

ІСТОРІЯ УКРАЇНИ

УДК 378.311 (477) «199» Г 13
DOI <https://doi.org/10.32838/2663-5984/2019/4.1>

Артюшенко І.А.

Інститут історії України Національної академії наук України

ЗАКОНОДАВЧІ ПЕРЕДУМОВИ ПРОНИКНЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ В ДІЯЛЬНІСТЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ (1990–2000-і роки)

У статті проаналізовано проблему історичних особливостей законодавчих передумов проникнення політичної корупції в діяльність Верховної Ради України в 1990–2000-і роки. Констатується, що в Україні склався комплекс чинників, які стали результатом поширення даного явища у представницьких органах влади. Високий рівень корупції негативно сприймався суспільством. Найбільш корумпованими сферами громадян вважали охорону здоров'я, освіту, органи державної влади та місцевого самоврядування, судові послуги. Вирішення проблеми подолання корупції набуло міжнародного значення. Корупція вийшла за межі України і перетворилася на транснаціональне явище. Вітчизняні антикорупційні закони однобічно формували коло суб'єктів корупції. Крім того, у суспільстві формувалося толерантне ставлення до даного явища, зберігалось прагнення його використання як «ефективної рушійної сили» соціальних відносин. Таке ставлення суспільства до корупції спричиняло її поширення практично в усіх сферах. Проаналізовані передусім законодавчі програми, які робили мало-ефективною антикорупційну діяльність, спричинили нерозвинутість інституту відкритого лобізму. Зазначається, що дана проблема лише почасти переосмислена в науковій літературі, головним чином через незавершеність суспільно-політичних і соціально-економічних процесів. Тому досі дослідження даного сегмента діяльності органу державної влади перебуває поки що на початковій стадії.

Ключові слова: корупція, закон, Верховна Рада України, політика, депутати, фінансово-промислові групи, бізнес-інтереси.

Постановка проблеми. Корупція в Україні відрізнялася від закордонних аналогів даного явища передусім масштабністю та характером її проявів, впливом на економічні, соціальні, політичні, правові й інші процеси. Протягом 1990–2000-х рр. корупція характеризувала основні відносини в українському суспільстві. Передусім у ній проявлялася неефективність влади, недосконалість державних інститутів. У суспільстві зберігалися міцними стереотипи толерантності щодо корупції. У масовій свідомості переважала думка, що дане явище не завдає значної шкоди суспільству. Тому корупційні шляхи вирішення повсякденних проблем обиралися значною частиною населення. Багато українців розглядали корупцію як механізм прискорення розв'язання власних проблем. Толерантне ставлення суспільства до корупції пояснювалося тим, що більшість населення не усвідомлювали справжнього її масштабу та наслідків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У результаті аналізу джерел та літератури з'ясовано, що дана проблема лише частково розглядалася дослідниками, які вивчали політичну природу корупції. Передусім це роботи Г. Кохан, М. Мельника, Є. Невмержицького, М. Михальченка. Окремі аспекти проблеми висвітлювалися у працях І. Герасименка, Т. Гузинкова, О. Дягілева, Ю. Ганжурова. Але, незважаючи на наявність значної кількості публікацій, стан наукового осмислення і вивчення вказаної проблеми не можна вважати достатнім.

Постановка завдання. Мета статті – показати законодавчі передумови проникнення політичної корупції в діяльність Верховної Ради України; з'ясувати світову практику, а також вітчизняний досвід протидії корупції за діяльності «груп інтересів» у парламенті України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проникнення політичної корупції в діяльність

