

УДК 343.2

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019-10.19>

ПАРАМЕТРИ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ

Кікалішвілі Марія Вікторівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права
та кримінології
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
м. Київ, Україна)

Стаття присвячена розгляду питання параметрів національної стратегії протидії корупційній злочинності.

У статті наведено наукове визначення понять «стратегія», «антикорупційна стратегія», а також розглядається мета, параметри, заходи, основні й проблемні аспекти національної стратегії протидії корупційній злочинності.

Здійснено огляд нормативних актів, завдяки котрим системно визначається антикорупційна політика і стратегія держави, зокрема Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 рр., що ухвалена Указом Президента України, Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», Проекту Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки», а також Проекту нової Антикорупційної стратегії на 2019–2023 рр.

Автором звертається увага читачів на те, що з 2018 року Україні характерна відсутність спеціального антикорупційного стратегічного документа (комплексного документа загальнодержавного рівня, яким визначаються заходи із запобігання та протидії корупції), адже новий спеціальний закон не прийнято. Без цього антикорупційні заходи мають несистемний і нескоординований характер.

Як підсумок визначено, що формуючи та приймаючи третю державну стратегію антикорупційного спрямування, варто більш уважно підходити до неточностей і загальних формулювань, оскільки досвід правового забезпечення антикорупційної стратегії країни показує прагнення до конкретизації напрямів і заходів, що спрямовані на запобігання та протидію корупції.

Ключові слова: корупція, корупційна злочинність, протидія корупційній злочинності, Національна антикорупційна стратегія, законодавча база антикорупційної стратегії.

PARAMETERS OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION CRIME STRATEGY

Kikalishvili Mariia Viktorivna,
Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor,
Associate Professor at the Department
of Criminal Law and Criminology
(Taras Shevchenko National University
of Kyiv, Kyiv, Ukraine)

The article is devoted to consideration of the question of parameters of the national strategy for combating corruption crimes.

The article gives scientific definitions of the concept of “strategy”, “anti-corruption strategy”, and also considers the purpose, parameters, measures, main and problem aspects of the National Strategy for Combating Corruption Crimes.

The article also provides an overview of normative acts, due to which the anticorruption policy and strategy of the state is systematically determined, in particular, the National Anticorruption Strategy for 2011–2015 adopted by the Decree of the President of Ukraine, the Law of Ukraine “On the Fundamentals of the State Anticorruption Policy in Ukraine (Anticorruption Strategy) for 2014–2017”, the Draft Law “On Anticorruption Strategy for 2018–2020”, as well as the new Draft of Anticorruption Strategy for 2019–2023.

The author draws the attention to the fact that starting from 2018, Ukraine is characterized by the absence of a special anticorruption strategic document (a comprehensive document of the national level, which defines measures to prevent and combat corruption), because the new special law was not adopted. Without this, anti-corruption measures are of an unsystematic and uncoordinated nature.

As a result, it is determined that when forming and adopting the third national anti-corruption strategy, it is necessary to be more attentive to inaccuracies and general wording, as the experience of legal support of the anti-corruption strategy of the country shows the desire to specify the areas and activities aimed at preventing and combating corruption.

Key words: corruption, corruption criminality, combating corruption criminality, the National anti-corruption strategy, the legislative framework of the anti-corruption strategy.

Корупція натепер є проблемою, вирішити котру намагаються багато держав, серед яких й Україна, для якої корупція також є актуальним питанням. Як соціальне явище корупція існує в усіх державах і в межах багатьох сфер, а ось можливість особливих інституцій держави, що мають на меті запобігання та протидію корупції, ефективно використовувати спеціальний інструментарій антикорупційного типу задля контролювання, зменшення, зупинення явищ і виявів корупційної природи, є істотним завданням держави, спеціальною державною функцією, що мають забезпечуватися й захищатися особливими засобами державного впливу.

