

Political corruption in Ukraine: main manifestation and counteraction methods

The article considers the features of political corruption manifestation in Ukraine. It determines the main methods of counteracting it and indicates the main directions of corruption counteraction in the politics of modern Ukraine, emphasizes the importance of introducing state financing of political parties and accentuates the necessity of implementation of proportional electoral system with open lists. The author emphasizes the expediency of cancellation (restriction) of political advertisement on television. Attention is paid to the role of state and independent public control over the transparency of political parties' financial activities and over other spheres in which political corruption manifests itself. The necessity of creating a specialized anti-corruption court is emphasized.

Keywords: political corruption, anti-corruption policy, party financing.

Korupcja polityczna na Ukrainie: główne przejawy, metody przeciwdziałania

Rozpatrzono specyfikę przejawów korupcji politycznej na Ukrainie. Określono podstawowe metody przeciwdziałania jej. Wskazano podstawowe kierunki walki z korupcją w polityce współczesnej Ukrainy. Podkreślono znaczenie wprowadzenia państwowego finansowania partii. Zaakcentowano potrzebę wprowadzenia systemu proporcjonalnego z otwartymi listami. Podkreślono celowość zlikwidowania (ograniczenia) reklamy politycznej w telewizji. Zwrócono uwagę na rolę państwowej i niezależnej społecznej kontroli nad przejrzystością działalności finansowej partii politycznych oraz nad innymi sferami, w których przejawia się korupcja polityczna. Podkreślono konieczność stworzenia specjalnego sądu antykorupcyjnego.

Słowa kluczowe: korupcja polityczna, polityka antykorupcyjna, finansowanie partyjne

Політична корупція на Україні: головні вияви та методи протидії

Розглянуто специфіку виявів політичної корупції на Україні. Представлено головні напрями боротьби з корупцією в політиці сучасної України. Підкреслено важливість

ліквідації (обмеження) політичної реклами на телебаченні. Звернуто увагу на значення державного та громадського контролю щодо прозорості фінансової діяльності політичних партій та відносно інших сфер діяльності яким властива політична корупція. Підкреслено важливість створення антикорупційного суду.

Ключові слова: політична корупція, антикорупційна політика, фінансування політичних партій

System polityczny stanowi przykład dynamicznego, wieloskładniowego modelu. Powstają i funkcjonują w nim różne systemy, posiadające mniej lub bardziej istotne znaczenie dla państwa i osoby, mogą mieć działanie stabilizacyjne lub wręcz przeciwnie – niszczące. Przykładem tego drugiego jest destrukcyjna instytucja korupcji politycznej, która jest wyraźnie obecna w procesie politycznym Ukrainy. Jednocześnie korupcja polityczna jest w mniejszym lub większym stopniu charakterystyczna dla jakiegokolwiek spośród współczesnych krajów. Ze względu na globalność problemu, korupcyjne „infekowanie” nawet rozwiniętych demokracji, badanie korupcji politycznej należy rozpatrywać jako reakcję na wyzwanie czasu w poszukiwaniu swego rodzaju „recepty” jej zwalczania.

Rozpoczynając walkę z korupcją Ukraina skierowała swoje wysiłki przede wszystkim na minimalizację korupcji na poziomie życia codziennego i biukracji. Aktywne przeciwdziałanie korupcji politycznej na razie nie stanowi charakterystycznej cechy naszego państwa, chociaż zostały poczynione pierwsze kroki, zaczynające się ustalenia państwowego finansowania partii i mechanizmu ich sprawozdawczości.

Efektywna walka z korupcją polityczną wymaga adekwatnej strategii państwowej, wspartej odpowiednią taktyką i efektywnymi w konkretnych warunkach technologiami. W celu skonstruowania takiej strategii przeciwdziałania przejawom korupcji w polityce niezbędna jest wszechstronna refleksja, analiza istoty i specyfiki przejawów korupcji politycznej.

Korupcja polityczna na Ukrainie w ciągu wszystkich lat niepodległości była w mniejszym lub większym stopniu atrybutem działalności aktorów politycznych; opanowała ona wszystkie gałęzie i instytucje władzy państwowej, samorządu lokalnego. Takie bezprawne zjawisko bez wątplenia stanowi przeszkodę dla demokratycznej ewolucji naszej państwowości. „Korupcja polityczna z zachowania dewiacyjnego stała się normą relacji w sferze państwowej i politycznej. W systemie władzy powstały „hierarchiczne piramidy korupcyjne” oraz „zamknięte cykle korupcyjne”, w których uczestniczą przedstawiciele różnych instytucji władzy. Pożywkę dla korupcji politycznej stanowi działalność najpotężniejszych grup finansowo-przemysłowych oraz struktur gospodarki cieniowej, posiadających wystarczające środki dla cieniowego finansowania polityki i takiego samego wpływu na władzę”¹.

¹ Прес-конференція Президента України В. Ющенка «Відповідальність. Законність. Вибір народу». <http://www.president.gov.ua> [odczyt: 15.03.2016].