Верховної Ради України відбувалося внаслідок дії чинників, що зумовлювалися проблемами законодавства, а точніше, відсутністю правових запобіжників поширення даного явища. Протягом 1990–2000-х рр. в Україні не були ухвалені закони, які б забезпечили представництво політичних інтересів провідних фінансово-політичних груп в органах влади. Почала складатися і розвиватися тіньова (корупційна) модель способів і каналів артикуляції групових і корпоративних інтересів різних соціальних об'єктів у Верховній Раді України. У розвинутих країнах лобістська діяльність традиційно розглядалася важливим інститутом демократії, засобом збалансування інтересів держави і суспільства. Так, Німеччина досягла в цьому питанні успіхів завдяки легалізації «внутрішньої» лобістської діяльності. Кодекс поведінки члена бундестагу зобов'язував депутата, зацікавленого в ухваленні потрібного законодавчого рішення, зробити заяву перед його обговоренням. Крім того, депутати зобов'язувалися декларувати свої доходи від лобістської діяльності [1, с. 3]. Законодавство Великобританії визнавало лобістів парламентськими агентами, а також прописувало спеціальну процедуру залучення лобістів до ухвалення законів. Закон про лобізм дозволяв члену парламенту офіційно виступати представником комерційних інтересів [1, с. 4–5]. У демократичних державах лобізм виступав своєрідною протиположною до бюрократії, змушував владу «бути у формі» та вчасно реагувати на потреби соціальних груп і суспільства загалом. У вітчизняному державотворчому процесі відбувалося багато в чому відтворення радянської практики, коли даний спосіб обстоювання групових інтересів офіційно не визнавався, але фактично існував та здійснювався партійною номенклатурою в підклимний спосіб, використовуючи «телефонне право», відомче протистояння, непотизм тощо. Через те що радянська держава не лише узгоджувала, а й формувала суспільні інтереси, лобістська діяльність розглядалася як суто негативне, не властиве системі явище. За відсутності приватної власності «боротьба за інтереси» протікала за лінією республік та відомств, за одержання додаткових економічних ресурсів. В умовах первісного нагромадження капіталу для представників великого бізнесу дуже важливим завданням залишався захист набутих економічних активів. Вони діяли за звичкою радянських часів, коли особисті зв'язки директорів великих підприємств і представників влади багато чого вирішували, намагаючись заручитися підтримкою «потрібних

людей» у різних ешелонах влади або самим туди потрапити. За відсутності правового регулювання легалізація вузькогрупових вимог відбувалася в тіньовий спосіб. Конституція України прямо не регулювала даного процесу, а лише створювала умови для здійснення такої діяльності. Зокрема, ст. 38 Конституції України закріпила право громадян на участь в управлінні справами держави. Вона не забороняла українським громадянам обстоювати свої інтереси в органах влади. Водночас Конституція гарантувала існування «груп інтересів», закріпивши у ст. 36 право громадян об'єднуватися у громадські організації з метою задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних прав та інтересів [2].

Умови діяльності «груп інтересів» у Верховній Раді забезпечувалися і Регламентом та іншими законами, що визначали її діяльність. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» зобов'язував парламентські комітети під час підготовки законів вивчати та враховувати у своїй діяльності громадську думку, розглядати листи громадян та вчасно реагувати на них [3].

Неврегульованість лобізму була однією з фундаментальних перепон для успіху в боротьбі з корупцією. Починаючи з 1999 р. до Верховної Ради подавалися законопроекти, спрямовані на узаконення лобістської діяльності, зокрема авторства В. Суміна, І. Шарова, Ю. Сахна, І. Гриніва, В. Коновалука, а також розроблені робочими групами Кабінету Міністрів, Міністерства юстиції, Національного інституту стратегічних досліджень, Інститутом професійного лобіювання та адвокати тощо [4, с. 170–175]. Але жоден із них не був ухвалений. Суспільна свідомість складно сприймала слово «лобіст», вона частіше вживалося як лайливе, з аморально-кримінальним відтінком. У термін вкладався лише «тіньовий» сенс, у чомусь нагадував значення слів «блат», «підкуп», «покупка голосів» у чиїх-небудь корисливих або вузькопартійних інтересів на шкоду іншим інтересам, передусім суспільним [4, с. 161–162].

Лобізм в Україні здебільшого ототожнювався з корупційним впливом. Для порівняння, лобізм у Сполучених Штатах Америки (далі – США) і Європейському Союзі (далі – ЄС) майже не зазнавав впливу корупції. Лобісти працювали відкрито, діяли в рамках законодавства, сплачували податки. Ті депутати, хто відносив себе до сфери лобіювання, зазвичай вдавалися до недозволених методів, зокрема надавали неправомірні вигоди (хабарі), підтримували тіньові зв'язки, кулуарні

змови. Такі депутати здебільшого мали свої меркантильні цілі.