З 2018 року в нашій державі нема Антикорупційної стратегії – комплексного документа загальнодержавного рівня, котрим визначаються заходи із запобігання та протидії корупції. Без цього антикорупційні заходи мають несистемний і нескоординований характер, через що параметри національної стратегії протидії корупційної злочинності можна визнати вельми актуальним питанням для якнайскорішого розгляду.

Українськими науковцями приділялося багато уваги вивченню проблематики корупції в Україні, досліджувалося запобігання та протидія корупційній злочинності. Так, з огляду на актуальність питання поширення корупційної злочинності в нашій державі, воно стало предметом аналізування великої кількості вчених, серед котрих варто виділити такі прізвища, як С.М. Алфьоров, А.М. Бойко, В.М. Гаращук, В.Д. Гвоздецький, В.В. Голіна, О.М. Литвинов, Д.С. Машлякевич, М.І. Мельник, В.Я. Настюк, С.В. Невмержицький, М.І. Хавронюк, О.Ю. Шостко й інші.

Проте варто відмітити, що високий рівень корупційної злочинності в Україні та брак легітимної національної стратегії як комплексного документа загальнодержавного рівня зумовлює потребу в подальшому науковому розробленні цієї проблематики.

Метою статті є чітке дослідження основних і проблемних аспектів національної стратегії протидії корупційної злочинності, а також науковий аналіз стратегії протидії корупційній злочинності, розкриття її природи й головних напрямів. Задля досягнення поставленої мети висунуто таке завдання: дослідити визначення поняття «стратегія»,

а також розібратися з місцем, роллю, історією нормативно-правових актів і сучасним станом чинної законодавчої бази стратегії протидії корупційній злочинності.

Переходячи до дослідження питання Національної стратегії протидії корупційної злочинності, варто розпочати з понятійного апарату. Так, поняття «стратегія» походить від давньогрецької та означає те, що пов'язано з організацією військових масштабних операцій. Надалі поняття «стратегія» набуло історично більш широкого, «цивільного» сенсу – вибору основного напрямку, головних елементів діяльності, аби досягти поставлену загальну мету. Як уважає О.В. Минькович-Слободяник, стратегією правової політики є, з одного боку, визначення владою базових, етапних цілей правової політики, а з іншого – система певних рішень і заходів організаційного характеру, що спрямовуються на отримання таких цілей [9, с. 70]. А.М. Голощаповим убачається роль стратегії державно-правового типу в координації та спрямуванні всіх правових дій і законотворчих ресурсів державних органів на одержання результатів від цілей політичної, правової, економічної та соціальної природи [3, с. 430].

Антикорупційна стратегія має розпочинатися з розроблення її мети. У фаховій правовій літературі досить розповсюдженою є думка, що максимумом, котрий можна досягти під час протидії корупції, є:

- зменшення її обсягів, обмеження (локалізація) сфери її поширення;
- зміна характеру злочинних проявів на менш небезпечні;
- істотне обмеження впливу злочинності на процеси економічного, політичного, правового й іншого соціального характеру;
- збільшення ризику настання наслідків негативного типу щодо осіб, що вступають у корупційні відносини [10, с. 57–58].

На думку І.В. Кушнарєва, антикорупційною стратегією є необхідна основа підготовки документів концептуального, доктринального, програмного й іншого характеру, котрими визначаються визначені тактичні цілі, принципи та напрями діяльності органів держави й недержавних організацій стосовно вдосконалення правової системи, усунення причин та умов корупції в межах суспільства [6, с. 178]. Основні положення стратегії протидії корупції закріплюють у концепції корупційної протидії. На базі концепції здійснюється розроблення спеціалізованих, галузевих і територіальних програм – цільових комплексних документів, у межах яких позиції концепції одержали докладне та конкретне обґрунтування, а також узгодження проблемних питань [5, с. 197]. Загальнодержавна програма корупційної протидії має діяти постійно та не обмежуватися строком повноважень Верховної Ради України чи Президента України, що буде запорукою того, що корупційну протидію не зможуть перетворити на інструмент електоральної активності осіб, які хочуть зберегти чи досягти влади.