Na najwyższym poziomie państwowym oskarżenia o korupcję polityczną po raz pierwszy wysunięte zostały w 2007 roku przez głowę państwa W. Juszczenkę, kiedy zwrócił się on do Rady Najwyższej Ukrainy V kadencji: „To, co stało się w marcu bieżącego roku stanowi taką samą manipulację, tylko manipulację mandatami, za którymi stoją głosy wyborców. Migracja deputowanych ludowych z jednej frakcji do innej w istocie częściowo anuluje wybory na pewnym umowym terenie. I dlatego, jeśli mówimy o źródłach tego procesu, źródłach kryzysu politycznego na Ukrainie, u jego podstaw leży kryzys parlamenatarny, leżą te bezprawne procesy, które stają się normą, swego rodzaju tradycją w ukraińskim parlamencie. Stoi za tym nie tylko migracja techniczna – stoi za tym korupcja polityczna. Nie da się budować demokratycznych perspektyw narodu na korupcji politycznej [...]. Korupcja polityczna stała się problemem dla narodu. Korupcja polityczna, która zaczyna się w gmachu parlamentu, dochodzi do każdej rady wiejskiej, do każdego człowieka, wpływa ona na nasze interesy”². Nie można jednak pominąć tego, że właśnie za czasów prezydentury W. Juszczenki pojawiły się nowe określenia – „kumowie”, „kochani przyjaciele”. Przejawiła się ukraińska specyfika korupcji: nie jest ona klanowa (jak, na przykład, w państwach Azji Środkowej), lecz kumoterska.

Już trzecią dekadę niepodległej Ukrainy politycy i działacze państwowi we wszelki sposób praktykują chronienie się przed odpowiedzialnością polityczną. Prze Rewolucją Godności kanały wpływu obywateli na władzę były praktycznie zablokowane. System wyborów do parlamentu oraz większości organów samorządu lokalnego nie pozwalał wyborcom na wpływanie na skład personalny wybieralnych organów. Praktycznie niemożliwa była realizacja prawa obywateli do organizacji i przeprowadzania referendum, a także do przeprowadzenia procedury impeachmentu głowy państwa lub pociągnięcia deputowanego ludowego do odpowiedzialności karnej. Wrażliwe na korupcje polityczne były sądy oraz organy ścigania, które powinny wykonywać działania w zakresie przeciwdziałania korupcji politycznej. Znaczna ilość problemów istnieje do dziś.

Skala korupcji politycznej na Ukrainie nieuchronnie prowadzi do poszukiwania sposobów zapobiegania takim destrukcyjnym praktykom w polityce. Przede wszystkim chodzi o integralny mechanizm jako system sposobów przeciwdziałania przejawom korupcji politycznej w sferach takich jak finansowanie partii, kampania wyborcza, lobby itd.

Bez wątpienia, krokiem naprzód dla Ukrainy jest wprowadzenie finansowania państwowego partii oraz procedury kontroli ich aktywów finansowych i innych materialnych (Ustawa Ukrainy „O wprowadzeniu zmian do niektórych aktów ustawodawczych Ukrainy dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania korupcji politycznej”, 2015). Celem takiego mechanizmu normatywno-prawnego jest zniwelowanie wpływu grup oligarchicznych na kształtowanie list partyjnych, kiedy zależność partii politycznych od prywatnych inwestorów czyniła te partie, jak słusznie określiła to S. Kustowa³, „antycznymi klientelami”, obsługującymi interesy sponsora. Prawo do

² Прес-конференція Президента України В. Ющенко «Відповідальність. Законність. Вибір народу». <http://www.president.gov.ua> [odczyt: 15.03.2016].

³ С. Кустова, Финансування політичних партій як структурна складова інтеграційного процесу України до ЄС, “Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. Серія Державне управління”, 2015, nr. 3, s. 106.

finansowania państwowego posiadają partie, które na ostatnich wyborach parlamentarnych zdobyły co najmniej 2%⁴ głosów wyborców wśród łącznej ilości głosów wyborców, oddanych na listy wyborcze kandydatów na deputowanych ludowych Ukrainy w ogólnopaństwowym wielomandatowym okręgu wyborczym (art. 17³ Ustawy Ukrainy „O partiach politycznych na Ukrainie”). Ustalona na Ukrainie wysokość państwowego finansowania partii wynosi 0,02% minimalnego wynagrodzenia, obowiązującego 1 stycznia roku, poprzedzającego rok przekazywania środków z budżetu państwowego, pomnożone na łączną ilość wyborców, którzy wzięli udział w głosowaniu w ogólnopaństwowym okręgu wyborczym na ostatnich terminowych lub przedterminowych wyborach parlamentarnych (art. 17² Ustawy Ukrainy „O partiach politycznych na Ukrainie”). Wsparcie państwowe partii politycznych polega na tym, że mają one prawo do rekompensaty wydatków na agitację przedwyborczą na wyborach parlamentarnych pod warunkiem pokonania progu wyborczego (art. 17⁴ Ustawy Ukrainy „O partiach politycznych na Ukrainie”). Mechanizmem kontrolnym jest wprowadzenie kontroli państwowej ze strony Izby Rachunkowej oraz Narodowej Agencji do spraw Zapobiegania Korupcji nad legalnością i celowym wykorzystaniem przez partie środków z budżetu państwowego.

