

**Кононенко П.П.**

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

## ВИБОРЧИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ ЯК ДЕРЖАВНИЙ МЕХАНІЗМ ПРОТИДІЇ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ

*У статті було досліджено особливості політичної корупції в Україні. Наголошено, що поняття «політична корупція» не визначено на законодавчому рівні, що призводить до розмитості розуміння її суб'єктів, видів протиправних дій тощо. Наведене власне розуміння політичної корупції. Виявлено, що політичною корупцією можна назвати поведінку покликаних виконувати функції держави виборчих осіб, які відходять від обов'язків та прав державної посади з метою отримання особистої вигоди. Проаналізовано та узагальнено те, що у діяльності народного обранця можливими є такі прояви політичної корупції, як: конфлікт інтересів, коли об'єкт лобіювання пов'язаний із підприємницькою діяльністю депутата або пов'язаних із ним осіб, як то бізнес-партнерів, родичів чи спонсорів його передвиборчої кампанії; завищення вартості вирішення проблеми задля подальшого лобіювання «своїх» підрядників, які згодом мають «подякувати» шляхом «відкату»; непрозоре або тіньове лобіювання, коли виборцям повідомляють, що гроші на вирішення проблемного питання з'явилися завдяки діяльності цього народного депутата. Підкреслено, що корупція та боротьба з нею широко використовується у практиці діяльності політичних партій та політичних блоків, громадських організацій та об'єднань громадян в світі та в Україні. Виявлено, що у боротьбі з політичною корупцією був задіяний організаційно-правовий механізм – Виборчий кодекс України. В ході дослідження, з'ясовано, що прийняття Виборчого кодексу України у грудні 2019 року здійснило консолідацію виборчого законодавства України. Наголошено, що Виборчий кодекс України може стати дієвим державним механізмом у боротьбі з політичною корупцією, але він ще потребує суттєвого доопрацювання та удосконалення. Як результат, були запропоновані рекомендації щодо подальшого удосконалення Виборчого кодексу України, що сприятиме подоланню корупційних проявів.*

**Ключові слова:** корупція, політична корупція, партійне фінансування, запобігання корупції, голосування, виборці, принцип чечних виборів.

**Постановка проблеми.** На сьогодні корупція є частиною сучасного державного та суспільного ладу, укорінившись в усі його структури та охопивши всі рівні. Вона уніфікує форми та методи відносин державних органів влади з представниками легального бізнесу та організованої злочинності, інтегруючись в єдину систему тіньових (кримінальних) відносин. Корупція має різні форми та види. Однією з найпоширеніших видів корупції є саме політична корупція.

Попри те, що вона має завуальований характер, який є не настільки очевидним, як побутовий та бюрократичний види корупції, її вплив проявляється у руйнуванні всієї політичної системи, підіриві засад національної безпеки нашої держави. Поширеність політичної корупції в Україні неминує зумовлює пошук шляхів запобігання таким деструктивним практикам у політиці. Найперше йдеться про цілісний механізм як систему способів протидії проявам політичної корупції у таких

сферах як порушення засад виборчого права, партійне фінансування, виборча кампанія, лобіювання тощо. На сьогодні цілісної політологічної концепції протидії політичній корупції поки що не випрацювано, але вже є початок формування механізму запобігання корупції. Тому це актуалізує дану проблематику дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загалом у розвідках різних галузей наукового знання (державне управління, політологія, політична психологія, юриспруденція тощо) доволі широко представлена корупційна проблематика. Виокремлення політичної корупції як окремого виду корупційних правопорушень, зумовлює привертання уваги різних дослідників та науковців до цього явища. Останніми роками розмах політичної корупції перебуває на найвищому рівні, що викликає наукову дискусію щодо можливих способів, методів, засобів її запобігання та протидії. Серед дослідників виділяються ґрунтовні праці

А. Тінькова, Г. Кохана, В. Тарана, І. Валюшка, І. Чемериса, М. Мельника, Н. Задираки, С. Серьогіна та інших.

**Формулювання цілей (мети) статті.** Метою цієї роботи є аналіз та виявлення особливостей політичної корупції і виокремлення ролі Виборчого кодексу України як державного механізму запобігання та протидії корупції в державі.