Вивчення поняття стратегії протидії корупційної злочинності дає можливість переходу до розв'язання основного наукового завдання статті – визначення параметрів національної стратегії протидії корупції. Узагальнено вони зображуються в Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні на 2014–2017 роки». Основними аспектами протидії корупційній злочинності, відповідно до наведеного нормативного акта, є:

- 1) запобігти корупції в межах представницьких владних органах;
- 2) утворити добросовісну публічну службу;
- 3) запобігти корупції в межах діяльності виконавчих органів;
- 4) запобігти корупції в рамках сфери державних закупівель;
- 5) запобігти корупції в межах судової системи й органів кримінальної юстиції;
- 6) запобігти корупції в приватному секторі;
- 7) забезпечити інформаційний доступ громадян;

- 8) сформувати негативне ставлення до корупції;
- 9) тощо [11].

Однак перелічені стратегії не є вичерпними, адже не передбачається можливим зосередження в одному законодавчому акті всіх заходів протидії корупційній злочинності. З огляду на сучасний стан корупційної злочинності, ефективності її протидії, антикорупційного законодавства України, зазначені вище стратегії потрібно доповнити певними заходами, без яких політика антикорупційного типу України не відповідає міжнародним стандартам у зазначеній сфері.

На думку М.О. Маршуби, істотною умовою ефективного виконання стратегій протидії корупційній злочинності в Україні є організація роботи новими антикорупційними органами: Національним антикорупційним бюро України, Державним бюро розслідувань, Національним агентством з питань запобігання корупції, Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, Національною поліцією, Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, отриманими від злочинів корупційного й іншого характеру [7, с. 129].

Нижче пропонуємо перейти до огляду нормативних актів, завдяки яким системно визначається антикорупційна політика і стратегія держави. Аби виконати це, здійснимо аналіз останніх антикорупційних стратегій держави. Так, першою розглянемо Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр., що ухвалена Указом Президента України [12]. До завдань Національної антикорупційної стратегії належали окреслення причин та умов, котрі зумовили корупцію, визначили шляхи мінімізації факторів, що детермінують її виникнення та наслідки негативного характеру; визначення головних напрямів політики держави в рамках сфери корупційного запобігання й протидії їй; підвищення ступеня довіри до державних і місцево-самоврядних органів; упровадження системи моніторингу ефективності законодавства у сфері протидії корупції й гарантування його виконання.

Вищезазначена Стратегія вже є історією та допомагає констатувати її повноцінну нереалізацію. Це сталося через перехід нашої держави до правової анархії, ігнорування засад верховенства права з боку представників влади, правоохоронних органів, судів. Події Революції Гідності й подальші революційні та воєнні події засвідчили абсолютний провал антикорупційної політики і стратегії держави, а також об'єднання владних інституцій зі злочинними, що стало основою для неможливості розбудови України на демократичних засадах. Революція, що відбулася в українському суспільстві та державі, суттєво змінила настрої, бажання людей, а також інструменти діяльності державного й громадського типу антикорупційного спрямування [4, с. 32].

Далі державну антикорупційну політику в Україні затверджують Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки». Стратегія 2014–2017 рр. відрізняється від стратегії на 2011–2015 рр. і більш глибоко формує систему інструментів антикорупційного характеру, що має бути виконано різноманітними державними інститутами. Так, у розділі 3 Стратегії передбачалися заходи корупційного запобігання. Його аналіз допомагає виокремити такі заходи: корупційне запобігання в межах представницьких органів влади; утворення публічної служби добросовісного типу; запобігання корупції в діяльності виконавчих органів; корупційне запобігання в межах сфери державних закупівель; запобігання корупції в рамках приватного сектору; інформаційний доступ [11].

Проаналізувавши Антикорупційну стратегію 2014–2017 рр., експертні організації відзначили, що цей документ має високу якість, однак неповною мірою охоплює запобігання та протидію корупції в деяких специфічних сферах.