Jednocześnie z ustaleniem wsparcia państwowego uregulowano także wprowadzenie sprawozdawczości finansowej partii. Umożliwiło to dostęp do informacji o stanie finansowych, aktywach materialnych wszystkich (nie tylko parlamentarnych) partii politycznych, informacji o najważniejszych sponsorach partii politycznych. Uregulowano kwestię odpowiedzialności za naruszenie zasad udzielania lub otrzymywania środków na wsparcie partii politycznej, państwowego finansowania działalności statutowej partii politycznej, wsparcia finansowego (materialnego) w celu prowadzenia agitacji przedwyborczej albo agitacji przed referendum ogólnoukraińskim bądź lokalnym; unormowano kwestię składania sprawozdania finansowego dotyczącego wpływu i wykorzystania środków z funduszu wyborczego, sprawozdania majątkowego partii, dochodów, wydatków oraz zobowiązań o charakterze finansowym. Częścią takiego mechanizmu jest określenie, w szczególności, maksymalnej wysokości wpłaty na rzecz partii od obywatela Ukrainy w ciągu jednego roku.

Składnikiem mechanizmu antykorupcyjnego jest także pojawienie się wymogu przeprowadzania audytu: wewnętrznego (dla wszystkich partii) oraz zewnętrznego (dla uczestników wyborów oraz dla partii otrzymujących finansowanie państwowe). W celu zapobiegania ewentualnym nadużyciom partia ma prawo zawierać umowy o przeprowadzenie audytu z tą samą firmą nie dłużej, niż przez trzy lata pod rząd. Przewidziano cokwartalną publikację sprawozdań przez partię na swojej stronie internetowej jako uzupełnienie sprawozdawczości przez Narodową

⁴ W krajach europejskich odsetek ten waha się w granicach 1 – 2,5. Obowiązują Jednolite zasady przeciwdziałania korupcji w sferze finansowania partii politycznych oraz kampanii wyborczych, zatwierdzone przez Rekomendację 2003 (4) Komitetu Ministrów Rady Europy, państwom członkowskim Rady Europy zaproponowano określenie wpłaty na rzecz partii jako „świadomego działania, ukierunkowanego na udzielenie partii wsparcia ekonomicznego i innego”. W 2003 roku na Ukrainie poczyniono już próbę wprowadzenia państwowego finansowania partii, ale wyrokiem (z 2007 r.) Trybunału Konstytucyjnego Ukrainy innowacja ta została uznana za niekonstytucyjną, co stymulowało partie do poszukiwania środków cieniowych.

Agencją do spraw Zapobiegania Korupcji (sprawozdanie publikowane jest także na stronie internetowej Agencji).

Wraz z uchwaleniem Ustawy Ukrainy „O wprowadzeniu zmian do niektórych aktów ustawodawczych Ukrainy dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania korupcji politycznej” rozpoczęła się więc reforma przejrzystości i kontroli finansów partii politycznych. Ale wprowadzenie takich zmian dotyczy tylko niektórych przejawów korupcji w polityce. Nawet w ramach partii, którym poświęcono najwięcej uwagi, pozostało wiele pułapek politycznych.

W związku z tym widodące ukraińskie partie polityczne, które w większości są projektami wielkiego kapitału, od 2016 roku zmuszone są do uwzględniania nowych wymogów prawa antykorupcyjnego. Wewnętrzny sprzeciw wobec tego był zauważalny już w trakcie dyskusji nad możliwymi zmianami prawa: czyniono wówczas opór przeciwko temu mechanizmowi antykorupcyjnemu – przedstawiciele czterech frakcji parlamentarnych proponowali alternatywne projekty ustaw.

Niestety większość Ukraińców nie wie o wprowadzeniu państwowego finansowania partii. Oczywiście, problem leży w płaszczyźnie niewystarczającej kampanii informacyjnej na temat innowacji. Natomiast obeznana część społeczeństwa twierdzi, że podstawowym powodem nieznanego poparcia idei państwowego finansowania jest brak zaufania wobec partii politycznej. Zdecydowana większość Ukraińców jest przekonana: działalność krajowych partii politycznych nie spełnia standardów demokratycznych, nie bronią one interesów ludzi, lecz interesów ich liderów i grup finansowo-przemysłowych. Wskutek tego dominuje opinia, że te organizacje obywatelskie powinny być finansowane ze składek członków i zwolenników-sponsorów partii.

