції, а також посилює контроль за неурядовими організаціями»³⁵¹. У доповіді Ради Європи щодо боротьби з корупцією по Азербайджану зазначено: «Незважаючи на серйозні зусилля, докладені з 2011 року для боротьби з корупцією в державному секторі нижчого рівня, мало що свідчить про її рішуче переслідування серед політичної еліти вищих ешелонів державної служби»³⁵²; експропріація державних ресурсів керівною елітою зберігається. У 2015–2017 роках виконавча влада Азербайджану здійснювала подальші агресивні кроки задля мінімізації критики та протестних настроїв, які розгорталися на тлі нестримної економічної кризи (зростання інфляції, скорочення видобутку та експорту енергоносіїв, дефіцит бюджету тощо).

У січні 2017 року в Азербайджані прийнято закон, який передбачив спрощення реєстрації неурядових організацій. Але це наразі не відновило свободу громадянського суспільства в країні, де майже усі незалежні громадські організації, медіа за кілька останніх років були вигнані за межі держави чи придушені. Підкреслимо, що в країні існує повна заборона на іноземні гранти. Така практика діє з 2012 року. Обмежувальні закони забороняють інституціям громадянського суспільства отримувати підтримку від міжнародних донорів. Це зумовило руйнування численних громадських ініціатив. А без активного

³⁵¹ Tightening the Screws Azerbaijan's Crackdown on Civil Society and Dissent. URL: <http://www.hrw.org/reports/2013/09/01/tightening-screws>

³⁵² Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report Azerbaijan, Council of Europe. URL: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV... \(2014\)2_Azerbaijan_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV... (2014)2_Azerbaijan_EN.pdf)

громадянського суспільства важко притягнути до відповідальності уряд, у тому числі за корупційні дії. І навіть Transparency Azerbaijan, підрозділ впливової міжнародної інституції Transparency International, у серпні 2017 року вимушено закрити два регіональних відділення та скоротив операції у столиці країни³⁵³. Це зумовлене несхваленням урядом розширення фінансування, позаяк воно надходить із-за кордону.

У червні 2017 року парламент Азербайджану знову висловився за перегляд (в напрямку жорсткішання) порядку фінансування партій і неурядових організацій з метою посилення звітності; раніше були внесені законодавчі новації для «запобігання фінансуванню терору»³⁵⁴. Влада Азербайджану акцентує на тому, що саме опозиційні політичні партії та низка неурядових організацій порушують вимоги фінансової прозорості; ці суб'єкти політики підозрюються у відкритті закордонних банківських рахунків, незаконному ввезенні у країну фінансових засобів³⁵⁵.

Ще у 2005 році було прийнято рішення про обов'язковість декларації доходів чиновників, але ця процедура не запроваджена досі. І. Алієв доручив уряду підготувати механізм декларування, але вже друге десятиліття прийнятий закон «Про декларування доходів державних чиновників» не має механізму реалізації. Це пояснюється відсутністю погодженої єдиної форми декларації про доходи, але насправді для громадськості очевидна причина такого зволікання: виражене небажання підзвітних категорій демонструвати свої статки та пояснювати їх появу³⁵⁶.

³⁵³ Safaraliyeva R. Azerbaijan: closing down civil society. URL: https://www.transparency.org/news/feature/azerbaijan_closing_down_civil_society

³⁵⁴ В Азербайджане пересмотрят правила финансирования партий и НПО. URL: <https://ru.sputnik.az/azerbaijan/20170613/410697616/azerbaija-parlament-peresmotrit-pravila-finansirovaniya-partiy-npo.html>

³⁵⁵ Бабаев Р. Генпрокурор Азербайджана обещает выявлять незаконные источники финансирования политических партий и НПО. URL: <http://interfax.az/view/705064>

³⁵⁶ Алекперова Дж. Декларация о доходах в Азербайджане «зависла»? URL: <http://ru.echo.az/?p=54670>

Відзначимо, що в опитуваннях громадської думки при оцінці перспектив боротьби з корупцією домінує скепсис: респонденти прогнозують, що кожна нова антикорупційна реформа завершиться лишень імітацією рішучих дій без прояву політичної волі керівництва держави. Водночас і громадянське суспільство Азербайджану особливою активністю не відзначається. Так, 28 жовтня 2017 року в Баку було проведено антикорупційний мітинг за участю лише близько 1 тис. осіб³⁵⁷. Масових антикорупційних протестів у країні не було.

Дослідники проблематики азербайджанської корупції роблять припущення: якщо корупція в державі дещо і скоротилася (як це декларує влада Азербайджану), то лише у незначних масштабах на рівні побутової корупції. Натомість топ-корупція, політична корупція залишаються незмінними. Випадки звільнення, притягнення до відповідальності за корупційні дії представників азербайджанського істеблшменту є одиничними. Серед нечисельних прикладів покарання корупціонерів, звільнення наприкінці 2015 року з посад за звинуваченнями у корупції экс-міністра національної безпеки Е. Махмудова, экс-міністра зв'язку А. Аббасова. Відзначимо, що звільнення високопосадовців є поодинокими.

За даними ОБСЄ, Азербайджан не проводить по-справжньому вільні та справедливі вибори, відповідні міжнародним стандартам. В основному організація констатує відсутність справедливої передвиборчої атмосфери (обмеження доступу кандидатів до медіа), втручання у процес виборів у день голосування³⁵⁸. Венеційська комісія неодноразово рекомендувала Азербайджану внести корективи до виборчого законодавства, але досягнутий за роки переговорів прогрес оцінено як незначний.

Формально Азербайджан декларує готовність до боротьби з різними формами корупції: ратифікував низку конвенцій (наприклад, Конвенцію ООН про боротьбу з корупцією),

³⁵⁷ Оппозиция в Азербайджане провела в Баку антикоррупционный митинг. URL: <https://telegraf.com.ua/rossiya-i-sng/3712588-oppozitsiya-v-azerbaydzhane-provela-v-baku-antikorrupsionnyiy-miting.html>

³⁵⁸ БДИПЧ ОБСЕ критикует выборы в Азербайджане. URL: <http://flnka.ru/digest-analytics/4237-bdipch-obse-kritikuet-vybory-v-azerbaydzhane.html>

приєднався до Групи країн по боротьбі з корупцією Ради Європи (ГРЕКО) тощо. Але, незважаючи на високий (з негативною конотацією) рейтинг Азербайджану в Індексі сприйняття корупції, кількість осіб, реально засуджених за корупційні дії за останні роки, незначна; судові переслідування по корупційних справах в основному велися щодо чиновників низького рангу. Водночас відзначимо, що за результатами 2017 року Transparency International підняв Азербайджан на одну сходинку в Індексі сприйняття корупції; це зумовлене насамперед усуненням частини проблем, які перешкождали підприємництву та зумовлювали корупційні практики. Такі реформи нещодавно вивели Азербайджан із групи країн, найбільше уражених корупцією. Водночас наш аналіз засвідчує ендемічний характер корупції у цій країні, глибоке укорінення патронажних мереж, укорінену культуру безкарності за злочини тощо. Уряд постійно бореться із джерелами незалежної інформації та переслідує журналістів за критичні щодо влади публікації. Суди виносять політично мотивовані рішення у справах проти правозахисників і журналістів; судова система перетворилася на інструмент покарання інакодумців³⁵⁹.

ВІРМЕНІЯ. Значно кращі позиції Індексі сприйняття корупції порівняно з Азербайджаном має Вірменія, позаяк спостерігається прогрес. Водночас корупція в цій країні є системною та становить загрозу національній безпеці та розвитку вірменської державності в цілому. На цьому наголосив і Ф. Фукуяма, який убачає одну з найбільших проблем Вірменії у державних інститутах, якості держави. Корупція та патронаж у Вірменії, на думку дослідника, становлять істотну небезпеку³⁶⁰. Для цієї держави характерний дефіцит прозорості діяльності уряду; корупція існує на усіх рівнях влади; обмежена незалежність судової влади; звужені можливості громадян щодо зміни влади.

³⁵⁹ Попазогло В. Південний Кавказ як регіон неформальної інституціоналізації політики. *Evropský politický a právní diskurz*. 2018. № 5 (1). S. 49–50.

³⁶⁰ «Армения, в отличие от Грузии, не может расширить связи с Европой». Отповідь Фрэнсиса Фукуямы. URL: <http://www.armenianreport.com/pubs/165222/>

Вірменський політолог, директор Інституту Кавказу О. Искандарян привертає увагу до ситуації, характерної для Вірменії: «В умовах крайньої мізерності природних ресурсів неминуче формується коаліція представників торгового та виробничого капіталів, регіональних князьків і держслужбовців»³⁶¹; «фактично на політичному полі діють не партії, а елітні групи, в першу чергу бізнес-групи, і законодавчі збори поступово стають полем для представництва економічних інтересів»³⁶². Аналітик Р. Гірагосян вважає саме корупцію головною перепорою для реформ і розвитку Вірменії³⁶³. Також він звертає увагу на «відсутність вільних і справедливих виборів як механізму мирних перетворень у Вірменії»³⁶⁴.

У країні діє Рада з боротьби з корупцією (це вже шоста антикорупційна структура в історії незалежної республіки) та Коаліція по боротьбі з корупцією. Персональний склад Ради при її створенні викликав великий резонанс, позаяк, на думку громадськості, окремі члени Ради самі далекі від «чистоти рук», тому така антикорупційна боротьба видається штучною. Критики, особливо вірменська блогосфера, навіть назвали новоутворену Раду «комітетом із розширення корупції».

Візуально боротьба з корупцією найбільш помітна за останні два роки у вірменській армії. Після воєнних дій у квітні 2016 року (так звана «чотириденна війна») розпочалася кампанія, яка показала розтрати державних коштів, виділених на безпеку держави. До цього часу корупція не сприймалася власне як загроза національній безпеці Вірменії, а як ледь не частина звичаєвого права. Останню тезу розвиває вірменський етнограф А. Тадевосян: причиною поширення корупції у Вірменії є менталітет; більшість залучених у корупційні ланцюжки не сприймають свої дії як злочинні, громадяни не виявляють готовності повідомляти про корупційні дії, якщо

³⁶¹ Искандарян А. Армения между автократией и полиархией. *Pro et Contra*. 2011. № 3–4. С. 19.

³⁶² Там само. С. 26.

³⁶³ Гирагосян Р. Армения: испытания, изменения и избранники. *EaP Think Bridge*. 2017. № 1. С. 7.

³⁶⁴ Там само.

стають дотичними до них; корупційні схеми сприймаються як найпростіший шлях до вирішення будь-яких питань.

На відміну від Азербайджану, у Вірменії запроваджена процедура декларування майна на доходи державних службовців³⁶⁵. Щороку заповнюється велика кількість таких декларацій, які не стають (вочевидь, в силу їх «ідеальності») предметом уваги компетентних органів, адже все майно записано на родичів, третіх осіб. Це дає привід «чорним жартам» у блогосфері щодо організації віртуальних зборів пожертв для матеріальної підтримки політиків³⁶⁶. Тому сам факт запровадження чи відсутності процедури декларування майна та доходів не є показником антикорупційного прогресу.

Останні парламентські вибори у Вірменії (квітень 2017 р.) викликали в контексті політичної корупції багато критики. ОБСЄ розкритикувала їх прозорість, заявивши про випадки підкупу голосів і втручання (купівля голосів, тиск на державних службовців і співробітників приватних компаній, тиск на виборців)³⁶⁷. Під час моніторингу цих виборів Антикорупційний центр Transparency International зафіксував випадки незвичних розподілів виборців за місцями проживання, коли дуже багато адрес візуалізувалися як велелюдні помешкання, де проживали по 10–15 виборців³⁶⁸. Водночас при проведенні цих виборів були запроваджені нові процедури, які мали антикорупційну мету, наприклад, уперше застосовано сканери для зняття відбитків пальців виборців, які прийшли на дільниці. Мотивація нововведення – запобігання корупційній практиці повторного голосування. Втім цей досвід був не надто вдалим через часту відмову техніки, яка не могла розпізнати виборця за його відбитками. Так, не було ідентифіковано навіть екс-

³⁶⁵ Попазогло В. Південний Кавказ як регіон неформальної інституціалізації політики. С. 52.

³⁶⁶ Декларації о доходах чиновников стали мишенню для критики. URL: <https://www.azatutyun.am/a/25357394.html>

³⁶⁷ International Election Observation Mission Page: 2 Republic of Armenia, Parliamentary Elections, 2 April 2017 Statement of Preliminary Findings and Conclusions. URL: <http://www.osce.org/office-for-democratic-institutions-and-human-rights/elections/armenia/309156?download=true>

³⁶⁸ Hoktanyan V. Electoral commissions worked at lightning speed. URL: <http://en.alplus.am/1258827.html>

президентів Вірменії С. Саргсяна, Л. Тер-Петросяна та ін. Правозахисники висловили підозри, що проблема зі сканерами могла бути частиною використаного на цих виборах адміністративного ресурсу.

Серед антикорупційних новацій, внесених до Виборчого кодексу в 2016 році напередодні парламентських виборів-2017, були: оперативне оприлюднення на сайті Центровиборчкому (<http://www.elections.am/>) списків усіх, хто проголосував; постійне відеофільмування на дільницях із онлайн-трансляцією; запровадження кримінального покарання від 2 до 5 років ув'язнення за голосування за іншого виборця тощо. Попри значну кількість новацій Антикорупційний центр Transparency International представив факти зловживання адміністративним ресурсом, підкупу виборців та інші порушення на цих виборах. Констатовано, що це відбувається через слабкість партійної системи, кволість (організаційну та фінансову) опозиції³⁶⁹.

Окремим питанням у площині політичної корупції є фінансування політичних партій. Вірменське законодавство передбачає надання державного фінансування політичним партіям. Його отримують лише ті партії, які набрали на останніх парламентських виборах не менше 3% голосів виборців.

Ще у 2006 році Венеційська комісія зробила висновок про заборону на фінансові внески політичним партіям з іноземних джерел. Законодавство Вірменії узгоджено з міжнародними стандартами, забороняючи партійне спонсорство іноземців. Водночас згадаємо великі розміри вірменської діаспори, яка майже втричі перевищує кількість вірмен, які проживають на батьківщині. На перший погляд, представники діаспори як іноземці вилучені з політичного процесу. Але конституційні поправки 2005 року дозволили подвійне громадянство. Особи з подвійним громадянством мають низку політичних прав, можуть бути рівноправними членами партії, матеріально підтримувати її. Така практика є нечастою в світі.

³⁶⁹ Октанян В. При слабой оппозиции трудно рассчитывать, что злоупотреблений не будет. URL: <http://golosarmenii.am/article/55413/varuzhan-oktanyan-pri-slaboj-oppozicii-trudno-rasschityvat-cto-zloupotreblenij-ne-budet>

Необхідною умовою забезпечення прозорості є вимога до партій оприлюднювати свою фінансову звітність, включно з інформацією про банківські займи, договори з фондами, об'єднаннями, пов'язаними з ними. Наразі у Виборчому кодексі містяться норми про звітування перед Контрольно-ревізійною службою на 10-й, 20-й дні після початку виборчої кампанії та за 3 дні до офіційного оголошення результатів виборів. Але видається, що цього механізму недостатньо: потрібен належний і незалежний контроль за фінансуванням передвиборчих кампаній, за фінансуванням партій силами незалежного органу, який здійснював би нагляд за такими фінансами, проводив розслідування і вирішував питання санкцій. На останньому акцентовано в Стамбульському плані дій із боротьби з корупцією (третьій раунд моніторингу)³⁷⁰.

Боротьба з політичною та іншими формами корупції у Вірменії проявляється у форматі законодавчих змін, інколи – гучних арештів (зазвичай у нижчих ешелонах влади), але у керівництва держави відсутня головна компонента антикорупційного успіху – політична воля, а також не здійснюється системна профілактика корупції, формування культури нетолерування корупційним діям. На часі створення незалежного антикорупційного органу, який виконуватиме слідчу, освітню, превентивну функції. Обговорення створення такого органу ведеться у Вірменії не один рік. У цілому населення не задоволене антикорупційною політикою влади: за результатами останнього з проведених Transparency International опитування (наприкінці 2016 р.), 65% респондентів вказали це³⁷¹.

Проблема корумпованості Вірменії полягає не у відсутності нормативно-правового підґрунтя для антикорупційної протидії, а в тому, що прийняті відповідно до міжнародних рекомендацій закони не виконуються. Це засвідчує відсутність

³⁷⁰ Антикоррупционные реформы в Армении. Третий раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. URL: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Armenia-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf>

³⁷¹ Октанян В. 65% опрошенных недовольны политикой властей Армении в борьбе против коррупции. URL: <http://www.armenianreport.com/pubs/143173/>

політичної волі еліти та навіть наявність у неї певної зацікавленості у збереженні корупційних механізмів.

Певні позитивні антикорупційні зміни, на перший погляд, могли бути зумовлені переходом у 2017 році країни до парламентської форми правління (збільшення повноважень уряду, обрання глави держави парламентом). Проте аналіз політичної ситуації уможливорює припущення, що конституційна реформа була спланована правлячою верхівкою задля подальшого збереження своєї влади, коли основні важелі управління державою передаються прем'єр-міністрові, яким мав стати колишній президент С. Саргсян. Цьому сценарію запобігли масові акції протесту в квітні 2018 року, ініційовані опозиційною фракцією парламенту «Елк», партіями «Громадянський договір», «Царукян», «Вірменський національний конгрес» та ін. Акції протесту практично від початку втратили мирний характер: застосування шумових гранат, сльозогінного газу, водомету, затримання протестувальників, і зокрема опозиційно налаштованих депутатів парламенту. Спроби силового придушення протестів свідчать про намір чинної на момент протестів влади впроваджувати неоавторитаризм, порушувати ті зобов'язання, які було взято після ратифікації лише за кілька днів до початку протестів Угоди про всеосяжне та розширене партнерство з ЄС. Незважаючи на початок протестів, правляча Республіканська партія Вірменії висунула на пост прем'єр-міністра С. Саргсяна, і 17 квітня його обрано прем'єр-міністром.

Револьюційні події у Вірменії навесні 2018 року можна розглядати як «кольорову» революцію, спробу пробудження громадянського суспільства в цій країні. Це перший серйозний політичний підйом від 2008 року, коли масові протести після президентських виборів призвели до загибелі протестувальників, після чого опозиція згорнула свої ініціативи. Акції протесту активно підтримує вірменська молодь, військові, представники великого бізнесу та ін. Лише через 10 днів протестів С. Саргсян подав у відставку. Втім це не зупинило протести: озвучено вимоги проведення позачергових парламентських виборів, усунення «партії влади», недопущення приходу на посаду прем'єр-міністра чергового представника правлячої Республіканської партії Вірменії.

Безумовно, масові акції громадянського протесту – це форма опору корупційному захопленню держави з боку «партії влади». Цю «оксамитову» революцію можна розглядати як істотний поступ уперед, зважаючи, що у Вірменії досі розташовані військові бази Росії, російські монополії володіють енергетикою та низкою галузей економіки тощо.

Однак завдяки курсу прем'єр-міністра Н. Пашиняна, який прийшов до влади після того, як довго працював у сфері антикорупційної журналістики, у Вірменії зроблено чимало кроків для формування антикорупційної інфраструктури. Саме завдяки ініціативам Н. Пашиняна та його кабінету вдалося домогтися доволі стрімкого зміцнення позицій Вірменії у Індексі сприйняття корупції. Після призначення Н. Пашиняна у травні 2018 року на посаду прем'єр-міністра Вірменії було розпочато глибокий аудит у питанні клану корумпованих чиновників, бізнесменів та олігархів колишнього президента С. Саргсяна. У 2018-2019 роках були зроблені конструктивні кроки: публічно розкриті зловживання високопосадовцями, серйозні кримінальні справи передано до суду. Втім очевидно, що деякі парламентарі, владні інституції, деякі олігархи залишаються перешкодою для кращого майбутнього Вірменії.

