

8. Стратегія розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр., затверджена 3 березня 2016 р. на загальних зборах Національної академії правових наук України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.aprnu.kharkiv.org/doc/strategiya.pdf>.
9. Андрійко О.Ф. Розвиток адміністративного права в Україні / О.Ф. Андрійко // Часопис Київського університету права. – 2002. – № 1. – С. 54–58.
10. Авер'янов В.Б. Актуальні завдання реформування адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Право України. – 1999. – № 8. – С. 8–11.
11. Офіційний сайт Інституту законодавства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://instzak.rada.gov.ua/instzak/control/uk/publish/article?art_id=92660&cat_id=45612
12. Ясинская М. Судьи и адвокаты обсудили предложенную Президентом редакцию Кодекса административного судопроизводства // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2017/4/27/159271.htm>.
13. Готовкіна К. Проект КАСУ – «за» та «проти» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://yur-gazeta.com/golovna/proekt-kasu--za-ta-proti.html>.
14. Селіванов А.О. Проблемні аспекти законодавчого процесу та їх відображення в рішеннях Конституційного Суду України / А.О. Селіванов // Право України. – 2004. – № 9. – С. 34–36.
15. Оніщенко Н.М. Проблема ефективності законодавства та сучасний розвиток / Н.М. Оніщенко // Віче. Спецвипуск. – 2007. – № 12. – С. 3–6.

ВЕКЛИЧ В. О.,

кандидат юридичних наук,
заступник завідувача кафедри конституційного
права, історії та теорії держави і права
(Навчально-науковий інститут права
імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом)

УДК 343.35:35.08(477)

СТРАТЕГІЧНА МЕТА, ОСОБЛИВОСТІ ЗАВДАНЬ І ПРИНЦИПІВ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто загальнотеоретичні особливості стратегічної мети, завдань і принципів діяльності суб'єктів запобігання корупції в Україні. Окреслено можливі концептуальні риси згаданої мети і відповідну до цього потребу в коригуванні завдань і принципів. Також розглянуто можливості для внесення коректив до чинного законодавства України.

Ключові слова: запобігання корупції, корупція, правове регулювання, суспільні відносини, Україна.

В статье рассмотрены общетеоретические особенности стратегической цели, задач и принципов деятельности субъектов предупреждения коррупции в Украине. Определены возможные концептуальные черты упомянутой цели и соответствующую этого потребность в корректировке задач и принципов. Также рассмотрены возможности для внесения коррективов в действующее законодательство Украины.

Ключевые слова: коррупция, правовое регулирование, общественные отношения, предотвращение коррупции, Украина.



The general theoretical peculiarities of the strategic goal, tasks and principles of the subjects' of corruption prevention activities in Ukraine is the main problem revised in this article. Thus there were outlined some possible conceptual features of the mentioned goal with corresponding tasks and principles. Opportunities for corrections of the current legislation of Ukraine are also considered.

Key words: *corruption, prevention of corruption, legal regulations, social relations, Ukraine.*

*Мій друже, ти спіймав блискавку.
Ти пальці обпалюєш небом,
Гукаючи всіх богів світу.
Межа – вона (віриш?) вже близько так.
У межі в тебе завжди потреба,
Лиш біг треба вчасно спинити.
Мій друже, ти спіймав блискавку!
І небо вже впало на тебе,
Озвавшись дрижачими дрімбами
І ледве вловимими іскрами,
Ударило гонгом по ребрах.
Бо всі, хто так несамовито
Блукає іржавими балками,
Наосліп шукаючи виступи,
Зривається й падає в небо.
А блискавки – струни для тебе.*

Софія Костицька [1]

Вступ. Стратегічна мета суб'єктів запобігання корупції в Україні має концептуальне значення щодо самої системи нормативно-правового регулювання, яка повинна спрямовуватися на подолання цього явища. При цьому особливості мети, об'єктивуючись у принципах і завданнях, мають безпосереднє значення для практики правозастосування. Наукова розробка відповідних питань має вагоме значення для удосконалення чинного законодавства і підвищення його регуляторної ефективності.

У цілому ж питання пов'язані з корупцією розглядалися у працях значної кількості вчених: Л. Аркуші, В. Вересова, А. Жалинського, В. Журавського, М.Ю. Бездольного, П. Геги, Ю. Касараби, М. Камлика, В. Литвиненка, М. Марчука, М. Мельника, М. Недюхи, О. Сахань і багатьох інших. Але спеціальної глибокої розробки саме стратегічної мети суб'єктів запобігання корупції в Україні, що має виражатися у особливостях завдань і принципів їх діяльності виявлено не було.