Pierwszy rok sprawozdawczy dla partii, czyli 2016, pokazał niepokojącą tendencję: spośród 352 zarejestrowanych partii ponad 100 nie złożyło sprawozdania, a spośród tych które to uczyniły, ponad 75% złożyło tak zwane „zerowe” sprawozdania. Można założyć, że przyczynę stanowi nieznaczna wysokość sankcji dla partii, które nie złożyły sprawozdania, dlatego aktualizuje się kwestia zmiany tych sankcji, aby stymulować partie polityczne do przestrzegania wymogów prawa w zakresie sprawozdawczości finansowej. Nieaktywność partii politycznych uniemożliwia również sporządzanie protokołów dotyczących naruszania wymogów prawa w zakresie sprawozdawczości finansowej – wymagana jest obecność przedstawiciela partii politycznej. W takiej sytuacji uzasadnione wydaje się wprowadzenie gradacji sankcji za niezłożenie sprawozdania finansowego, aż do możliwości anulowania świadectwa rejestracyjnego partii politycznej.

Centrum Studiów Politycznych i Analityki „Eidos” przy udziale partnerów z Koalicji „Pieniądze partii pod kontrolą” oraz przy wsparciu Fundacji F. Naumana pod koniec 2016 roku przeprowadziło ankietowanie partii politycznych, które uzyskały prawo do finansowania państwowego, a także organów kontrolnych (Narodowa Agencja do spraw Zapobiegania Korupcji oraz Izba Rachunkowa Ukrainy). Po zapoznaniu się z końcowymi materiałami sondażu najbardziej interesujące były dla nas nawet nie wyniki sondażu lecz analiza tych trudności, przeszkód, z którymi zetknęli się ankietujący, próbując przepytac ośrodki centralne i regionalne sześciu

parlamentarnych partii politycznych. Przebieg badania pokazał, że część partii-respondentów, które stawiają hasła antykorupcyjne w centrum swoich kampanii wyborczych, odmówiło udziału w ankiecie, kiedy pytania dotyczyły ich kas partyjnych. Świadczy to o zamknięciu i niechęci znacznej części ukraińskich partii do wpływania na kształtowanie linii politycznej.

Możemy stwierdzić: 1) wraz z uchwaleniem Ustawy Ukrainy „O wprowadzeniu zmian do niektórych aktów ustawodawczych Ukrainy dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania korupcji politycznej” rozpoczęła się reforma przejrzystości i kontroli finansów partii politycznej; 2) jednocześnie już w trakcie krótkiego okresu obowiązywania innowacji zaobserwowano próby niwelowania, niewykonywania norm prawa antykorupcyjnego przez partie, gdyż na Ukrainie ukształtował się stabilny, nieprzejrzysty system finansowania partii politycznych oraz kampanii wyborczych, kiedy większość dochodów i wydatków partii odbywało się „czarną gotówką”. Wskutek tego większość partii oraz ich kandydatów stało się zależnymi nie od wyborców, lecz od oligarchów.

Wydaje się, że nadszedł czas na następujące reformy:

1. wprowadzenie systemu proporcjonalnego z otwartymi listami zamiast systemu mieszanego z korupcyjnym składnikiem większościowym. Składnik większościowy krytykowany był nie tylko przez krajowych aktorów politycznych, instytucje społeczne i badawcze, ale także przez Komisję Wenecką, OBWE/ODIHR i inne. Wybory z zastosowaniem składnika większościowego pokazały znaczne spektrum nadużyć korupcyjnych (zasoby administracyjne, podkupywanie wyborców itd);
2. usunięcie kosztownej finansowo reklamy politycznej z telewizji i wprowadzenie debat pomiędzy kandydatami zamiast niej. Już w 2012 roku Ukraina podjęła się zobowiązania wykonania rekomendacji OBWE odnośnie ograniczenia płatnej reklamy politycznej w mediach, którą otrzymała w związku z wynikami wyborów parlamentarnych w 2012 roku. Na rzecz takiego zakazu świadczy także doświadczenie zagraniczne: zdecydowana większość krajów Europy Zachodniej (Dania, Wielka Brytania, Belgia, Irlandia, Norwegia, Francja i in.) zakazała płatnej agitacji przedwyborczej w telewizji. Na Ukrainie zaistniała konieczność uchwalenia odrębnej ustawy o przejrzystości mediów i zakazie reklamy politycznej (na Ukrainie nie jest unormowane nawet samo pojęcie „reklamy politycznej”), gdyż partie albo mają możliwość dostępu do telewizji za cieniowe środki lub jej nie mają. Właśnie przy pomocy cieniowych środków partie utrzymują swoją konkurencyjność. Rozwiązaniem jest zakaz reklamy politycznej w telewizji, bez względu na opór rynku reklamowego. Ale wydaje się, że niezbędne jest zdecydowane stanowisko państwa oraz społeczeństwa obywatelskiego: interesy biznesu medialnego nie mogą być stawiane wyżej niż interesy ogólnopństwowe w budowie przejrzystej polityki;
3. *prowadzenie efektywnej kontroli państwowej i niezależnej społecznej nad przejrzystością działalności finansowej partii politycznych oraz nad innymi sferami, w któ-*