Від 2019 року уряд Вірменії залучає організації громадянського суспільства до розробки антикорупційних стратегій та планів з їх реалізації, у чому вбачаємо позитив. Водночас під сильним політичним тиском знаходяться спеціалізовані антикорупційні інституції. Процес прийняття на роботу державних службовців, а також прийняття рішень про їх призначення не є прозорим; не всі категорії державних службовців зобов'язані декларувати свої доходи та майно. Відсутній центральний реєстр бенефіціарної власності. На рівні політико-правової культури громадян є неготовність викривати корупційні кейси та схвалювати діяльність викривачів корупції. Загалом попри певний прогрес комплекс проблем, пов'язаних з корупцією та протидією їй, є дуже значним.

Відтак можемо констатувати, що політична корупція залишається проблемою і Азербайджану (більшою мірою), і Вірменії. Ця деструктивна практика використовується з метою

монополізації влади у цих державах шляхом: усунення політичних опонентів; імітації реального поділу влади; прийняття законів для легалізації владних зловживань; використання адміністративного ресурсу; фаворитизму; вибіркового правосуддя; тиску на громадянське суспільство тощо.

Політична корупція в Азербайджані та Вірменії широко сприймається як ендемічне і глибоко інституціалізоване явище, котре проникло в усі сфери суспільно-політичного життя за допомогою вкоріненої мережі політичного патронажу, тісно пов'язаної з політичною елітою. Для більшості населення обох держав характерне більшою (для Азербайджану) чи меншою (для Вірменії) мірою збереження патріархального типу політичної культури³⁷². Вони не настільки модернізувалися, щоб проігнорувати в ім'я демократичних цінностей кланові зв'язки. Викривальні матеріали антикорупційних організацій, представників медіа зазвичай завершуються максимум усуненням із посади високопосадовця-корупціонера, але не притягненням його до відповідальності. Можна констатувати збереження в населення культури корупційної толерації та водночас відсутність політичної волі до протидії корупційним практикам у керівництва цих держав. Громадянське суспільство в обох державах є несформованим і слабким (особливо в Азербайджані). У цьому вбачаємо головні причини відсутності прогресу обох держав у боротьбі з корупцією загалом і політичною корупцією зокрема. У Азербайджані ж не було такої мирної революції, як у Вірменії у 2018 році, й немає такого ініціатора антикорупційних перетворень, яким є Н. Пашинян.

Водночас вірменський громадянський рух протесту, який піднісся навесні 2018 року, потенційно може сприяти (у разі демократичного сценарію розвитку подій) подальшому антикорупційному очищенню країни, її загальній демократизації. Це буде кроком до поглиблення відмінностей між Вірменією та Азербайджаном в контексті оцінки увиразненості політичної корупції у цих державах Південного Кавказу.

³⁷² Попазогло В. Південний Кавказ як регіон неформальної інституціалізації політики. С. 49-52.

Розділ 15

Корупція як характеристика політичного ландшафту Російської Федерації

15

Як бачимо, для більшості держав пострадянського простору політична корупція перетворилася на чинник, який стримує демократичний поступ, перешкоджає транзиту цінностей правової держави. Російська Федерація є однією з держав, уражених системною корупцією. Її досягнення у протидії політичній корупції малопомітні; антикорупційні механізми у політиці наразі мають радше декларативний характер, а тому антидосвід цієї держави не може вивчатися під кутом зору можливої апробації на українському ґрунті. Втім у частині порівняльних політологічних розвідок видається важливим аналіз особливостей російського варіанту політичної корупції та механізму протидії їй.

Корупція стала основним механізмом функціонування російської влади; це автоматично відкидає другий варіант владного механізму – конкуренцію. За оцінками Transparency International, Росія знаходиться у зоні максимального корупційного ризику. Коливання її позицій в Індексі сприйняття корупції за період 2012–2020 років незначні, прогресивна динаміка відсутня: 2012 – 28, 2013 – 28, 2014 – 27, 2015 – 29, 2016 – 29, 2017 – 29, 2018 – 28, 2020 – 30 балів. Високий рівень корупції насамперед є свідченням нерозвиненості російського громадянського суспільства як сектора контролю щодо зловживань держави, політичних партій та інших акторів політики. Основними сферами політичної корупції Росії є

вибори до законодавчих і представницьких органів влади усіх рівнів, діяльність партій, лобізм.

Російські дослідники вельми критичні в оцінках політичної корупції у своїй державі. Д. Зарандія називає політичну корупцію «тіньовою владою Росії»³⁷³. Є. Корнілов констатує, що «корупція в Росії набула небачених розмірів»; країна «підійшла до межі, за якою втрачається керованість державними інститутами та починається їх руйнація, пришвидшеними темпами деградують економіка, соціальна сфера, а сама держава поступово перетворюється на недієздатне утворення, квазідержаву, котра не має стійких перспектив розвитку»³⁷⁴.

Такі реалістичні оцінки характеризують Російську Федерацію як типову недемократичну державу, яка лише декларує демократичні цінності. Погоджуємося з Ю. Нісневичем, який, визначаючи тип політичного режиму Російської Федерації, називає його «неоавторитарним», різновидом «корпоративного персоніфікованого» (В. Путін та його політичний наступник у 2008–2012 роках Д. Медведєв)³⁷⁵. Практично для усіх неоавторитарних держав (винятком, як ми уже зауважували, насамперед є Сінгапур) характерний високий рівень політичної корупції та наявність тієї чи іншої моделі неоавторитарного режиму – це узалежнені характеристики.

В умовах сучасної Росії політична корупція не лише дуже поширена, а й є однією з форм своєрідної інтеграції політичного простору, пов'язуючи бізнес із політиками, опозиціонерів – з урядами і т. ін. Відбулася інституціоналізація політичної корупції; це явище набуло системного характеру³⁷⁶. Фактично політична корупція в Росії постає як «негативний ефект

³⁷³ Зарандія Д. А. Политическая коррупция как форма теневой власти: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Ростов-на-Дону, 2017.

³⁷⁴ Корнілов Е. П. Политическая коррупция – фактор деградации государства. С. 5.

³⁷⁵ Нісневич Ю. Современный авторитаризм и коррупция. С. 116.

³⁷⁶ Коррупция в Российской Федерации: генезис, формы, технологии, противодействие / под. ред. Н. Н. Меньшениной. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2014. С. 89; Попазогло В. Роль неформальних деструктивних політичних інститутів у Білорусі та Росії: пошук спільностей і відмінностей. *Вісник Маріупольського державного університету*. Сер. Історія. Політологія. 2017. № 19. С. 285.

неформальної інституціоналізації»³⁷⁷. Д. Зарандія підкреслює, що «у сьогоdnішній Росії є суперечність у владі офіційних і тіньових інститутів, а також різноманітні міжінституціональні дихотомії. Органи державної влади формуються не лише законодавчо, формально, а й неформально, закрито. При цьому клієнтистські відносини пронизують обидві ці форми, тіньові структури виступають нерідко як провідні, такі, що визначають політичний вплив на усі структури політики, економіки тощо»³⁷⁸. Тіньові відносини проникають у легальну сферу політики, зростає вплив непрозорих процесів на державний менеджмент і весь політичний дизайн країни.

Політична корупція в Російській Федерації, на думку Е. Ідрісова³⁷⁹, охоплює непотизм і різні форми, способи привласнення суспільних і державних благ для особистого чи колективного використання. Політична корупція проявляється у зловживаннях ресурсами влади з боку політиків, які спричиняють цим шкоду інтересам суспільства та держави (відбувається своєрідна «приватизація влади»³⁸⁰). Інтереси політиків у недемократичній державі більшою чи меншою мірою йдуть всупереч інтересам виборців. Відповідно у них є велика спокуса використати управлінські ресурси у своїх персональних або корпоративних (партійних) інтересах. Прикладом може бути непрозорий позаконкурсний механізм кадрових призначень на високі державні посади за принципом непотизму, лояльності чи особистої відданості тощо. Головним чинником успішної або невдалої кар'єри російського чиновника виступають саме особисті зв'язки, які базуються на відданості та покровительстві. Відповідно вони сприймаються російським істеблїшментом за норму.

³⁷⁷ Гельман В. Я. «Подрывные» институты и неформальное управление в современной России. С. 7.

³⁷⁸ Зарандия Д. А. Цит. праця. С. 7.

³⁷⁹ Идрисов Э. З. К вопросу о перспективных исследованиях политической коррупции в России. *Теория и практика общественного развития*. 2013. № 2. С. 167.

³⁸⁰ Попазогло В. Роль неформальных деструктивных политических институтов в Беларуси та Росії: пошук спільностей і відмінностей. С. 286.

Абсолютно слушним є висновок про злиття органів влади та власності (точніше, великого капіталу) як причини політичної корупції³⁸¹. Патримоніалізм російської системи державного управління є істотною перешкодою формування правового політичного режиму³⁸². Патримоніалізм сучасної російської держави сприяє невіддільності влади від власності³⁸³.

Політична корупція в Російській Федерації має низку характеристик: 1) фактичне спотворення механізму виборчого процесу шляхом фальсифікації результатів виборів, яке має за мету утримання (узурпацію) влади та незмінність політичної системи держави; 2) утворення та розвиток особливих фінансово-політичних груп, які концентрують великі ресурси й усередині яких у вузькому колі приймаються стратегічні державні рішення без винесення на ширше обговорення; 3) відсутність реальної політичної конкуренції; 4) формування органів виконавчої влади не за професійною ознакою, а за особистою відданістю керівництву; 5) державна підтримка (фінансова, інформаційна та ін.) лише однієї політичної сили («партії влади») тощо. Чи не найнебезпечнішим у російській політичній корупції є те, що вона уразила судову та правоохоронну системи.

Недосконалість партійної та політичної систем Росії, відсутність повноцінних партій, які реально б виражали інтереси певних соціальних груп, зумовили те, що російські партії почали розвиватися у двох напрямках: або представляють інтереси виконавчої вертикалі, або перетворюються на бізнес-проекти із залученням фінансів шляхом отримання підтримки від влади в обмін на голоси при розгляді певного законопроекту.

Серйозною проблемою в царині політичної корупції в Росії залишається нецивілізований лобізм. Звичайно, відкритий шантаж і погрози застосовуються нечасто, але практикується низка форматів взаємного обміну за лобістські послуги (матеріальні та нематеріальні блага): фінансова винагорода,

³⁸¹ Римский В. Универсальные коррупционные нормы взаимодействия в российской политике. С. 108.

³⁸² Там же. С. 107.

³⁸³ Римский В. Бюрократия, клиентелизм и коррупция. *Общественные науки и современность*. 2004. № 6. С. 73.

обіцянка голосів на виборах, організація зустрічей із виборцями, підтримка ініціатив політика тощо. Корупційна компонента російського політичного процесу стала виражатися у лобюванні одних законопроектів і гальмуванні інших в інтересах певних фінансово-промислових груп, які фінансують партії, економічно стимулюють діяльність депутатів, спроможних вплинути на рішення нормотворчих органів.

Численні антикорупційні норми російського законодавства мають популістський, декларативний характер і не створюють ефективних механізмів політичної підзвітності. Наприклад, такою є російська система декларування доходів, яка є формальною процедурою, а не інструментом антикорупційної протидії³⁸⁴. Адже відсутня перевірка на індикатори корупції, наприклад, відповідність доходів і витрат підзвітного; не усі суб'єкти громадського контролю (наприклад, громадяни, ЗМІ, НДО) можуть подавати запити для проведення перевірки декларації. Водночас потреба упорядкування цього механізму очевидна, адже великою проблемою залишається володіння представниками російського істеблішменту значними об'єктами власності. Ці об'єкти є предметом уваги Фонду боротьби з корупцією О. Навального. Але проблемою таких розслідувань є те, що справжнього власника активів практично неможливо простежити. Одне із найрезонансніших розслідувань 2017 року стосується прем'єр-міністра Д. Медведєва (<https://dimon.navalny.com/#intro>); влада відкинула обвинувачення, звинувативши О. Навального у початку агресивної електоральної президентської кампанії-2018 (опозиціонер позбавлений 08.02.2017 р. пасивного виборчого права у зв'язку із судимістю).

За дев'ять років, поки існував Фонд боротьби з корупцією Олексія Навального (призупинив функціонування³⁸⁵) істотно

³⁸⁴ Наронская А. Г. Политическая коррупция: институциональный аспект. *Известия Уральского федерального университета*. Сер. Общественные науки. 2017. № 1 (161). Т. 12. С. 71.

³⁸⁵ Організація «Фонд боротьби з корупцією», заснована опозиціонером Олексієм Навальним, була визнана «іноземним агентом», і вимушено припинила існування як юридична особа. Згідно з даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб на сайті Федеральної податкової служби, Фонд ліквідований 31.08.2021 р.

сприяв розкриттю корупції в Росії. Було створено десятки детальних відеорозслідувань про олігархів, державних чиновників, керівників державних компаній, їхніх друзів та родичів. Ймовірне отруєння О. Навального (20.08.2020 р.) пов'язують саме з його антикорупційною діяльністю.

У Росії чітко проявляється такий різновид політичної корупції, як електоральна. Схоже, що вибори організовуються не для ротації, а для «узурпації влади правлячою елітою та концентрації теперішнього політичного курсу»³⁸⁶. Російський політолог Ю. Нісневич вказує на типові прояви цього виду корупції: створення переваг представникам керівних політичних сил і груп, придушення політичних конкурентів, спотворення вільного волевиявлення громадян шляхом протиправного використання у виборчому процесі державних структур, їх посадовців і ресурсів³⁸⁷. Ще за результатами російських парламентських і президентських виборів 2003–2004 років відбулася своєрідна приватизація влади управлінською номенклатурою. Це уможливило перехід до наступного етапу формування владної вертикалі, коли номенклатурно-олігархічні клани здійснили корупційне «захоплення влади». У наступному виборчому циклі 2007–2008 років партія «Єдина Росія» та кандидат на посаду глави держави від правлячої номенклатури завдяки корупційним діям повністю придушили конкуренцію та «перетворили парламентські та президентські вибори на адміністративно керовані заходи з плебісцитарної легітимації правлячого політичного режиму»³⁸⁸.

Для російського електорального процесу характерні порушення процесуального порядку, купівля голосів виборців, незаконне фінансування виборчих кампаній, інформаційне

³⁸⁶ Корнилов Е. П. Политическая коррупция – фактор деградации государства. *Обозреватель-Observer*. 2012. № 9. С. 6.

³⁸⁷ Нісневич Ю. Технологизация политических процессов в условиях глобализации: теория, опыт, перспективы // Политическая коррупция: определение, формы проявления, механизм и ресурсы / под ред. В. Камышева, О. Гришина. Москва: Федерация мира и согласия, 2012. С. 193–201.

³⁸⁸ Нісневич Ю. Электоральная коррупция в России: политико-правовой анализ федеральных избирательных кампаний в 2003–2012 годах. Москва: Фонд «Либеральная Миссия», 2014. С. 190.

забезпечення виборів організаціями та ЗМІ з певною мотивацією; підкуп осіб, покликаних забезпечувати відкритість і гласність виборчого процесу тощо. Зрештою, є ціна за місце в списку тієї чи іншої політичної партії.

Типовими проявами електоральної корупції у Росії є: 1) обмеження або відмова у реєстрації кандидатів із мотивів «недійсних» зібраних підписів, невірні заповнених підписних листів тощо. Спектр таких заходів доходить аж до заборони політичної партії в інтересах правлячого режиму. Наприклад, у 2007 році позбавили реєстрації Республіканську партію Росії; у 2011 році Європейський суд з прав людини визнав це рішення незаконним, після чого російська влада була вимушена повернути (2012) партії державну реєстрацію; 2) зняття виборчими комісіями з виборів опозиційних кандидатів, наприклад, за звинуваченнями в порушенні правил передвиборчої агітації; 3) блокування критично налаштованих до влади медіа, що призводить до нерівних умов кандидатів у використанні можливостей для агітації. Посягання на незалежність медіа може здійснюватися у форматах зміни власника, заміни головного редактора, накладення різноманітних штрафів тощо; 4) підкуп голосів виборців, у тому числі коштом державного бюджету, шантаж певних груп виборців, організація за винагороду виборчих «каруселей», надання послуг чи реалізація товарів за заниженими цінами; 5) залякування, переслідування, перешкоджання діяльності, арешти політичних опонентів, порушення кримінальних справ щодо неугодних кандидатів; 6) незаконне фінансування виборчих кампаній тощо.

Проявом політичної корупції є те, що «Єдина Росія» як «партія влади» отримує значно вищу, аніж інші фінансовані державою партії, опосередковану та пряму державну підтримку. Це не передбачено законодавством про політичні партії, підриває довіру до партійної та електоральної систем. Змінити ситуацію може міцний союз опозиційних партій і громадянського суспільства, які публічною антикорупційною активністю можуть якщо не зупинити, то принаймні знизити рівень зловживань високопосадовців, які створюють преференції для однієї партії.

Експерти Transparency International–Росія у своїх звітах³⁸⁹ доводять наявність прихованого державного фінансування політичної партії «Єдина Росія» через надання великих державних контрактів компаніям – донорам партії в обмін на подальшу підтримку партії та її кандидатів. Серед таких донорів концерн «Монарх», «Томська домобудівна компанія», «Еко-Лайн» та інші, які спонсорували «Єдину Росію» у розмірі від 10 млн руб. кожна. Це свідчить про те, що у Росії фактично склалася партійна монополія на отримання підтримки донорів, які працюють із державними замовленнями як на регіональному, так і на федеральному рівнях. Отримання державних контрактів великими донорами «Єдиної Росії» може напряду пов'язуватися з їх готовністю фінансово підтримувати «партію влади» та її кандидатів. Ці великі провладні донори зазвичай отримують додаткові преференції корупційного характеру – вони стають фактично монополістами на ринку державних послуг у своїх галузях. Окрім цього, очільники компаній-спонсорів зазвичай є депутатами різних рівнів, працюють у комітетах і комісіях, які здійснюють безпосередній вплив на «правила гри» у царині своїх бізнес-інтересів. Вони використовують своє становище для прийняття норм, котрі впливатимуть на дохідність компаній, якими вони управляють. А норми про конфлікт інтересів у Росії настільки розмиті, що не дозволяють чітко виявити наявність конфлікту інтересів у таких депутатів-підприємців.

У ході кожних виборів до Державної Думи Російської Федерації, а також виборів інших владних інститутів фіксується (некомерційною організацією «Голос», Transparency International–Росія та ін.) багато зловживань корупційного характеру³⁹⁰. Оприлюднювана в обов'язковому порядку інформація не була достатньою, щоб виявити, хто ж підтримує певного кандидата, партію (на цьому виді виборів застосовується змішана виборча система): вона доносилася

³⁸⁹ Как зарабатывают на госконтрактах крупнейшие доноры политических партий. URL: <https://transparency.org.ru/special/donory/>

³⁹⁰ Андрейчук С. Избирательная кампания на выборах в Госдуму-2016 финансировалась непрозрачно и с использованием теневых схем: аналитический доклад. Москва: Transparency International – Россия, 2016. 20 с.

регіональними, окружними виборчими комісіями несвоєчасно, фрагментарно або взагалі є закритою для громадян. На розкриття таких електоральних корупційних кейсів й спрямована діяльність продемократичних недержавних акторів.

Головною проблемою в забезпеченні прозорості пожертв є використання некомерційних організацій для фінансування кандидатів, адже НДО не розкривають своїх донорів перед громадськістю, тому походження фінансових ресурсів залишається утаємниченим. Єдиним видом НДО, які не можуть фінансово долучатися до виборчого процесу, є благодійні організації-«іноземні агенти». Для прикладу: одним із потужних донорів кандидатів від «Єдиної Росії» є некомерційна організація «Фонд майбутніх поколінь», різноманітні регіональні фонди (наприклад, Башкортостанський фонд регіонального співробітництва та розвитку, Краснодарський фонд регіонального співробітництва, Санкт-Петербурзький фонд розвитку та ін.). Підтримка НДО зафіксована не лише щодо «Єдиної Росії», а й інших партій («Справедлива Росія», «Яблуко», «Партія Росту» та ін.), але «партія влади» та її кандидати-мажоритарники лідирують у розмірах фінансової підтримки.