З 2018 року Україні характерна відсутність спеціального антикорупційного стратегічного документа, адже новий спеціальний закон не був прийнятий. Водночас брак закону тягне за собою також і відсутність певної Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії в Україні, а також спеціальних стратегій і програм відомчого характеру.

Зауважити потрібно те, що Кабінетом Міністрів було ухвалено Проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки» [13], котрий розробило Національне агентство з питань запобігання корупції, аби визначити комплекс заходів, що спрямовано на зменшення корупційного рівня в Україні й подальше просування в державі ініціатив антикорупційного типу.

Хоча уряд України й ухвалив Стратегію на 2018–2020 рр., експерти доволі критично поставилися до змісту цього документа. Деякі із заходів Антикорупційної стратегії на 2018–2020 рр. насправді не можна визнати заходами з корупційного запобігання, а певні з них сформульовано так, що здається, що розробники Проекту писали законопроект не для мети корупційного запобігання, а з турботою про корупціонерів і до них наближених, наприклад, положення про внесення змін до положень стосовно сформування складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії, більшість місць у якій повинні займати прокурори, що обираються своїми колегами. Опис великої кількості заходів у рамках проекту Антикорупційної стратегії має неконкретний характер і передбачає такі заходи: забезпечення вдосконалення законодавства, продовження реформування, вдосконалення механізму тощо. Отже, певні визначені в Проекті заходи мають не стратегічний характер, а звичайний стосовно здійснення чинних законодавчих актів [2].

Зважаючи на те що Проект цього закону так і залишився проектом, його глибокого аналізу не проведено, зазначимо, що, формуючи третю державну стратегію антикорупційного спрямування, варто більш уважно підходити до неточностей і загальних формулювань, оскільки досвід правового забезпечення антикорупційної стратегії країни показує прагнення до конкретизації напрямів і заходів, що спрямовано на запобігання та протидію корупції.

24.07.2019 фахівцями Офісу Президента презентовано Проект нової Антикорупційної стратегії на 2019–2023 рр. Нова Стратегія повинна спрямовуватися на переведення послуг на максимальний рівень у режим он-лайн та охоплювати напрями з найбільш великими ризиками корупційного характеру. Так, Руслан Рябошапка зазначив, що насамперед потрібно передбачити в рамках стратегії діджиталізацію роботи влади. Ініціативою Президента України «Держава у смартфоні» передбачено здійснення максимального числа послуг он-лайн, оскільки корупційні прояви можна побороти безпосередньо цифровими технологіями. Також істотним аспектом є те, що стратегія повинна мати чіткість і максимально невеликий розмір, фокусуватися на таких корупціогенних темах: державні банки, енергетика, видобувна галузь, оборонна сфера [1].

Загалом підтримуючи окреслені антикорупційні прагнення, висловимо також власне бачення щодо стратегії.

Передусім варто відмітити, що прийняття Антикорупційної стратегії на рівні законодавчого акта є визнанням країною наявності корупційних проблем і потреби сформування заходів для запобігання й протидії корупції.

По-друге, приймаючи нову антикорупційну Стратегію, варто звернути увагу на поведений аналіз прийнятих останні 15 років антикорупційних стратегій, що доводить часткове їх утілення в життя.

По-третє, під час формування нової стратегії протидії корупції потрібно звертати увагу на погляд експертного середовища, громадян, міжнародних експертів, а також

на засади термінологічної визначеності, абсолютного забезпечення додержання людських прав і верховенства права, урахувати попередні досягнення й недоліки.

По-четверте, антикорупційною стратегією є орієнтир нормативно-визначеного характеру, що конкретизується окремим періодом часу, певною проблематикою й прогнозованим результатом. Під час формування стратегії протидії корупції варто продумати гарантії належного виконання такої стратегії, не забути про заходи відповідальності за порушення стратегії, а також сформулювати механізм належного контролювання в цій галузі.