rych przejawia się korupcj polityczna. Wzrost świadomości społecznej na przełomie lat 2013-2014 udowodnił, że „społeczeństwo, które niby już pogodziło się z korupcyjną sytuacją, znalazło siły i zademonstrowało możliwości przeciwdziałania korupcji na wszystkich poziomach życia społeczno-państwowego”, ale dziś „na tle faktycznej bezkarności skorumpowanych działaczy ma miejsce swego rodzaju recesja świadomości społecznej”⁵. Do możliwych form zaangażowania instytucji społeczeństwa obywatelskiego do walki z korupcją polityczną należą: uczestnictwo społeczności w działalności normotwórczości (opracowanie, konsultacje społeczne odnośnie projektów ustaw); kontrola społeczna przestrzegania prawa; informowanie i edukowanie ludności, ukierunkowane na kształtowanie kultury antykorupcyjnej; ekspertyza antykorupcyjna projektów ustaw; przeprowadzanie badań analitycznych w kwestiach zapobiegania i przeciwdziałania korupcji z publikacją propozycji; kontrola i analiza sprawozdawczości finansowej partii politycznych; przeciwdziałanie korupcji elektoralnej dzięki organizacji niezależnej obserwacji przebiegu procesu wyborczego; zaangażowanie społeczności do kształtowania grona kierowników specjalnych organów antykorupcyjnych itd.;

4. stworzenie gwarancji nieuchronności kary za przestępstwa korupcyjne w polityce, gdyż dziś jedynie nieznaczna ilość figurantów spaw korupcyjnych pociągana jest do odpowiedzialności, a łagodność kar dysonuje z istniejącym zapotrzebowaniem społecznym. Konieczne jest uchwalenie ustawy oraz stworzenie specjalnego sądu antykorupcyjnego, który będzie rozpatrywał sprawy przeciwko urzędnikom najwyższego szczebla. Obecnie większość spraw, które przekazywane są do ukraińskich sądów powszechnych, jest hamowana na tym poziomie. Od maja 2016 roku kwestia ta jest ciągle poruszana; na stworzenie takiego sądu nalegają również struktury międzynarodowe, w szczególności MFW. Alternatywą jest stworzenie izb antykorupcyjnych w sądach powszechnych, ale wydaje się, że nie zmieni to sytuacji choćby ze względu na to, że sędziami nowych izb będą ci sami sędziowie sądów powszechnych. Bez wątplenia istnieje kwestia nie tylko podjęcia decyzji o stworzeniu sądu antykorupcyjnego, który będzie rozpatrywał sprawy przekazane przez Narodowe Biuro Antykorupcyjne, lecz także doboru uczciwych sędziów do niego;
5. kształtowanie kultury antykorupcyjnej ludności, która przewidywałaby całkowity brak tolerancji wobec wszystkich form korupcji. Na przykład, jenym z kierunków kształtowania takiej kultury jest kształtowanie stabilnego przekonania o konieczności państwowego finansowania partii jako gwarancji ich niezależności finansowej, więc także budowy cywilizowanego systemu politycznego. Na razie mamy absolutny brak poparcia Ukraińców dla idei państwowego finansowania partii, nawet bez względu

⁵ I. Вадушко. Інститути громадянського суспільства у системі антикорупційної політики України. Київ 2016, s. 14.

na to, że każdego ukraińskiego wyborcę kosztuje to jedynie około 13 hrywien na rok⁶. Według danych badania socjologicznego, przeprowadzonego latem 2017 roku przez Fundację „Inicjatywy Demokratyczne” im. I. Kuczeriwa oraz Centrum Razumkova, jedynie 10% Ukraińców popiera państwowe finansowanie partii politycznych⁷. Jak pokazało to badanie, mniej niż jedna trzecia respondentów w ogóle wiedziała, że partie parlamentarne od 01.07.2016 r. zaczęły otrzymywać finansowanie państwowe⁸. Dostrzegamy problem leżący w poziomie kultury politycznej obywateli, która w ogóle nie przewiduje rozumienia tego, że państwowe finansowanie partii politycznych jest koniecznością.

Wydaje się, że uchwalonej Ustawy Ukrainy „O wprowadzeniu zmian do niektórych aktów ustawodawczych Ukrainy dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania korupcji politycznej”, która dotyczy przede wszystkim partii politycznych, jest za mało. Zaistniała konieczność uchwalenia odrębnej kompleksowej ustawy dotyczącej zapobiegania i przeciwdziałania korupcji politycznej, w której unormowane zostałyby szerokie spektrum możliwych bezprawnych działań o charakterze korupcyjnym w polityce oraz sposoby zapobiegania im, określone zostałyby możliwości kontroli społecznej wprowadzania tej ustawy.