Постановка завдання. Доктринальне опрацювання стратегічної мети суб'єктів запобігання корупції, а також проблем щодо вираження окремих її рис у особливостях завдань і принципів діяльності таких суб'єктів в Україні.

Результати дослідження. На поточному етапі розвитку правової доктрини можна констатувати превалювання фактичного нормативно-правового матеріалу, який стосується суб'єктів запобігання корупції в Україні. Передусім тут можна виділити системотворчі нормативно-правові акти, якими є Закони України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [2] (далі – Стратегія) і «Про запобігання корупції» [3]. При цьому проблемним аспектом вітчизняної антикорупційної доктрин є синонімічне вживання понять «запобігання» і «попередження» у контексті антикорупційної діяльності. Це ж досі відображається у відсутності чіткого розмежування між принципами і завданнями таких її складових.



Так, можна констатувати, що стратегічна мета діяльності суб'єктів запобігання корупції в Україні відображена у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки»: «Мета – створення прозорих засад фінансування проведення виборів, діяльності політичних партій, усунення корупційних ризиків у діяльності виборних органів, посилення громадського контролю за їх діяльністю» [2]. Вона виступає у якості субмети стосовно формування та реалізації державної антикорупційної політики. При цьому можна констатувати її зорієнтованість саме на органи державної влади при значному поширенні корупції в цілому у суспільстві, що підтверджено спеціальними дослідженнями (зокрема, «Стан корупції в Україні»[4]). Таким чином, за умови відсутності охоплення значної кількості громадян, відповідна стратегія втрачає свою практичну значущість, а вжиті заходи – дієвість. При цьому можна констатувати, що сама модель правового регулювання, що її використано у згаданій Стратегії, загалом відповідає радянському праворозумінню з яскраво вираженим репресивним елементом і державоцентризмом. Цей підхід, як можна було побачити на практиці, виявився неспроможним і був одним із чинників занепаду державних утворень, які його дотримувалися. Особливо його актуальність знижується за умов сучасного глобалізованого демократичного суспільства з широким доступом до інформації. Так, на противагу минулим рокам, інформація щодо дійсних сум хабарів перебуває у вільному доступі й поширюється засобами масової інформації (наприклад, «Хабарі-2017» [5, с. 24-27] із варіюванням щодо різних органів державної влади). При цьому проблемним аспектом у згаданій меті щодо «запобігання» є «посилення громадського контролю за діяльністю» політичних партій і виборних органів при сприйнятті корупції у якості прийнятного інструменту реалізації приватних інтересів значними прошарками суспільства.

Сучасне ж праворозуміння відходить від згаданих моделей і переорієнтовується на людиноцентричні засади, як це відзначено у ч. 1 ст. 3 Конституції України: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Це ж положення є правовою «підказкою» щодо моделі антикорупційної діяльності в Україні і перегукується з класичними напрацюваннями науки: «І. Кант сформулював категоричний імператив наступним чином: «дій так, щоб ти ставився до людства і в своїй особі, і в особі усякого іншого також як до цілі, й ніколи б не ставився до нього лише як до засобу» [7, с. 117]. Таким чином, об'єктом правового впливу (за умови збереження його суті як правового) має стати саме все суспільство з відображенням цього у стратегічній меті щодо спеціальних органів влади.

Аналіз законодавства дозволяє зробити висновок, що у випадку з українським спеціальним правовим регулюванням під «запобіганням корупції» маються на увазі два основні елементи, які можуть бути чітко розмежованими за специфічними рисами, принципами і завданнями:

1. Безпосередньо «запобігання корупції» (англ. «corruption prevention»), тобто превентивний вплив у цілому на суспільство з метою забезпечення усвідомлення громадянами комплексу корупційних загроз і зв'язків, що виникають між одиничними корупційними діями, а також соціально-правовою дійсністю, у якій вони перебувають» [8, с. 60].

2. «Протидія корупції» (англ. «countering corruption»), що має виражатися у реальній діяльності компетентних органів державної влади щодо забезпечення від використання корупційних інструментів правовим шляхом за умови відсутності чіткої інформації щодо конкретних правопорушників: розробка правових і технічних засобів, які б були перешкодою щодо вчинення корупційних діянь» [8, с. 60-61].

При цьому запобігання корупції у цілому здійснює Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство або НАЗК), тоді як інші правоохоронні органи через реалізацію своїх спеціальних функцій виконують допоміжну роль щодо реалізації згаданої Стратегії.