**Виклад основних результатів та їх обґрунтування.** На сьогодні поняття «політична корупція» в Україні не є визначене на законодавчому рівні, що призводить до розмитості розуміння її суб'єктів, видів протиправних дій тощо. Видається, що в Україні розуміння політичної корупції охоплює доволі звужену кількість протиправних дій, як-от продаж місць у виборчих списках чи продаж свого голосу народними обранцями за якусь законодавчу ініціативу, порушення порядку фінансування політичної партії тощо. Водночас, є чимало інших дій у політиці, які можуть кваліфікуватися як корупційні [3]. Наприклад, використання прем'єр-міністром інформації, яка є йому відома завдяки перебуванню на посаді, в інтересах партії, до якої він належить. Чинні законодавчі акти України щодо запобігання та протидії політичній корупції стосуються, перш за все, політичних партій, тобто більшість можливих проявів політичної корупції не є врегульованими. Щодо політичних партій врегульовані також лише окремі прояви корупційних дій, пов'язаних насамперед з непрозорим фінансуванням [5].

У Законі України «Про запобігання корупції» визначено, що корупція – це використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [8]. То виходячи з цього твердження, політичною корупцією можна назвати поведінку покликаних виконувати функції держави виборних осіб (наприклад, депутати), які відходять від обов'язків та прав (або наданого мандату) державної посади з метрю отримання особистої вигоди.

В свою чергу, до політичної корупції ми можемо віднести фінансування виборчих кампаній, що передбачає надання приватним особам чи партіям фінансових або інших ресурсів

в обмін на «правильне» ставлення тих, які перемагають на виборах; здійснення підкупу виборців та посадовців, які залучаються до виборчої кампанії (купівля голосів, роздавання гречки бабусям перед виборами.); з метою організації подій кампанії залучення державних посадовців (наприклад, примус всіх працівників державного органу віддати свій голос за певного кандидата), негласна витрата публічних коштів на потреби правлячої партії (наприклад, проведення передвиборчої кампанії за кошт держави, понад встановлені законом норми) або з метою надання ресурсів партії посадовця використання державних підприємств (наприклад, використання державних телеканалів) тощо [9].

Серед прикладів таких корупційних сфер у політиці можна виокремити зловживання, пов'язані з недовістю механізму внутрішньопартійної демократії: пересічним партійцям важко впливати на прийняття рішень, позиції об'єднання громадян, до якого вони належать. Окремим явищем є «партійна франшиза» – «продаж» керівництвом партії місцевих партійних організації локальним олігархам. Принципові рішення партійними очільниками можуть прийматись без обговорення з партійцями, які можуть постфактум дізнатися із новин про рішення своєї ж партії.

Тому для того, щоб мінімізувати прояви внутрішньопартійної корупції є недостатнім тільки оприлюднення фінансової звітності. Для того, щоб запрацювали інструменти партійної демократії, для громади має бути відкритою не тільки фінансова інформація, а також персональна інформація щодо партійців, аби при призначенні партійного керівництва осередків уникнути маніпуляцій із членами партій [4].

Поширеним в корупційній практиці є «вибивання» народними депутатами із державного бюджету грошей для свого округу як способу заручення лояльністю виборців.

А відтак, виникає питання щодо ціни за отримання цих бюджетних коштів, а також прозорість самої процедури. Ця «ціна» може віднайти свій прояв у зміні фракції («тушкування»), вибіркоче голосування за принципові законопроекти чи рішення без «тушкування», штучне завищення вартості об'єктів інвестування з метою подальшого «освоєння» таких коштів «своїми» підрядниками та отримання «відкату», зокрема, зафіксовані численні факти, коли ті особи, хто отримав кошти виступали або бізнес-партнерами, або спонсорами виборчої кампанії, або родичами тощо [5; 7; 9].

Корупційний ризик може проявлятися у намірах або діях народного депутата щодо неправомірного використання своїх повноважень з метою отримання ресурсів державного бюджету для здійснення підкупу чи проведення маніпуляцій позицією виборців свого округу задля подальшого переобрання. У діяльності народного обранця можливими є такі прояви політичної корупції, зокрема це: конфлікт інтересів, коли об'єкт лобіювання пов'язаний із підприємницькою діяльністю депутата або пов'язаних із ним осіб, як то бізнес-партнерів, родичів чи спонсорів його передвиборчої кампанії; завищення вартості вирішення проблеми задля подальшого лобіювання «своїх» підрядників, які згодом мають «подякувати» шляхом «відкату»; непрозоре або тіньове лобіювання, коли виборцям повідомляють, що гроші на вирішення проблемного питання з'явилися завдяки діяльності цього народного депутата.

