

## ПУБЛІЧНІ ПОЗИЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ ЕЛІТ ЩОДО КОРУПЦІЇ

## ВСТУП

1. ПОЗИЦІЇ КЛЮЧОВИХ ПОЛІТИЧНИХ СИЛ ЩОДО ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ, ЗАФІКСОВАНІ В ОФІЦІЙНИХ ЗАЯВАХ (ВИБОРНІ ПРОГРАМИ, СТАТУТНІ ДОКУМЕНТИ, ПОЛІТИЧНІ ЗАЯВИ КЕРІВНИЦТВА ПАРТІЙ ТОЩО)

2. ОСОБЛИВОСТІ ПОВЕДІНКИ ПОЛІТИЧНИХ СИЛ В СИТУАЦІЯХ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ЩОДО КОРУПЦІЇ (ГОЛОСУВАННЯ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ, КОМЕНТАРІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЗАХОДІВ ВЛАДИ, ЗМІСТ І ЗАВДАННЯ ПРОПОНОВАНИХ ЗАКОНОПРОЕКТІВ ТОЩО)

2.1. АНТИКОРУПЦІЙНІ ЗАХОДИ І ПОВЕДІНКА ЇХ УЧАСНИКІВ

2.1.1. ІСТОРІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОПРОЕКТУ

2.1.2. ГОЛОСУВАННЯ ЗА УХВАЛУ ЗАКОНУ «ПРО ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ»

2.1.3. АНТИКОРУПЦІЙНІ ДІЇ І ПОЗИЦІЯ ОПОЗИЦІЙНИХ СИЛ

2.2. ОЦІНКИ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЗАХОДІВ ВЛАДИ В ПОЛІТИЧНОМУ ДИСКУРСІ

3. СТАВЛЕННЯ ПРЕДСТАВНИКІВ ПОЛІТИЧНИХ СИЛ ДО МІЖНАРОДНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ СТАНДАРТИВ

## ВИСНОВКИ

ДОДАТОК 1. СТЕНОГРАМИ ПЛЕНАРНОГО ЗАСІДАННЯ ВРУ ВІД 7.04.2011

## ВСТУП

Можливість прийняття та дієвої реалізації антикорупційних заходів визначається наявністю узгодженої позиції політичних еліт щодо їх змісту та завдань. Перманентна політична криза, яка характеризує політичне життя України з 2004 року, супроводжується актуалізацією теми корупції. В заявах та політичних документах основних політичних партій ця тема є однією з ключових. Особливо гостро проблема обговорюється в період виборчих кампаній. Однак при цьому досить відчутним є інструментальне чи ситуативне ставлення до цієї проблеми, що не дає можливості розуміти її глибину та нюанси. Хоча всі політичні сили декларують негативне ставлення до корупції, в ситуаціях прийняття важливих рішень (наприклад, при розгляді законопроектів у Верховній Раді) найчастіше позиція визначається не цим, а суто прагматичними завданнями боротьби за владу або отримання симпатій виборців.

Витоки цієї проблеми як у неефективності політичної системи, деформованої Конституційною реформою 2006 року, так і у відсутності традицій демократичного політичного життя. Показовим є те, як протягом трьох років в українському парламенті тривало обговорення пакету антикорупційних законопроектів.

У попередніх дослідженнях ця проблематика ніколи раніше не розглядалася в повному обсязі. Виключенням є моніторинги виконання виборчих програм, які в 2006-2007 рр. проводились громадськими організаціями з метою виявлення ступеню реалізації передвиборних обіцянок. Тема корупції в них розглядалась лише в загальному вигляді та поверхнево.

**Методологія.** Результати дослідження ґрунтуються на результатах:

- Аналізу публічних документів політичних партій
- Аналізу матеріалів ЗМІ (в тому числі партійних ЗМІ)
- Аналізу стенограм засідань Верховної Ради та звітів про засідання комітетів
- Аналізу законопроектів антикорупційної спрямованості
- Опитування експертів (було проведено 30 глибинних інтерв'ю).

## **1. ПОЗИЦІЇ КЛЮЧОВИХ ПОЛІТИЧНИХ СИЛ ЩОДО ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ, ЗАФІКСОВАНІ В ОФІЦІЙНИХ ЗАЯВАХ (ВИБОРНІ ПРОГРАМИ, СТАТУТНІ ДОКУМЕНТИ, ПОЛІТИЧНІ ЗАЯВИ КЕРІВНИЦТВА ПАРТІЙ ТОЩО)**

Розвиток політичного дискурсу в контексті активного використання політичними силами антикорупційної риторики можна умовно поділити на три етапи, в основу яких покладено активність та розвиток політичного життя в Україні.

Перший період: з середини 1990-х по 2004 рік, який характеризується більш-менш спокійним та стабільним політичним життям до початку «помаранчевої революції» у листопаді 2004 року. З середини 90-х років активність використання теми корупції в політичній риторичі помітно зросла, однак це ніяк не позначилось на якості і професіоналізмі цього дискурсу: ступінь використання міжнародних антикорупційних стандартів залишився низьким, домінували декларативні тези, що рідко реалізовувались в чомусь більш конкретному ніж часткові пропозиції, переважно репресивного характеру.

Другий період – це 2004 – 2006 роки, коли корупційна риторика дуже активно використовувалася в політичному дискурсі на фоні жорсткої політичної боротьби. У цей період ситуація суттєво змінилась і в рамках антикорупційних ініціатив В.Ющенка практично всі міжнародні стандарти було реалізовано у відповідному пакеті антикорупційних законів. *«Ресурс потенційних ідей було вичерпано, і всі політичні сили стали перед складним вибором: чи варто підтримувати нібито чужі ініціативи, особливо з урахуванням того, що своїх ідей було обмаль, або вони були надто сумнівні»* (фрагмент глибинного інтерв'ю - В.Ф., політичний аналітик). Найбільш значним з точки зору антикорупційної діяльності був 2006 рік, коли було ратифіковано основні міжнародні документи у сфері протидії корупції, було підготовлено перший пакет антикорупційних законів і навіть відбулося голосування за нього в першому читанні. Однак під час підготовки антикорупційного пакету законів до другого читання Верховна Рада була достроково розпущена Президентом у 2007 році. Разом з початком роботи Верховної Ради наступного скликання антикорупційний пакет було внесено до парламенту знову, депутатом від партії регіонів. Цікавим є той факт, що перший антикорупційний пакет вносився Кабінетом Міністрів України у той час, коли чинний Президент В.Ф. Янукович займав посаду Прем'єр-міністра і він може вважатися ініціатором цього законопроекту, хоча політичні дивіденди від цього отримав В.А. Ющенко, який на той час був Президентом України.

Наступний період – це період з 2006 по 2011 рік, коли антикорупційний пакет законів знаходився у парламенті і активно обговорювався політичними силами та був однією з найбільш популярних тем сутичок між опозицією та правлячою політичною силою. Під час цього періоду парламентом таки було прийнято перший

антикорупційний пакет законів, однак згодом ці закони були скасовані і прийняті нові, які були внесені до Верховної Ради новим Президентом Януковичем наприкінці 2010 року.

Загальні тенденції, які відображають зміст та характер офіційних заяв ключових політичних сил в період 2006-2011 років, можна виразити в наступних положеннях:

### **1. Намагання переконати населення у власній причетності до стратегії вирішення проблеми корупції в українському суспільстві.**

*«Фактично боротьба йде за образ «головного борця з корупцією», всі намагаються створювати враження пріоритету у висуванні та підтриманні якихось ініціатив»* (фрагмент глибинного інтерв'ю – Д.С., працівник правоохоронних органів).