Zgadza się z ukraińskim badaczem M. Melnykiem, że przeciwdziałanie korupcji politycznej możliwe jest pod warunkiem podejścia systemowego (działania profilaktyczne, ścigania i represyjne)⁹. Do środków przeciwdziałania korupcji politycznej należą: 1) demokratyczne i uczciwe wybory; 2) rzeczywiste oddzielenie polityki od biznesu; 3) stworzenie niezależnego, kompetentnego oraz bezstronnego sądu; 4) wprowadzenie efektywnej kontroli społecznej nad działalnością podmiotów politycznych oraz zapewnienie odpowiedzialności politycznej i prawnej za ich antyspołeczne, amoralne i bezprawne działania oraz decyzje; 5) wzmocnienie odporności moralno-psychologicznej społeczeństwa na korupcję oraz motywacji antykorupcyjnej obywateli¹⁰. Wyjątkowe znaczenie ma obecność woli politycznej kierownictwa państwa. Dowodem tego jest choćby przykład Singapuru. Od takiej woli zależy efektywność innych czynników przeciwdziałania korupcji.

Należy zauważyć, że pojęcie „korupcja polityczna” na Ukrainie nie zostało zdefiniowane na poziomie ustawodawczym, co prowadzi do rozmytego rozumienia jej podmiotów, rodzajów bezprawnych działań itd. Wydaje się, że na Ukrainie rozumienie korupcji obejmuje dość

⁶ М. Драбок, Державні гроші у партійних касах - чому українці проти? <http://p.dw.com/p/2hYxv>, [odczyt: 11.12.2017].

⁷ Прес-реалі опитування «Ставлення громадян до політичної ситуації, виборів і партій» <http://dif.org.ua/uploads/pdf/11837777675979e41751cad8.18422987.pdf>, [odczyt: 10.12.2017].

⁸ W 2017 roku łączna wysokość tego wsparcia państwowego wyniesie ponad 440 mln hrywien. Jednocześnie, według oceny ekspertów Centrum „Eidos”, miesięcznie na utrzymanie i rozwój partii o rozgałęzionym organizacyjnym systemie zarządzania potrzeba co najmniej 1 mln USD. Patrz: В. Таран, С. Карслін, Опитування виконавців Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії політичній корупції» з метою виявлення основних недоліків, котрі стають на заваді його повноцінній імплементації на центральному та місцевому рівнях. Київ 2016.

⁹ М. Мельник, Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії. “Національна безпека та оборона”, 2009 nr 7, s.71.

¹⁰ Ibidem, s. 72.

zawężoną ilość bezprawnych działań, takich jak sprzedaż miejsc na listach wyborczych czy sprzedaż swojego głosu na pewną incjatywę ustawodawczą przez deputowanych ludowych, naruszenie zasad finansowania partii politycznych itd. Jednocześnie w polityce jest wiele innych działań, które mogą być kwalifikowane jako korupcyjne. Na przykład korzystanie przez premiera z informacji, którą uzyskał on dzięki obejmowanemu stanowisku, w interesach partii, do której on należy. Natomiast wspomniana Ustawa Ukrainy „O wprowadzeniu zmian do niektórych aktów ustawodawczych Ukrainy dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania korupcji politycznej”, dotyczy przede wszystkim partii politycznej, czyli znaczna ilość możliwości przejawów korupcji politycznej została nieuregulowana przez ten akt. Nawet odnośnie partii politycznych uregulowane zostały tylko niektóre przejawy działań politycznych, związane przede wszystkim z nieprzejrzystym finansowaniem.

Przykładem takich sfer korupcyjnych w polityce są nadużycia, związane z nieefektywnością mechanizmów demokracji wewnątrzpartyjnej: zwykli członkowie partii nie mogą wpływać na decyzje, stanowiska związku obywateli, do którego oni należą. Istnieje zjawisko znane jako „franczyza partyjna” – „sprzedaż” lokalnych organizacji partyjnych miejscowym oligarchom przez kierownictwo partii. Zasadnicze decyzje podejmowane są przez kierowników partyjnych bez konsultacji z członkami, którzy mogą dopiero post factum dowiedzieć się z wiadomości o decyzjach swojej partii. Wydaje się, że w celu zminimalizowania korupcji wewnątrzpartyjnej nie wystarczy jedynie publikować sprawozdawczość finansową. Aby zadziałały narzędzia demokracji partyjnej, społeczność powinna mieć dostęp nie tylko do informacji finansowej, lecz także do personalnych informacji o członkach partii, aby uniknąć manipulacji z członkami przy mianowaniu kierownictwa partyjnego ośrodków. Niezbędne jest otwarte przeprowadzanie działań partyjnych (zjazdy, posiedzenia organów kierowniczych): zwykle wszystko sprowadza się do konferencji partyjnych, które są jak przedstawienia teatralne, na których członkowie nie mogą wpływać na wyniki działań. Mamy sytuacje, w której członkowie partii nie są uprzednio informowani o czasie i miejscu przeprowadzenia, porządku obrad itd. Ważne jest publiczne nagrywanie oraz udzielenie otwartego dostępu do decyzji organów partyjnych, na przykład w ramach partyjnej strony internetowej. Jednocześnie należy zauważyć, że wybiórczo sprawdziliśmy w Jednolitym Rejestrze Organizacji Społecznych, czy zarejestrowane partie polityczne posiadają własne strony internetowe (352 partie w 2017 roku). Wobec wykazu rejestracyjnego partii zastosowaliśmy odstęp próby i wybraliśmy do badania przypadkowe dwadzieścia partii. Dalsza analiza pokazała, że spośród nich tylko cztery mają działającą stronę internetową, pięć jest obecnych w sieciach społecznościowych (Facebook), przy czym strony dwóch spośród tych partii są faktycznie „martwe”, gdyż ich treść została dodana bardzo dawno temu, a jedynie trzy spośród nich są aktualizowane. Świadczy to o rzeczywistej „gotowości” krajowych partii politycznych do przejrzystej polityki. Rozpowszechnioną praktyką korupcyjną jest „wybijanie” pieniędzy dla swojego okręgu z budżetu państwowego przez deputowanych