Корупція та боротьба з нею широко використовується у практиці діяльності політичних партій та політичних блоків, громадських організацій та об'єднань громадян в світі та в Україні.

За президентства В. Януковича вона набула особливого розмаху, коли окремі народні депутати на «свій» мажоритарний виборчий округ отримували із державного бюджету до 100 млн грн. за «правильну» позицію (на той час подібні переваги отримували певні депутати з тих областей України, що збігалися з електоральною базою Партії регіонів) [3; 4; 10].

Іншим прикладом є особливо гостра та непередбачувана ситуація в ході проведення президентських та парламентських виборів, виборів в місцеві органи влади. Так, у 2019 році під час президентських виборів правоохоронними органами були ініційовані кримінальні провадження проти Ю. Тимошенко, що мали саме політичний характер, а саме як засоби здійснення підкупу виборців. Ще з початку 2018 року почали готуватися до реалізації незаконного проекту підкупів виборців - по 500 гривень за голос. На Тернопільщині до процесу підкупу були залучені щонайменше 18 тисяч осіб. Їх підпорядкували вертикальній структурі. На неї тільки на Тернопільщині було витрачено щонайменше 70 мільйонів гривень [3; 9].

Літом 2019 року продовжився підкуп виборчих голосів і до виборів у Парламент. Від імені потенційних кандидатів у народні депутати у низці одномандатних округів роздавалися громадянам товари та надавалися послуги. Такі випадки мали місце в Вінницькій, Житомирській, Луганській, Одеській, Полтавській областях. Роз-

дачею товарів опікувалися пов'язані із народними депутатами благодійні фонди. Подібна активність прослідковувалась й раніше, але вона суттєво активізувалася із початком виборів [4]. Слідчими були розпочаті кримінальні провадження за статтею 160 (Підкуп виборця, учасника референдуму) згідно з Кримінальним кодексом України.

В свою чергу у боротьбі з політичною корупцією був задіяний організаційно-правовий механізм – Виборчий кодекс України. Прийняття Виборчого кодексу України [2] у грудні 2019 року стало завершенням тривалого періоду розгляду та доопрацювання законодавчого акта, завданням якого було здійснити консолідацію виборчого законодавства України. Кодифікація виборчого законодавства стала поширеною тенденцією в Європі. Попри на істотні відмінності в підходах до кодифікації, характерні для різних правових сімей, виборчі кодекси або кодифіковані акти під іншою назвою сьогодні існують у близько двох десятках європейських держав. Ця тенденція впливає з прагнення максимально (наскільки це можливо) уніфікувати регулювання різних виборів, які відбуваються в державі [1; 2].

Відтак, згідно з Розділом I Виборчого кодексу вибори в Україні є одною з найважливіших форм реалізації суверенітету народу, безпосереднього виявлення волі громадян. Концептуальному значенню виборів у системі демократичного державного режиму присвячена частина перша статті 1 [2].

Враховуючи прийняття даного Кодексу Центральна виборча комісія може прийняти рішення про впровадження інноваційних технологій, технічних та програмних засобів під час організації та проведення виборів у формі проведення експерименту або пілотного проєкту стосовно:

- 1) на виборчій дільниці голосування виборців за допомогою технічних засобів та програмних засобів (машинне голосування);
- 2) за допомогою технічних засобів для електронного підрахунку голосів проведення підрахунку голосів виборців;
- 3) з використанням інформаційно-аналітичної системи складання протоколів про підрахунок голосів, підсумки та результати голосування [1].

Коментована стаття надає повноваження Центральній виборчій комісії проводити експерименти або пілотні проєкти стосовно впровадження окремих інноваційних технологій та програмних засобів у виборчому процесі. Встановлення цих повноважень на рівні закону має важливе значення, оскільки Центральна виборча комісія як