Досить показовою є еволюція офіційної позиції партії регіонів щодо законопроекту «Про засади запобігання та протидії корупції», який спочатку в 2004-2005, а потім в 2006-2009 рр. піддався нещадній критиці: *«як загроза правам людини», «як проект, створений за американські (канадські) гроші», «не конституційний», тощо* (цитати зі стенограм Верховної Ради), однак в 2011 році прийнятий як *«реалізація антикорупційної ініціативи Президента Януковича»*. В підтвердження цьому можна навести цитати з його виступів:

Віктор Янукович: *«Він буде прийнятий обов'язково у цьому півріччі, і до кінця ще цієї сесії почне працювати. Я вам даю гарантію. Це мій закон, я його підписав і спрямував до парламенту. І він буде розглянутий як першочерговий», - наголосив Президент про антикорупційний пакет законів в рамках проекту «Розмова з країною»<sup>1</sup>.*

Віктор Янукович. *«Мы начинаем системную борьбу с коррупцией в Украине. Я подтримаю всі ініціативи, що пов'язані з моніторингом та виявленням корупціонерів де б вони не працювали і якою б владою не володіли»<sup>2</sup>.*

Віктор Янукович *«Сьогодні корупція стала безпосередньою загрозою конституційним правам і свободам громадян, тому прикриття корупційних схем та термінове схвалення антикорупційних законів – це моя категорична вимога»<sup>3</sup>.*

Іншим цікавим прикладом зазначеної тенденції може слугувати позиція народного депутата України, лідера партії «Фронт змін», який балотувався на посаду Президента України, Арсенія Яценюка щодо законопроекту про Національне антикорупційне бюро. Так, в 2009 році, напередодні президентських виборів він вніс до парламенту законопроект про Національне антикорупційне бюро, в якому пропонував надати антикорупційному бюро статус військового формування та підпорядкувати Президенту. Однак в січні 2012 року він вніс до парламенту законопроект про Національне антикорупційне

<sup>1</sup> На підставі джерела: [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)

<sup>2</sup> Коррупция – стоп: [http://lb.ua/theme/corruption\\_stop](http://lb.ua/theme/corruption_stop)

<sup>3</sup> Українська правда: [www.pravda.com.ua/news/2011/.../608516](http://www.pravda.com.ua/news/2011/.../608516)

бюро в новій редакції, в якій запропонував підпорядкувати бюро Верховній Раді. На думку журналістів тижневика «Дзеркало тижня», така поведінка пов'язана з тим, що у 2009 році Яценюк був кандидатом у президенти, в у 2012 планує балотуватися до Верховної Ради. Так, в законопроекті 2009 року було зазначено: «...Створити спеціальний орган боротьби з корупцією у вищих ешелонах влади... Для забезпечення незалежності антикорупційного органу та ефективності його діяльності необхідно напряму підпорядкувати такий орган президенту України». Водночас законопроект від 24 січня 2012 року припускає, що «для забезпечення незалежності єдиного антикорупційного органу та ефективності його діяльності необхідно безпосередньо підпорядкувати такий орган Верховній Раді України»<sup>4</sup>.

**2. Узагальнений пропагандистський характер заяв (неконкретність формулювань, популізм).** За оцінками експертів, це найбільш поширена вада позицій політичних сил щодо корупції. Для її пояснення експертами використовується посилання на два ключові моменти: **(а)** «відсутність у більшості політичних сил фахових ресурсів, спеціалістів здатних говорити відходити від «чистої політики»; **(б)** звичка політиків говорити мовою «лозунгів, ідеологічних штампів та стереотипів, традиційних для масової свідомості українського суспільства» (фрагмент глибокого інтерв'ю - В.Ф., політичний аналітик).

Віктор Янукович: *«Коррупция – это враг украинского народа, это враг бизнеса, это система, за счет которой живет кучка людей, которая сидит на этой цепи: кому хочу позволяю, кому хочу не позволяю. И все должны платить взятки... Нужно прекращать эту систему и искоренять коррупцию «калёным железом», – заявил Президент 22 октября 2010 года на расширенном заседании рабочей группы Комитета по экономическим реформам по вопросам реформирования сферы здравоохранения»*<sup>5</sup>.

*«Ця робота потребує, щоб ми всі згуртуватися навколо боротьби з корупцією», - підкреслив Президент*<sup>6</sup>.

Арсеній Яценюк. *«Покарання за корупцію має стати суворим і головне - невідворотним»*<sup>7</sup>.

Богословська І.: – *«Боротьба з корупцією в правоохоронних органах, позбавлення від кумів, сватів, перевертнів в погонах. Ліквідація корумпованих чиновників як класу»*<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> <http://www.pravda.com.ua/news/2012/01/28/6939055/>

<sup>5</sup> [http://lb.ua/theme/corruption\\_stop](http://lb.ua/theme/corruption_stop)

<sup>6</sup> На підставі джерела: [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)

<sup>7</sup> Передвиборча програма кандидата на пост Президента України Яценюка А.П. «Новий курс» <http://president2010.info/ua/page/29>

<sup>8</sup> Передвиборна програма кандидата на пост Президента України Богословської Інни Германівни ДОРОГА ПРАВДИ. РОБОТА, ПОРЯДОК, ВІРА. <http://president2010.info/ua/page/258>

Литвин В.: «Прирівняти корупцію до держради»<sup>9</sup>.

Петро Симоненко: «Щоб подолати корупцію, буде відроджена система народного контролю. Вибирати і відкликати суддів буде народ»<sup>10</sup>.

Василь Противсіх: «Кожна спроба дати чи отримати хабар повинна стати особливо небезпечним злочином». Кожен, хто балотується до органів влади, повинен дати підписку, що у разі скоєння посадового злочину не тільки потрапить під суд, але і віддасть державі майно - своє та сім'ї<sup>11</sup>.

Сергій Ратушняк: «Чистка правоохоронної, судової, фіскальної систем з подальшим реформуванням»<sup>12</sup>.

Юлія Тимошенко: «Виведення судів з-під політичного, адміністративного та корупційного впливу». Обрання та відкликання суддів громадянами<sup>13</sup>.

Бродський М.: «Тим, хто дають хабарі - більш суворе покарання, ніж хабарнику. Позбавлення держави «хабароємних» функцій»<sup>14</sup>.

Мороз О.: «Кожну дію влади висвітлювати в державних і комунальних ЗМІ»<sup>15</sup>.

**3. Декларація радикальної жорсткої позиції щодо способів покарання корупціонерів.** Стереотип «жорсткої руки» є однією з домінант українського суспільства, що постійно фіксується соціологічними опитуваннями. Тому тема репресивної моделі протидії корупції є однією з найбільш привабливих для населення. Політичні сили сприймають цю позицію і активно її використовують для завоювання прихильності.

Бродський М.: «Жорстка кримінальна відповідальність за хабарництво, перш за все правоохоронців і суддів. За хабар у \$ 10 тис. - 15 років в'язниці, якщо хабарник слідчий, прокурор, суддя - довічно, з конфіскацією майна і без права на амністію»<sup>16</sup>.

---

<sup>9</sup> ЧАС НАРОДУ. Передвиборна програма кандидата на пост Президента України Литвина Володимира Михайловича. <http://president2010.info/ua/page/254>

<sup>10</sup> Передвиборна програма кандидата в Президенти Симоненка П.М. Хто винен. <http://president2010.info/ua/page/36>

<sup>11</sup> Передвиборна програма кандидата на пост Президента України Противсіх Василя Васильовича <http://president2010.info/ua/page/315>

<sup>12</sup> Передвиборна програма кандидата на пост Президента України Ратушняка Сергія Миколайовича <http://president2010.info/ua/page/326>

<sup>13</sup> Передвиборна програма кандидата на посаду Президента України Юлії Тимошенко «Україна переможе. Україна - це ти!» <http://president2010.info/ua/page/269>

<sup>14</sup> Друзі, давайте жити дружно». Передвиборча програма кандидата у Президенти Михайла Бродського <http://president2010.info/ua/page/278>

<sup>15</sup> Програма кандидата на пост Президента України МОРОЗА Олександра Олександровича <http://president2010.info/ua/page/312>

<sup>16</sup> Друзі, давайте жити дружно». Передвиборча програма кандидата у Президенти Михайла Бродського <http://president2010.info/ua/page/278>

Мороз О.: *«Покарання - без права на амністію і перспектив повернутися на держслужбу. Повернення до смертної кари - в тому числі за розкрадання бюджету»*<sup>17</sup>.

Литвин В.: *«Позбавлення корупціонерів пенсійного забезпечення, незаконно нажитого майна (в тому числі родичами). Скасування умовних строків та амністії за корупційними статтями. Заборона на три роки для топ-чиновників після відходу з держслужби працювати в бізнес-структурах. Народний контроль»*<sup>18</sup>.

Олександр Пабат: *«Чиновникам, що не виправдав довіри» - тюремний термін з конфіскацією майна. «Чи не вплине конфіскація - повернути смертну кару». Повна люстрація влади на всіх рівнях»*<sup>19</sup>.

Юлія Тимошенко.: *«Кримінальну відповідальність за корупційні діяння посилити до довічного ув'язнення»*<sup>20</sup>.

Сергій Тігіпко: *«Широке застосування адмінпокарання для корупціонерів, заборона на професію, позбавлення пільгових пенсій, виселення з госквартир»*<sup>21</sup>.

**4. Тема корупції є контекстною, тобто виступає фоном для критики опонентів. Дихотомія «влада-опозиція» визначає ключовий принцип ідентифікації «носіїв корупції», що використовується у політичних дискусіях, і саме він нав'язується масовій свідомості, наслідком чого стає зміцнення стереотипу оцінки "будь-яка влада в Україні заражена корупцією».**

Арсеній Яценюк. *«Корупція вкоренилася в політичній системі, яка продукує і обслуговує кланово-олігархічний лад»*<sup>22</sup>.