Світова практика бачила яскравий приклад «правильного» лобізму, коли американський конгресмен Джон Маккейн пролобіював у Конгресі США закон, що наклав заборону на закупівлю російських двигунів для запуску супутників, натомість із державного бюджету стали виділяти кошти на розробку двигуна власного виробництва [5, с. 16].

Першим реальним кроком України з упровадження інституту лобізму стало укладання між ЄС і Україною Угоди про асоціацію, ст. 444 якої передбачила, що обидві сторони взяли на себе зобов'язання зі сприяння розбудові лобістської діяльності. Зростало число контор, агентів, осіб, які рекрутувалися бізнесом для обстоювання інтересів. Якщо на початку 1990-х рр. до цієї справи долучалися тисячі самодіяльних груп, то з кінця 1990-х рр. ключову роль стали відігравати представники великого бізнесу та їх групи. Традиційно «групи інтересів» формувалися великими корпораціями, союзом промисловців і підприємців, професійними асоціаціями, банками, фінансово-промисловими групами, громадськими організаціями.

Мета «груп інтересів» полягала в забезпеченні ухвалення чи відхилення Верховною Радою України рішень, законів, які були вигідні чи шкодили бізнесу. Діяли вони неформалізовано, у тіні, зачіпали переважно сфери розподілу і перерозподілу власності, економічних ресурсів, адміністративних важелів впливу тощо. Діяльність «груп інтересів» зумовлювалася тим, що державна влада об'єктивно не могла відразу і в повному обсязі задовольняти всі суспільні інтереси. Повільно відбувалося формування суспільних відносин. Держава нехотя передавала регуляторні функції громадським організаціям. Натомість продовжував зберігатися дорогий із погляду утримання бюрократичний апарат, який був зацікавлений у формалізації та затягуванні з меркантильних інтересів ухвалення рішень.

Корупційну основу мало лобіювання депутатами виділення коштів із державного бюджету для вирішення проблем в округах. В українській політиці досить часто траплялися випадки, коли виборчим округам, від яких були обрані депутати, чи регіонам, які були електоральною базою провладних партій, надавалися надмірні порівняно з іншими територіями бонуси. Щедрі капітальні видатки часто використовувалися політичними силами для фактичної купівлі голосів виборців чи

лояльності місцевої еліти до народних депутатів, з якими пов'язували отримання таких коштів із державного бюджету [6, с. 16].

«Групи інтересів», обстоюючи інтереси великих фінансово-промислових груп, часто дисбалансиували інтереси окремих суспільних груп і регіонів, підміняли і блокували розвиток інститутів народовладдя [7, с. 14]. Факт діяльності «груп інтересів» в органах влади був свідченням неpubлічності, хаотичності у взаєминах влади і суспільства. Лише за таких умов їм вдалося монополізувати вплив на органи влади. Громадяни України здебільшого не розуміли, хто в державі впливає на ухвалення тих чи інших рішень, тому не могли визначити, хто з конкретних політиків чи політичних сил мав нести за них відповідальність. Наявність «груп інтересів» вносила неузгодженість у процес участі громадян в ухваленні важливих державних рішень. Чисельно переважачою групі суспільства, що не мала «зв'язків» у владі, було проблемніше домогтися врахування свого інтересу.

Просування бізнес-інтересів у Верховній Раді України відбувалося шляхом ухвалення законів, норми яких перетворювалися на інструмент досягнення цілей [8, с. 780–783]. В Україні зберігалися складні схеми взаємодії бізнесу і влади. Практично всі представники великого і середнього бізнесу в українських реаліях, незважаючи на законні чи незаконні способи його ведення, змушені були вибудовувати альянси стосунків із владою. Безумовно, це відволікало від вирішення виробничих проблем. Великим бізнесом було вибрано шлях створення політичних партій і фракцій у Верховній Раді.