Саме тому Російській Федерації, якщо вона претендує на сприйняття в світі своєї політики як транспарентної, необхідно законодавчо унормувати обов'язок суб'єктів виборчого процесу розкривати інформацію від усіх спонсорів, які внесли пожертви від 25 тис. руб. Фінансові документи усіх кандидатів мають оприлюднюватися відповідно до єдиної форми представлення, що допомогло б уникати інформаційних прогалин. Некомерційні організації, які спонсорують партії, мають у такому випадку звітувати перед суспільством про власних донорів.

Звернемо увагу, що іноземцям заборонено фінансувати виборчі кампанії у Росії. Раніше таких випадків попри заборону було чимало. Зокрема, Transparency International-Росія фіксувала випадки³⁹¹, коли, наприклад, партію «Єдина Росія» спонсорували структури, власниками яких є офшорні компанії (найчастіше кіпрські). Дуже часто неможливо встановити, хто ж насправді пожертвував кошти.

³⁹¹ Андрейчук С. Цит. праця. С. 6.

Схоже, що електоральна корупція у Росії вступила в таку фазу, що навіть застосовувати політичні технології (наприклад, організувати передвиборчу агітацію тощо) неможливо, перебуваючи поза корупційними схемами³⁹²; політичні технології та корупційні схеми стають невіддільними. Системне спотворення конкуренції у політичному просторі Росії зумовило порушення стандартів чесних, демократичних виборів.

Використання адміністративного ресурсу, включно із залученням бюджетних коштів в інтересах конкретних політичних сил, є чи не головною корупційною проблемою виборчої системи Росії. Порушуючи норми законодавства, посадовці, цілі державні інститути підтримують політичні партії та кандидатів. Як зауважено у дослідженні Transparency International–Росія, державні органи й органи місцевого самоврядування закуповують послуги політтехнологів, які потім проводять закриті соціологічні опитування, розробляють стратегію і тактику інформаційних кампаній, контент для їх наповнення, організують публічні слухання, працюють із лідерами громадської думки, протестними групами тощо. Усі це здійснюється коштом платників податків без будь-якого звіту перед ними³⁹³. Фактично органи влади та органи місцевого самоврядування на постійній основі надають не передбачену законом опосередковану матеріальну підтримку конкретним політичним партіям і кандидатам.

Відповідно до ст. 34 Федерального закону Російської Федерації «Про політичні партії» (2001) контроль за фінансуванням політичних партій покладається на систему виборчих комісій. Але останні належно не виконують цю функцію, адже не наділені відповідними компетенціями та повноваженнями для цього. Виявлення тіньового фінансування потребує не лише знання законодавства про вибори, а насамперед постійного

³⁹² Кагарлицкий Б. «Штормовое предупреждение». Коррупция в российских политических партиях (анализ, технологии, последствия). Москва: Институт проблем глобализации, 2006.

³⁹³ Андрейчук С., Хомайко Л. Кривое зеркало: административный ресурс и бюджетные деньги в московской политике. Барнаул: Центр Transparency International – Россия, 2017. С. 26.

аудиту державних витрат, діяльності високопосадовців, моніторингу фінансових потоків, у тому числі тіншових.

Для ефективної боротьби з адміністративним ресурсом і тіншовим фінансуванням (у тому числі державним) необхідна політична воля, а також наявність сильного суспільного запиту, який зобов'язав би владу узгоджувати свої дії з нормами законодавства. Наразі можна спостерігати відсутність як першої, так і другої складових антикорупційного процесу. Група Ради Європи проти корупції (ГРЕКО) в звітах щодо Росії висловлювала рекомендації в частині криміналізації корупції та забезпечення прозорості фінансування політичних партій. Зокрема, у звіті ГРЕКО за 2016 рік констатовано, що Росія вживає недостатньо заходів для того, щоб забезпечувати прозоре фінансування політичних партій, не зміцнюється незалежність виборчих комісій³⁹⁴. У звіті ГРЕКО 2020 року відзначено практичну відсутність прогресу Росії у запобіганні та протидії корупції, ігнорування абсолютної більшості озвучених конструктивних рекомендацій.

Російській владі необхідно приділяти реальну, а не популістськи декларовану увагу до запобігання адміністративному ресурсу та тіншовому бюджетному фінансуванню. Вочевидь для цього потрібен щонайменше перегляд функцій і повноважень виборчих комісій, відділення функцій організації виборів від функцій фінансового контролю. Видається, що функції фінансового контролю взагалі доречно передати окремим органам фінансового аудиту, позаяк накопичений успішний зарубіжний досвід організації такої моделі фінансового контролю.

Одним із небагатьох масштабних громадських проєктів, спрямованих на протидію різним видам російської корупції, є краудфандинговий проєкт «РосПил» (<http://rospil.info/>) уже згадуваного опозиціонера О. Навального. Стартувавши з

³⁹⁴ Второй отчет ГРЕКО о выполнении рекомендаций Российской Федерации. (Криминализация. Прозрачность финансирования партий). URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/international-cooperation/greco/greco2016.pdf>

* Альтернативою кримінальній відповідальності за володіння майном, походження якого офіційна особа пояснити не може, у Росії є вилучення сумнівного майна. Але насправді випадки застосування цієї санкції є одиничними, що визнано навіть на рівні глави держави.

моніторингу зловживань у сфері державних закупівель, він охопив низку компаній. Антикоруptionна кампанія #20 (<https://20.navalny.com/>) містила вимогу ратифікації ст. 20 Конвенції ООН проти корупції (2003)*, яка передбачає запровадження покарання за незаконне збагачення: чиновник притягається до кримінальної відповідальності, якщо вартість його активів не виправдано перевищує його офіційні доходи. Фонд вважає, що тільки громадським тиском можна змусити владу прийняти незручні для неї контролюючі норми: збирати підписи, пікетувати, публікувати результати розслідувань, публічно ставити запитання³⁹⁵.

Також відзначимо антикорупційне спрямування контенту сайту «Чорний блокнот» (<http://blackbook.wiki/>). До «блокнота» станом на кінець 2021 року було внесено 745 осіб, які з політичних мотивів приймають антизаконні рішення (судді, прокурори, члени виборчих комісій та ін.) з описом конкретних епізодів.

Також серед недержавних антикорупційних ініціатив відзначимо проєкт «Декларатор» (<http://declarator.org/>), який здійснюється зусиллями Transparency International–Росія. Станом на кінець 2021 року опрацьовано понад 3,8 млн декларацій. Причинами організації такого проєкту є те, що часто декларації, оприлюднювані на відповідних відомчих сайтах, швидко «зникають», відсутній єдиний формат для публікації декларацій, що ускладнює роботу з ними. Цим створюється простий інструмент для медіа та громадських активістів, які контролюють співвідношення доходів і витрат підзвітних осіб.

Зауважимо, що у Росії будь-які антикорупційні розслідування агресивно сприймаються державою, в той час як у демократичних державах антикорупційні інституції є партнерами влади у розбудові правової державності. Найбільш резонансними є спроба переслідування, посягання на життя та здоров'я О. Навального. Також особливу позицію держава зайняла щодо Transparency International–Росія:

³⁹⁵ Голка В. С. Громадсько-політичний краудсорсинг і краудфандинг як новітні форми політичного активізму: автореф. дис. ... канд. політ. наук. Одеса, 2016. С. 154.

прокуратура зобов'язала організацію зареєструватися у статусі «іноземного агента» (ще у 2015 році організація включена до такого реєстру, і всі судові апеляції, аби змінити свій статус, були програні). Організація розглядає це рівнозначним підозрі її у шпигунстві, у той час як свою місію вбачає у боротьбі з корупцією з використанням неполітичних, непартійних інструментів.

Загалом Росія є прикладом деформованої держави, в якій конкуренцію успішно витіснила корупція. Остання є двигуном усіх політичних, економічних та інших процесів. Влада є «захопленою», її ротація практично не відбувається, «правлячі політико-економічні угруповання повністю приватизують публічну владу, використовують її владно-примусові повноваження й адміністративні ресурси для досягнення своїх корисливих цілей»³⁹⁶. Прагнення зберегтися при владі за будь-яку ціну неминуче зумовлює придушення політичної конкуренції та її заміщення політичною корупцією. Метою приходу до влади ставляться не найвищі громадянські цінності, а намір використати потенціал країни у власних інтересах та свого оточення.

В умовах збереження традиційних духовних цінностей і преференцій навіть мінімізація обсягів політичної корупції не видається можливою: домінує правовий нігілізм. Корупція стала системотворчим чинником російської політичної системи. Вона інфікувала та zdeформувала усі гілки російської влади, принципово змінюючи зміст і характер діяльності усіх суб'єктів політики. Масштаби, специфіка та динаміка політичної корупції у Росії є наслідком низки проблем у розвитку цієї держави (політичних, економічних, соціокультурних та ін.). Корупційні відносини у політиці за останні роки не скорочуються, а поглиблюються, набувають нових форм, які стримують розвиток держави, є викликом національній безпеці, репутаційною загрозою.

Чи не найважливіша причина політичної корупції у Російській Федерації вбачається у низькому рівні участі

³⁹⁶ Нисневич Ю. Современный авторитаризм и коррупция. *Мировая экономика и международные отношения*. 2017. №. 61. Т. 1. С. 111.

громадян у контролі за державою. Реальні можливості громадян впливати на ще слабкі інститути (партії, групи інтересів, групи тиску), а також бажання набути ці можливості не є цінністю політичної культури росіян. Тому можна говорити про ще несформовані механізми впливу громадянського суспільства на державу та констатувати наявність в останній як системної корупції, так і відсутність послідовної боротьби з нею. Попри постійні антикорупційні нововведення рівень зловживань у політиці залишається аномально високим. Численні правові норми, покликані обмежити політичну корупцію, мають декларативний характер і не створюють ефективних механізмів політичної підзвітності.

Розділ 16

Політична корупція в Україні: основні прояви та методи протидії

16 В Україні термін «політична корупція» увійшов до політичного лексикону в 2006–2009 роках. Політична корупція в Україні упродовж усіх років незалежності була більшою чи меншою мірою атрибутом діяльності політичних акторів; вона охопила всі гілки та інститути державної влади, органи місцевого самоврядування. Таке протиправне явище, безумовно, є перепорою для демократичної еволюції нашої державності. «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 фінансово-промислових груп та структур тіньової економіки, які мають достатні ресурси для тіньового фінансування політики і такого ж впливу на владу»³⁹⁷.

На найвищому державному рівні звинувачення в політичній корупції вперше висловлені у 2007 році главою держави В. Ющенком у зверненні до Верховної Ради України п'ятого скликання: «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

³⁹⁷ Прес-конференція Президента України В. Ющенка «Відповідальність. Законність. Вибір народу». URL: <http://www.president.gov.ua>

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»³⁹⁸.

Уже три десятиліття незалежної України політики та державні діячі усіяко убезпечуються від політичної відповідальності. До Революції Гідності канали впливу громадян на владу були практично заблоковані. Система виборів до парламенту та більшості органів місцевого самоврядування не дозволяла виборцю впливати на їх персональний склад. Практично неможливо було реалізувати право громадян на організацію та проведення референдумів, так само, як і здійснити процедуру імпичменту глави держави чи притягнути народного депутата до кримінальної відповідальності. Уразливими до політичної корупції були суди та правоохоронні органи, які мали б, навпаки, виконувати завдання протидії політичній корупції. Значна кількість проблем збереглася досі та набула нових обрисів.

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, лобіювання тощо.

Безумовним кроком України вперед є 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», 2015). Такий нормативно-правовий

³⁹⁸ Там само.

механізм покликаний нівелювати вплив олігархічних груп на формування партійних списків, коли залежність політичних партій від приватних інвесторів перетворювала ці партії, за слушним означенням С. Кустової³⁹⁹, на «античні клієнти», які обслуговують інтереси спонсора. Так, право на державне фінансування мають партії, які на останніх парламентських виборах отримали не менше 2%* голосів виборців від загальної кількості голосів виборців, поданих за всі виборчі списки кандидатів у народні депутати України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі (ст. 173 Закону України «Про політичні партії в Україні»). Визначений в Україні розмір державного фінансування партій становить 0,02% мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, що передуює року виділення коштів державного бюджету, помноженого на загальну кількість виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на останніх чергових або позачергових парламентських виборах (ст. 172 Закону України «Про політичні партії в Україні»). Державна підтримка полягає й у праві політичних партій на відшкодування витрат на передвиборчу агітацію на парламентських виборах за умови подолання прохідного бар'єра (ст. 174 Закону України «Про політичні партії в Україні»). Контрольним механізмом є встановлення державного контролю Рахунковою палатою та Національним агентством з питань запобігання корупції за законністю та цільовим використанням партіями коштів державного бюджету.

³⁹⁹ 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. 106.

* У європейських державах цей відсоток коливається в межах 1–2,5. Діють Єдині правила проти корупції у сфері фінансування політичних партій і виборчих кампаній, затверджені Рекомендацією 2003 (4), Комітету Міністрів Ради Європи, державам-членам Ради Європи запропоновано законодавчо визначати внесок на користь партії як «усвідомлену дію, спрямовану на надання партії економічної та іншої переваги». У 2003 р. в Україні вже робилася спроба запровадження державного фінансування партій, але рішенням (2007 р.) Конституційного Суду України це нововведення було визнано неконституційним, чим було простимульовано партії до залучення тіньових коштів.

Одночасно із закріпленням державної підтримки унормовано й запровадження 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).

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 внесення таких змін охопило лише окремі корупційні прояви у політиці. Навіть у межах партій, яким приділено найбільше уваги, залишилося багато корупційних пасток.

Таким чином, провідні українські партії, котрі здебільшого є проектами власників великого капіталу, з 2016 року змушені враховувати нові вимоги антикорупційного законодавства. Внутрішній спротив цьому був помітний уже при обговоренні можливих законодавчих змін: тоді чинилася протидія появи

цього антикорупційного механізму – представниками чотирьох парламентських фракцій пропонувалися альтернативні законопроекти.

На жаль, більшість українців не знають про запровадження державного фінансування партій; вочевидь, проблема лежить у площині недостатньої інформаційної кампанії щодо нововведень. Обізнана ж частина громадськості засвідчує, що головна причина нестачі підтримки ідеї державного фінансування – недовіра до політичних партій. Основна маса українців переконані: діяльність вітчизняних політичних партій не відповідає демократичним стандартам, позаяк вони обстоюють не інтереси людей, а інтереси їхніх лідерів та фінансово-промислових груп. Як наслідок, домінує думка, що фінансуватися ці об'єднання громадян мають коштом членів і прихильників-спонсорів партій.

Перший звітний для партій рік (2016 р.) виявив тривожну тенденцію: із 352 зареєстрованих партій понад 100 не прозвітували, а серед тих, які зробили це, понад 75% подали так звані «нульові» звіти. Можна припустити, що причиною є несуттєві за розміром санкції для порушників за неподання звіту, тому актуалізується питання перегляду цих санкцій, аби стимулювати політичні партії дотримуватися вимог законодавства щодо фінансової звітності. Неактивність політичних партій унеможливорює протоколювання порушення законодавчих вимог щодо фінансової звітності – необхідна присутність представника політичної партії. Видається у цій ситуації за доцільне запровадження градації санкцій за неподання фінансової звітності аж до можливості анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії.

Центром політичних студій та аналітики «Ейдос» за участі партнерів по Коаліції «Гроші партій під контролем» та за підтримки Фонду Ф. Наумана наприкінці 2016 року було проведено анкетування політичних партій, які отримали право на державне фінансування, а також контролюючих органів (Національне агентство з питань запобігання корупції та Рахункова палата України). При ознайомленні з підсумковими матеріалами опитування найбільший інтерес для нас становили навіть не результати опитування, а аналіз тих труднощів,

перепон, з якими стикнулися інтерв'юери, намагаючись опитати центральні та регіональні осередки шести парламентських політичних партій. Перебіг дослідження показав, що частина партій-респондентів, які ставлять антикорупційні гасла у центр своїх передвиборчих програм, відмовилися від анкетування, коли питання торкнулися партійних кас. Це свідчить про закритість і небажання значної частини українських партій впливати на вироблення полісу.

Можемо констатувати: 1) 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; 2) уже за короткий час дії нововведень зафіксовані спроби нівелювання, невиконання норм антикорупційного законодавства партіями, адже в Україні склалася стійка непрозора система фінансування політичних партій і виборчих кампаній, коли більшість доходів і видатків партій йшли «чорною готівкою». У результаті цього більшість партій та їх кандидатів стали залежними не від виборців, а від олігархів.

Видаються нагальними такі реформи. По-перше. Запровадження пропорційної системи з відкритими списками на зміну змішаній системі з корупційною мажоритарною компонентою. Мажоритарна складова критикувалася не лише вітчизняними політичними акторами, громадськими, дослідницькими інституціями, а й Венеційською комісією, ОБСЄ/БДПЛ та ін. Вибори з використанням мажоритарної системи показали великий спектр корупційних зловживань (адміністративний ресурс, підкуп виборців тощо).

У цьому контексті велике значення має прийняття 9 грудня 2019 року Виборчого кодексу України (набув чинності 1 січня 2020 року). Цей довгоочікуваний нормативно-правовий акт унормовує виборчий процес на всіх рівнях та, головне, закріпив відхід від мажоритарної виборчої системи на кількох видах виборах. Мажоритарна система абсолютної більшості використовується на таких виборах, як президентські та вибори міських голів із кількістю виборців 75 тисяч і більше. Мажоритарна виборча система відносної більшості в єдиному одномандатному окрузі передбачена на виборах сільського,

селищного та міського голови в містах із кількістю виборців до 75 тисяч. Водночас вибори народних депутатів, а також вибори до сільських, селищних та міських рад, якщо кількість виборців у відповідній громаді становить 10 тисяч і більше, районних та обласних рад, вибори до Верховної Ради АР Крим проводяться за пропорційною виборчою системою із відкритими списками. Перехід до пропорційної системи, особливо в частині формування складу Верховної Ради України, можна вважати конструктивним і таким, що сприяє мінімізації політичної корупції.

Також велике значення має встановлення лімітів на розмір виборчих фондів. Однак на останніх місцевих виборах 2020 року такі ліміти ще не були застосовані. Очевидно, що надмірні витрати з виборчих фондів створюють нерівні умови для кандидатів, викривлюють поінформованість виборців щодо потенційних обранців. Це вступило в суперечність з рекомендаціями Ради Європи⁴⁰⁰, відповідно до яких держави повинні запобігати надмірному фінансуванню потреб політичних партій, наприклад, встановивши обмеження коштів на виборчу кампанію. Зауважимо, що нині попри реформи наявні чималі «сірі зони» виборчого законодавства, а тому виборчу реформу не можна ставити на паузу. Сам факт прийняття Виборчого кодексу України не розв'язав усі питання в частині запобігання політичній корупції, а став лише важливим кроком у цьому процесі.

По-друге. Скасування фінансово витратної політичної реклами на телебаченні, запровадження натомість дебатів між кандидатами. Ще у 2012 році Україна взяла на себе обов'язок виконати рекомендацію ОБСЄ щодо обмеження платної політичної реклами у медіа, яка були отримана за результатами парламентських виборів-2012. На користь такої заборони свідчить і зарубіжний досвід: переважна більшість країн Західної Європи (Данія, Велика Британія, Бельгія, Ірландія, Норвегія, Франція та ін.) заборонили платну передвиборчу агітацію на телебаченні. В Україні назріла потреба прийняття

⁴⁰⁰ Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній». URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_867/conv#o65

окремого закону про медіапрозорість і заборону політичної реклами (навіть саме поняття «політична реклама» в Україні неунормоване), адже партії мають можливість доступу до телеэфірів за тіньові кошти. Саме тіньовим коштом партії підтримують свою конкурентоспроможність. Вихід – заборонити політичну рекламу на телебаченні попри опір рекламного ринку. Але видається, що тут необхідна чітка позиція держави та громадянського суспільства: інтереси медіа-бізнесу не можна ставити вище загальнодержавних інтересів у вибудовуванні транспарентної політики.