Олег Тягнибок: *«Люстрація влади»*<sup>23</sup>.

Людмила Супрун: *«Кадрова чистка органів влади, відкликання депутатів і держслужбовців, які скомпрометували себе корупційними та аморальними вчинками»*<sup>24</sup>.

**5. Популярною в політичних заявах є тема доходів, витрат та контролю над майновим станом чиновників. Експерти визнають, що контроль над видатками та доходами державних посадовців**

---

<sup>17</sup> Програма кандидата на пост Президента України Мороза Олександра Олександровича <http://president2010.info/ua/page/312>

<sup>18</sup> ЧАС НАРОДУ. Передвиборна програма кандидата на пост Президента України Литвина Володимира Михайловича. <http://president2010.info/ua/page/254>

<sup>19</sup> ЗА НАС! Передвиборна програма Олександра Пабата - кандидата на пост Президента України. <http://president2010.info/ua/page/279>

<sup>20</sup> Передвиборна програма кандидата на посаду Президента України Юлії Тимошенко «Україна переможе. Україна - це ти!» <http://president2010.info/ua/page/269>

<sup>21</sup> Передвиборна програма кандидата на пост Президента України Сергія Леонідовича Тігіпка <http://president2010.info/ua/page/257>

<sup>22</sup> Передвиборна програма кандидата на пост Президента України Яценюка А.П. «Новий курс» <http://president2010.info/ua/page/29>

<sup>23</sup> Передвиборна програма кандидата на пост Президента Олега Тягнибока. <http://president2010.info/ua/page/273>

<sup>24</sup> Передвиборна програма кандидата на пост Президента України Супрун Людмили Павлівни <http://president2010.info/ua/page/324>



розглядається як важливий елемент суспільного сприйняття проблеми корупції оскільки для українського суспільства надзвичайно актуальним є оцінювання «справедливості-несправедливості» різкої соціальної диференціації, що прийшла на зміну «радянським ідеалам суспільної рівності».

Бродський М.: *«Декларація кожным чиновником не тільки доходів, але і витрат сім'ї (понад \$ 1000<sup>25</sup>)»*.

Сергій Ратушняк: *«Майно посадових осіб та їх сімей, що не відповідає офіційним доходам, обкладається 25-відсотковим податком»<sup>26</sup>*.

Бродський М.: *«Для бажаних топ-чиновників - амністія, в ході якої вони зможуть задекларувати майно, сплатити 5-відсотковий податок, але при цьому назавжди втратити право працювати на держслужбі. Після амністії - контроль над майновим станом чиновників та їх родичів»<sup>27</sup>*.

Олег Рябокони: *Обов'язкова декларація доходів (у тому числі безкоштовного користування майном) та витрат держслужбовців і членів їх сімей»<sup>28</sup>*.

Литвин В.: *« Декларування доходів і витрат держслужбовців, членів їх сімей»<sup>29</sup>*.

При цьому очевидно є розбіжність між публічною позицією політичних діячів та їх реальною законотворчою діяльністю, про що йдеться в наступному підрозділі.

---

<sup>25</sup> «Друзі, давайте жити дружно». Передвиборча програма кандидата у Президенти Михайла Бродського <http://president2010.info/ua/page/278>

<sup>26</sup> Передвиборна програма кандидата на пост Президента України Ратушняка Сергія Михайловича <http://president2010.info/ua/page/326>

<sup>27</sup> Друзі, давайте жити дружно». Передвиборча програма кандидата у Президенти Михайла Бродського <http://president2010.info/ua/page/278>

<sup>28</sup> Передвиборна програма кандидата на пост Президента України Олега Рябокони <http://president2010.info/ua/page/248>

<sup>29</sup> ЧАС НАРОДУ. Передвиборна програма кандидата на пост Президента України Литвина Володимира Михайловича. <http://president2010.info/ua/page/254>

## 2. ОСОБЛИВОСТІ ПОВЕДІНКИ ПОЛІТИЧНИХ СИЛ В СИТУАЦІЯХ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ЩОДО КОРУПЦІЇ (ГОЛОСУВАННЯ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ, КОМЕНТАРІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЗАХОДІВ ВЛАДИ, ЗМІСТ І ЗАВДАННЯ ПРОПОНОВАНИХ ЗАКОНОПРОЕКТІВ ТОЩО)

### 2.1. АНТИКОРУПЦІЙНІ ЗАХОДИ І ПОВЕДІНКА ЇХ УЧАСНИКІВ

#### 2.1.1. Історія антикорупційного законопроекту

Аналіз антикорупційної діяльності в державі на рівні політичних діячів приводить до висновку щодо існування подвійних стандартів серед політиків у підходах до протидії корупції. Розбіжність у публічних висловлюваннях і діях є очевидною навіть для пересічних громадян. Суперечності між висловлюваннями, закликами, політичними програмами тощо і діями політиків, як провладних, так і опозиційних, можуть бути продемонстровані на прикладі прийняття нового антикорупційного законодавства. Детальна історія «замороженого антикорупційного пакету» є ілюстрацією реальної політичної волі і механізмів прийняття рішень парламентом.

У 2005 році, коли Україна заявила про свої наміри активно рухатися в напрямку європейської інтеграції, виникла необхідність перегляду даного закону і приведення його у відповідність до європейських норм та стандартів. Основними недоліками закону про боротьбу з корупцією 1995 року була його в основному репресивна спрямованість і не врегулювання низки превентивних антикорупційних заходів, які вважаються ефективними фахівцями з протидії корупції і запровадження яких вимагається Радою Європи. У зв'язку з цим ще у 2006 році було розроблено і подано на розгляд Верховної Ради так званий «антикорупційний пакет», частину якого внаслідок збігу певних обставин, в основному нестабільної політичної ситуації в державі, було прийнято лише в червні 2009 року. До пакету, який було прийнято Верховною Радою входило три закони: «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» та «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень». Усі три закони були прийняті 11 червня 2009 року і мали вступити в дію з 1 січня 2010 року. Однак, введення в дію цих законів ще двічі переносилося парламентом – до 1 квітня 2010<sup>30</sup> і до 1 січня 2011 року<sup>31</sup>. Врешті 21 грудня 2010 року Верховною Радою України було прийнято закон, який визнав зазначені закони такими, що

<sup>30</sup> Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» від 23 грудня 2009 року N 1787-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, N 9, ст.87

<sup>31</sup> Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» від 10 березня 2010 року № 1962-VI // Відомості Верховної Ради України, 2010, №20, ст. 205

втратили чинність<sup>32</sup>. При цьому пунктом 2 Прикінцевих положень закону про засади запобігання та протидії корупції передбачалося, що разом з введенням в дію даного закону втрачає чинність закон України про боротьбу з корупцією. А законом про визнання втрати чинності законів антикорупційного пакету передбачалося, що він вступає в силу з моменту його опублікування. Однак, не дивлячись на те, що прийнято цей закон було 21 грудня 2010 року, опубліковано його було 5 січня 2011 року. Таким чином виникла курйозна ситуація, коли закони антикорупційного пакету набули чинності 1 січня 2011 року і втратили чинність 5 січня 2011 року, тобто діяли всього 4 дні. У той же час з 1 січня 2011 року втратив чинність Закон України «Про боротьбу з корупцією» 1995 року і чинності вже не набув. На заміну антикорупційному пакету, який втратив чинність 5 січня 2011 року, Президентом України 17 грудня 2010 року було внесено до Верховної Ради законопроект «Про засади запобігання і протидії корупції», який вже 23 грудня 2010 року було прийнято за основу. 7 квітня 2011 року Верховна Рада прийняла два закони: «Про засади запобігання і протидії корупції» N 3206-VI<sup>33</sup> та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» N 3207-VI<sup>34</sup>, які набули чинності 1 липня 2011 року. В результаті виникла ще більш курйозна ситуація, коли у період з 5 січня по 1 липня 2011 року в Україні не існувало базового закону про боротьбу з корупцією і була відсутня адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення. Також суттєвим кроком назад у законодавчому забезпеченні антикорупційної діяльності стала відсутність закону про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення.