ludowych¹¹ jako sposób zapewnienia sobie lojalności wyborców podczas kolejnej kampanii wyborczej. Powstaje kwestia ceny uzyskiwania takich środków budżetowych, a także przejrzystości takiej procedury. „Cena” ta może polegać bowiem na przejściu z jednej frakcji do innej (po ukraińsku nazywa się to „tuszowaniem”), wybiórczym głosowaniu na zasadnicze projekty ustaw lub decyzje bez „tuszowania”, zawiązaniu wartości obiektów inwestycyjnych w celu „przyswojenia” tych środków przez „swoich” kontrahentów, którzy „odpalą” mu część środków. Znane są liczne fakty, kiedy osoby otrzymujące środki były sponsorami kampanii wyborczej, partnerami biznesowymi, krewnym ird.

Ryzyko korupcyjne przejawia się w zamiarze deputowanego ludowego bezprawnego wykorzystania swoich uprawnień w celu otrzymania środków z budżetu państwowego w celu podkupienia lub manipulowania stanowiskiem wyborców w swoim okręgu, aby zostać ponownie wybranym. Możliwe są między innymi następujące przejawy korupcji politycznej w działalności wybrańca narodu:

1. zawiązanie wartości rozwiązania problemu w celu późniejszego lobbingu „swoich” kontrahentów, którzy następnie powinni „podziękować” poprzez „odpalenie” części środków;
2. konflikt interesów, kiedy obiekt lobbingu związany jest z działalnością przedsiębiorczą deputowanego lub osób z nim powiązanych, takich jak partnerzy biznesowi, krewni lub sponsorzy jego kampanii wyborczej;
3. cieniowy lub nieprzejrzysty lobbying, kiedy wyborcy stawiani są przed faktem, że pieniądze na rozwiązanie pewnej kwestii pojawiły się działalności deputowanego. W takiej sytuacji wyborcy stawiani są przed faktem, że pieniądze się znalazły. Ale pozostaje pytanie: czy obiekt ten jest priorytetowy w społecznym porządku obrad i czy naprawdę nie ma alternatywnych rozwiązań problemu? Sytuacja, kiedy wyborcom proponuje się rozwiązanie problemu przez finansowanie pewnego obiektu, który wcześniej nie należał do społecznego porządku obrad i konkretnie takie rozwiązanie problemu nie było omawiane z wyborcami w ramach publicznych konsultacji, oceniana jest jako objaw korupcji politycznej¹²;
4. lobbying związany z „tuszowaniem” – przejście do innej frakcji w celu uzyskania finansowania dla obiektów znajdujących się na terenie okręgu wyborczego;
5. lobbying bez „tuszowania” – „odpowiednie” głosowanie bez względu na decyzje frakcji oraz obietnice wyborcze w celu uzyskania dalszego finansowania funkcjonowania obiektów na terenie okręgu wyborczego;
6. ignorowanie i brak działań odnośnie problemów, które znajdują się w społecznym porządku obrad – niepodejmowanie działań w ramach uprawnień deputowanego

¹¹ С. Панцир, А. Шевченко, І. Сікора. Методика, що має упинити практику «ручного підготовування» виборчих округів та політичну корупцію. <http://osf.org.ua/policy-analysisparlament/view/637>, [odczyt: 05.12.2017].

¹² Ibidem.

w celu rozwiązania aktualnych problemów. Przyczyny ignorowania problemu często mają charakter korupcyjny (osiągnięcie porozumienia o braku ingerencji).

Dopóki we współczesnym systemie wyborczym istnieje składnik większościowy, kontynuowana jest praktyka „dokarmania” okręgów wyborczych na koszt budżetu państwa. Szczególny rozmach osiągnęła ona za rządów W. Janukowycza, kiedy niektórzy deputowani za „odpowiednie” stanowisko otrzymywali z budżetu państwa do 100 mln hrywien na „swoj” większościowy okręg wyborczy (przywileje takie uzyskiwali niektórzy deputowani z tych obwodów Ukrainy, które zbiegały się z bazą elektorálną Partii Regionów). Opłatą za wpływ środków z budżetu państwowego często były więc, i czasem nadal pozostają, ryzyka korupcji politycznej, z którymi ma do czynienia deputowany ludowy.