В. Литвиненко у своїй публікації «Мета та принципи діяльності суб'єктів протидії корупції» [9] досить ґрунтовно опрацював відповідну проблематику з урахуванням від-



мінностей доктринальних підходів різних науковців. При цьому врахуємо, що у науці адміністративного права ще не утвердилося чітке розмежування «запобігання» і «протидії» корупції. З урахуванням цього відзначимо деякі недоліки практики. У «Звіті щодо результатів організації проведення Департаментом антикорупційної політики навчань за 2016 рік» НАЗК у контексті проведених заходів зазначено: «Основна мета тренінгів – удосконалення професійної підготовки працівників апарату Національного агентства та підвищення компетентності працівників державних органів та посадових осіб місцевого самоврядування з питань, пов'язаних із запобіганням корупції» [10]. При цьому можна побачити деяку невідповідність між масштабами поширення корупції, а також очікуваними і реалізованими НАЗК заходами у інформаційній сфері.

В. Бабич і В. Недбайло зазначають: «НАЗК виконує превентивну функцію, тобто здійснює перевірку декларацій державних службовців, посадових осіб, інформаційну – дізнається інформацію з приводу фактів корупції, зловживання посадою, а також контрольну, аналітичну, нормотворчу, методичну» [11, с. 275]. Слід наголосити, що напрямки діяльності НАЗК значною мірою мають відповідати дійсним умовам їх реалізації. Вплив виключно щодо органів державної влади об'єктивно не зачіпатиме значних прошарків суспільства, а це, у свою чергу, сприятиме поширенню і сприйняттю неправових проявів (корупційних діянь) у якості моделі належної поведінки щодо учасників суспільних відносин. Одіозними є поодинокі неофіційні приватні повідомлення, згідно з якими «відмова від дачі хабаря у лікарні розглядається у якості неадекватної поведінки» (але інформація щодо офіційного моніторингу ситуації у медичній сфері є відсутньою). Стосовно ж ефективності діяльності щодо запобігання корупції можна відзначити, що відсутність системного підходу щодо правового регулювання суспільних відносин (це є основним призначенням права) у підсумку має наслідком нівелювання його ефективності (що і спостерігається на поточному етапі).

Стратегічна мета суб'єктів запобігання корупції в Україні є похідною від мети формування та реалізації державної антикорупційної політики, що сформульована як «створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ із питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки у подоланні корупції» [2].

Фактично у цьому випадку можна відзначити підміну понять, оскільки мета передусім має виражатися у досягненні деякого ідеалізованого результату (у нашому випадку – «подолання корупції»). Натомість, за розглядуваної ситуації у якості мети було окреслено деякі загальні заходи, які мають вживатися на різних рівнях. При цьому у випадку з антикорупційною політикою, як засвідчила практика, нагальною є потреба у визначенні максимальної мети (тут – «подолання» як стан суспільних відносин, навіть при очевидній неможливості цілковитого досягнення такого результату) задля хоча б мінімальних здобутків у розглядуваній сфері.

Помилкою практичних напрацювань ще радянської правничої школи був розгляд юридичної відповідальності (або ж самого покарання) у якості інструменту превентивного впливу, який забезпечує «запобігання» щодо вчинення правопорушення (підтвердженням чого є практика і втеча з України багатьох «правоохоронців» у 2014 році). Відповідно, за умов демократичного суспільства вагомим принципом щодо правового регулювання є диспозитивність права, за якої індивід (учасник суспільних відносин) свідомо обирає варіант поведінки, який відповідає його інтересам і який є оптимальним у цілому щодо суспільства (ідеал – відмова давньогрецького філософа Сократа залишити в'язницю, оскільки це підірвало б підвалини державного ладу, з його подальшою стратою). Таким чином, стосовно запобігання корупції як напрямку діяльності правоохоронних органів вагомим передусім є інформаційний вплив на суспільство, який забезпечив би усвідомлення стратегічного деструктивного впливу корупції як щодо країни і держави, так й індивідуально стосовно переважної більшості громадян (з урахуванням поширення корупційних впливів у суспільстві, а також дійсного пострадянського корупційного середовища). Мета такої ді-



яльності (щодо суспільства) повинна виражатися в усвідомленні громадянами неприпустимості корупційних діянь і у витворенні внутрішнього спонукального імперативу до правової поведінки як блага для себе й інших.

Отже, концентрація діяльності щодо запобігання корупції виключно на органах державної влади фактично нівелює правову сутність антикорупційної політики. За порівняно незначних фінансових ресурсів оптимальним із погляду НАЗК було б широке залучення інституцій громадянського суспільства і спеціальних громадських організацій до діяльності щодо інформаційного впливу на суспільство (що, як виявила практика, державні інституції реалізовувати є неспроможними), а також моніторингу ситуації й самого антикорупційного законодавства (із запровадженням благодійних акцій для цільового збору коштів на спеціальні антикорупційні заходи і кампанії у різних сферах суспільного життя).