По-третє. Здійснення ефективного державного та незалежного громадського контролю за прозорістю фінансової діяльності політичних партій і за іншими сферами прояву політичної корупції. Сплеск громадянської свідомості на межі 2013–2014 років довів, що «суспільство, яке нібито вже змиралося з корупціогенною ситуацією, знайшло сили та продемонструвало можливості протидії корупції на всіх рівнях громадсько-державного життя», але сьогодні «на тлі фактичної безкарності корупціонерів відбувається своєрідна рецесія громадянської свідомості»⁴⁰¹. Можливими формами залучення інститутів громадянського суспільства до протидії політичній корупції є: участь громадськості у нормотворчій діяльності (розробка, 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

⁴⁰¹ Валюшко І. В. Інститути громадянського суспільства у системі антикорупційної політики України. С. 14.

кількість фігурантів корупційних справ притягаються до відповідальності, а м'якість покарань дисонує із суспільним запитом. Прийняття закону та створення спеціалізованого антикорупційного суду завершуватиме справи проти топ-чиновників. Наразі більшість справ, які передаються до українських судів загальної юрисдикції, на цьому рівні гальмуються. Починаючи з травня 2016 року це питання постійно піднімається; на створенні такого суду наполягають й міжнародні структури, зокрема МВФ. Альтернативою є створення антикорупційних палат у судах загальної юрисдикції, але видається, що це не змінить ситуацію з огляду хоча б на те, що судьями новостворених палат будуть ті ж судді судів загальної юрисдикції. Безумовно, постає питання не лише про створення антикорупційного суду, який розглядатиме справи, підслідні НАБУ, а й про відбір добросчесних суддів до нього.

16

Питання доцільності створення в Україні спеціалізованого антикорупційного суду викликало неоднотайні думки, позаяк кожен суд повинен апріорі бути антикорупційним, а прозорість і законність його рішень мають бути безсумнівними. В Україні загалом налічувалося п'ять законопроектів, зареєстрованих у Верховній Раді України (ініційований Президентом України П. Порошенком та чотири альтернативні законопроекти від народних депутатів). Станом на 01.03.2018 у Верховній Раді України підтримано у першому читанні президентський проект Закону України «Про Вищий антикорупційний суд», який має багато дискусійних положень.

7 червня 2018 року Закон України «Про Вищий антикорупційний суд»⁴⁰² було прийнято. Цьому передувала тривала політична боротьба, хоча існувало розуміння потреби окремого спеціалізованого суду, позаяк суди загальної юрисдикції продемонстрували корумпованість, уразливість до політичного тиску. Українське громадянське суспільство, заручившись підтримкою міжнародної спільноти (Міжнародного валютного фонду, Європейського Союзу, Світового банку та ін.), наполегливо просувало створення цього спеціалізованого суду

⁴⁰² Про Вищий антикорупційний суд: Закон України. *Голос України*. 2018. 13 черв.

як засобу подолання неефективності звичайних судів під час розгляду справ про корупцію на найвищому рівні.

Роль міжнародних експертів у процесі відбору суддів є найважливішою інституційною рисою ВАКС, що спрямована на створення належного захисту від тиску на цей суд корумпованими елітами⁴⁰³. Зокрема, особливістю формування ВАКС є залучення до процесу відбору суддів Громадської ради міжнародних експертів, яка має право блокувати призначення кандидатів на посади суддів, якщо наявні обґрунтовані сумніви щодо доброчесності кандидата.

ВАКС функціонує в Україні вже понад два роки. За цей ще доволі короткий час щодо діяльності цього владного інституту звучало більше критичних, аніж схвальних оцінок. Це прогнозована ситуація з огляду на ті високі очікування, які пов'язує українське суспільство з появою вищого спеціалізованого суду в системі судоустрою України. Новостворений інститут стикнувся з критикою: для нього нібито характерний обвинувальний ухил, творення правосуддя нашвидкоруч без об'єктивного аналізу доказів, надмірна поблажливість до обвинувачених, надто повільний розгляд справ, іноземний вплив, «зовнішнє керування» судом тощо.

Показово, що невдовзі після ухвалення ВАКС перших вироків із реальним покаранням у виді позбавлення волі 49 народних депутатів України звернулися до Конституційного Суду України із клопотанням⁴⁰⁴ визнати Закон України «Про Вищий антикорупційний суд» таким, що не відповідає Конституції України. При цьому раніше частина депутатів-підписантів клопотання голосували за цей нормативно-правовий акт.

За перший рік (від вересня 2019 р.) ВАКС ухвалив 16 вироків, 15 з яких були обвинувальні (найбільша санкція – 8 років позбавлення волі) і 1 – виправдувальний. За підсумками

⁴⁰³ Кузь І.Я., Стівенсон М.К. Вищий антикорупційний суд України: інновації для безстороннього правосуддя. URL: <https://www.u4.no/publications/ukraines-high-anti-corruption-court-ukranian.pdf>

⁴⁰⁴ Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» від 7 червня 2018 року № 2447-VIII. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3_349_2020.pdf

дворічної роботи (станом на 05.09.2021 р.) було ухвалено 45 вироків (щодо 50 осіб), з яких 7 були виправдувальними⁴⁰⁵. За два роки функціонування ВАКС частка виправданих осіб від кількості всіх осіб, щодо яких ухвалено вирок, становить 14%. Реальне покарання у виді позбавлення волі строком від 2 до 9 років призначено 27 особам, серед яких є народні депутати України, депутати місцевих рад. Відзначимо, що дії осіб, які проходять по різних справах у ВАКС, є проявами широкого спектра видів корупції, однак є й такі, які можна кваліфікувати саме як політичну корупцію.

По-п'яте. Формування антикорупційної культури населення, яка передбачала б абсолютне нетолерування усіх форм корупції. Наприклад, одним із напрямів утвердження такої культури є формування стійкого переконання у необхідності державного фінансування партій як запоруки їх фінансової незалежності, а отже, побудови цивілізованої політичної системи. Поки що маємо невисоку підтримку українцями ідеї державного фінансування партій, про що свідчать результати опитувань громадської думки. Наведемо результати таких опитувань 2017 та 2021 років:

– за даними соціологічного опитування, проведеного влітку 2017 року Фондом «Демократичні ініціативи» імені Льва Кучеріва та Центром Разумкова, лише 10% українців підтримують державне фінансування політичних партій⁴⁰⁶. Менше третини опитаних знали, що парламентські партії України почали з 01.07.2016 р. отримувати державне фінансування⁴⁰⁷;

⁴⁰⁵ Танасевич О. Два роки міфів і результатів: чим живе Вищий антикорупційний суд? URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2021/09/6/7305931/>

⁴⁰⁶ Прес-реліз опитування «Ставлення громадян до політичної ситуації, виборів і партій». URL: <http://dif.org.ua/uploads/pdf/11837777675979e41751cad8.18422987.pdf>

⁴⁰⁷ За 2017 рік сумарний розмір державної підтримки становив понад 440 млн грн. Водночас за оцінками експертів Центру «Ейдос», кожного місяця для утримання та розвитку партії, що має розгалужену організаційну систему управління, потрібно не менше 1 млн амер. дол. Див.: Таран В. В., Карелін С. І. Опитування виконавців Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії політичній корупції» з метою виявлення основних недоліків, котрі стають на заваді його повноцінній імплементації на центральному та місцевому рівнях. Київ: Центр політичних студій та аналітики «Ейдос», 2016. 28 с.

– за даними соціологічного опитування, проведеного у червні 2021 р. Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з Київським міжнародним інститутом соціології⁴⁰⁸, лише 11% українців підтвердили готовність долучатися до фінансування політичних партій в Україні.

Вбачаємо проблему в рівні політичної культури громадян, яка загалом не передбачає розуміння того, що державне фінансування політичних партій є необхідністю.

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.

Погоджуємося з українським дослідником М. Мельником у тому, що протидія політичній корупції можлива за умови системного підходу (профілактичні, правоохоронні та репресивні заходи)⁴⁰⁹. 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 громадян⁴¹⁰. Виняткову важливість має наявність політичної волі керівництва держави. Приклад Сінгапуру є доказом цього. Від

⁴⁰⁸ Політичні партії очима виборців: як створити передумови ефективного представництва. URL: <https://dif.org.ua/article/politichni-partii-ochima-vibortsiv-yak-stvoriti-peredumovi-efektivnogo-predstavnistva>

⁴⁰⁹ Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії. *Національна безпека і оборона*. 2009. № 7. С. 71.

⁴¹⁰ Там само. С. 72.

такої волі залежить ефективність інших чинників протидії корупції.

Зауважимо, що поняття «політична корупція» в Україні не визначене на законодавчому рівні, що призводить до розмитості розуміння її суб'єктів, видів протиправних дій тощо. Розуміння політичної корупції охоплює звужену кількість протиправних дій: 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. Наприклад, використання прем'єр-міністром інформації, яка йому відома завдяки перебуванню на посаді, в інтересах партії, до якої він належить. Натомість Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії політичній корупції» стосується насамперед політичних партій. Тобто дуже багато можливих проявів політичної корупції цим актом не врегульовані. Навіть щодо політичних партій врегульовані лише окремі прояви корупційних дій, пов'язані з непрозорим фінансуванням.

Прикладом таких корупційних сфер у політиці є зловживання, пов'язані з недієвістю механізмів внутрішньопартійної демократії: пересічні партійці не можуть впливати на рішення, позиції об'єднання громадян, до якого вони належать. Існує таке явище, як «партійна франшиза»: «продаж» керівництвом партії місцевих партійних організацій локальним олігархам. Принципові рішення приймаються партійними очільниками без обговорення з партійцями, які можуть постфактум із новин дізнатися про рішення своєї партії. Для того, щоб мінімізувати внутрішньопартійну корупцію, видається недостатнім лише оприлюднювати фінансову звітність.

Щоб запрацювали інструменти партійної демократії, відкритою для громади має бути не лише фінансова інформація, а й персональна інформація про партійців, аби уникнути маніпуляцій із членами партій при призначенні партійного керівництва осередків. Необхідне відкрите проведення партійних заходів (збори, засідання керівних органів): зазвичай усе зводиться до партійних конференцій

як постановочних вистав, де партійці не можуть вплинути на результати заходів.

Маємо ситуацію, коли партійці не повідомлені заздалегідь про місце та час проведення, порядок денний тощо. Важливо публічно фіксувати та зробити відкритим доступ до рішень партійних органів, наприклад, у межах партійного сайту. Водночас зауважимо, що ми вибірково перевірили за Єдиним реєстром громадських формувань наявність у зареєстрованих політичних партій власних сайтів (усього налічується 365 партії станом 2021 рік). До реєстраційного переліку партій ми застосували метод вибірки й обрали для вивчення випадкових двадцять партій. Подальший аналіз показав, що з них лише чотири мають діючий сайт, п'ять – представлені у соціальних мережах (Facebook), причому сторінки двох із цих партій фактично «мертві», позаяк їх наповнення відбувалося дуже давно, і лише три оновлюються. Це є свідченням реальної «готовності» вітчизняних політичних партій до транспарентної політики.

Поширеною корупційною практикою є «вибивання» народними депутатами⁴¹¹ коштів для свого округу із державного бюджету як спосіб заручитися лояльністю виборців у ході наступної виборчої кампанії. Виникає питання про ціну отримання таких бюджетних коштів, а також прозорість самої процедури. Адже ця «ціна» може проявлятися у переході з однієї фракції до іншої («тушкування»), вибіркового голосуванні за принципові законопроекти чи рішення без «тушкування», завищення вартості об'єктів інвестування задля подальшого «освоєння» цих коштів «своїми» підрядниками та отримання «відкату», фіксування численних фактів, коли ті, хто отримував кошти, були або спонсорами виборчої кампанії, або бізнес-партнерами, або родичами тощо.

Корупційний ризик проявляється у намірі народного депутата неправомірно використати свої повноваження з метою отримання ресурсів державного бюджету для підкупу чи маніпуляцій позицією виборців свого округу задля

⁴¹¹ Панцир С., Шевченко Л., Сікора І. Методика, що має зупинити практику «ручного підгодовування» виборчих округів та політичну корупцію. URL: <http://osf.org.ua/policy-analysisparlament/view/637>

наступного переобрання. Можливими, зокрема, є такі прояви політичної корупції у діяльності народного обранця:

1) завищення вартості вирішення проблеми задля подальшого лобіювання «своїх» підрядників, які згодом мають «подякувати» шляхом «відкату»;

2) конфлікт інтересів, коли об'єкт лобіювання зв'язаний із підприємницькою діяльністю депутата або пов'язаних із ним осіб – бізнес-партнерів, родичів чи спонсорів його передвиборчої кампанії;

3) тіньове або непрозоре лобіювання, коли виборців ставлять перед фактом, що гроші на вирішення певного питання з'явилися завдяки діяльності народного депутата. У такій ситуації виборців ставлять перед фактом, що гроші знайдені. Але питання залишається: чи є цей об'єкт пріоритетним у суспільному порядку денному та чи справді немає інших альтернатив вирішення проблеми? Отже, ситуація, коли виборцям пропонується вирішити проблему через фінансування певного об'єкта, який до цього не було включено до суспільного порядку денного, та саме таке вирішення проблеми не обговорювалося із виборцями в рамках публічних консультацій, оцінюється як ознака політичної корупції⁴¹²;

4) лобіювання, пов'язане із «тушкуванням», – перехід до іншої фракції задля отримання фінансування на об'єкти, які є на території виборчого округу;

5) лобіювання без «тушкування» – «правильне» голосування попри рішення фракції та обіцянки виборцям задля отримання надалі фінансування на функціонування об'єктів, розташованих на території виборчого округу;

6) ігнорування та бездіяльність щодо проблем на суспільному порядку денному – невжиття заходів у рамках депутатських повноважень для вирішення нагальних проблем. Причини ігнорування проблеми часто мають корупційну природу (досягнення домовленості про невтручання).

За збереження мажоритарної компоненти у сучасній виборчій системі подекуди зберігається практика «підготовування» виборчих округів коштом державного бюджету.

⁴¹² Там само.

Вона особливого розмаху набула за президентства В. Януковича, коли окремі народні депутати за «правильну» позицію отримували із державного бюджету до 100 млн грн на «свій» мажоритарний виборчий округ (у той час такі переваги отримували окремі депутати з тих областей України, які збігалися з електоральною базою Партії регіонів). Отже, платою за надходження коштів із державного бюджету часто були та й подекуди залишаються ризики політичної корупції, з яким стикається народний депутат.

Про намір боротьби з політичною корупцією в Україні свідчить розгалужена система органів, інституцій антикорупційної спрямованості, а саме:

– антикорупційні органи: Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) і Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП). У складі НАЗК діє Департамент з питань запобігання політичній корупції, який контролює дотримання законодавства щодо фінансування політичних партій, встановленого порядку надходження та використання коштів виборчих фондів, вжиття заходів щодо осіб, у діяннях яких є ознаки правопорушень у цій сфері;

– у 2017 році в парламентському комітеті з питань запобігання і протидії корупції створено підкомітет із питань запобігання і протидії політичній корупції. Його завданням є моніторинг діяльності державних органів у частині їх повноважень у сфері запобігання та протидії політичній корупції, аналіз практики застосування законів («Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» та ін.).

Існує також низка громадських ініціатив, інституцій, які спрямовують свою діяльність на протидію політичній корупції: Transparency International–Україна, Всеукраїнський рух проти політичної корупції «Під контролем», аналітично-ресурсна організація «Центр політичних студій та аналітики “Ейдос”», антикорупційна громадська організація Центр протидії корупції, Центр політико-правових реформ, громадська організація «Комітет виборців України», Громадський рух «Чесно» та ін.

Для оцінки рівня корумпованості України звернемося до Індексу сприйняття корупції та його динаміки. Цей індекс, який оцінює корупцію тільки в державному секторі, визначається на основі багатьох показників, серед яких є інформативні для нас у частині політичної корупції. Динаміка України в Індексі сприйняття корупції певною мірою стосується й прогресу/стагнації/регресу в частині запобігання та протидії політичній корупції. Якщо брати до уваги період після Революції Гідності, то наявне зміцнення позицій України, однак вкрай повільне та хвилеподібне: 2014 рік – 26 балів, 2015 – 27, 2016 – 29, 2017 – 30, 2018 – 32, 2019 – 30, 2020 рік – 33 бали. Відтак, хоча позитивна динаміка наявна, але вона непостійна та незначна. Оприлюднені щорічні звіти Transparency International деталізують ті успіхи та невдачі в запобіганні та протидії корупції, які має щороку наша держава. Частина процесів, які вплинули на коливання Індексу сприйняття корупції, напряду пов'язані саме з політичною корупцією.

16

У звіті Transparency International за 2019 рік⁴¹³ (коли відбулося тривожне погіршення позицій України в Індексі сприйняття корупції) констатовано, що з початку 2017 року в Україні відбулося згортання процесу реформ і боротьби з корупцією. Україна опинилася на 126-му місці зі 180 держав поруч Киргизстану та Азербайджану. Така ситуація стала наслідком намагань української влади обмежити незалежність чинних антикорупційних органів, штучно сповільнити початок роботи Вищого антикорупційного суду. Також Transparency International вказала на тогочасну політичну заангажованість НАЗК, неефективну судову реформу, повільні реформи в органах правопорядку, відсутність співпраці влади з громадянським суспільством та міжнародними партнерами й навіть активну протидію антикорупційним ініціативам третього сектора. Відтак основною причиною зниження позицій України в Індексі сприйняття корупції була позиція тогочасної влади, ігнорування критично важливих

⁴¹³ Індекс сприйняття корупції 2019. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjniattya-koruptsiyi-2019/>

рекомендацій міжнародних інституцій щодо запобігання та протидії усім наявним формам корупції.

Зниження позиції України у 2019 році в Індексі сприйняття корупції зумовлене невиконанням Україною багатьох рекомендацій, озвучених Transparency International. Зокрема, в частині політичної корупції звертає на себе увагу те, що не було посилено контроль за фінансуванням політичних партій, а саме: не було ухвалено законодавство щодо регулювання політичної реклами та обмеження її обсягів; не було посилено відповідальність для партій за порушення виборчого законодавства; не запроваджено публічне е-звітування партій, хоча парламент підтримав таку новацію.

Велику проблему становило й притягнення до відповідальності винних в організації нападів на викривачів корупції, журналістів-розслідувачів. Навіть якщо виконавців і організаторів злочинів проти антикорупціонерів притягають до відповідальності, то замовники злочину найчастіше залишаються не покараними. Проблемаю для України як держави, котра хоче позбутися іміджу держави з високим рівнем корупції, є те, що справи проти корупціонерів, захист викривачів корупції тощо рухаються не завдяки процесуальним діям державних інститутів, а завдяки наполегливості громадських активістів і тиску міжнародної спільноти.

Водночас в Індексі сприйняття корупції за 2020 рік позиції України зросли на три пункти. Цей поступ уможливлено завдяки: 1) старту роботи Вищого антикорупційного суду (почав роботу 05.09.2019 р.), який має завданням розглядати справи про топкорупцію; 2) перезапуску (реорганізації) НАЗК (від 18.10.2019 р.). Ці події нарешті завершили створення антикорупційної інфраструктури в Україні, що до цього часу могла працювати лише частково.

Попри згадані позитиви у 2020 році фіксувався тиск на антикорупційні інституції, а також системний тиск на громадський сектор. Спостерігалися спроби порушити й нівелювати досягнення у сфері публічних закупівель. Як уряд, так і парламент намагалися внести зміни до законодавства та запровадити локалізацію в публічних закупівлях, що суперечить міжнародним зобов'язанням України. Йдеться про зобов'я-

зання, які Україна взяла в межах Угоди про асоціацію з ЄС та Угоди про Державні закупівлі в межах СОТ. Відповідно до них Україна не має віддавати перевагу будь-яким учасникам публічних закупівель та забезпечити «рівні правила гри» в закупівлях як для іноземних, так і вітчизняних компаній.

27 жовтня 2020 року в Україні розпочалася конституційна криза, що містила великий ризик знищення антикорупційної реформи в Україні та заблокувала роботу НАЗК. Це сталося з огляду на прийняте Конституційним Судом України рішення (№ 13-р/2020)⁴¹⁴. Фактично відбувся недемократичний наступ на систему е-декларування. НАЗК було вимушене 28 жовтня 2020 року закрити реєстр е-декларацій. Позитивом у цій ситуації був лише її короткотривалий характер. А вже 29 жовтня 2020 року за результатами термінового засідання Ради національної безпеки і оборони (РНБО) було вирішено: 1) відновити публічний доступ до Єдиного державного реєстру декларацій; 2) забезпечити проведення спеціальних перевірок НАЗК; 3) державним органам та органам місцевого самоврядування забезпечити доступ НАЗК до реєстрів та баз даних. На виконання цього рішення уряд ухвалив розпорядження, що зобов'язало НАЗК забезпечити відкритий цілодобовий доступ до публічної частини Реєстру декларацій. НАЗК поновило публічний доступ до цього реєстру (public.nazk.gov.ua) і розблокувало проведення спеціальних перевірок.