Причини спочатку відтермінування, а потім скасування антикорупційного законодавства 2009 року широко обговорювалися в засобах масової інформації. Офіційною причиною перенесення введення в дію цих законів у Пояснювальній записці до Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» від 10 березня 2010 року № 1962-VI, який вдруге переніс введення їх в дію зазначалося про *«наявність у них неузгодженостей, суперечностей, що потребують змістовного їх удосконалення», «тексти усіх трьох зазначених вище законів мають проблемний характер і негайна реалізація їх положень може потягти за собою значні негативні наслідки. Аргументом на користь цієї позиції є й те, що Пленумом Верховного Суду України 27 листопада 2009 р. прийнято рішення звернутись до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо*

---

<sup>32</sup> Закон України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» № 2808-VI від 21 грудня 2010 року // Голос України - 05.01.2011. – 2011. - №1

<sup>33</sup> Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року N 3206-VI // Голос України від 15.06.2011 - № 107

<sup>34</sup> Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 7 квітня 2011 року N 3207-VI // Голос України від 15.06.2011 - № 107

конституційності низки положень названих законів». У пояснювальній записці також зазначалося, що «час, що залишився до введення в дію зазначених законів, не дозволяє з додержанням вимог і процедур, передбачених Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України відповідні зміни до зазначених законів, які б усунули наявні недоліки. Крім того, реалізація положень цих законів потребує також прийняття Верховною Радою України законів України «Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців», «Про заходи державного фінансового контролю публічної служби», «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України»<sup>35</sup>. Слід зауважити, що згадані закони, прийняття яких необхідно для реалізації положень антикорупційного законопроекту так і не були прийняті.

У той же час в політичному дискурсі, серед експертів та журналістів називалися інші причини перенесення введення в дію та скасування антикорупційного пакету 2009 року. Серед таких можна виділити наступні. Так, наприклад, представники Transparency International вважають основною причиною цього бажання Януковича самому увійти в історію в якості борця з корупцією. Такої ж думки притримується і народний депутат України Сергій Власенко: «Я розумію, що Президент бажає бути єдиним реформатором в країні, в тому числі у питаннях корупції». Народний депутат України Геннадій Москаль вважає, що причиною цього є той факт, що «ніхто не хоче потрапити під дію цього закону», зокрема в частині, яка стосується декларування доходів: «В першому законопроекті було передбачено, що декларуванню підлягають не тільки посадові особи від президента до депутатів сільських рад, а майно, доходи і видатки їх і близьких родичів. У другій редакції, яку вніс Президент України, це було викинуто. Тепер хочуть ще мінімізувати декларацію про майно, доходи і видатки». Він пояснив мотивацію депутатів наступним чином: «Кожен депутат, перед тим як голосувати, дивиться: це зачепить мене, це зачепить мою сім'ю, це зачепить мій бізнес, моє майно, друзів та родичів, вся країна дізнається про мої статки (хоча таке декларування передбачає закон). Але ніхто з тіні не хоче виходити на світло»<sup>36</sup>.

Коли перенесення введення в дію нового антикорупційного законодавства мало місце вперше, напередодні виборів Президента України, що відбулися 17 січня 2010 року, існувала також версія, що це пов'язано з тим фактом, що члени виборчих комісій, які мають вплив на підрахунок голосів, відповідно до нового антикорупційного закону

---

<sup>35</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» № 6159 від 10.03.2010 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс], режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=37213](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=37213)

<sup>36</sup> Борьба с коррупцией по-украински: стенограмма выступления экспертов на «круглом столе», який відбувся 1 березня 2011 року в Інституті Горшеніна // Інтернет – видання «Лівий берег»: [http://lb.ua/news/2011/03/04/86875\\_Borba\\_s\\_korruptsией\\_poukrainski.html](http://lb.ua/news/2011/03/04/86875_Borba_s_korruptsией_poukrainski.html)

також відносилися до суб'єктів корупційних правопорушень. Якщо певні сили мали намір маніпулювати з результатами виборів, їм не вигідно було віддавати членів виборчих комісій під юрисдикцію антикорупційного закону на час виборів. Крім цього положенням нового законодавства через яке переносилося введення законів в дію стала заборона фінансування органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, у тому числі надавати їм матеріальну та/або нематеріальну допомогу, безоплатно виконувати роботи, надавати послуги, передавати кошти та інше майно. Дане положення фактично заборонило існування благодійних та спеціальних позабюджетних фондів при органах державної влади<sup>37</sup>.

Коментарі експертів та депутатів щодо порівняння положень пакету антикорупційних законів 2009 та 2011 років свідчить про перевагу припущень, які стосуються бажання Президента бути реформатором у антикорупційній сфері та декларування доходів. Деякі експерти дійшли висновку, що *«На 90% цей закон такий самий, який був і при Ющенку, нічого нового за рік Міністерство юстиції не придумало, крім того, що пом'якшило деякі норми»*<sup>38</sup>. Ще одним доказом цього є Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень законів України "Про засади запобігання та протидії корупції", "Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення" (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) від 6 жовтня 2010 року N 21-рп/2010, відповідно до якого були визнані неконституційними норми нового антикорупційного закону щодо обов'язкової перевірки доходів та видатків, а також наявності корпоративних прав близьких осіб до осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування перед призначенням на посаду під час проведення спеціальної перевірки<sup>39</sup>.

У 2012 році продовжувалися спроби блокування основних положень нового антикорупційного закону в частині декларування майна, доходів та видатків. Так, у своєму Рішенні від 20 січня 2012 року

---

<sup>37</sup> Коррупция «самооборонилась» от закона // Зеркало недели. - № 51 (779) 26 декабря — 14 января 2010: <http://www.zn.ua/1000/1550/68189/>

<sup>38</sup> Борьба с коррупцией по-украински: стенограмма выступления экспертов на «круглом столе», який відбувся 1 березня 2011 року в Інституті Горшеніна // Інтернет – видання «Лівий берег»: [http://lb.ua/news/2011/03/04/86875\\_Borba\\_s\\_korrupsiyey\\_poukrainski.html](http://lb.ua/news/2011/03/04/86875_Borba_s_korrupsiyey_poukrainski.html)

<sup>39</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень законів України "Про засади запобігання та протидії корупції", "Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення" (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) від 6 жовтня 2010 року N 21-рп/2010 // <http://www.ccu.gov.ua/uk/dccatalog/list?currDir=123102>

№ 2-рп/2012 щодо тлумачення поняття інформації про особисте і сімейне життя і віднесення такої інформації до категорії конфіденційної та визначенні чи є збирання, зберігання, використання та поширення інформації про особу втручанням в її особисте і сімейне життя, Конституційний Суд визнав, що інформацією про особисте та сімейне життя особи є будь-які відомості та/або дані про відносини немайнового та майнового характеру, обставини, події, стосунки тощо, пов'язані з особою та членами її сім'ї і така інформація про особу є конфіденційною. Винятком є передбачена законами інформація, що стосується здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень. Збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди державою, органами місцевого самоврядування, юридичними або фізичними особами є втручанням в її особисте та сімейне життя. Таке втручання допускається винятково у випадках, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Не дивлячись на те, що Конституційний Суд зробив винятки, під які попадає антикорупційне законодавство, цим рішенням було фактично позбавлено громадськість та журналістів можливості здійснювати громадський контроль за доходами та видатками посадовців, а також за додержання ними обмежень щодо близьких осіб та конфлікту інтересів, оскільки збирання та використання інформації про близьких осіб вже може вважатися втручанням в особисте та сімейне життя.

Більш того, у своєму Рішенні від 13 березня 2012 року № 6-рп/2012 у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 частини першої статті 7, пункту 2 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» Конституційний Суд визнав неконституційним положення закону «Про засади запобігання та протидії корупції», згідно з яким держслужбовці й депутати мали декларувати свої витрати та витрати своїх родин від дня набуття чинності цим законом 1 липня 2011 року. Згідно з рішенням КС, відповідне положення набуває чинності на шість місяців пізніше - з 1 січня 2012 року. Тобто свої видатки депутати декларуватимуть тільки з 2012 року, а оприлюднено їх буде після 1 квітня 2013 року. Крім того, КС визнав також неконституційною заборону для держслужбовців і народних депутатів брати участь у загальних зборах підприємств або організацій, які мають на меті отримання прибутку, тобто дозволив мати корпоративні права, тобто бути акціонерами комерційних підприємств<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Рішення Конституційного Суду України від 13 березня 2012 року № 6-рп/2012 у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 частини першої статті 7, пункту 2 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» // Офіційна Інтернет – сторінка Конституційного Суду України. [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=173171>

У той же час Президент в публічних виступах та деклараціях не вбачав жодних недоліків даного антикорупційного закону 2011 року. Півроку тому президент Януковича, виступаючи у Страсбурзі на сесії ПАРЕ, не міг нахвалитися з антикорупційного закону: *"Після років стагнації потрібен якісний прорив. Верховною Радою ухвалено закон «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні». Політика на викорінення цього ганебного явища є моєю непохитною позицією. У той же час наші зусилля наштовхуються на опір людей, які звикли збагачуватися за державний кошт»<sup>41</sup>*. В статті «Дзеркалу тижня. Україна» він зазначив: *«Зроблений важливий крок - відтепер в Україні немає касти недоторканих і, упевнений, ніколи в майбутньому вже не буде. І якщо хтось сподівається, що мова йде про окремо взятую компанію, то він глибоко помиляється. Ніяка посада, ніякі накопичення, минулі або поточні, не захистять злочинця. Відновлюється базовий принцип правосуддя - невідворотність покарання»<sup>42</sup>*.