По-п'яте, антикорупційну політику мають розглядати як сукупність утворених і закріплених у межах нормативних актів механізмів, засобів і методів, що спрямовані на гарантування публічного інтересу, зумовленого потребою зниження рівня корупції завдяки використанню інструментів запобігання, протидії, відповідальності. У такому разі Антикорупційну стратегію можна визнати одним зі складників формалізації антикорупційної політики, що натомість відіграє істотну роль [4, с. 33–34].

Отже, підсумовуючи все вищевикладене, можна дійти висновку, що проблеми корупційної злочинності й боротьби з нею відіграють істотну роль у межах сфери протидії злочинності загалом [8, с. 112]. Корупційні злочини містять істотну загрозу суспільному буттю, адже підривають віру в державні, місцево-самоврядні органи й інші владні організації, а крім того, завдають шкоду фізичним і юридичним особам чи створюють загрозу заподіяння шкоди.

Антикорупційна стратегія постає істотним структурним складником антикорупційної політики. За відсутності стратегічних концептуальних ідей і мети, принципів і пріоритетів, довгострокових програм загальнодержавного типу, що ґрунтуються на науковому підґрунті, не може бути жодної антикорупційної політики, а виключно її видимість. У стратегічних напрямках антикорупційної політики формується антикорупційна тактика, котрою передбачено розроблення визначених завдань і способів їх вирішення. Системне поєднання проаналізованих стратегічних напрямів корупційної протидії можна визнати як запоруку дієвості антикорупційної політики, вони вимагають подальшого наукового поглибленого аналізу [6, с. 180].

Список використаних джерел:

1. Антикорупційна стратегія повинна бути спрямована на максимальне переведення послуг в он-лайн та охоплювати напрямки, що мають найбільші корупційні ризики – Руслан Рябошапка. URL: <https://www.president.gov.ua/news/antikoruptionsnaya-strategiya-povinna-buti-spryamovana-na-maksim-56613>.
2. Висновок Центру політико-правових реформ на Проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки». URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20872350-visnovok-tsentru-politiko-pravovihreform-na-proekt-zakonu-ukrayini-pro-antikoruptionsnuyu-strategiyu-na-20182020-roki>.
3. Голощапов А.М. Место и роль Государственной Думы в функционировании государственно-правовой стратегии. «Черные дыры» в российском законодательстве. 2004. № 1. С. 429–433.
4. Гречанюк Р.В. Національні антикорупційні стратегії в системі запобігання корупції України. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 3. С. 29–35. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr_2019_3_7.
5. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні / за ред. В.А. Рехкала, В.В. Тертички. Київ : УАДУ, 2000. 232 с.
6. Кушнарьов І.В. Стратегія протидії корупції як складова антикорупційної політики. *Право і Безпека*. 2012. № 5. С. 177–181. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2012_5_40.

7. Маршуба М.О. Корупційна злочинність в Україні: сучасний стан та основні стратегії протидії. *Питання боротьби зі злочинністю*. 2016. Вип. 31. С. 123–134. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pbzz_2016_31_11.
8. Мезенцева І. Кримінологічна характеристика корупційної злочинності. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 4. С. 106–113. URL: <http://www.chasopysnapu.gr.gov.ua/ua/pdf/4-2015/mezenceva.pdf>.
9. Минькович-Слободяник О.В. Юридична стратегія і тактика в правовій політиці України. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 1. С. 70–74.
10. Миронова Г. Сучасна позитивно-правова система України: типові риси і властивості. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали XIII регіон. наук.-практ. конф. (м. Львів, 8–9 лют. 2007 р.)*. Львів : Юрид. ф-т Львів. нац. ун-ту ім. І. Франка, 2007. С. 56–58.
11. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2014. № 46. Ст. 2047.
12. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21.10.2011 № 1001/2011. *Офіційний вісник Президента України*. 2011. № 29. С. 13. Ст. 1139.
13. Уряд схвалив Проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки». URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-shvaliv-proekt-zakonu-ukrayini-pro-antikorupcijnnu-strategiyu-na-2018-2020-roki>.