Згадане рішення Конституційного Суду України поставило під загрозу як вітчизняну антикорупційну систему, так і національну безпеку в цілому. Громадяни могли втратити можливість контролювати посадовців, для журналістів-розслідувачів закритися доступ до інформації та проведення розслідувань. Як реакція міжнародної спільноти, зріс ризик втрати Україною безвізового режиму з ЄС. Крім того, могли бути заблоковані усі призначення на державні посади, адже без подання декларацій і спеціальних перевірок це стало б неможливим до появи нового механізму проведення конкурсів.

⁴¹⁴ Конституційний Суд України скасував ст. 366¹ Кримінального кодексу України про кримінальну відповідальність за внесення недостовірних даних в декларацію про доходи, а також визнав неконституційними повноваження НАЗК з контролю і перевірки декларацій.

Образно кажучи, антикорупційна система України могла бути «поставлена на паузу». В частині політичної корупції, насамперед, НАЗК не могло повноцінно перевіряти звіти політичних партій, унеможливилася б перевірка декларацій державних високопосадовців. Та чи не найпроблемніше, що громадськість, ознайомившись з резонансним рішенням Конституційного Суду України, дістала підтвердження гіпотезі, що й на найвищому рівні держави можуть бути прийняті неправові рішення, які не тільки не запобігатимуть, а й сприятимуть поширенню корупційних практик, є загрозою ще дуже крихкій архітектурі антикорупційної системи України.

За висновками Transparency International⁴¹⁵, Україна станом на 2020 рік підвищила ефективність систем запобігання політичній корупції, але на той момент ще недостатньо. Йдеться про запуск, але тільки у дослідну⁴¹⁶ експлуатацію, електронного реєстру звітів політичних партій. Також Transparency International відзначила ті недоліки, які знижували ефективність державного контролю за фінансуванням політичних партій. Наприклад, аналіз фінансових звітів кандидатів/партій на місцевих виборах покладено на територіальні виборчі комісії, які формуються з кандидатур від самих політичних партій. Також ослаблює ефективність державного контролю й те, що звіти різних типів подаються до різних державних органів та у різний спосіб. Строки подання звітності до НАЗК постійно подовжувалися через карантинні обмеження.

Transparency International у звіті за 2020 рік⁴¹⁷ вказала, що відповідальність за різні правопорушення в Україні є незбалансованою, наприклад, за неподання виборчих звітів санкція передбачається менша, ніж за невірогідне звітування. Рекомендоване раніше посилення відповідальності у вигляді, наприклад, зняття з участі у виборах або збільшення розмірів штрафів, не відбулося.

⁴¹⁵ Індекс сприйняття корупції-2020. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/>

⁴¹⁶ Від травня 2021 року цей реєстр запущений у промислово експлуатацію, що, безумовно, є позитивним.

⁴¹⁷ Індекс сприйняття корупції-2020. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/>

Проблемою для ефективної протидії політичній та іншим видам корупції в Україні є наразі неспроможність забезпечувати незалежність, повноцінне виконання своїх функцій антикорупційними органами. У 2020 році гостро виявилися загрози незалежності й посилення політичного впливу на вітчизняні антикорупційні інституції. 17 вересня 2020 року аж з третьої спроби Верховна Рада України призначила своїх представників (7 осіб) до Комісії з відбору голови Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП). Частина з обраних до комісії членів від парламенту не відповідала вимогам законодавства та не мала підтвердженого досвіду антикорупційної діяльності. Лише у січні 2021 року стартувало прийняття документів кандидатів на посаду очільника САП, але станом на листопад 2021 року процедура виборів не завершена. В публічному дискурсі озвучувалися припущення: чи не є це штучним блокуванням процесу конкурсного відбору.

Це, безумовно, тривожні процеси, адже від серпня 2020 року (звільнення за власним бажанням Н. Холодницького, каденція якого мала завершитися через кілька місяців⁴¹⁸) САП не має очільника (в.о. М. Гришук). Прозорість, відповідність іншим важливим критеріям обрання на цю посаду є одними з критеріїв у механізмі призупинення безвізового режиму з боку ЄС, а також накладення на Україну фінансових санкцій. Призначення голови САП до грудня 2021 року є одним зі структурних маяків меморандуму з Міжнародним валютним фондом. Від дипломатичних установ держав-членів ЄС та США неодноразово надходили чіткі заяви: від прозорості обрання нового керівника САП залежатиме подальша підтримка України. Прозоре та відповідне до критеріїв обрання нового очільника САП є передумовою надання 600 млн євро макрофінансової допомоги Україні від ЄС. Наразі маємо лише запевнення глави

⁴¹⁸ Н. Холодницький пояснював своє рішення несприйняттям Генеральною прокуратурою України САП і НАБУ як інституцій. За час його перебування на посаді керівника САП змінилися чотири Генеральні прокурори, які, за словами Н. Холодницького, хотіли створити режим підзвітності САП. Див.: <https://www.pravda.com.ua/news/2020/08/21/7263726/>

держави В. Зеленського⁴¹⁹ щодо прискорення роботи комісії та обрання до кінця 2021 року глави цього антикорупційного органу⁴²⁰. 28 жовтня 2021 року відбувся один із фінальних етапів конкурсного відбору на цю важливу державну посаду серед двох кандидатів-фіналістів (О. Клименко, А. Синюк). Позитивом у частині забезпечення прозорості відбору є те, що Комісія з відбору голови САП оприлюднила на сайті офісу Генерального прокурора України⁴²¹ завдання, відповіді кандидатів, детальну інструкцію з оцінки завдань.

Якнайшвидше призначення нового керівника САП є дуже актуальним у контексті резонансних антикорупційних розслідувань. Власне, з огляду на недосконалість Закону України «Про прокуратуру» та обмежені повноваження в.о. керівника САП керівництво Генеральної прокуратури, за оцінками Transparency International, мало змогу неодноразово втручатися в хід резонансних розслідувань НАБУ-САП⁴²².

Ще однією проблемою для вітчизняної антикорупції залишається незалежність Державного бюро розслідувань (ДБР). Після внесення змін до нормативно-правових актів, які регулюють функціонування ДБР, цей орган перебуває під контролем глави держави, хоча це суперечить Конституції України.

Проблему становить і рішення Конституційного Суду України від 16 вересня 2020 року № 11-п/2020 щодо повноважень Президента України створювати Національне антикорупційне бюро України, призначати його голову, формувати громадську раду⁴²³. Це рішення не скасовує факт утворення та функціонування бюро, не обмежує роботу детективів, не

⁴¹⁹ Попри згадане запевнення 19.11.2021 р. Комісія з відбору голови САП зібралася на уже одинадцяте засідання, однак не прийняла фінального рішення.

⁴²⁰ Інтерв'ю В. Зеленського телеканалу ICTV 18.10.2021. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=mjOvQJWuuU>

⁴²¹ Див.: https://www.gp.gov.ua/ua/2sap?_m=publications&_t=rec&id=303553

⁴²² Індекс сприйняття корупції-2020. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/>

⁴²³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 16.09.2020 р., № 11-п/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-20#Text>

ставити під сумнів статус НАБУ як державного правоохоронного органу. Однак воно містить загрози для повноцінної роботи інституції у майбутньому. Зберігається ризик того, що будь-який з антикорупційних органів може бути ліквідований через прийняття Конституційним Судом України політичних рішень. Якщо ж у державі висока якість демократії, то всі державні та недержавні інституції працюють на спільний результат – запобігання та протидію корупційним практикам. Наразі протидія всім видам корупції в Україні, особливо – політичній, виглядає не як унормована, логічна, системна діяльність, а як хитросплетіння інтересів широкого спектра акторів.

Склалося враження, що низка рішень Конституційного Суду України були спрямовані на ослаблення антикорупційної інфраструктури України. Таку оцінку цим процесам дало НАБУ: «Рішення, ухвалені суддями Конституційного Суду України впродовж 2019-2020 років у питаннях боротьби з корупцією, викликають занепокоєння. Наслідками таких рішень є системне ослаблення інституційної спроможності органів, покликаних викривати корупцію та звільнення від відповідальності осіб, причетних до завдання шкоди інтересам держави в особливо великих розмірах. КСУ своїми рішеннями позбавив Національне антикорупційне бюро права через суд анулювати кабальні для державних підприємств угоди, фактично декриміналізував незаконне збагачення, звільнив від відповідальності за неподання декларації. Загалом через такі рішення КСУ назавжди втрачено можливість відшкодувати мільярди збитків, завдані через корупцію»⁴²⁴.

Тиску на антикорупційну систему України завдало й рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 року⁴²⁵. Ним було скасовано значну частину антикорупційних реформ.

⁴²⁴ Конституційна криза потребує негайного вирішення задля відновлення ефективної роботи антикорупційних органів – заява НАБУ. URL: https://nabu.gov.ua/novyny/konstytuciy-na-kryza-potrebuye-negaynogo-vyrishennya-zadlya-vidnovlennya-efektyvnoyi-roboty?fbclid=IwAR0hGnqb07S4_gz13wWK9yZquryjUHNwQJNCjFLAIZ1gtIhrzJuVQEn804w

⁴²⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання

Зокрема, через визнання неконституційною ст. 366¹ Кримінального кодексу України НАБУ закрило десятки справ щодо внесення невірогідних даних до декларацій, навмисного неподання даних. Закривати справи та навіть скасовувати вироки за цією статтею довелося і Вищому антикорупційному суду (ВАКС). Верховна Рада України відтак прийняла новий закон про відновлення повноважень та прав НАЗК, зокрема було повернуто НАЗК повноваження щодо запобігання корупції та перевірки декларацій чиновників. Це стало одним із реальних кроків до виходу України з конституційної кризи. Відтак чи не головним завданням стало забезпечення справжньої незалежності та дієздатності антикорупційної інфраструктури. Проведення справді прозорих та політично неупереджених конкурсних відборів керівників антикорупційних інституцій виходить на перший план. Відтак важливо забезпечити дієву систему стримувань і противаг для незалежності антикорупційної інфраструктури від будь-яких проявів адміністративного та політичного тиску. Антикорупційні органи мають бути законодавчо забезпечені необхідними інструментами для повноцінного здійснення своїх функцій.

Окремо зупинимося на згаданому вище Єдиному державному реєстрі звітності політичних партій про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру (POLITDATA; <https://politdata.nazk.gov.ua/#/>), який був розроблений НАЗК. У цьому реєстрі віднедавна розміщуються фінансові дані політичних партій, що функціонують в Україні. Реєстр створений, щоб спростити процес подання звітності для політичних партій, а також забезпечити кращий доступ до цієї інформації для громадян. Наявність POLITDATA означає, що НАЗК приймає звіти політичних партій лише в електронному вигляді й з ними можна ознайомитися. Станом на кінець 2021 року в Єдиному державному реєстрі звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру було зареєстровано лише 132 партії, 3387

корупції», Кримінального кодексу України від 27.10.2020 р., № 13-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text>

регіональних відділень⁴²⁶. Можна ознайомитися з квартальними звітами частини політичних партій⁴²⁷, однак в площині звітування партій є чимало проблем.

У Законі України «Про політичні партії в Україні» вже понад шість років закріплений обов'язок політичних партій подавати до НАЗК квартальну фінансову звітність. Однак на тлі карантинних обмежень парламент у березні 2020 року дозволив⁴²⁸ політичним партіям не подавати фінансової звітності аж до завершення карантину. Партії скористалися цією можливістю і фактично перестали звітувати, а відтак для громадськості недоступною є інформація про те, хто саме фінансував місцеві вибори 2020 року в Україні. Партії фактично використали карантин для того, щоб припинити звітувати. Якщо за перший квартал 2020 року прозвітували 243 партії, за другий – 187, то у третьому кварталі звіти подали всього 82 партії. Ухилення від звітування характерне й для парламентських партій, що особливо тривожно, адже парламентські партії отримують кошти з Державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, однак можуть не звітувати про їх використання, посилаючись на вищезгадану норму.

У 2021 році ситуація не змінилася. За перший квартал 2021 року до НАЗК подали звіти 57 партій. За другий квартал 2021 року фінансові звіти не подали понад 350 з 380 політичних партій, зареєстрованих в Україні. Серед парламентських партій найновішим із доступних звітів є звіт партії «Слуга народу» за третій квартал 2020 року, але за звичайних обставин на початок листопада 2021 року партія мала б подати звіт за третій квартал, але вже 2021 року.

⁴²⁶ Див.: <https://politdata.nazk.gov.ua/#/partlist>

⁴²⁷ Див.: <https://politdata.nazk.gov.ua/#/reports>

⁴²⁸ Йдеться про Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)». Він набув чинності 2 квітня 2020 року. Розділ VI «Заключні положення» згаданого Закону України було доповнено пунктом 5, який встановив, що «звіт про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру політичних партій, передбачений ст. 17 цього Закону, подається не пізніше, ніж на сороковий день після закінчення здійснення заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), передбачених карантинном, встановленим Кабінетом Міністрів України».

Для того, щоб мати уявлення про можливі наслідки недекларування політичними партіями доходів і витрат, відзначимо: кандидатів у депутати на місцевих виборах 2020 року висували 144 вітчизняні партії, а загалом в Україні нині зареєстровано близько 380 партій.

Багато місцевих організацій політичних партій для фінансування своїх витрат на передвиборчу агітацію на місцевих виборах 2020 року використовували власні кошти, однак джерело їх походження залишиться невідомим⁴²⁹, допоки відповідні політичні партії не подадуть щоквартальні звіти до НАЗК. Найяскравішим прикладом є виборча кампанія в м. Києві: до виборчих фондів кандидатів і організацій партій із поточних партійних рахунків надійшло 288 млн грн, або 90% від усіх надходжень до виборчих фондів⁴³⁰. Однак походження цих коштів буде розкрито тільки після оприлюднення квартальних фінансових звітів політичних партій.

Очевидно, що зі складною епідеміологічною ситуацією ця проблема насправді не має нічого спільного, адже подати звіти можна, наприклад, поштою. Виникає припущення: чим активнішою була партія під час карантину, тим меншою була ймовірність подання нею щоквартальної фінансової звітності. Україна цією політикою засвідчила парадокс: для виборів і масштабних кампаній карантин не є перешкодою, а от для звітування – є. Українська держава стала єдиною країною в Європі, де у межах боротьби з COVID-19 законотворці надали політичним партіям ексклюзивне право на невизначений період не подавати фінансової звітності. Звісно, політичні партії все ж відзвітують за минулі квартали, однак якість контролю навряд чи буде належною. Насамперед це зумовлено

⁴²⁹ У 2020 році на рахунки політичних партій надійшло щонайменше 1,4 млрд грн приватного фінансування. Саме цим коштом проводилися місцеві вибори. Походження абсолютної більшості цих коштів невідоме. Також карантин не став перешкодою для освоєння майже 1,5 млрд грн державного фінансування, яке парламентські партії отримали у 2020 та 2021 роках.

⁴³⁰ Спільна заява щодо необхідності відновити обов'язок політичних партій подавати щоквартальні звіти про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. URL: <https://ifesukraine.org/news/spilna-zayava-shhodo-neobhidnosti-vidnovyty-obovyazok-politychnyh-partij-podavaty-shhokvartalni-zvity-pro-majno-dohody-vytraty-i-zobov'yazannya-finansovogo-harakteru/>

тим, що одночасно надійде по кілька звітів від кожної з партій, а НАЗК згідно із законом має два місяці з моменту їх подачі на перевірку та затвердження висновків.

Виходом з описаної вище ситуації мало б стати вилучення парламентом зі Закону України «Про політичні партії в Україні» норми, що дозволяє партіям «залишатися в тіні». Однак попри увагу парламенту до фінансових звітів політичних партій процеси розгорнулися не в тому напрямку, якого вимагає декларований Україною курс на запобігання та протидію політичній корупції.

Йдеться про те, що 2 листопада 2021 року Верховна Рада України розглянула та прийняла Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні». 5 листопада цей акт підписав Голова Верховної Ради України, і тоді ж акт було направлено Президенту України. Цей нормативно-правовий документ був одразу охарактеризований громадськістю як легалізація парламентом тіньового фінансування політичних партій. Закон суперечить міжнародним антикорупційним стандартам, бо уможливорює практику приховування джерел, з яких фінансуються політичні партії, розміри такого фінансування.

16

Відтак у такій редакції Закон не запобігатиме, а навпаки, сприятиме корупційним механізмам фінансування партій. До того ж цей нормативно-правовий акт створює можливості для приховування від громадян, на що саме парламентські політичні партії витрачають кошти, спрямовані з Державного бюджету. А лише за два останні роки українські громадяни сплатили податків і профінансували діяльність політичних партій у розмірі 1,5 млрд грн. Так, у 2021 році на фінансування політичних партій було виділено 697 млн грн: 345,8 млн грн – партії «Слуга народу»; 104,6 млн грн – партії «Опозиційна платформа – За життя»; 99,7 млн грн – партії «Європейська Солідарність»; 81,5 млн грн – партії «Голос»; 65,5 млн грн – партії «Батьківщина»⁴³¹.

Отже, вимога забезпечення прозорості фінансування політичних партій обумовлена не в останню чергу значними

⁴³¹ За даними Руху «ЧЕСНО». URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2021/01/15/7280039/>

обсягами державних виплат. За останні роки спостерігається нестійке, але зростання обсягів фінансування політичних партій з Державного бюджету: 2016 рік – 391 млн грн (фактично було отримано партіями лише 81,5 млн грн), 2017 – 444 млн грн, 2018 – 514 млн грн, 2019 – 566 млн грн (фактично було отримано партіями 375 млн грн), 2020 – 284 млн грн (фактично було отримано партіями лише 207 млн грн), 2021 рік – 697 млн грн⁴³². У проєкті Державного бюджету України на 2022 рік на фінансування політичних партій планують виділити вже 886 млн грн. Саме законодавчо закріплена формула є причиною нічим необґрунтованого зростання обсягів державного фінансування політичних партій. Йдеться про прив'язку до розміру мінімальної заробітної плати. Вона й у гривневому, і в доларовому еквіваленті за останні роки зросла у чотири рази. Якщо парламент не внесе змін до Закону, то у 2023 році обсяги державного фінансування потенційно можуть зрости до 956 млн грн, а у 2024 році перевищать один мільярд гривень.

Критична епідеміологічна ситуація, яка склалася в Україні наприкінці 2021 року з огляду на пандемію коронавірусної хвороби, потребує збільшення обсягу державного фінансування заходів, пов'язаних із протидією цій недужі та її наслідкам, проведення вакцинації тощо. Натомість зростання державного фінансування статутної діяльності політичних партій, попри усю його важливість для демократії, викликає значні дискусії, а також суперечить принципу ефективності та результативності бюджетної системи України (п. 6 ч. 1 ст. 7 Бюджетного кодексу України).

Закон у проголосованій 2 листопада 2021 року парламентом редакції дозволить партіям звітувати не про всі фінансові зобов'язання, а лише про ті, строк виконання яких настав, але партія їх не виконала. Партії зможуть пояснювати свої приховані витрати подібними «фінансовими зобов'язаннями», про які не буде зазначатись у звітності фактично необмежений час, адже цивільне законодавство дозволяє навіть не визначати строк виконання подібних зобов'язань і повернення, наприклад, позик. Ще одна норма закону в проголосованій

⁴³² Там само.

парламентом редакції дозволила не вважати внесками на користь партій поширення третіми особами від імені партії або під партійним брендом робіт, товарів чи послуг, які потрібні для протидії COVID-19 на увесь час карантину. Таке положення межує із легалізацією підкупу виборців та дозволяє партіям не відображати такі внески та витрати у партійній звітності, при цьому обходячи встановлені законом ліміти на здійснення внесків однією особою протягом року.