Серед реальних мотивів подання такого звернення до Конституційного Суду народними депутатами від партії регіонів було названо те, що по-перше закон, зруйнував схему, за якою нинішні чиновники і депутати пояснюють свої надприбутки пресі - мовляв, «коли пішов на державну службу, став отримувати дивіденди від бізнесу - з цього і живу». За новим законом, це стало неможливим. Іншими словами, віце-прем'єр Борис Колесніков має продати акції «Конті», депутат Рінат Ахметов - СКМ, а глава адміністрації президента Сергій Львовчкін - свою кіпрську «офшорку» «Оскарро Інвестмент». По-друге, депутати відтягували як могли набуття чинності закону в частині декларування доходів та видатків. Така декларація вперше мала бути подана до 1 квітня 2012 року. Не дивлячись на те, що закон не містить відповідальності за неповноту при декларуванні, розкриття такої інформації мало вплинути на прозорість для чиновників напередодні парламентських перегонів, які відбудуться в жовтні 2012 року<sup>43</sup>.

Так виглядає механізм, який дозволив Партії Регіонів прийнявши закон публічно відзвітувати про послідовність і наявність політичної волі, а потім руками Конституційного Суду скасувати найбільш вразливі для вищого ешелону влади норми.

---

<sup>41</sup> Лещенко С. Партія регіонів скасовує передвиборчий "стриптиз" // Українська правда. – 20.02.2012. [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2012/02/20/6959041/>

<sup>42</sup> Янукович: Відтепер в Україні більше не буде касти недоторканих // Новини видання ZN.UA від 20.08.2011.[Електронний ресурс], режим доступу: [http://news.dt.ua/POLITICS/yanukovich\\_vidteper\\_v\\_ukrayini\\_bilshe\\_ne\\_bude\\_kasti\\_nedotorkannih-86380.html](http://news.dt.ua/POLITICS/yanukovich_vidteper_v_ukrayini_bilshe_ne_bude_kasti_nedotorkannih-86380.html)

<sup>43</sup> Лещенко С. Партія регіонів скасовує передвиборчий "стриптиз" // Українська правда. – 20.02.2012. [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2012/02/20/6959041/>

## 2.1.2. Голосування за ухвалу закону «Про засади запобігання та протидії корупції в Україні» №7487

Голосування за ухвалу закону «Про засади запобігання та протидії корупції в Україні» №7487 у Верховній Раді 07.04.2011<sup>44</sup> є прикладом роботи парламенту над законопроектом, прийняття якого заплановано президентом на визначений термін і від ухвали якого залежить виконання міжнародних домовленостей. Умови голосування та поведінка учасників пленарного засідання демонструють формальність даного заходу і байдужість більшості депутатів до змісту поправок: вечірня година о 19.08, коли депутати вже стомилися; поспішність, неухважність до уточнень; за відсутності більшості присутніх(зареєстрованих) у залі депутатів; проігноровані критичні заяви опозиції стосовно ефективності закону у зв'язку з його недосконалістю і умовами, в яких його буде застосовано. Фрагменти стенограми пленарного засідання представлено в додатку 1.

Безпосереднє голосування про проект Закону про засади запобігання та протидії корупції в Україні (№7487) - у другому читанні та в цілому відбулося 07.04.2011 року. в 20.45. «За» проголосували 277 депутатів з 322 присутніх у сесійній залі. В той час як насправді в залі під час голосування було, за словами депутата Кармазіна, біля 70 осіб, а за даними журналістів – 80 депутатів.

Виходячи з результатів голосування, закон було ухвалено силами парламентської більшості (Партія регіонів, Комуністична партія України, Народна партія) та фракції «Реформи заради майбутнього». Парламентська більшість проголосувала «за», за винятком 15 осіб, одинадцять з яких не голосували, чотири депутати були відсутні. Серед тих, хто не належить до парламентської більшості «за» проголосували 25 депутатів, решта обрали тактику «ігнорування», а не заперечення. Тобто жодний депутат не проголосував «проти» або «утримався», 45 осіб «не голосували», 124 депутати були відсутні.

Голосування за Закон про засади запобігання та протидії корупції має свої традиції. Оскільки ухвала закону є безсумнівним політичним здобутком як в очах міжнародних спільнот так і в очах виборців, політична сила при владі завжди підтримує закон, а опозиція, критикуючи, ігнорує голосування (не голосують або відсутні), не залежно від того, яка партія в якому становищі знаходиться – при владі або в опозиції.

Так, наприклад, під час прийняття Закону України про засади запобігання та протидії корупції 11.06.2009 року, результати голосування демонструють, що закон підтримують провладні партії (БЮТ і НУНС) та не підтримує головна опозиційна сила – партія регіонів. (Так, з 432 присутніх у залі депутатів і «за» проголосували - 230. По фракціях: Партія регіонів – 0, „Блок Юлії Тимошенко” – 149, "Наша Україна - Народна Самооборона" – 34, комуністів – 27, „Блок

<sup>44</sup> За стенограмами пленарного засідання ВРУ від 7.04.2011 [http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/8session/STENOGR/07041108\\_26.htm](http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/8session/STENOGR/07041108_26.htm)



Литвина" – 20.<sup>45</sup> Жодного депутату, хто б проголосував проти або утримався. Решта (202 депутати) «не голосували». З них 173 депутата від Партії регіонів, 5 від БЮТ, 24 від НУНС.)

Голосування про проект Закону про засади запобігання та протидії корупції в Україні (№7487) - у другому читанні та в цілому відбулося 07.04.2011 року. «За» проголосували 277 депутатів. (По фракціям ПР – 183 депутати, БЮТ – 16, НУНС – 8, 25 – комуністи, 7-позафракційні, 20 – народна партія, 18 – «Реформи заради майбутнього»). Опозиція (112 депутатів від НУНС і БЮТ і 12 - позафракційних) проігнорували ухвалу документу тим, що не з'явилися на голосування. Причина, за якою опозиція в переважній більшості була відсутня у залі під час голосування висловлена ще під час другого читання 15.03.11.<sup>46</sup> депутатом Кожем'якіним А.А. «...Всі ми розуміємо, що відсутність цієї норми у 12 статті, яка передбачає декларування доходів близькими родичами, особами вона повністю вихолощує вказаний антикорупційний законопроект, це перше. По-друге, наша політична сила, фракція "БЮТ – "Батьківщина", вона за боротьбу з корупцією, за боротьбу з корупцією по чесним правилам – по законам. Сьогодні ми приймаємо цей законопроект по боротьбі з корупцією в корупційних умовах, тому що 100 чоловік сидить і вони приймають цей законопроект, яким потім, потім будуть заганяти під лавку студентів, вчителів, лікарів і всіх інших кого ще сьогодні не загнали, кого ще треба залякати. Тобто це законопроект не по боротьбі з корупцією, а боротьбі з опозицією. Наша фракція на цю хвилину більше в цьому фарсі приймати участь не збирається. Дякую».

Таблиця 1. Голосування за антикорупційні закони 2006 та 2010 років у 2009 та 2011 роках відповідно  
(Кількість представників /% партії)

Голосування	Так		Ні		Утримався		Не голосував/відсутній	
	2009	2011	2009	2011	2009	2011	2009	2011
Політична партія (блок)	2	2	0	0	0	0	0	0
Реформи заради майбутнього	25	28 (90%)	0	0	0	0	0	2 (10%)
Народна	2	0	0	0	0	0	0	0

<sup>45</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radac\\_gs09/g\\_zak\\_list\\_n?word=0876](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radac_gs09/g_zak_list_n?word=0876)

<sup>46</sup> Зі стенограми пленарного засідання ВР від 15.03.2011.

партія (Блок Литвина у 2009 році)	0 (100%)	0 (100%)						
Позафракційні	15 стосується	15 (32%)	15 стосується	/а			15 (68%)	
Комуністична партія	27 (100%)	27 (100%)						0
Наша Україна/ Народна самооборона	34 (47%)	34 (12%)				8 (52%)	60 (89%)	
БЮТ (Блок Юлії Тимошенко)	149 (96%)	146 (15%)			(1%)		88 (84%)	
Партія Регіонів	0	83 (96%)				75 (100%)	7 (4%)	

### 2.1.3. Антикорупційні дії і позиція опозиційних сил

Найбільш показовою є позиція опозиційних сил (БЮТ та інші), які «дзеркально» відтворили підхід, що було використано партією регіонів та її союзниками в 2004-2006 роках при парламентському обговоренні антикорупційного законопроекту поданого Президентом В. Ющенко (за змістом фактично того ж самого). Ключовою тезою було твердження про те, що «закон буде знаряддям зміцнення авторитарного режиму та згортання демократії».