Деформовані відносини держави і бізнесу змушували бізнес вдаватися до лобіювання рішень, які суперечили державним, а влада, у свою чергу, демонструвала здатність до радикальних кроків стосовно бізнесу. В окремі періоди робилися спроби консолідувати ці стосунки. Президент В. Ющенко запровадив практику проведення зустрічей із представниками великого бізнесу [9, с. 107]. Вона сприяла деякому виходу бізнесу з тіні. Україні в цьому плані вигідним був закордонний досвід. Наприклад, у деяких європейських країнах моделі ставлення держави до бізнесу передбачали участь його представників у парламентських слуханнях, роботі комітетів, комісіях, де обговорювалися важливі соціально-економічні питання. Першою спробою легалізувати бізнес-лобі в Україні стало створення Ради інвесторів при уряді В. Януковича у 2007 р. Проте

даний орган структурно формувався «належним чином», надаючи місце в ньому одним компаніям і закриваючи доступ іншим. Влада в такий спосіб, декларуючи рівноправні стосунки з бізнесом, намагалася відігравати роль керуючого партнера та захищати інтереси наближених регіональних бізнес-груп. За відсутності відповідних правових норм, які б забезпечували прозору участь бізнес-груп, у своєму арсеналі впливу на політичні процеси вони залишали не лише особисту участь законодавчої влади, але й тіньові засоби.

За твердженням Т. Гузенкової, український парламент майже в кожному складі уявлявся зібранням колективних та індивідуальних лобістів, які обстоювали інтереси різних груп, «кланів», партій тощо [10, с. 84]. Ця проблема була зумовлена тим, що наявна палітра ґрунтових інтересів була такою великою, що не могла бути задоволеною регіональним чи політичним представництвом депутатів. Тому багато соціальних, корпоративних потреб отримували супровід посередників (лобістів).

В Україні сформувалося досить широке представництво суб'єктів тиску на парламент. У пострадянському форматі кожна галузь господарства мала свої «групи інтересів» у парламенті: аграрники, промисловці, банкіри тощо. Склалася і діяла дещо деформована система представництва інтересів, коли до даного процесу долучалися посередники – експерти і спеціалісти апарату Верховної Ради, чиновники Кабінету Міністрів чи працівники Адміністрації Президента. Через «групи інтересів» висували законодавчі ініціативи, які потім «проходили» через Верховну Раду. Представництво групових інтересів у Верховній Раді України здійснювалося народними депутатами безпосередньо, коли вони цілеспрямовано вели діяльність з іншими депутатами чи представниками влади в напрямі просування інтересів. Опосередковано депутати обстоювали інтереси шляхом організації широкомасштабних акцій у засобах масової інформації, збору підписів, іншими публічними методами формування громадської думки. Це були свого роду засоби тиску на депутатський корпус. В українських реаліях зі зміною політичного процесу, викликаного перевиборами Президента України чи Верховної Ради, зазвичай проходило деяке переформатування представництв суб'єктів тиску на парламент [11, с. 50–62]. Президент В. Ющенко свого часу зробив спробу запропонувати такий формат стосунків: «Я хочу, друзі, сказати, що уряд не буде заносити гроші в парламент для того, щоб про-

вести будь-яку кандидатуру чи будь-який закон. Рішення будуть прийматися виключно в зоні засідань, а не в кімнаті для відпочинку» [12, с. 5–6].

Приватні інтереси народних депутатів мали дещо прихований, замаскований характер. Вони ніколи не декларували їх відкрито. Ніхто і ніколи з них не схильний був відкрито заявляти, що метою його державної діяльності було прагнення максимізувати власну вигоду у вигляді матеріальних і нематеріальних благ. Більшість депутатів Верховної Ради вирішували питання особистого характеру, а загальнонародні питання залишалися лише у формі декларацій. Це було пов'язано з тим, що в Україні не було створено законодавчого поля, де б діяли правила лобіювання і відповідальності за законотворчу діяльність депутатів. У таких умовах представництво інтересів окремих груп чи осіб здебільшого відображалось у формах «тіньового» лобізму або корупції. Аналіз законотворчості депутатів різних скликань доводить, що практично за кожною законодавчою ініціативою стояли інтереси окремих груп чи осіб. Склалася ситуація, коли лідери партій лише декларативно лобіювали соціальні питання, а всі інші депутати вирішували питання, пов'язані із власними інтересами.