Відтак на часі є внесення до Закону України «Про політичні партії в Україні» таких змін, які б повноцінно відновили механізм звітування політичними партіями, вилучили б норму, яка дозволяє необмежені «ковідні» внески на користь партій тощо. Такі зміни підтримують усі провідні антикорупційні неурядові суб'єкти, зокрема Transparency International Ukraine, Комітет виборців України, рух «ЧЕСНО», Слідство.Інфо, Bihus. Info, Громадянська мережа ОПОРА, Центр протидії корупції та ін. НАЗК також активно виступило зі закликами до Президента України В. Зеленського втратити Закон України від 2 листопада 2021 року «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні»; було підготовлено та направлено Президенту України пропозиції щодо повноцінного відновлення звітування політичними партіями⁴³³.

Очевидно, що у випадку підписання згаданого Закону главою держави це суперечило б заявленій програмі В. Зеленського з деолігархізації, скомпрометує Україну перед міжнародними партнерами. Те, що інформація про фінансові зобов'язання не буде доступною для широкої громадськості (або її отримання стане суттєво ускладненим), призведе до обмеження можливостей здійснення громадського контролю за доходами та витратами партій. Власне, такі законодавчі ініціативи, які отримують достатню підтримку українського парламенту, створюють додаткові можливості для політичної

⁴³³ Зауваження і пропозиції щодо доцільності застосування Президентом України права вето щодо Закону України від 02.11.2021 № 1849-ІХ «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення правового регулювання фінансування діяльності політичних партій». URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/11/2.-NAZK_5253-1_VETO_skoroch-08.11.21.pdf

корупції, що неприйнятно в контексті євроінтеграційних прагнень нашої держави.

Відсутність відображення у звітності партій усіх фінансових зобов'язань суперечить міжнародним стандартам у цій сфері (зокрема, вимогам ч. 3 ст. 7 Конвенції ООН проти корупції, п.п. (с) п. 8 Рекомендацій ПАРС 1516 (2001) «Про фінансування політичних партій») та підриває механізм контролю за фінансовою звітністю партій, обмежуючи повноту її змісту. Нині прозорість фінансування політичних партій залишається серед головних передумов обмеження впливу олігархів та приватних інтересів на політичні партії. Реальне відновлення звітності політичних партій є дуже важливим інструментом припинення впливу фінансово-промислових груп на політику, створення справді ефективної політичної системи в Україні.

В аналізованій вище ситуації конструктивним є той факт, що 19 листопада 2021 року Президент України В. Зеленський застосував вето та повернув на доопрацювання Верховній Раді України законопроект № 5253-1 «Про внесення змін до Закону України “Про політичні партії в Україні”»⁴³⁴. Відтак цей акт має бути доопрацьований у парламенті в частині: 1) повноцінного відновлення звітування політичними партіями; 2) виключення із Закону змін, які стосуються звітування партіями про фінансові зобов'язання; 3) виключення норми, яка дозволяє необмежені «ковідні» внески на користь партій (або обмеження строку її дії періодом до набрання чинності цим законом).

Навряд чи можна очікувати, що вето глави держави буде подолано парламентом. Очевидно, що звітування політичних партій знову відкладається, позаяк доопрацювання законопроекту займе певний час. Однак, якщо зміни будуть внесені до 28 лютого 2022 року, то політичні партії будуть зобов'язані подати до НАЗК всі фінансові звіти, які не подавали ще з березня 2020 року, тобто майже за два роки. Надалі звітування матиме перспективу повернутися у звичне річище – подання шоквартальних звітів.

⁴³⁴ Пропозиції Президента до Закону «Про внесення змін до Закону України “Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення правового регулювання фінансування діяльності політичних партій». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71552

Наразі велику проблему для відповідності України стандартам демократії становить те, що значна частина партійних фінансів перебуває «в тіні». Комітет виборців України, аналізуючи за підтримки Konrad Adenauer Stiftung Ukraine цю проблему⁴³⁵, вказує на ознаки, які можуть свідчити про тіньове фінансування партій.

Першою ознакою є відсутність офіційно працевлаштованих працівників у окремих політичних силах. Наприклад, партіями, в яких офіційно не працює жодна особа, є «Сила і честь», «Наші». Якщо ж партія є парламентською, то у ній в середньому офіційно мають працювати 30-40 осіб. По факту ж наявна така картина: у партії «Батьківщина» офіційно працюють 92 особи, «Європейській Солідарності» – 41, «Слuzі народу» – 7, у партії «Опозиційна платформа – За життя» – 3 особи.

Другою ознакою є надмірні розміри партійних офісів у окремих випадках. Комітет виборців України порівнює кількість офіційних працівників і розмір приміщення, яке орендують партії. Виявлено диспропорції: наприклад, партія «Слуга народу», де лише сім працівників, працює в офісі загальною площею 1800 м², що у розрахунку становить близько 250 м² на одного працівника; у партії «Опозиційна платформа – За життя» на площі 2 тис. м² працюють згадані вище три офіційно працевлаштовані співробітники⁴³⁶.

Третьою ознакою є наднизькі зарплати працівників політичних партій (на рівні мінімальної заробітної плати). Очевидно, що решта оплати за роботу йде «в конверті», що кваліфікується як корупція. Втім, за оцінками Комітету виборців України, нині ця ситуація вже виправляється.

Четвертою ознакою, пов'язаною зі схемами, що можуть свідчити про тіньове фінансування партій, є ухилення від реєстрації партіями своїх регіональних осередків як юридичних осіб. Відповідно до законодавства партії в Україні можуть реєструвати осередки як зі статусом юридичних осіб, так і без такого статусу. У цьому виборі немає жодних порушень, але

⁴³⁵ Кошель О., Рибачок Д. Вплив чотирьох років державного фінансування на розбудову політичних партій в Україні. Київ: Комітет виборців України, 2021.

⁴³⁶ Там само.

тут потрібно врахувати ті переваги, які отримує партійний осередок від статусу юридичної особи. Передусім це можливість для осередку вести повноцінну господарську діяльність, оформляти документи, замовляти певні послуги тощо. Тобто провадити самостійне життя осередку, без отримання щоразу фінансування від центрального офісу партії. Примітно, що в Україні є політичні партії, в яких немає жодного осередку зі статусом юридичної особи. Наприклад, «Радикальна партія Олега Ляшка» і партія «Народний фронт» упродовж п'яти років парламентської діяльності (Верховна Рада України VIII скликання, 2014–2019 рр.) не зареєстрували жодного осередку зі статусом юридичної особи. Якщо партія не має осередків зі статусом юридичної особи, то вона за них і не звітує перед НАЗК, а якщо осередок має статус юридичної особи, то він має подати окремий звіт, який буде перевірятися НАЗК. Тобто, не реєструючи осередки, партії забезпечуються від додаткових звітів та привернення уваги до діяльності своїх регіональних структур.

На момент підготовки цієї книги до друку в Україні була відсутня цілісна антикорупційна стратегія – нормативно-правовий документ, який уможливив би командну роботу всіх органів влади для подолання корупції, і зокрема політичної. За слушною оцінкою очільника НАЗК О. Новікова, «якщо немає антикорупційної стратегії, тоді замість неї реалізується корупційна»⁴³⁷. Ця стратегія фактично має стати планом дій до т. зв. «закону про олігархів» (йдеться про Закон України № 1780-IX «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)», який набуде чинності у травні 2022 р.), і в результаті її виконання українське суспільство може очікувати на суттєве зменшення впливу фінансово-промислових груп на економіку й політику.

⁴³⁷ Якщо немає антикорупційної стратегії, тоді замість неї реалізується корупційна, – Олександр Новіков. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/pro-nazk/yakshho-nemaye-antykoryptsijnoyi-strategiyi-todi-zamist-neyi-realizuyetsya-koruptsijna-oleksandr-novikov/>

Відомо, що прийняття цього нормативно-правового акту було визначено Президентом України як невідкладне, однак темпи його проходження не відповідають заявленому главою держави. Очевидно, що навіть роки у назві цього закону уже потребуватимуть корекції. Складається враження, що у державі, яка потребує системної антикорупційної політики, парламент зволікає з ухваленням Антикорупційної стратегії України, адже за основу цей документ був прийнятий понад рік (05.11.2020 р.). Ще 17 травня 2021 року Антикорупційний комітет підготував текст до другого читання.

Потреба у новому стратегічному документі очевидна, адже попередня стратегія завершила реалізацію ще у 2017 році. Тобто вже четвертий рік в Україні немає комплексної стратегії боротьби з корупцією. Очікується, що нова стратегія впровадить багато новацій, наприклад, захист викривачів, створення Єдиного порталу повідомлень про корупцію, запровадження кількох десятків новітніх цифрових інструментів запобігання корупції тощо. Маємо унікальну ситуацію, коли в Україні створена система антикорупційних органів (НАБУ, САП, НАЗК, ВАКС, АРМА), запущено передові антикорупційні інструменти (е-декларування, ProZorro, e-data), але постійно відбувається їх захист, відстоювання незалежності. Паралельно різними темпами і з різним успіхом відбуваються галузеві реформи, в яких кожен з антикорупційних органів по-різному розуміє, як треба діяти. У результаті це виглядає як боротьба заради боротьби, але відчутного антикорупційного ефекту від цього держава та громадяни не відчувають. Очевидно, що без чіткого визначення конкретних цілей, відповідальних, строків і показників ефективності, без належної координації боротьба з корупцією ніколи не буде результативною. Для цього потрібне прийняття цілісної стратегії запобігання та протидії корупції. Є припущення щодо наявності таких впливових сил в Україні, яким поява комплексної стратегії запобігання та протидії корупції невігідна, а відтак обрано тактику зволікання з її прийняттям попри заклики української громадськості та міжнародних інституцій.

У зв'язку з прийняттям парламентом т. зв. «закону про олігархів» (Закон України «Про запобігання загрозам

національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)», № 1780-IX, підписаний Президентом України 05.11.2021 р.) упродовж піврічного терміну особи, які позиціонуються як олігархи, мають обрати: 1) або отримати офіційний статус олігарха та потрапити під обмеження, встановлені новим законом; 2) або позбутися ознак, які визначають їх як олігархів (наприклад, перестати впливати на політику, позбутися монопольного становища або продати медіа покупцеві з бездоганною діловою репутацією). Тим, хто вирішить позиціонуватися як особи, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті, тобто олігархи⁴³⁸, після введення закону в дію, буде заборонено: фінансувати політичні партії; бути покупцем об'єктів великої приватизації; фінансувати політичну агітацію. Контакти чиновників з олігархами або їх представниками будуть публічно декларуватися, а самі олігархи нестимуть істотні репутаційні ризики у діловому світі.

Для імплементації цього закону намічені деякі кроки. Зокрема, 1) Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення має розробити та затвердити «Порядок проведення перевірки ділової репутації покупця (потенційного покупця) засобу масової інформації»; 2) РНБО має розробити та затвердити «Положення про реєстр олігархів і порядок його формування та ведення». Очевидно, що запуск у дію цього Закону буде проблематичним, і уже очікуваними є медіа-атаки, звернення до Венеційської комісії (вона має надати висновок щодо Закону в грудні 2021 р.), Конституційного Суду України, Європейського суду з прав людини тощо. Утім деякі процеси почали відбуватися одразу. Наприклад, П. Порошенко

⁴³⁸ Олігархи мають відповідати щонайменше трьом із чотирьох характеристик: 1) брати участь у політичному житті; 2) мати значний вплив на ЗМІ; 3) бути кінцевим бенефіціарним власником суб'єкта господарювання, який є суб'єктом природних монополій або займає монопольне (домінуюче) становище на ринку та протягом одного року поспіль підтримує або посилює таке становище; 4) підтверджена вартість активів особи та суб'єктів господарювання, бенефіціаром яких є така особа, має перевищувати 1 млн прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року.

озвучив про продаж акцій каналів «Прямий» та «5 канал» журналістам, які працювали чи працюють нині в цих редакціях.

Такого типу закони, як український антиолігархічний закон, за задумом мають спонукати топбізнесменів відмовитися від впливу на політичні процеси в Україні, щоб зберегти власний імідж, і зокрема у міжнародному контексті. Відомо, що не лише Україна стикнулася з впливом олігархів на політику. Наприклад, у США свого часу для вирішення схожої проблеми було прийнято антитрастове законодавство.

Однак в українському випадку не все так однозначно. Прийнятий нормативно-правовий акт одразу отримав широкий спектр оцінок, однією з найрадикальніших є припущення, що цей Закон стане політичним інструментом у боротьбі проти політичних опонентів. Є побоювання, що він може надалі використовуватися лише для того, щоб влада впливала на певні медіа-ресурси. Наприклад, впливовий американський аналітичний центр Atlantic Council озвучив гіпотезу, що Закон про олігархів загрожує ЗМІ і може призвести до узурпації влади⁴³⁹.

Одночасно із намаганням протидіяти впливу олігархів на українську політику щодо самих українських високопосадовців розгортаються дебати щодо підозр у корупції. Йдеться про витік майже 11,9 млн конфіденційних документів, які були опубліковані Міжнародним консорціумом журналістів-розслідувачів (ICIJ), починаючи з 3 листопада 2021 року – т. зв. «Папери Пандори» (Pandora Papers). У цих документах згадуються офшорні компанії, пов'язані з іменами кількох десятків впливових громадян України, які нібито приховують свої активи у Великій Британії через офшорні компанії, намагаються обійти податкове законодавство. Звичайно, для того, аби довести, що ціла низка офшорних володінь мають безпосередній стосунок до топменеджменту тієї чи іншої держави, потрібні серйозні незалежні розслідування, однак будь-які корупційні підозри осіб високого державного рівня формують негативний імідж держави в епоху деофшоризації.

⁴³⁹ Clark D. Ukraine's anti-oligarch law could make President Zelenskyy too powerful. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraines-anti-oligarch-law-could-make-president-zelenskyy-too-powerful/>

Окремою проблемою у протидії політичній корупції в Україні (й багатьох інших державах) є контроль за обсягами та джерелами фінансування політичної реклами (в онлайн та офлайн формах). У більшості країн розробка ефективних механізмів регулювання політичної реклами нині триває. Очевидне чітке розуміння потреби у державному регулюванні політичної реклами, щоб, з одного боку, ідентифікувати, хто і які суми витрачає на політичну рекламу, а з іншого – задля уможливлення справді рівних умов для всіх акторів політичного життя, передусім суб'єктів виборчого процесу різних рівнів.

У Законі України «Про рекламу» є визначення політичної реклами, але відсутні будь-які обмеження щодо її форми. Відтак ця проблема опинилася в полі вивчення Департаменту запобігання політичній корупції, який функціонує у структурі НАЗК. Ті новації, які були у березні 2021 року запропоновані у проекті Закону України «Про політичні партії в Україні», отримали схвальні відгуки Венеційської комісії. Зокрема, у проекті міститься норма про заборону використання коштів державного фінансування політичної партії на рекламу. Це ж стосується й послуг, які пов'язані з виробництвом і розповсюдженням політичної реклами чи будь-якої іншої інформації, що рекламує партію.

Видається за доцільне звернути увагу на зарубіжний досвід унормування питання політичної реклами у контексті запобігання та протидії корупції. Наведемо кілька прикладів, позаяк новітній досвід інших держав може бути цінним для нас.

В Албанії реклама вважається політичною лише за умови її розміщення на конкретній відстані від виборчої дільниці.

Канада створила спеціальні цифрові платформи, які ведуть облік політичної діджитал-реклами.

У Литві встановлені ліміти на внески і витрати на політичну рекламу. Також звітність політичних партій повинна бути надана в електронному форматі, й національна ЦВК проводить аудит цієї звітності, перевіряє повноту й точність озвученої інформації. Показовим для України є те, що у Литві в ході моніторингу діяльності партій особливо пильну увагу почали приділяти саме політичній рекламі, розміщеній у соціальних

мережах. Власне, моніторингом усієї політичної реклами в Литві займаються спеціальні компанії, з якими на виконання робіт укладає угоду литовська ЦВК. Вони створюють карту моніторингу: коли, хто і скільки платив за політичну рекламу, а коли політичні партії подають звіти, то ЦВК порівнює їх із результатами моніторингу, проведеного незалежними компаніями.

У Латвії передвиборча кампанія триває 120 днів до дня голосування. До цього часу немає якихось обмежень щодо політичної реклами. Що ж до 120-денної кампанії, то ті партії, які є учасниками виборчої кампанії, повинні подати до Бюро з протидії та боротьби із корупцією Латвії декларацію витрат на рекламу за час кампанії. Як і у Литві, у Латвії держава залучає компанії, які здійснюють моніторинг політичної реклами.

У Північній Македонії, яка активно намагається інтегруватися до ЄС, у 2019 році прийняли новий закон щодо боротьби із корупцією, який розширив повноваження Державної агенції із запобігання корупції Північної Македонії щодо контролю за діяльністю політичних партій. Тепер представники агенції відстежують суми фінансування передвиборчих кампаній політичних партій, кошти, які партії витрачають на політичну рекламу, а також аналізують, із яких джерел надходить фінансування. Для цього використовують медіа-портали.

Розділ 17

Антикорупційні цінності у політико-правовій ментальності українців

Попри декларовану пріоритетність антикорупційної політики для нашої держави тотальна корумпованість політичної системи залишається серйозною проблемою забезпечення національної безпеки. В Україні нині ніби відбувається ціннісне протистояння між «антикультурою корупції» та «культурою антикорупції». Можна говорити про дихотомію «корупційна ментальність – антикорупційна ментальність».

Політичну корупцію можна досліджувати з різних підходів, і зокрема як феномен контркультури певного суспільства, який може укорінюватися в традиціях, національних рисах, ментальності (культурологічний аспект аналізу корупційних практик у політиці). Крізь призму такого бачення постає питання: в чому ж причина стабільно високого рівня політичної та інших видів корупції в Україні? Пошук відповіді можна вести через аналіз проявів політичної корупції у контексті масової, групової та індивідуальної свідомості й поведінки на тлі ситуації, коли корупція вже стала буденністю.

Ми виходимо з того, що успішна антикорупційна політика, попри значну кількість затверджених законотворцями 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.

Це актуалізує дослідження соціокультурних, ментальних основ політичної корупції. Потребує концептуалізації феномен

демократичної політико-правової ментальності як механізму протидії корупційним практикам у вітчизняному політичному процесі. Ця проблематика не була представлена у вітчизняній політичній науці, хоча про політичну, політико-правову ментальність уже є чимало наукових розвідок.

Для переходу до вивчення антикорупційних цінностей як елемента демократичної політико-правової ментальності найперше з'ясуємо засадничі теоретико-методологічні питання, зокрема щодо розуміння ментальності та політико-правової ментальності. Це уможливить подальший аналіз особливостей політико-правової ментальності українців та прояву її характеристик в площині корупційних практик у політиці.

Ментальність є «характеристикою сприйняття і тлумачення світу в системі духовного життя того чи іншого народу, нації, соціальних суб'єктів»⁴⁴⁰. Вона є складним соціально-психологічним феноменом, який включає установки («ментальна матриця»), спосіб бачення світу («матриці сприйняття»), уявлення людей («культурні коди»), які інкорпоровані у певну спільноту. Вітчизняними політологами ментальність розуміється як компонент народної психології: «ментальність відбиває сутність колективної свідомості»⁴⁴¹ (В. Дем'яненко); як «одна з визначальних характеристик сучасного мислення, що пояснює особливості аксіологічного сприйняття українців»⁴⁴² (С. Денисюк). На думку Н. Новікової, «об'єднуючи раціональне і підсвідоме, чуттєве і логічне, ціннісні та інші переконання, менталітет відображає спосіб, характер, метод суспільного і групового мислення, характеризує стійкий стан умонастроїв суспільного і групового суб'єкта політики»⁴⁴³. На

⁴⁴⁰ Кримський С., Заблоцький В. Ментальність // *Філософський енциклопедичний словник* / за ред. В. І. Шинкарука. Київ: Абрис, 2002. С. 369–370.

⁴⁴¹ Дем'яненко В. Ментальні характеристики політичної свідомості українців. *Людина і політика*. 2002. № 1. С. 93–94.