Експерти в своїх коментарях підкреслюють, що дії попередньої і нинішньої влади, щодо зволікання у прийнятті антикорупційного законодавства повторюється: *«чомусь, коли йдеться про найголовніший пріоритет — боротьбу з корупцією, — про яку нині по кілька разів на день заявляють нові президент і прем'єр, а кількома роками раніше настільки ж гучно заявляли попередні правителі, депутати дозволяють собі незбагненний у політичній природі саботаж»* - експерт ДТ.

Утилітарне відношення до проблем корупції, коли позиція щодо інструментів боротьби з корупцією залежить від ситуативних обставин, наочно ілюструє наступний приклад. *“Аби виконати кулуарні*

домовленості щодо іншого питання у порядку денному парламентської сесії, БЮТ (як політична сила у складі парламентської більшості) в квітні 2010 року відмовилась голосувати за законопроект «Про Кодекс доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави», внесений її лідером (прем'єр-міністром України Ю.Тимошенко). Наслідком цього стало невирішеність проблеми конфлікту інтересів і на сьогодні» (фрагмент глибинного інтерв'ю). В українському експертному середовищі ця проблема помічена і використовується досить часто для висновків про «стратегічну та тактичну бідність українських політиків, їх нездатність об'єднуватись задля чогось іншого ніж просто ситуативні союзи у боротьбі за владу» (фрагмент глибинного інтерв'ю - О.Р., радник голови Верховної Ради).

В кінці 2011 - на початку 2012 року в політичному спектрі українського суспільства з'явилися сили, що претендують на статус «третьої сили», хоча часто вони і є союзниками ключових політичних сил. Таку позицію намагається демонструвати Компартія та інші менш впливові ліві партії, як, наприклад, Партія «Удар» (В. Клічко). Досить показовим є те, що ці політичні сили орієнтуються на репресивну модель, яка є більш продуктивною під час передвиборчої агітації. За оцінками експертів «в українському суспільстві важко завоювати прихильність виборців, якщо не говорити про те, що корупціонерів треба саджати в тюрми. Ідеї про попередження корупції є слабким гаслом політика, що орієнтується на збір голосів» (фрагмент глибинного інтерв'ю).

Таким чином, історія розроблення та прийняття нового антикорупційного законодавства разом із вдалими спробами за допомогою Конституційного Суду України блокувати його основоположні положення щодо забезпечення прозорості та підзвітності високопосадовців вже після набуття ним чинності свідчить про наявність протиріч між політичними деклараціями та реальними діями політиків. Фактично антикорупційне законодавство вдало використовувалося у політичній боротьбі для одержання схвальних відгуків з боку міжнародної спільноти та громадськості в конкретні періоди політичного життя. Однак, у той же час, можна спостерігати формальне ставлення народних депутатів до процесу розроблення та голосування антикорупційного законодавства, а також небажання виконувати його основні вимоги, особливо щодо декларування доходів та видатків. Про останнє свідчить неодноразове перенесення введення в дію як антикорупційного закону в цілому, так і окремих його положень, а також останні рішення Конституційного Суду України.

## 2.2. ОЦІНКИ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЗАХОДІВ ВЛАДИ В ПОЛІТИЧНОМУ ДИСКУРСІ

Статус політика (у владній більшості чи в опозиції) визначає тональність та спрямованість оцінок антикорупційних заходів. Практично в жодній практичній ситуації, що досліджувались, політичні сили не були здатні на компроміс. Позиція є жорсткою і однозначною – *«лише ми (наша партія) є справжнім борцем з корупцією, інші самі – корупціонери»*. В трохи згладженому вигляді такі оцінки проявляються і в середині нинішньої опозиції, яка не здатна реально об'єднатись як в стратегічних питаннях ведення політичного процесу (спільні дії у виборчому процесі, тощо), так і в питаннях щодо реальних інструментів протидії корупції.

Починаючи з 2004 року популярність теми корупції в публічному політичному дискурсі зростала з року в рік. Аналіз демонструє збільшення кількості інформаційних приводів з заявами (до уваги бралися лише публікації та коментарії щодо антикорупційного законодавства та заходів щодо боротьби з корупцією). Тези, що відображають оцінки антикорупційної діяльності влади представниками ЗМІ, членами опозиції, політичними експертами можна звести до наступних:

1. Закон є гіршим ніж той, що був прийнятий ВР в червні 2009 року

- Владимир Арьев (народний депутат від НУНС): *«Принятый закон «значительно хуже тех, которые были приняты Верховной Радой в июле 2009 года, а затем отменены»*.

- Віктор Швець: (народний депутат от (БЮТ): *«если они захотят бороться с коррупцией, и без этого Закона у нас достаточно нормативной базы, чтобы побороть это явление»<sup>47</sup>*.

- Дзеркало тижня (щотижневик опозиційної спрямованості): *«Тобто законопроект сам по собі корисний, але він просто не стосується багатьох принципових питань, таких як спеціальна перевірка близьких до держслужбовців осіб, наприклад. На 95% проект президента №7487 повторює два законопроекти зі складу антикорупційного пакета. Виникає запитання: чому ж його доопрацьовували впродовж цілого року? Правки, по суті, дуже незначні. Було б логічно внести правки президента до чинних законів. Боюся, ситуація показує нашим міжнародним партнерам відсутність реальної політичної волі держави в боротьбі з корупцією<sup>48</sup>»*.

2. Відсутність справжньої політичної волі до реальної протидії корупції.

Опозиція базується на тезі: *«Чи може бути інакше, коли корупція стала сутністю публічної влади, у тому числі її основних носіїв»*. Партія регіонів використовує для доведення наявності такої політичної волі приклади (факти) викриття корупціонерів -

<sup>47</sup> Лига новости (2011) Режим доступа: <http://news.liga.net/news/N1110440.html>

<sup>48</sup> Юрій Бугусов «Дзеркало тижня» №48, 25 грудня 2010, Адреса матеріалу: [http://dt.ua/POLITICS/yanukovich\\_uzuyav\\_borotbu\\_z\\_koruptsieyu\\_na\\_sebe-61792.html](http://dt.ua/POLITICS/yanukovich_uzuyav_borotbu_z_koruptsieyu_na_sebe-61792.html)

високопосадовців (міністра екології, директора фонду соціального страхування, тощо). Це одна з найбільш популярних тез, які активно використовуються в політичному дискурсі. В 2005-2009 роках відповідні заві партії регіонів були в значній мірі декларативним. В 2010-2012 роках опозиція активно звертається до теми наявності у прийнятих законах конкретних норм, що дозволяють значно послабити потенціал антикорупційного законодавства. Ця тема в 2012 році особливо активізувалась у зв'язку з позицією Конституційного суду щодо обмежень збору персональних даних (*«це ставить хрест на журналістських розслідуваннях»* - цитата з глибинного інтерв'ю журналіста З.Є.). Аналогічно коментується «закритий режим реєстру корупціонерів» після оприлюднення відповідного положення, відповідно до якого доступ до Єдиного реєстру осіб, що були притягнуті до відповідальності за корупційні правопорушення, будуть мати лише державні органи.

3. Неконституційний характер антикорупційних законів. Ця тема була надзвичайно популярною на стадії прийняття нового антикорупційного законодавства. Зараз про це згадують рідко, хоча можна очікувати використання цього аргументу в дискусіях щодо виправдання обмежень доступу до персональних даних посадових осіб, права на журналістське розслідування, режиму доступу до реєстру корупціонерів.

4. Помилковість стратегії протидії корупції. Є дві позиції (репресивна та превентивна), які по-різному сприймаються політиками. Здається, що більшість політичних лідерів є прибічниками репресивної моделі. Особливо активно така позиція проявляється у заявах, орієнтованих на громадськість. Очевидно, наступні вибори стануть приводом для актуалізації таких поглядів, оскільки вже зараз розпочалась підготовка законопроектних ініціатив народних депутатів з посиленням відповідальності за корупційні злочини, які мають «виборчу спрямованість» і будуть гаслами на чергових виборах.

5. Закон є репресивним і його будуть застосовувати вибірково на угоду владі

Володимир Ар'єв (народний депутат від НУНС): *«Этот закон будет применяться выборочно, когда выгодно будет повернуть его против тех, кто вдруг стал власти неугоден. И то, он и для этого слабо ват»*<sup>49</sup>.