O zamiarze walki z korupcją polityczną na Ukrainie świadczy już dość rozgałęziony system organów, instytucji o ukierunkowaniu antykorupcyjnym, a w szczególności:

- organy antykorupcyjne: Narodowa Agencja do spraw Zapobiegania Korupcji (NAZK), Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy (NBAU) oraz Specjalna Prokuratura Antykorupcyjna. W składzie NAZK działa Departament do spraw Zapobiegania Korupcji Politycznej, który kontroluje przestrzeganie prawa w zakresie finansowania partii politycznych, przestrzeganie ustalonych zasad otrzymywania i wykorzystywania środków funduszy wyborczych, podejmowanie działań przeciwko osobom, działania których zawierają oznaki wykroczeń w tej sferze;
- w 2017 roku w komitecie parlamentarnym do spraw zapobiegania i przeciwdziałania korupcji stworzono podkomitet do spraw zapobiegania i przeciwdziałania korupcji politycznej. Jego zadaniem jest monitorowanie działalności organów państwowych po kątem ich uprawnień w sferze zapobiegania i przeciwdziałania korupcji politycznej, analiza praktyki stosowania przepisów „O wprowadzeniu zmian do niektórych aktów ustawodawczych Ukrainy dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania korupcji politycznej”;
- działa szereg inicjatyw i instytucji obywatelskich, które ukierunkowują swoją działalność na przeciwdziałanie korupcji politycznej: Transparency International Ukraina, Ogólnoukraiński Ruch Przeciwko Korupcji Politycznej „Pod Kontrolą”, organizacja analityczno-zasobowa Centrum Studiów Politycznych i Analityki „Eidos”, stowarzyszenie antykorupcyjne Centrum Przeciwdziałania Korupcji, Centrum Reform Polityczno-Prawnych, stowarzyszenie „Komitet Wyborców Ukrainy”, Ruch Społeczny „Czesno” i inne.

Można więc stwierdzić, że istnieje potrzeba uchwalenia odrębnej ustawy o korupcji politycznej oraz zwalczaniu jej, w której uregulowanoby szeroki kompleks możliwych bezprawnych działań o charakterze korupcyjnym w polityce oraz sposoby zapobiegania im, określony

можливості контролю соціальної над вdrażaniem tej ustawy. Pojęcie „korupcja polityczna” na Ukrainie nie zostało zdefiniowane na poziomie ustawodawczym, co prowadzi do rozmytego rozumienia grona jej pomiotów, rodzajów działań, które kwalifikują się jako korupcja polityczna itd. Wydaje się, że na Ukrainie rozumienie korupcji politycznej obejmuje dość zawężoną ilość bezprawnych działań, związanych z finansowaniem partii, nadużyciami elektoralnymi, swego rodzaju „sprzedażą” miejsc na listach wyborczych, głosów deputowanych na pewną inicjatywę ustawodawczą itd. Jednocześnie w polityce jest wiele innych działań, które mogą być kwalifikowane jako korupcyjne; wymaga to regulacji ustawodawczej.

Spis publikacji:

1. Прес-конференція Президента України В. Ющенка «Відповідальність. Законність. Вибір народу». <http://www.president.gov.ua> [odczyt: 15.03.2016].
2. Прес-конференція Президента України В. Ющенка «Відповідальність. Законність. Вибір народу». <http://www.president.gov.ua> [odczyt: 15.03.2016].
3. С. Кустова, Фінансування політичних партій як структурна складова інтеграційного процесу України до ЄС, “Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія Державне управління”, 2015, nr. 3, s. 106.
4. І. Валушко. Інститути громадянського суспільства у системі антикорупційної політики України. Київ 2016, s. 14.
5. М. Драбок, Державні гроші у партійних касах - чому українці проти? <http://p.dw.com/p/2hYxv>, [odczyt: 11.12.2017].
6. Прес-реліз опитування «Ставлення громадян до політичної ситуації, виборів і партій» <http://dif.org.ua/uploads/pdf/11837777675979e41751cad8.18422987.pdf>, [odczyt: 10.12.2017].
7. В. Таран, С. Карелін. Опитування виконавців Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії політичній корупції» з метою виявлення основних недоліків, котрі стають на заваді його повноцінній імплементації на центральному та місцевому рівнях. Київ 2016.
8. М. Мельник, Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії. “Національна безпека та оборона”, 2009 nr 7, s.71.
9. С. Панцир, Л. Шевченко, І. Сікора. Методика, що має упинити практику «ручного підгодовування» виборчих округів та політичну корупцію. <http://osf.org.ua/policy-analysisparlament/view/637>, [odczyt: 05.12.2017].