В Україні вплив «груп інтересів» активізувався під час ухвалення Верховною Радою держбюджету. Регіональні лобі традиційно намагалися домогтися виділення додаткових дотацій, субвенцій і трансферів. У 2000-і рр. мали місце випадки «тіньового» створення пільгових податкових умов для окремих областей України у вигляді так званих «спеціальних економічних зон», що призводило до диспропорцій у регіональному розвитку держави.

Яскравим прикладом відверто корупційного закону був ухвалений у 2005 р. Закон України «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу», який передбачив, що підприємства паливно-енергетичного комплексу, якими володіли олігархи, могли не сплачувати власні борги, зокрема і податковий борг державі. Він містив заборону на подання на них до суду за несплачену заборгованість, призупиняв усі ухвалені із цих питань судові рішення, фактично цей закон виводив підприємства з-під дії українського судочинства, виконавчої служби і правової системи загалом [13].

Найчастіше депутати – власники великих промислових підприємств блокували ухвалення тих законів, які були не вигідні їхньому бізнесу. Свого

часу Верховна Рада відхилила Закон «Про акціонерні товариства», відсутність якого стримувала розвиток національного фондового ринку і зростання інвестицій у корпоративний сектор економіки. Закриті акціонерні товариства передбачали відкритість контролю за їхньою діяльністю. Тому депутати були зацікавлені в участі в перерозподілі державної власності. Аналогічна ситуація складалася і із затягуваннями введення податку на нерухомість. У країнах Європи він був однією з головних доходних статей бюджету. Блокуванням депутатом законопроекту зумовлювалося передусім небажанням оприлюднювати свою власність [14]. Типовим прикладом просування інтересів релігійних громад стало внесення народним депутатом Л. Черновецьким – активістом неохаризматичного релігійного об'єднання «Церква Перемоги» – на розгляд парламенту й ухвалення Закону України «Про захист суспільної моралі», який обмежив демонстрацію в телепросторі еротичної продукції [15, с. 107–117].

Антикорупційне законодавство мало репресивний характер. Воно регламентувало однобічний підхід до подолання даного явища, зокрема передбачало покарання лише державних чиновників. Водночас ним не передбачалися заходи, які б усували чинники, що живили і породжували

корупцію [16, с. 60]. Основним принципом національної антикорупційної політики Нідерландів було «стимулювання чесності», що безпосередньо стосувалося культури [17, с. 65]. Антикорупційна система Великобританії характеризувалася наявністю високих стандартів громадянської поведінки, ефективним соціальним контролем за державними службовцями, скасуванням парламентського імунітету депутатів, які вчинили корупційні дії. Основу антикорупційного законодавства становлять Закон про хабарництво в публічних організаціях 1889 р. і закони про попередження корупції 1906 і 1916 рр. [17, с. 64].

Висновки. Ключовою передумою поширення корупції було неефективне законодавство. Варто зазначити, що Україні довелося спочатку створювати вітчизняне антикорупційне законодавство, оскільки не збереглася історична тяглість даного процесу. Відомо, що закони Російської імперії XIX ст., чинні на території України, втратили з деяких причин своє значення. Наприкінці XX ст. Україна також не поспішала освоювати міжнародний досвід антикорупційної діяльності. Невиправдано затягувалася імплементація до вітчизняного законодавства принципів антикорупційної роботи міжнародних організацій, відображених у відповідних документах.

Список літератури:

1. Гричина Н. Лобізм як інститут сучасної демократії : автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Київ, 2009. С. 3.
2. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/stru>.
3. Про комітети Верховної Ради України : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/>.
4. Коваль Н. Необхідність впровадження інституту цивілізованого лобізму в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 19. С. 173.
5. Герасименко І. Як працює лобізм в Україні і на Заході. URL: <https://delo.ua/economyandpoliticsinukraine/institut-lobizmu-jogo-mehanizm-za-kordonom>.
6. Лобізм без корупції? *Вісник проєкту «Громадський моніторинг виділення фондів для округу»*. 2016. № 1. 16 с.
7. Дягілев О. Політико-правовий інститут лобізму в Україні та за кордоном: шляхи законодавчого регулювання. *Державне будівництво та місцеве саморядування*. 2007. Вип. 14. С. 14.
8. Капустян В., Левандовський О. Аспекти боротьби з корупцією та проблеми лобізму в Україні. *Молодий вчений*. 2018. № 4. С. 781.
9. Брехаря С. Бізнес-еліта в сучасній Україні: засоби впливу на політичний процес. *Наукові записки Інституту політехнічних і етнонаціональних досліджень імені І.Ф. Кураса Національної академії наук України*. Вип. 45. 2009. С. 107.
10. Гузенкова Т. Партии и лидеры в Верховной Раде Украины (1998–2000). Москва : Рос. институт стратегических исследований, 2001. С. 84.
11. Ганжуров Ю. Парламентське лобіювання в контексті політичної комунікації. *Політичний менеджмент*. 2005. № 4. С. 51.
12. Сьома сесія Верховної Ради України четвертого скликання: стенограма звіту. Бюлетень № 6, ч. II. Київ : Видання Верховної Ради України, 2005. С. 5–6.
13. Експерти виявили корупційні ризики у більшості законопроектів. Але найбільш корупційно небезпечними є саме чинні закони. URL: www.pravo.org.ua.
14. Мошенець О. Сутність та умови формування ретроорієнтованої економічної поведінки. URL: ukt.socium.org.ua.

15. Кушніренко О., Дячільєв О. Види лобістської діяльності: питання теорії та позитивної практики. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2009. Вип. 17. С. 112–117.
16. Костенко Б. Імплементация європейських стандартів запобігання та боротьби з корупцією в національне законодавство : навчально-методичні матеріали. Київ : НАДУ, 2013. С. 60.
17. Шкурпат О. Ефективність антикорупційної політики у сфері земельних відносин. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія «Управління». 2013. Вип. 4. С. 371–384.

Artyushenko I.A. LEGISLATIVE PREREQUISITES FOR IMPROVEMENT OF POLITICAL CORRUPTION IN THE ACTIVITIES OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE (1990–2000)

The article examines the causes of penetration of corruption in various spheres of society's life. It is stated that in Ukraine there was a complex of factors which became the result of the spread of this phenomenon. The economic, value-mental and social factors that perceived corruption were analyzed. The problem of the historical peculiarities of the legislative preconditions for the penetration of political corruption in the activities of the Verkhovna Rada of Ukraine in 1990–2000. It is stated that in Ukraine there is a complex of factors that have resulted from the spread of this phenomenon in representative bodies of power. High levels of corruption were negatively perceived by society. The most corrupt areas of citizens were health care, education, public authorities and local self-government, and judicial services. Addressing corruption has become internationally important. Corruption went beyond Ukraine and became a transnational phenomenon. Domestic anti-corruption laws unilaterally shaped the circle of corruption entities. In addition, a tolerant attitude to this phenomenon was formed in society, and the desire to use it as an "effective driving force" of social relations remained. This attitude of society to corruption caused its spread in almost all spheres. First of all, the analyzed legislative programs that made anti-corruption activities ineffective led to the underdevelopment of the Open Lobby Institute. It is noted that this problem is only partly rethought in the scientific literature, mainly due to the incompleteness of socio-political and socio-economic processes. Therefore, the study of this segment of activity of the public authority is still at an early stage. In Ukraine, corruption has become one of the most pressing problems, which had a negative impact on the pace of development of the economy of the state, power and society as a whole. According to sociological surveys, the problem of corruption for Ukrainians in its significance was second only to military actions in the East of Ukraine. The number of citizens who believed that the main responsibility for overcoming corruption lies in their own hands and only later on from the efforts of the state. Corruption manifested itself, first of all, in the form of intentional abuses by public officials of state authorities, including in the field of land relations. An attempt has been made to find out the role of the Verkhovna Rada in counteracting and preventing corruption, developing state anti-corruption policy, and creating special anti-corruption bodies. It is confirmed that appropriate legal preconditions for the prevention and counteraction of corruption in the field of land relations were created in Ukraine.

Key words: corruption, law, Verkhovna Rada of Ukraine, politics, deputies, financial-industrial groups, business interests.