Експерт: *«Звертає на себе увагу один із принципів запобігання та протидії корупції. Поряд з загально правовими, Закон виділяє принцип пріоритетності запобіжного заходу. З огляду на популярність на сьогоднішній день взяття під варту, то можливо, що цей запобіжний захід буде найпопулярнішою і при розслідуванні корупційних злочинів. Інше призначення цього принципу важко собі уявити»*<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Ліга новости (2011) Режим доступа: <http://news.liga.net/news/N1110440.html>

<sup>50</sup> <http://pravotoday.in.ua/ru/press-centre/publications/pub-564>

### 3. СТАВЛЕННЯ ПРЕДСТАВНИКІВ ПОЛІТИЧНИХ СИЛ ДО МІЖНАРОДНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ СТАНДАРТІВ

В інформаційному просторі спостерігається суттєве протиріччя в оцінках експертів, журналістів і політиків щодо дотримання в українському антикорупційному законодавстві міжнародних стандартів. В даному розділі представлено ключові тези, які відображають оцінки антикорупційних зусиль влади щодо дотримання міжнародних вимог.

Позиція влади щодо дотримання міжнародних антикорупційних стандартів, відображається в офіційних заявах Президента, Міністерства юстиції, лідерів Партії регіонів. Більшість тез, що стосуються зазначеної теми відзначають наступне:

1. «Україна досить уважно ставиться до міжнародних рекомендацій і стандартів».

- Як передає сайт УНІАН 6.12.2010, перший заступник секретаря Ради національної безпеки та оборони України Степан ГАВРИШ заявив українським журналістам у Брюсселі: «Україна розраховує на допомогу міжнародних організацій у подоланні корупції, зокрема, у вигляді експертної допомоги щодо адаптації українського законодавства до світових стандартів, а також підтримки ініціатив, які виходять за межі уряду і знаходяться у компетенції неурядових організацій»<sup>51</sup>.

2. «Антикорупційні закони представлені Президентом до Верховної Ради України, відповідають міжнародним стандартам, про що засвідчили в своїх заявах представники міжнародних спільнот».

- Повідомлення Прес-служби Мін'юсту від 30.09.2010: «Міністр юстиції України поінформував співдоповідачів ПАРЕ, що GRECO погодилася з переважною більшістю змін, запропонованих до відтермінованих законів. Зокрема, з них були прибрані ті норми, які, на думку експертів, не лише не попереджали, а навпаки стимулювали корупцію в різноманітних сферах суспільних відносин»<sup>52</sup>.

- Повідомлення прес-служби Президента від 17. 12. 2010: «Президент Віктор Янукович вніс до Верховної Ради проект закону про засади запобігання і протидії корупції в Україні. "Цей проект отримав схвальні відгуки з боку експертів Групи країн проти корупції Ради Європи (GRECO), яка відповідно до Плану дій Україна - ЄС контролює виконання взятих Україною на себе зобов'язань. Положення законопроекту також узгоджуються з положеннями Конвенції ООН проти корупції»<sup>53</sup>.

- 20.10.2010 Віктор Янукович на засіданні Національного антикорупційного комітету: «Я сподіваюся, що нам вдасться

<sup>51</sup> <http://www.unian.net/ukr/print/411647>

<sup>52</sup> [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=243690837](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=243690837)

<sup>53</sup> [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)

нарешті проводити ефективну державну політику боротьби з корупцією, яка сьогодні загрожує національній безпеці нашої держави... Ми вже отримали експертні висновки організації GRECO. Загалом, ці висновки містять оцінку позитивну».

Дещо інші оцінки щодо дотримання Україною міжнародних антикорупційних стандартів представлені в коментарях окремих експертів, представників опозиції та журналістів.

1. Антикорупційна політика влади є скоріше імітацією зусиль ніж справжньою політичною волею.

- «4 січня 2011-го "головний борець із корупцією" скасував так званий антикорупційний пакет законів. Причому зробив це з ознаками особистої зацікавленості»<sup>54</sup>.

- Ліквідовано структури, які координували розробку і впровадження антикорупційного законодавства, — Урядового уповноваженого та Бюро з питань антикорупційної політики. Нагадаємо, створення цих структур було пов'язане з виконанням Україною своїх міжнародних зобов'язань перед Радою Європи.

- Протягом року президент так і не виконав свого зобов'язання розробити й ухвалити Національну стратегію протидії корупції. Коли цю стратегію буде ухвалено — невідомо. Прогнозів немає, проекту немає, і для влади це питання пріоритетним не є.

- Конвенція ООН проти корупції і Кримінальна конвенція РЄ про боротьбу з корупцією є чинними в Україні. Але чого варті стільники без меду? Інакше кажучи, чинність цих конвенцій — досить умовна, з огляду на те, що вони практично не містять норм прямої дії, крім норм щодо міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії корупції<sup>55</sup>

- член комітету народний депутат Олександр Рябека у коментарі «ДТ» пояснив: «У президентському варіанті не враховані положення скасованого парламентом 17 грудня законопроекту «Про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення». Однак відповідальність юридичних осіб, тобто комерційних компаній, це обов'язкова вимога Конвенції ООН проти корупції, а також Конвенції Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію і Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності. Ця норма є однією з обов'язкових рекомендацій GRECO (Група держав проти корупції Ради Європи)<sup>56</sup>

- Юлія Тимошенко (лідер ВО Батьківщина): "Честно говоря, с удивлением слушала ту часть послания Президента, которая касается борьбы с коррупцией. Хочется сказать ему только одно глаза в глаза: начинать борьбу с коррупцией Президент должен с себя, со своего личного состояния, со своих личных теневых

<sup>54</sup> Олексій Братушак, для УП \_ Четвер, 16 червня 2011, 15:16

<sup>55</sup> Адреса матеріалу: <http://dt.ua/LAW/doborolisya-73265.html>

<sup>56</sup> Адреса матеріалу:

[http://dt.ua/POLITICS/yanukovich\\_uzyv\\_borotbu\\_z\\_koruptsieyu\\_na\\_sebe-61792.html](http://dt.ua/POLITICS/yanukovich_uzyv_borotbu_z_koruptsieyu_na_sebe-61792.html)

доходів. Об'яснить стране, за какие деньги его сын-стоматолог купил за 300 миллионов гривен банк. И сколько он для этого удалил зубов у граждан, чтобы как стоматолог купить банк<sup>57</sup>.

2. Європа перестала довіряти Україні як державі, здатній здійснювати хоч трохи законну правоохоронну діяльність.

- Європа визнала фарсом антикорупційні процеси, які веде влада проти чиновників уряду Ю.Тимошенко<sup>58</sup>.

- ЄС не погодиться надати безвізовий режим державі, яка за шість років не спроможна не те що перемогти корупцію, а хоча б привести у відповідність до рекомендацій європейців своє законодавство. Євросоюз не хоче відкривати кордони з країною, яка експортуватиме корупцію та оргзлочинність<sup>59</sup>.

3. Оцінки міжнародних експертів є негативними.

- інтерв'ю DT.UA з головою GRECO Драго Косом: «Скасування пакета та ліквідація Бюро з питань антикорупційної політики можуть свідчити про важливий і прикрий крок у неправильному напрямку ... GRECO і Рада Європи поклали багато зусиль та фінансових коштів на підтримку України в боротьбі з корупцією. Протягом багатьох років ми так і не отримали результатів, на які очікували. Ми розуміємо проблеми країни, але й усвідомлюємо, що можна було б набагато більше зробити у плані боротьби з корупцією»<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup>Тимошенко интересно, как сын Януковича купил банк: Сколько он для этого удалил зубов? // <http://korrespondent.net/ukraine/politics/1205023-timoshenko-interesno-kak-syn-yanukovicha-kupil-bank-skolko-on-dlya-etogo-udalil-zubov>

<sup>58</sup>Юрій Бутусов. Антикорупційний дефолт // «Дзеркало тижня. Україна» №3, 28 СІЧНЯ 2011

<sup>59</sup>Юрій Бутусов «Дзеркало тижня» №48, 25 грудня 2010 Адреса матеріалу: [http://dt.ua/POLITICS/yanukovich\\_uzyav\\_borotbu\\_z\\_koruptsieyu\\_na\\_sebe-61792.html](http://dt.ua/POLITICS/yanukovich_uzyav_borotbu_z_koruptsieyu_na_sebe-61792.html)

<sup>60</sup>Юрій Бутусов. Антикорупційний дефолт // «Дзеркало тижня. Україна» №3, 28 СІЧНЯ 2011



## ВИСНОВКИ

Починаючи з 2004 року популярність теми корупції в публічному політичному дискурсі зростала з року в рік. Гостро проблема обговорюється в період виборчих кампаній, особливо в якості контексту для критики політичних опонентів. Головна мета такого антикорупційного дискурсу полягає в створенні іміджу «сильної руки», що є ефективним образом в передвиборчий період. Характеристиками антикорупційної риторики політичних сил є: намагання переконати населення у власній причетності до стратегії вирішення проблеми корупції; декларація радикальної жорсткої позиції щодо способів покарання корупціонерів; узагальнений пропагандистський характер заяв (неконкретність формулювань, популізм). Яскравим і важливим елементом політичних заяв є демонстрація політичною силою принципового ставлення до питання декларації доходів, витрат та контролю над майновим станом чиновників.