державний орган зобов'язана діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, Законом «Про Центральну виборчу комісію», Виборчим кодексом України та іншими законами України. Проблеми запровадження цифрових технологій у сферу виборів і, більш широко, демократичних процесів уже тривалий час викликають дискусії. Цим проблемам присвячена значна увага Ради Європи, зокрема Венеційська комісія розробила вісім принципів щодо узгодження сучасних інформаційних технологій та вільних виборів і демократії. Хоча ідеї щодо запровадження сучасних інформаційних технологій у сферу виборів набувають популярності (не завжди обґрунтованої), законодавець реалізував у коментованій статті обережний підхід, спрямований насамперед на випробування придатності та вивчення можливостей таких технологій і програмних засобів у достатньо обмеженому обсязі. Крім спеціальних інноваційних технологічних засобів, орієнтованих на проведення голосування виборців, підрахунок голосів і встановлення підсумків голосування, коментована стаття регулює також засади застосування електронних сервісів у взаємодії виборчих комісій із суб'єктами виборчого процесу, у тому числі стосовно подання документів до виборчих комісій в електронному вигляді [1; 2].

Наприклад, стаття 19 присвячена чесним виборам та відповідальності за порушення виборчого законодавства, зокрема нею передбачено:

1. Виборчі права громадян України захищаються законом. Громадяни мають право на захист своїх виборчих прав та інших прав на участь у виборчому процесі шляхом оскарження порушень до відповідних виборчих комісій або у судовому порядку. За порушення виборчих прав громадян винні особи несуть відповідальність у порядку, встановленому законом.

2. Забезпечення умов для реалізації виборчих прав громадян, дотримання основних засад виборчого права, належне здійснення виборчих процедур і механізмів, передбачених цим Кодексом, точне і достовірне встановлення результатів виборів гарантується.

3. Особи, винні в порушенні законодавства про вибори, виборчих прав виборців, кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу, притягаються до кримінальної, адміністративної або іншої відповідальності в порядку, встановленому законом [1].

Принцип чесних виборів набув визнання, насамперед як міжнародний виборчий стандарт,

лише в останній чверті ХХ ст. у зв'язку з процесами демократизації в країнах з авторитарними чи тоталітарними режимами. Коментована стаття вперше фіксує цей принцип на нормативному рівні. Досі він не привертав спеціальної уваги саме як принцип виборчого права; з цієї причини розуміння змісту цього принципу не усталене. Проблема чесних виборів постала на практиці у зв'язку з порушеннями основних принципів виборчого права та масовими фальсифікаціями виборів в умовах недемократичних і перехідних режимів. В умовах конституційної держави нечесні, протиправно проведені вибори означають неконституційне захоплення (узурпацію) влади всупереч волі народу. Тому проблема дотримання вимоги чесних виборів має глибокий сенс, визначальний для демократичної правової держави [1; 2].

**Висновки та рекомендації.** Виборчий кодекс України може стати дієвим державним механізмом у боротьбі з політичною корупцією, але він ще потребує суттєвого доопрацювання та удосконалення. В свою чергу це стосується наступних аспектів:

- використання у виборчому процесі електронних сервісів. Це Виборчим кодексом передбачено, але ще не реалізовано. Зокрема, передбачити альтернативну можливість подачі документів (в режимі онлайн) для реєстрації кандидатів, їхніх довірених осіб, офіційних спостерігачів, внесення подань щодо кандидатів для включення до складу виборчих комісій, їх заміни, а також подання до виборчих комісій скарг та фінансової звітності про надходження та використання коштів виборчих фондів;

- запровадження можливості використання інноваційних технологій у виборчому процесі. Наприклад, для підрахунку голосів виборців, для встановлення особи виборця на виборчій дільниці шляхом електронної ідентифікації;

- узгодження кількості виборчих регіонів та максимальної кількості кандидатів, які можуть бути висунуті в кожному з них. З метою обрання та в подальшому забезпечення в разі заміщення народних депутатів України повного складу Верховної Ради України пропонується встановити, що регіональний виборчий список партії повинен включати від п'яти та до вісімнадцяти кандидатів. Крім того, враховуючи особливості запровадженої Кодексом пропорційної виборчої системи виборів народних депутатів України з відкритими регіональними виборчими списками, яка не встановлює співвідношення кількості виборців



у межах виборчого регіону та кількості мандатів, які розподіляються в ньому, та зважаючи на незавершений процес змін адміністративно-територіального устрою України в межах її регіонів, можна запропонувати відмовитися від поділу деяких областей України на відповідні виборчі регіони;

- запровадження механізмів боротьби із "двійниками". Має бути чітка позиція нульової толерантності до брудних виборчих технологій, у тому числі в частині технічної участі у виборах "двійників" кандидатів. Проте на сьогодні

обсяг законодавчо визначених повноважень не дає змоги Центральній виборчій комісії ефективно реагувати на такі випадки;

- усунення неузгодженостей та прогалин у положеннях Виборчого кодексу України, зокрема, щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються виборчого процесу; формування складу виборчих комісій; порядку висування та реєстрації кандидатів; внесення грошової застави; територіальної організації виборів; встановлення результатів виборів та інших аспектів проведення виборів тощо.