⁴⁴² Денисюк С. Ментальна природа сучасної політичної комунікації. *Політологічний вісник*. 2011. № 56. С. 353.

⁴⁴³ Новікова Н. Є. Менталітет як детермінанта формування політичної культури в Україні. *Наукові записки НаУКМА*. Сер. Політичні науки. 2015. № 173. С. 31.

думку О. Бондаренко⁴⁴⁴, ментальність постає тлом соціально-політичних реалій суспільства та чинником політичної свідомості суспільного суб'єкта. Ментальність передбачає, що представники певної спільноти мають деяку спільність світогляду⁴⁴⁵, поведінки, «можна виявити закономірності, пов'язані з цією спільністю їх світоглядних позицій та поведінкових засад»⁴⁴⁶. На переконання Л. Савінова, ментальність «увиразнюється в свідомості та поведінці, мові та інших знаково-символьних системах, а в широкому розумінні – в ідеях і смислах політики»⁴⁴⁷. Поняття ментальності відображає «психологічне тло суспільства»⁴⁴⁸ як один із чинників впливу зовнішнього середовища на інституційно-процесуальний вимір.

У структурі ментальності виділяються, зокрема, політична ментальність, правова ментальність. В аналізі політичної корупції політичну та правову ментальності, на нашу думку, доцільно синтезувати – як політико-правову ментальність. Для конструювання цього об'єднаного поняття коротко звернемося до змістових рамок двох понять, які його наповнюють:

– правова ментальність постає як сукупність (система) стійких «світоглядних архетипів, принципів, матриць, стандартів, стереотипів права певного соціального суб'єкта, які зумовлені історичними, соціально-економічними, політичними, традиційними, природними та іншими чинниками і реалізуються у способах та формах його правової життєдіяльності»⁴⁴⁹;

⁴⁴⁴ Бондаренко О. В. Українська національна ментальність як політична цінність. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2009. № 36. С. 58.

⁴⁴⁵ Попович М., Кисляковська І., Вяткіна Н. Проблеми теорії ментальності. Київ: Наукова думка, 2006. С. 110.

⁴⁴⁶ Там само.

⁴⁴⁷ Савинов Л. В. Коррупция как ментальность нации и этноса. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2011. № 3. С. 37.

⁴⁴⁸ Брехаря С. Сучасні теоретичні підходи до вивчення політичної ментальності. *Політичний менеджмент*. 2006. № 1. С. 109.

⁴⁴⁹ Муляр І. М. Правова ментальність: змістові рамки поняття та український аспект. *Гілея*. 2015. № 103. С. 194.

– «політична ментальність є способом відображення та засвоєння політичної реальності. Її підвалинами є сукупність орієнтацій певної спільноти, що становлять базовий рівень формування реакцій її членів на політичну сферу»⁴⁵⁰. «Політична ментальність утворює політичний менталітет – систему уявлень, цінностей, оцінок, настанов, стереотипів, упереджень, мотивів, символів, міфів, традицій, ритуалів тощо. Ця єдність структурує політичну активність, визначаючи її форми та інтенсивність прояву»⁴⁵¹. Політичний менталітет постає як сукупність сталих, загальнопоширених у певній соціальній спільноті уявлень, що показують особливе бачення політико-правової реальності людей, які належать до неї⁴⁵². Під цим кутом зору можна говорити про принципові відмінності у ставленні до політичної (бюрократичної та ін.) корупції, приміром, у ФРН та Киргизстані, Швеції та Росії – вони різко контрастують.

З розуміння правової та політичної ментальності випливає сутність політико-правової ментальності. І. Поліщук визначив її як «спосіб мислення, загальну духовну налаштованість, сукупність правових і психологічних настанов української нації до держави та політики загалом»⁴⁵³.

На нашу думку, важливою складовою політико-правової ментальності є ставлення до політичної та інших форм корупції – заперечення, неприйнятність таких протиправних, асоціальних практик або, навпаки, толерування їм, завуальоване визнання прийнятності корупційних антитехнологій у політичному процесі, готовність бути учасником таких протиправних дій.

Отже, у нашому аналізі ми виходимо з розуміння того, що:
а) ментальність є способом мислення, загальної духовної

⁴⁵⁰ Кушнар'єв І. В. Ментальні основи політичної корупції в Україні. *Політичне життя*. 2017. № 4. С. 78.

⁴⁵¹ Калина Н., Черный Е., Шоркин А. Лики ментальности и поле политики. Киев: Агрпромиздат Украины, 1999. С. 163.

⁴⁵² Новікова Н. Є. Цит. праця. С. 31.

⁴⁵³ Поліщук І. О. Політико-правова ментальність українства: концептуально-методологічні засади дослідження. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Сер. Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2016. № 2 (29). С. 33.

налаштованості, установки суб'єктів політики; б) основні риси ментальності певної спільноти впливають на політичний процес; в) у свою чергу, політичне життя, правові новації видозмінюють, модифікують політико-правову ментальність; г) демократична політико-правова ментальність увиразнюється в стійкій укоріненості антикорупційних цінностей, а антидемократична – толерує політичну корупцію; д) за допомогою вивчення ментального виміру суспільного життя уможливується вивчення форм, змісту, спрямованості життєдіяльності суб'єкта політики за конкретних умов, зокрема ситуацій, які є сприятливим ґрунтом для корупційних практик у політичному процесі.

У політологічному дискурсі представлені протилежні точки зору щодо того, чи саме ментальність є причиною поширеності корупції, зокрема в Україні. Але наскільки виправдано припускати, що українці «зжилися з корупцією, зробили її частиною своєю ментальності»⁴⁵⁴? За результатами опитувань громадської думки (тобто в оцінці самих громадян), коріння корупції вбачається у ментальності. Видається, що в опитуваннях переважають емоційно-оціночні судження щодо української соціально-політичної реальності. Наведемо кілька обґрунтувань.

По-перше. В межах комплексного вивчення корупції в Україні Київським міжнародним інститутом соціології проаналізовані ціннісні орієнтації громадян щодо корупції: дві третини опитаних погодилися з тезою, що «хабарництво є невід'ємною частиною українського менталітету»⁴⁵⁵.

По-друге. «Корупція не є частиною української ментальності чи національною традицією. Корупція – це штучно створені умови життя для кількох поколінь українців, з ураженням усіх

⁴⁵⁴ Базалук О. Коррупция в Украине: ментальность правителей и судьба народа. Геофилософия Украины. С. 3.

⁴⁵⁵ Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007, 2009, 2011 та 2015. Київ: Київський міжнародний інститут соціології, 2015. С. 28.

сфер людської діяльності та визнанням корупційної поведінки як правильної»⁴⁵⁶.

По-третє. Толерантне ставлення українців до корупції пояснюється адаптаційною реакцією в умовах неефективності механізмів протидії. Падіння стандартів поведінки серед політиків і державних службовців не можна вмотивовано обґрунтувати притаманними рисами національного менталітету⁴⁵⁷. До таких аргументів вдаються у тотально корумпованих державах, щоб якимось виправдати наявність масштабної корупції об'єктивними та непереборними чинниками на кшталт культури чи ментальності.

Безумовно, корупція не є явищем новітнім. Вона має давні традиції, у тому числі на українських землях. Зокрема, документальне підтвердження існування корупції ми знаходимо в руських літописах XIII століття. А в тексті Конституції Пилипа Орлика читаємо: «... серед таких (людей) виявляється багато нечесних хапуг, а особливо серед слуг, які не мають жодної законної підстави на ту велику кількість, яку, коли міські або сільські урядники відмовляються їм надати, вони вимагають лайливими словами і нагаями та ще й виставляють вимогу, щоб згадані урядники для полегшення повинності умилостивляли їх піднесеними грішми»⁴⁵⁸.

Якщо звернутися до періоду перебування українських земель у складі Російської імперії, то варто згадати, що імперські уряди, не маючи можливості адекватно платити службовцям, дозволяли їм діставати кошти для існування за рахунок «годувань». Після того, як акуратно сплатив до скарбниці податки та інші побори зі своєї вотчини, царський чиновник міг залишати собі все, що вдавалося «вичавити» додатково.

⁴⁵⁶ Політична корупція: як розпізнати та подолати / за ред. К. С. Давиденка. С. 3.

⁴⁵⁷ Валюшко І. В. Інститути громадянського суспільства у системі антикорупційної політики України. С. 8.

⁴⁵⁸ Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького // Історія української конституції / за ред. А. Слюсаренка, М. Томенка. Київ: Товариство «Знання», 1993. С. 34.

Про «ментальність орди», яка досі гальмує розвиток України, писав відомий український письменник Є. Гуцало. У книзі «Ментальність орди»⁴⁵⁹ акцентовано на закостенілих традиціях цивілізації грабіжництва з неймовірно роздутим бюрократичним апаратом, що працює не на суспільство, а на самозбереження й самовідтворення, корупції та хабарництва в чиновницьких кабінетах, продажності суддів – це образно представлено автором як «букет» хронічних хвороб імперії.

Якщо звернутися до рис традиційного політико-правового менталітету українства, то тут дослідники виділяють «екзистенціальний індивідуалізм, егоцентризм, інтроверсивність, ескапізм, консерватизм, кордоцентричність, соціальний егалітаризм, громадоцентризм, провінційність, аполітичність, анархійність»⁴⁶⁰. Серед новітніх ментальних характеристик дослідники вказують на правовий нігілізм⁴⁶¹, низьку компетентність в управлінні справами суспільства та держави, нерозвиненість громадянських позицій, підданські відносини до будь-якого центру реальної влади та ін.⁴⁶² Значним викликом для подолання пострадянської ментальності є патерналізм як усе ще збережена в українців віра у всемогутність держави, упевненість, що саме держава повинна вирішувати усі їхні проблеми. «Така громадянська пасивність, як наслідок, дозволяє владним структурам грати на патерналістських схильностях виборця (політикам легше вдається «підкупити» громадян своїми обіцянками)»⁴⁶³.

Проявами політичної корупції є непотизм, кумівство, які міцно укорінилися в Україні. «Практика непотизму та просування земляків у вітчизняній політиці кореспондується з політико-ментальними рисами індивідуалізму та кордоцент-

⁴⁵⁹ Гуцало Є. П. Ментальність орди: публіцистичний цикл / за ред. Л. Вороніної. Київ: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія» 2007. 206 с.

⁴⁶⁰ Поліщук І. О. Ментальність українців: політичний аспект. *Людина і політика*. 2002. № 1. С. 86.

⁴⁶¹ Мануйлов Є., Дзьобань О. Українська правова ментальність: до проблеми розуміння сутності. *Гуманітарний часопис*. 2007. № 4. С. 49.

⁴⁶² Поліщук І. О. Історична політична ментальність українства: проекція у сучасність. *Studia politologica Ucraino-Polona*. 2013. № 3. С. 335.

⁴⁶³ Як позбутися пострадянськості? Київ: Інститут світової політики, 2012. С. 139.

ричності»⁴⁶⁴. На думку І. Поліщука⁴⁶⁵, «українство репродукує взірці родинних взаємин у галузі соціально-політичній через створення локальних громад, які функціонують на тотожних родинним засадах»⁴⁶⁶.

Попри певні спроби періоду незалежності протидіяти політичній, бюрократичній корупції різноманітними загальнодержавними, локальними протестними акціями, законодавчими ініціативами тощо, найбільше антикорупційний протест увиразнився в Революції Гідності. Тоді була чітко виражена народна протидія⁴⁶⁷.

Але, видається, що таке хвилеподібне піднесення антикорупційного руху не є незворотнім: на тлі фактичної безкарності корупціонерів незабаром почала спостерігатися своєрідна рецесія громадянської свідомості. Так, за результатами проведеного Transparency International Ukraine у 2017 році опитування, майже 86% українців розчаровані в боротьбі з корупціонерами та не вірять, що уряд може перемогти корупцію. Відсоток скептиків за останні роки зріс: у 2013 році 80% опитаних українців уважали, що уряд не може перемогти корупцію⁴⁶⁸. Різноманітні опитування 2018-2021 років, де фігурувала тема корупції в Україні, незмінно фіксували наступну тенденцію: рівень корупції залишається високим, а влада докладає недостатньо зусиль для її викорінення. Водночас на фоні пандемії, розбудови моделі е-держави громадяни, дистанціюючись від фізичних контактів з владою, відзначають зниження адміністративної корупції. Втім у частині саме політичної корупції рівень обізнаності громадян про її масштаби залишається недостатнім.

В оцінках ментальних процесів, які відбулися в Україні періоду після Революції Гідності, помітні дві протилежні

⁴⁶⁴ Брехаря С. Сучасні теоретичні підходи до вивчення політичної ментальності. *Політичний менеджмент*. 2006. № 1. С. 114.

⁴⁶⁵ Поліщук І. О. Історична політична ментальність українства: проекція у сучасність. С. 334.

⁴⁶⁶ Поліщук І. О. Ментальність українців: політичний аспект. С. 88.

⁴⁶⁷ Валюшко І. В. Інститути громадянського суспільства у системі антикорупційної політики України: автореф. дис. ... канд. політ. наук. Київ, 2017. С. 14.

⁴⁶⁸ Опитування: Українці не вірять у перемогу над корупцією. URL: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3886269-opytuvannia-ukraintsi-ne-viriat-u-peremohu-nad-koruptsiieui>

оцінки: одні констатують «тектонічні ментальні трансформації» («Саме на Майдані народилася модерна українська нація!»; «Українці вже ніколи не будуть такими, як раніше!»)⁴⁶⁹, інші – не поділяють думки про структурні, глибинні зрушення у свідомості українців після Революції Гідності. На думку Я. Потапенка, «“постмайданівське” мислення поступово витісняє мислення пострадянське з його ключовими рисами: байдужістю, патерналізмом, пасивністю, страхом виявляти ініціативу, сакралізацією влади»⁴⁷⁰.

Водночас помітна інша тенденція: основна маса громадян визнає панування корупції у державі, зустрічається з її проявами регулярно й уважає політиків, державних високопосадовців надто корумпованими для того, щоб можна було виправити цю ситуацію. Як наслідок, існує практика самоусунення громадян від розв’язання проблеми на усіх рівнях. Скептичне ставлення пересічних суб’єктів політики до своїх можливостей подолати корупційну традицію є ключовою проблемою та перешкодою для укорінення віри у майбутнє без корупції та для змін у моделях повсякденної поведінки громадян.

Домінує негативне сприйняття українством політичної влади на макрорівні (вочевидь як результат тривалої колоніальної залежності та подальшої антидержавницької політики очільників держави). Це зумовлює високий рівень недовіри населення України до тих антикорупційних реформ, які проводяться останніми роками, вони сприймаються як популістські декларації. Українське суспільство переконане (і безспідставно), що рівень корупції в державі не знижується, корупціонери не притягаються до відповідальності належним чином, зберігається вибіркоче правосуддя тощо. Попри певні здобутки останніх років (особливо в частині інституційних перетворень) українське суспільство й надалі значною мірою залишається стороннім спостерігачем, а не учасником антикорупційних перетворень. Кардинальні зміни, що відбулися за останні роки, створення нових державних

⁴⁶⁹ Потапенко Я. Рецепція Євромайдану у сучасному українському соціокультурному дискурсі. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2015. № 4 (78). С. 16.

⁴⁷⁰ Там само. С. 19.

антикорупційних органів і поява низки громадських інституцій істотно не змінили динаміку використання корупційних антитехнологій у вітчизняній політиці (радше видозмінили їх), але активізували суспільний антикорупційний дискурс.

З одного боку, рівень громадського осуду корупціонерів поступово зростає, терпимість населення до проявів корупції знижується. Поступово суспільство усвідомлює довгострокові загрози корупційних діянь і небезпеки подальшого толерантного ставлення до корупції. З іншого боку, світогляд українців залишається амбівалентним у частині співіснування двох протилежностей: корупція сприймається як негативне явище, але її існування допускається як альтернативний спосіб вирішення проблеми (особливо приватного характеру, в питаннях з очікуваною вигодою). Такий розрив ціннісного й функціонального рівнів сприйняття корупції зумовлює деформоване ставлення: власна корупційна поведінка виправдовується, чужа – засуджується.

У громадян домінує установка, що вони персонально далекі від політичної корупції як характеристики – у їх сприйнятті – «верхів». При цьому відсутнє розуміння, що політична корупція може опосередковано проявлятися не обов'язково у дії, а й у бездіяльності: байдужості, відстороненості від спроб зупинити корупційні дії (наприклад, пов'язані з підкупом виборців, агітацією в день виборів тощо).

Видається, що нині надто великою є роль медіа у формуванні антикорупційної системи цінностей. Вони попри усю небезпечність антикорупційних розслідувань спроможні викривати основні елементи пострадянськості: кумівства, непотизму, блату, нетолерантності. У країнах, які проходили шлях боротьби з корупцією, нетолерантністю, іншими виявами непрозорості політичної поведінки, вирішальну роль відігравали ЗМІ. У цьому випадку представники ЗМІ виступають «розгрібачами бруду (muckrakers)*. Діяльність медіа призводить, з одного боку, до змін у владних колах та інституційних практиках,

* Цей термін застосовувався до групи американських журналістів на початку ХХ століття, які активно розслідували корупційні скандали, викривали прояви непотизму та зловживання державними повноваженнями представниками влади в США.

пов'язаних із викриттям непорядності політиків, а з іншого – ЗМІ долучаються до формування демократичної антикорупційної політико-правової культури громадян.

Очищення країни від політичної корупції не відбудеться, допоки політичні актори не відійдуть від сприйняття корупції як невід'ємної 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. Необхідна масштабна робота держави, інституцій громадянського суспільства щодо розвитку та зміцнення ментальних установок неприйняття корупції у політиці.

Важливе формування атмосфери відторгнення політичної, бюрократичної та інших видів корупції. Це, на нашу думку, уможливорюється насамперед неухильним дотриманням державою принципу невідворотності покарання за скоєння корупційних злочинів, що в українських реаліях можна досягти найперше створенням незалежних антикорупційних інституцій.

Ми дотримуємося такої позиції: тривалий час існувало й великою мірою зберігається сьогодні толерантне ставлення українців до різних видів корупції, але це не є частиною української ментальності. Українцям завуальовано нав'язувалася прийнятність і майже безкарність корупційної поведінки (насамперед йдеться про побутову, а не політичну корупцію). В результаті сформувався феномен «корупційного прагматизму»: «Зорієнтованість значної частини населення на протиправне вирішення життєвих питань, унаслідок чого корупція зі соціальної аномалії перетворюється на правило поведінки; низька психологічна готовність, а тому і слабка активність населення та недержавних структур у сфері протидії корупції»⁴⁷¹.

Але такі установки, на наше переконання, можуть бути швидко подолані запуском справді ефективних механізмів антикорупційної протидії, реальною відкритістю та прозорістю

⁴⁷¹ Валюшко І. В. Інститути громадянського суспільства у системі антикорупційної політики України. С. 9.

влади, очевидністю неприпустимості безкарності за злочини корупційного характеру тощо.

Хоча корупція і стала темою владного та опозиційного дискурсу, центральною темою виборчих кампаній тощо, проте на низовому рівні потужного спротиву (не періодичних акцій, а справжньої «війни» громади проти корупціонерів) не відбувається. В Україні ще зберігається високий рівень лояльності до корупції, що робить антикорупційні заходи неієвими. Потрібне потужне позитивне сприйняття громадянами важливості протидії корупції, усвідомлення її неприйнятності за бажання розбудови демократичної державності. Необхідне подолання правового нігілізму та формування у суспільстві розвиненої демократичної політико-правової культури на основі антикорупційних цінностей.

Розділ 18

Антикорупційна політико-правова культура: проблеми формування

Толерантне ставлення до антикорупційних цінностей і відповідно нульова терпимість до політичної та інших видів корупції формуються завдяки формуванню антикорупційної політико-правової культури. Цей вид культури з огляду на новизну (попри довговічність існування корупції як такої) лише починає інституціоналізуватися. Вважаємо, що проблему толерантності до антикорупційних чи корупційних цінностей доцільно розглядати саме крізь призму антикорупційної політико-правової культури.