При цьому очевидною є *розбіжність* між публічною позицією політичних діячів та їх реальною законотворчою діяльністю. Аналіз найбільш вагомих кроків влади, які в офіційних звітах виступають в якості очевидних антикорупційних досягнень, як, наприклад, прийняття нового антикорупційного закону, показав що вони насправді мають виключно іміджевий ефект. Так, парламентська коаліція більше року відкладає прийняття антикорупційного пакету, а потім взагалі скасовує його. Після прийняття закону Конституційним Судом за поданням народних депутатів від Партії Регіонів визнаються неконституційними окремі положення щодо фінансового контролю.

Новий законопроект, який прийнято в квітні 2011 року та вступив в дію з 1 липня 2011 року, втратив найбільш принципові норми, і насамперед норму про обов'язкове декларування доходів та витрат близькими особами державних службовців. Чиновники неофіційно заявляють, що відверто бояться набуття чинності норм про обов'язкове декларування видатків своїх сімей, тоді як саме ця принципова норма, пролобійована ГРЕКО, є головним елементом модернізації антикорупційного законодавства.

Експерти в своїх коментарях підкреслюють, що дії попередньої і нинішньої влади, щодо зволікання прийняття антикорупційного законодавства повторюється. Головною тезою опозиції в оцінках антикорупційного закону, безвідносно до часу (2009 чи 2011), є твердження, що *«закон буде зняряддям зміцнення авторитарного режиму та згортання демократії»* та *«лише ми (наша партія) є справжнім борцем з корупцією, інші самі – корупціонери»*.

В інформаційному просторі спостерігається суттєве протиріччя в оцінках експертів, журналістів і політиків щодо дотримання в українському антикорупційному законодавстві міжнародних стандартів. Саме статус політика (у владній більшості чи в опозиції) визначає тональність та спрямованість оцінок антикорупційних заходів. Так, позиція влади, що активно артикулюється в ЗМІ та на офіційних сайтах Президента та Міністерства юстиції є такою: «Україна досить

уважно ставиться до міжнародних рекомендацій і стандартів»; «Антикорупційні закони представлені Президентом до Верховної Ради України, відповідають міжнародним стандартам, про що засвідчили в своїх заявах представники міжнародних спільнот».

Дещо інші оцінки щодо дотримання Україною міжнародних антикорупційних стандартів представлені в коментарях окремих експертів, представників опозиції та журналістів: антикорупційна політика влади є скоріше імітацією зусиль ніж справжньою політичною волею; Європа перестала довіряти Україні як державі, здатній здійснювати хоч трохи законну правоохоронну діяльність; оцінки міжнародних експертів є негативними.

Таким чином, оцінюючи публічні позиції політичних еліт щодо корупції можна стверджувати, що тема корупції експлуатується політичними силами лише як елемент передвиборчої риторики. Оцінки ж реальних дій влади і опозиції демонструють відсутність в Україні політичної волі щодо протидії корупції.

**ДОДАТОК 1. СТЕНОГРАМИ ПЛЕНАРНОГО ЗАСІДАННЯ  
ВРУ ВІД 7.04.2011**

[http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/8session/STENOGR/07041108\\_26.htm](http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/8session/STENOGR/07041108_26.htm)

18:14:33 ПРОКОПЧУК Ю.В. , „БЮТ – „Батьківщина”, Рівненщина. Шановні колеги, я хочу сказати, дуже гарні наміри по боротьбі з корупцією, відмиванням коштів, які там легалізацію пройшли, чи не пройшли легалізацію. Але скажіть, будь ласка, чи буде цей закон працювати? Та, очевидно, що ні. Який би він гарний не був, досконалий, чи не досконалий, до тих пір, поки в нас не буде підписана угода про ратифікацію по подвійному оподаткуванню, яка сьогодні, ну, просто ніяк не пролазить, тому що Партія регіонів за неї ж не голосує. А всім відомо, що Кіпр це є світовою офшорною зоною. І всім відомо, що на фоні галопуючої інфляції, зростання цін, кризи, народу живеться все гірше і гірше, а ми ростимо: з чотирьох мільярдів доларових аж 21.

То тоді питання: чи буде взагалі цей закон працювати. Насамперед потрібно все-таки завершити питання ратифікації Угоди з Кіпром і вивести всі кошти з офшорів. Тоді тільки можна приймати цей закон. Дякую.

19:06:26 ДЖОДЖИК Я.І., Українська Народна Партія. Шановний Адаме Івановичу! Ну я, насамперед, хочу звернути увагу всього залу, що сьогодні ми є свідками того, що члени парламентської більшості, дуже часто висловлюючись стосовно якості тієї статті, яку ми тільки що розглядали, по суті говорять словами, які декілька тижнів назад говорила опозиція. Про те, що законопроект у цьому виконанні не є інструментом боротьби з корупцією, а є інструментом встановлення тоталітарного режиму в державі, в першу чергу через контроль вчителів, лікарів і працівників культури.

Тому я хочу, я позитивно сприймаю оцю зміну позиції представників більшості і в такий спосіб хочу звернути увагу їхню на недопустимість прийняття..

19:07:58 КАРМАЗІН Ю.А. Юрій Кармазін. Шановний Адаме Івановичу, от я дивлюся, слухаю і думаю. Мало того, що тільки статті винесли, бо в інших статтях дурниць не менше ніж в цих, а ви бачите, скільки треба для обговорення. Ви і час вибрали – 19.08, щоб взяти на ізмор всіх. Всіх не можна взяти на ізмор. Але ще й голосування проводиться в порушення статті 84 Конституції, тобто за інших осіб. Я не думаю, що так сьогодні вчив більшість чи когось іншого Президент. Він казав про дотримання Конституції.

19:09:33 ВЛАСЕНКО С.В. Дякую, Адаме Івановичу. Просто коли ми так приймаємо закон у такому поспіху, завжди вклинюються якісь неточності або навіть суперечності. Якщо ми уважно прочитаємо частину пергу статті 11, вона звучить таким чином: "Стосовно осіб, які претендують на зайняття посад зазначених у пункті 1 частини першої статті 4 цього закону, крім кандидатів на пост президента, народних

депутатів і так далі, проводиться спеціальна перевірка". Тобто її можна витлумачити таким чином, що нібито щодо кандидатів перевірка не проводиться.

19:11:27 КАРМАЗІН Ю.А. Юрій Кармазін. Шановний Адаме Івановичу, я все-таки від вас як від головуючого, сьогодні Благівіщення, я ні чим не хочу вас розстроїти, але вимагаю від вас заблокувати картки відсутніх депутатів. Картки тих депутатів, хто не розписався на вечірньому засіданні сьогодні, біля столів реєстрації зараз голосують, як мені повідомили. Це не є нормально. Це, Адам Іванович. якщо хочете знати, уже сьогодні на вас треба буде скласти протокол про корупцію. Бо ви не вживаєте заходів для, і покриваєте тих, хто зараз залазить в тому числі в бюджет, бо їм буде нарахована заробітна плата. Тому, Адаме Івановичу, я застерігаю вас, що це ви ставите під сумнів взагалі прийняття всього закону. Я розумію, що треба, сказала партія, - треба сьогодні зробити, але треба совість мати.

19:13:18 КАРМАЗІН Ю.А.Юрій Кармазін. Шановний Адаме Івановичу, от навіть зараз цікавляться представники засобів масової інформації, скільки ще ми будемо отут знущатися над людьми і таким чином приймати закони, коли порожній зал. Ви повідомте суспільству, щоб було відомо скільки і повідомте, порахуйте тоді, можливо, в ваші обов'язки входить порахувати людей.

19:14:56 ДЖОДЖИК Я.І. Українська Народна Партія. Як поспіхом пробується, проштовхнути цей закон, який, ще раз наголошую на тому, не є законом про боротьбу з корупцією, а законом для встановлення тоталітарного режиму. І розгляд його в такий спосіб у велике християнське свято є способом як утаїти від суспільства а що ж реально приймаємо ми в цьому законопроекті.

19:55:10 КАРМАЗІН Ю.А. Юрій Кармазін. Я звертаюся до більшості. Ну яка більшість? Якщо 70 чоловік – це більшість, Адаме Івановичу... 70 чоловік! І 26 опозиції. Це так, щоб ви знали скільки зараз людей в залі. розумієте? Якщо це й більшість, то я звертаюся до тих людей, кого я назвав. То шановні друзі, якщо немає на сайті... ми не ставимо на сайт навіть інформацію, то про яку доступність органів влади ми говоримо? То давайте ж повернемося до цього. (За закон проголосували 265 депутатів з 322 зареєстрованих в залі карток).