#### Список літератури:

1. Виборчий кодекс України. Книга перша. Загальна частина. Науково-практичний коментар / за ред. Ю. Б. Ключковського. Київ: К.І.С., 2021. 768 с.
2. Виборчий кодекс України: Закон України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 15.11.2022).
3. Кушнар'ов І. В. Політична корупція в Україні: пошук методів протидії. *Вісник Львівського університету*. Серія філос.-політолог. студії. 2017. Випуск 14. С. 150-156. URL: [fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/14\\_2017/23.pdf](https://www.fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/14_2017/23.pdf) (дата звернення: 16.11.2022)
4. Кушнар'ов І. В. Політична корупція: порівняльно-політологічна концептуалізація: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Видавництво «Юридична думка», 2018. 408 с. URL: [http://idpnan.org.ua/files/kushnarov-i.v.-politichna-koruptsiya-\\_porivnyalno-politologichna-kontseptualizatsiya\\_-\\_d\\_.pdf](http://idpnan.org.ua/files/kushnarov-i.v.-politichna-koruptsiya-_porivnyalno-politologichna-kontseptualizatsiya_-_d_.pdf) (дата звернення: 15.11.2022).
5. Кушнар'ов І.В. Політична корупція як система протиправних дій: варіативність проявів. *Політичне життя. Політичні інститути та процеси*. Вп. 2, 2018. URL: <http://jpl.donnu.edu.ua/article/view/5952/5980> (дата звернення: 15.11.2022).
6. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії. *Українське юридичне товариство*. 2009. URL: <http://justice.org.ua/politika-i-pravo-podiji-fakti-komentari/politichna-koruptsiya-sutnist-chinniki-zasobi-protidiji> (дата звернення: 14.11.2022).
7. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії. *Національна безпека і оборона*. 2009. № 7. С. 24-29.
8. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 16.11.2022).
9. Телешун Я. С. Клієнтелізм як складова функціонування фінансово-політичних груп. *Політичне життя*. 2017. № 3. С. 79-83.
10. Фісун О. Неформальні інститути та неопатримоніальна демократія в Україні. *Агора*. 2016. № 17. С. 9-13.

#### Kononenko P.P. THE ELECTION CODE OF UKRAINE AS A STATE MECHANISM FOR COMBATING POLITICAL CORRUPTION

*The article examined the peculiarities of political corruption in Ukraine. It is emphasized that the concept of "political corruption" is not defined at the legislative level, which leads to a blurred understanding of its subjects, types of illegal actions, etc. The actual understanding of political corruption is presented. It was found that political corruption can be called the behavior of elected officials called to perform the functions of the state, who deviate from the duties and rights of public office with the aim of obtaining personal benefit. It has been analyzed and summarized that such manifestations of political corruption are possible in the activities of a people's elected representative, such as: a conflict of interests, when the object of lobbying is related to the business activities of the deputy or persons related to him, such as business partners, relatives or sponsors of his election campaign; overestimating the cost of solving the problem for the sake of further lobbying of "their" contractors, who later have to "thank" through "kickback"; non-transparent or shadowy lobbying, when voters are informed that the money for solving a problematic issue appeared thanks to the activities of this people's deputy. It is emphasized that corruption and the fight against it are widely used in the practice of political parties and political blocs, public organizations and associations of citizens in the world and in Ukraine. It*

*was revealed that an organizational and legal mechanism - the Election Code of Ukraine - was involved in the fight against political corruption. During the research, it was found that the adoption of the Election Code of Ukraine in December 2019 consolidated the electoral legislation of Ukraine. It was emphasized that the Election Code of Ukraine can become an effective state mechanism in the fight against political corruption, but it still needs significant revision and improvement. As a result, recommendations were proposed for further improvement of the Election Code of Ukraine, which will contribute to overcoming corruption.*

**Key words:** *corruption, political corruption, party financing, prevention of corruption, voting, voters, principle of Chechen elections.*