18

За останні роки в Україні створюється своєрідна матриця антикорупційної політики, а термін «боротьба з корупцією» став справжнім трендом – настільки популярним, що є центром дискурсу очільників держави, громадського сектора, а особливо популістів різного ідеологічного кшталту. Увага суспільства та держави до проблеми корупції, у тому числі політичної, зумовлює конструювання системи протидії їй. Основою такої системи має бути не лише інституційний механізм, а й формування антикорупційної культури – своєрідного підмурка, на якому вибудовуватиметься вся система протидії корупційним практикам у політиці. Формування такої системи цінностей – процес тривалий. Він передбачає відмову цілих поколінь від укоріненої лояльності до швидких методів досягнення певних цілей непрозорими (корупційними) засобами та методами.

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.

Антикорупційну культуру доцільно розглядати як структурний елемент політико-правової культури, а не вузько політичної або правової культури. За вихідну позицію ми беремо розуміння антикорупційної культури як сукупності ціннісних установок, спрямованих на неприйнятність толерування корупційних практик у політиці, прояв активної громадянської позиції щодо політичної корупції. Політична та правова культура – це дві форми культури, які взаємоперетинаються у розумінні політичної корупції як неправомірного використання суб'єктами політичного процесу з корисливих мотивів ресурсів влади в позасуспільних інтересах. Тому аналіз корупційних практик у політиці як протиправних діянь неможливий без синтезу політичної та правової компоненти.

18

Антикорупційна політико-правова культура є характеристикою як індивідуальних, так і колективних соціальних суб'єктів, яка фіксує параметри їх політичної свідомості, політичної активності щодо політичної корупції (протидія, байдужість або толерування їй як антикультура). Від рівня, змістової наповненості антикорупційної культури найперше залежить поширеність корупційних практик у політиці на усіх її рівнях. Формування системи антикорупційних цінностей у політиці зумовлює максимальне звуження сфери корупційної антикультури, що базується на завуальованому схваленні або безпосередній залученості до корупційних практик у політичному процесі.

Цей різновид культури індивіда (тут говоримо про індивідуальних акторів) відображає ступінь і характер розвитку його особистості, що виражається у поведінці як суб'єкта політики. Його можна оцінювати за кількома критеріями:

схильність до законослухняності, рівень політичної активності загалом, готовність протидіяти проявам політичної корупції тощо. Антикорупційна політико-правова культура особи є не просто прагненням вибудувувати свою поведінку відповідно до правових норм, а й готовністю призупинити правопорушення у перебігу політичного процесу, якщо вони пов'язані з корупцією.

Отже, свідченням високого рівня антикорупційної політико-правової культури особи є: персональне утримання від корупційних дій у політиці; протидія корупційним практикам як результат розуміння, у чому ж проявилася корупційна компонента, та готовність оприлюднити факт зловживань тощо. Антикорупційна політико-правова культура є показником громадянської активності індивіда, сприяє реалізації його прав. Вона може справляти вагомий вплив на регулювання політико-правових процесів (антикорупційні протести 2017–2018 років у Румунії є прикладом цього). За її високого рівня відбувається консолідація різних соціальних груп задля підтримки та зміцнення законності в суспільстві.

Саме антикорупційна політико-правова культура є показником того, наскільки укорінені в конкретному суспільстві прогресивні демократичні політичні цінності. Вона виконує низку функцій: регулятивну (уможливлює порівняння поведінки політичних акторів із вимогами антикорупційного законодавства); пізнавальну (осмислення політичним актором корупційних явищ у політичному процесі; ця функція дозволяє зрозуміти першопричини появи корупційних проявів у політиці); моделювання – «служує засобом формування відповідної моделі антикорупційної поведінки»⁴⁷², відбувається створення певної моделі антикорупційної поведінки суб'єкта політики, яка відповідає правовим нормам; виховну (підвищення свідомості суб'єктів політики); захисну (охорона антикорупційних політичних цінностей); прогностичну (сприяє передбаченню можливих варіантів поведінки суб'єктів

⁴⁷² Бусол О. Антикорупційна культура суспільства та індивідууму в мінімізації проявів корупційної злочинності. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2015. № 3. Т. 1. С. 92.

політики за ситуацій, які можуть зумовити політичну корупцію); комунікативну (забезпечує ідейно-політичний зв'язок громадянина з іншими елементами політичної системи в частині запобігання корупційним практикам у політиці) тощо.

Антикорупційна культура, за визначенням О. Ібрагімової та А. Хамдеева, є особистими якостями, що передбачають знання про шкідливий вплив корупції на добробут і безпеку суспільства; це стан індивіда, який не просто не бажає миритися з проявами корупції, а й прагне знизити її рівень⁴⁷³. Щодо такого визначення маємо два застереження: 1) йдеться про антикорупційну культуру виключно на індивідуальному рівні. Не враховані корпоративні політичні актори, які теж, на нашу думку, є носіями певного рівня антикорупційної культури; 2) антикорупційну культуру не можна зводити виключно до високого рівня. Не враховані різноманітні можливі формати культури, адже вона відмінна за характеристиками, приміром, у юриста-конституціоналіста, який консультує політичну партію, пересічного партійця, пенсіонера без вищої освіти і т. ін. – усі вони розуміють загрозу політичної корупції, але форми реагування будуть відмінними. **Рівень антикорупційної політико-правової культури – це міра освоєння суб'єктом політики своїх прав як громадянина та використання їх із точки зору виконання обов'язків.**

Прояви політичної корупції можуть мати різну оцінку: одні – як злочинні (наприклад, порушення порядку фінансування політичної партії), інші – як аморальні (скажімо, кумівство, яке є перешкодою меритократії). Але попри те, що злочинними чи лише неморальними є дії корупційного характеру в політичному процесі, вони мають дістати негативну оцінку в антикорупційній свідомості громадян. Жодні моральні кодекси, формальні чи неформальні домовленості між політичними акторами і навіть посилення санкцій не стримуватимуть корупційні практики в політиці, допоки сам індивід не матиме внутрішньої потреби слідувати правилам.

⁴⁷³ Ибрагимова Е., Хамдеев А. Сущность понятия антикоррупционная культура и ее функции. *Современные проблемы науки и образования*. 2013. № 3. URL: www.science-education.ru/109-9329

Тому нагально необхідно суб'єктам політики виходити на якісно новий рівень суспільної свідомості, на якому не буде місця політичній корупції.

В основі протидії політичній корупції має бути не просто репресивна, а «культурно-репресивна концепція»⁴⁷⁴, яка увиразнюється у поєднанні культурного та репресивного чинників. Радикальним засобом протидії будь-яким формам корупції є людський чинник (антикорупційна культура громадян), а різноманітні інституційні механізми – «лише інструменти, ефективність використання яких залежить від стану зазначеного людського чинника»⁴⁷⁵.

У морально-етичному плані протидія політичній корупції рівнозначна боротьбі з людськими гріхами – жадобою, жагою насолод, а також прагненням до узурпації влади, бажанням здобути перемогу за будь-яку ціну тощо. В усіх визначеннях корупції домінує акцент на корисливому характері корупційних діянь, тому протистояння корупційним практикам у політиці має спрямуватися на найскладніший дефект людини, пов'язаний із корисливими мотиваціями.

Антикорупційна політико-правова культура передбачає наявність певних компетенцій: уміння розпізнати корупційну складову політичного процесу; вміння критично та об'єктивно оцінювати матеріали, пов'язані з корупційними проявами; наявність стійкої мотивації до антикорупційної поведінки тощо. Високий рівень антикорупційної політико-правової культури базується на реальній зацікавленості особи у транспарентності політичного процесу, бажанні опанувати нові знання (насамперед нормативно-правового, процесуального характеру) для підвищення компетентності у корупційній проблематиці, готовності долучитися до конкретних заходів протидії політичній корупції, а не лише словесно декларувати високоморальні державницькі цінності.

Рівень антикорупційної політико-правової культури залежить від таких компетенцій особи: 1) підтримка впрова-

⁴⁷⁴ Костенко О. Яким «каменем» зневажили «будівничі» вітчизняної антикорупційної політики? С. 12–13.

⁴⁷⁵ Там само.

дження стандартів прозорості політичного фінансування; 2) вміння виявити конфлікт інтересів у діяльності політиків, топ-посадовців; 3) здатність оцінювати рівень дотримання судьями стандартів доброчесності та правосуддя; 4) розуміння важливості впровадження стандартів відкритого та належного врядування, яке відповідає вимогам відкритого демократичного суспільства; 5) здатність до аналізу фінансової звітності суб'єктів політики; 6) оцінка потенційних корупційних ризиків нормативно-правового акту чи законопроекту тощо.

Як бачимо, антикорупційна культура формується на основі знання права, бухгалтерської справи тощо, що не можна проєктувати на основну масу населення. Тому основою громадянської антикорупційної культури має бути небайдужість, свідомість, готовність до рішучих дій, а вже ця енергія має належно спрямовуватися фахівцями у певних галузях, важливих для розуміння корупційних проявів у політиці.

Антикорупційна політико-правова культура зорієнтована на забезпечення життєдіяльності усїєї політичної системи, тому її важливою характеристикою є цілісне, системне розуміння політичної корупції – у всіх її моральних, юридичних, економічних, ресурсних, соціально-психологічних та інших аспектах і зв'язках. Антикорупційна культура має завданням виробляти нульову терпимість до корупції як громадянську позицію. Рівень антикорупційної свідомості, а відповідно й антикорупційної культури, залежить від ступеня усвідомлення особою та суспільством деструктивної ролі політичної корупції, насамперед для національної безпеки держави. Саме руйнівний вплив політичної корупції є причиною того, що формування культури нетерпимості до корупції є найважливішим елементом антикорупційних стратегій розвинених держав.

Серед механізмів запобігання та протидії корупції в Україні пріоритетом, насамперед держави, є 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

важливим завданням у протидії політичній корупції є не лише належне нормативно-правове регулювання, а конструювання найбільш ефективних засобів формування антикорупційної політико-правової культури суспільства та особи у різних соціально-демографічних групах. Така популяризація антикорупційних цінностей є превентивним механізмом.

У Національній антикорупційній стратегії на 2011–2015 роки серед причин виникнення, поширення корупції в Україні називалися, зокрема, толерантність і відсутність критичного ставлення суспільства до проявів корупції; сприйняття населенням корупції як одного із засобів досягнення бажаного результату⁴⁷⁶. В хронологічно наступному документі – Засадах державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки⁴⁷⁷, крім акцента на інституційному забезпеченні антикорупційних реформ, створенні інституційної інфраструктури забезпечення дотримання антикорупційних стандартів, окремо наголошено на методиці формування у громадян негативного ставлення до корупції. Відзначена висока схильність українців до корупції, недостатня їх обізнаність для кваліфікації певних дій саме як корупційних, звідси акцент на потребі роз'яснювальної роботи серед населення.

У 2017 році в Україні урядом було вперше затверджено Стратегію комунікації у сфері запобігання та протидії корупції⁴⁷⁸. Основними цілями розвитку сфери антикорупційних комунікацій визначені формування довіри до державної антикорупційної політики, координація об'єктивного інформування суспільства про проведення антикорупційної реформи, формування «нульової толерантності» до корупції. У Стратегії визнано існування в суспільстві так званої «корупційної парадигми» та потребу залученості громадян для її подолання, позаяк виключно реформи законодавчої та

⁴⁷⁶ Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки. *Урядовий кур'єр*. 2011. 27 жовт.

⁴⁷⁷ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки. *Урядовий кур'єр*. 2014. 29 жовт.

⁴⁷⁸ Стратегія комунікації у сфері запобігання та протидії корупції. *Урядовий кур'єр*. 2017. 2 верес.

інституційної інфраструктури не є результативними. Щороку на виконання згаданої Стратегії затверджуються плани заходів з її реалізації. Результативність цих заходів потребує окремого дослідження для об'єктивної оцінки.

Попри складність завдання, видаються потрібними заходи, які б активізували громадян у співпраці з антикорупційними органами щодо відомих їм фактів зловживань із корупційною компонентою – принаймні в електоральній сфері як максимально доступній для пересічного громадянина. Наразі частка активного у такій співпраці населення є невеликою з низки причин: високий ступінь лояльності населення до корупції; засудження фактів повідомлень про корупцію як нібито неетичної поведінки; низький рівень довіри до правоохоронних органів; зневіра в ефективності антикорупційних заходів; страх бути покараним за повідомлення про підозру когось у корупції тощо. В українців доволі укоріненими є побоювання/страх, що повідомляти компетентні органи про факт корупції не варто: на думку одних, від цього нічого не зміниться, інші бояться наслідків таких своїх дій як викривачів корупції⁴⁷⁹.

Досліджуючи вплив культури на поширення корупції в державі, Є. Невмержицький акцентує увагу на особливостях соціально-психологічного клімату, який сприяє процвітанню корупції в Україні: існування подвійних моральних стандартів, за яких корупція офіційно вважається суспільно неприйнятною, проте вона, особливо на низовому рівні, стала невід'ємною частиною буття пересічного українця; нерозуміння більшістю громадян гостроти проблеми корупції, її загроз; невиявлення політиками та представниками державної влади належної поваги до закону та суду⁴⁸⁰. В даному випадку йдеться не про вузько політичну, а радше про побутову корупцію. Але наведені аргументи також можна спроектувати на класичні випадки голосування «за гречку» (чи інший «електоральний харч»), участь у виборчих «каруселях» за винагороду, небажання чинити опір адміністративному ресурсу тощо.

⁴⁷⁹ People and corruption: Europe and Central Asia 2016. URL: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/7493>

⁴⁸⁰ Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен: автореф. дис. ... д-ра політ. наук. Київ, 2009. С. 19.

Українське суспільство загалом видається відстороненим у своїй протидії політичній корупції. Поведінка громадян може бути оцінена як амбівалентна, адже, з одного боку, маємо публічне обурення корупцією, а з іншого – толерування її, якщо корупційний шлях видається найпростішим способом вирішення питання або приносить персональну користь. Маємо ситуацію, за якої, з одного боку, абсолютна більшість українців переконані, що рівень корупції в країні не знижується, уряд не хоче викривати корупціонерів, а суди виправдовують їх, а з іншого боку – саме ж населення не розглядає себе в активних антикорупційних ролях (наприклад, як викривачів корупції, громадських експертів законопроектів тощо).

Пересічний громадянин, вступаючи на антикорупційну стежку в тотально корумпованій державі, завжди опиняється перед страхом помсти, звільнення тощо, натомість реальних гарантій захисту, винагороди чи бодай суспільного схвалення не отримує. Тому виникає питання мотивації. Власне, 01.01.2021 р. в Україні набув чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції». Право на винагороду має викривач, який повідомив про корупційний злочин, грошовий розмір предмета якого або завдані державі збитки від якого у 5 тисяч і більше разів перевищують розмір прожиткового мінімуму. Повідомляти про корупційні злочини можна через засоби масової інформації, громадські об'єднання та професійні спілки. Загалом цей нормативно-правовий акт вперше в Україні запровадив права та гарантії захисту викривачів.

Формування демократичної антикорупційної культури лежить насамперед у площині подолання першопричин настороженого ставлення населення щодо своєї антикорупційної ролі. Необхідне підвищення рівня довіри до антикорупційних органів (вони ще мають напрацювати свій репутаційний капітал), які можуть забезпечити реальне покарання корупціонерів. За ситуації, коли широкій громадськості відомо, що значна частина справ проти топ-чиновників, запідозрених у корупційних злочинах, не завершуються обвинуваченням, не можна сподіватися на формування простору довіри. Загалом антикорупційний потенціал заходів

із залучення населення до виявлення та повідомлення про факти корупції високий, про що свідчить досвід зарубіжних держав. Проте в Україні цей потенціал не реалізований із названих вище причин.

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 у населення щодо несприйняття корупції як способу розв'язання проблеми – від побутового до державного рівня. 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.

Українці активно (особливо на рівні побутового спілкування) засуджують корупцію, але нечасто демонструють власну участь задля посилення прозорості, підзвітності та доброчесності політичних акторів. Певні тенденції в еволюції антикорупційних цінностей українців можна виявити на основі даних моніторингового дослідження 2007, 2009, 2011, та 2015, 2018 та 2021 років Київського міжнародного інституту соціології. Попри те, що дослідження не спрямовувалося предметно на вивчення політичної корупції, були виведені тенденції, під кутом зору яких можна аналізувати й цей вид корупційних практик. По-перше, фактична поведінка громадян залишається доволі пасивною: частка тих, хто подає скарги на дії корупціонерів, не перевищує 2%; декларують готовність протистояти корупціонерам значно більше (близько третини). По-друге, зростає частка тих, хто покладає відповідальність за боротьбу з корупцією на пересічних громадян. Звідси висновок: зміни у свідомості громадян (підвищення самовідповідальності) відбуваються, але вони поки що не втілені у повсякденній антикорупційній поведінці (протидії). Значна частина дорослого населення України задекларували у згаданому опитуванні ймовірність

власної залученості до корупційних дій у разі, коли їм така поведінка вигідна.

Отже, за ситуації збереження високої толерантності українців до корупції потрібне цілісне розуміння системи заходів (програми) щодо формування антикорупційної політико-правової культури, яка б спрямовувалася на максимальне зниження терпимості суспільства до корупції. На часі корекція менталітету суспільства щодо сприйняття політичної корупції, котра потенційно досягається комплексом заходів, починаючи від соціальної реклами, яка викриває політичну корупцію як руйнівне явище. Але головне – має бути створений суспільний запит знизу, який би тиснув на владу, вимагаючи реальних змін, адже не можна отримати від уряду більшої відкритості, прозорості, не вдаючись до вимог і контролю.

Україні потрібен розвиток антикорупційних громадських ініціатив. Наприклад, тематичних і регіональних мереж борців із корупцією, інформаційно-мобілізаційні антикорупційні кампанії, навчання організованих груп громадян інструментам протидії політичній корупції (особливо це завдання актуалізується з наближенням виборчої кампанії) тощо. Необхідно формувати нульову толерантність до політичної корупції, але для цього потрібна як воля вищого керівництва держави, так й ініціативна, небайдужа спільнота з високим рівнем антикорупційної культури, базованої на знанні закону та високій соціальній відповідальності.

Видається, що феномен антикорупційної культури пов'язаний з усіма найважливішими соціальними процесами. Антикорупційна політико-правова культура синкретизує в собі політичні традиції, мораль, поведінкові моменти, знання правових вимог. Тому, на нашу думку, саме «культурний механізм» є однією з найважливіших складових успішного протистояння корупційній поведінці у політиці.

Уявлення про те, що політичну корупцію можна подолати виключно вдосконаленням нормативно-правової бази, її жорсткішанням, є хибним. Наразі таке бачення призводить до відсутності реального поступу в мінімізації корупційних практик у вітчизняній політиці. Сьогоденній українській політиці, її суб'єктному колу для оздоровлення від корупційної

недуги бракує «ліків», якими має стати антикорупційна культура. Образно кажучи, вона здатна виробити імунітет проти вірусу політичної корупції. Саме розвиток «антикорупційного потенціалу людського чинника»⁴⁸¹, 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. Наша концептуалізація поняття «антикорупційна політико-правова культура» передбачає її розуміння як: 1) сукупності ціннісних установок, спрямованих на неприйнятність толерування корупційних практик у політиці; 2) характеристики соціальних суб'єктів (індивідуальних, колективних), яка виражає політичну свідомість, політичну діяльність (активність) щодо політичної корупції.

18

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 у антикорупційних перетвореннях у державі.

⁴⁸¹ Костенко О. Яким «каменем» зневажили «будівничі» вітчизняної антикорупційної політики? С. 13.

Для нотаток

Науково-популярне видання

**КРЕСІНА Ірина Олексіївна
КУШНАРЬОВ Ігор Володимирович**

ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ: глобальні виклики і Україна

Підписано до друку 12.01.2022 р.
Формат 60x90/16. Ум.-друк. арк. 18,5.
Гарнітура Charter ІТС. Наклад 300. Зам. 1/0122.

Видавець і виготовлювач –
ТОВ «ВИДАВНИЦТВО «НОРМА ПРАВА»
03049, Україна, м. Київ, вул. Тополева, буд. 4-8.
E-mail: norma.prava.llc@gmail.com
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 6846 від 18.07.2019 р.