У контексті запобігання і протидії корупції базовими виступають загальноправові принципи і принципи правоохоронної діяльності, які вже було детально опрацьовано у спеціальних наукових дослідженнях, але разом із тим можна виділити деякі спеціальні принципи, які стосуються саме «запобігання» у наведеному тут доктринальному розумінні (за сучасних умов):

1. Неприпустимість зловживань технічними засобами щодо інформаційного впливу на суспільство.
2. Неприпустимість використання державної пропаганди.
3. Неприпустимість використання технічних (і хімічних) засобів для штучного (без урахування індивідуальної волі громадян) формування поведінки, яка б могла розглядатися у якості правової.
4. Утвердження примату індивідуальної волі громадян при реалізації антикорупційної діяльності у її правовому вираженні щодо суспільства.

Тобто, у розглянутому контексті основна активність щодо подолання корупції має здійснюватися самим громадянським суспільством.

Принципи протидії корупції у нашому випадку видається доречним виробити на базі переліку аналогічних принципів, що їх розроблено «Ініціативою з партнерства проти корупції» (англ. «Partnering Against Corruption Initiative», далі – PACI) Світового економічного форуму «Принципи PACI з протидії корупції» (англ. «PACI Principles for Countering Corruption»):

1. «Впровадження «тональності вищого рівня» через видиму і активну прихильність керівництва до нульової толерантності стосовно корупції в усіх її формах.
2. Витворення внутрішньої культури цілісності, яка заохочує, визнає і забезпечує позитивну підтримку етичної поведінки.
3. Сприяння прозорості через особливості організації і у взаємодії з іншими зацікавленими сторонами.
4. Дотримання чинного законодавства і правил юрисдикцій, у яких здійснюється відповідна діяльність.
5. Заохочення партнерських інституцій до підтримання аналогічних етичних стандартів, які можна спостерігати в спеціальних організаціях.
6. Долучення до ініціатив PACI та інших ініціатив щодо колективних дій задля узгодженої відповіді на виклики, які виникають у зв'язку з корупцією чи то в певних географічних регіонах, чи то в секторах економіки» [12, с. 4].

При цьому важливо підкреслити, що організація запобігання і протидії корупції в окремому взятій організації або країні за умов глобалізації без налагодження взаємодії на вищих рівнях у підсумку не може мати значного ефекту через активізацію зацікавлених сторін на міжнародному рівні і вжиття контрзаходів (аж до організації бойових дій, як це є на прикладі України).

Важливо згадати деякі нюанси антикорупційної діяльності. Як зазначає В. Новіков, «з моделі, яку розробив Чен Ксюженг впливають дві теоретичні ситуації, коли клептократії загрожує занепад:



1. Якщо якісь соціальні групи усвідомлюють, що усунення клептократії значно поліпшить їхній стан, вони можуть домогтися відсторонення клептократа від влади.

2. Якщо виникають тісні відносини та взаємодопомога між різними соціальними групами» [13].

Тобто за умови значного масштабу поширення корупції у суспільстві спеціальні заходи, які мають розроблятися з метою налагодження запобігання і протидії цьому явищу мають враховувати потенційно низьку ефективність органів державної влади, але це має бути збалансовано завдяки широкому долученню до відповідних ініціатив і заходів громадянського суспільства. При цьому можна вважати актуальними завдання, які було поставлено перед НАЗК: «основними завданнями Національного агентства, які спрямовані на досягнення мети бюджетної програми КПКВК 6331010 «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції» у 2016 році, передбачено:

- проведення антикорупційної політики, організація роботи із запобігання та виявлення корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування;

- забезпечення контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

- розроблення проектів нормативно-правових актів із питань антикорупційної політики;

- методичне та консультативне забезпечення дотримання законодавства про конфлікт інтересів та з питань етичної поведінки» [14, с. 54].

Недоліками реалізації згаданих завдань у підсумку виявилися низька взаємодія не лише з органами державної влади, але і з органами громадянського суспільства. Очевидно, що відповідна діяльність вимагає задля забезпечення її ефективності долучення й інших спеціальних органів державної влади (розвідувальних і контррозвідувальних) через наявність зацікавлених сторін, які спроможні широко використовувати корупційні інструменти задля дестабілізації внутрішньої ситуації в Україні з метою реалізації своїх неправових інтересів. У підсумку головним недоліком згаданої Стратегії на 2014-2017 роки є фактичний стан суспільних відносин у країні, який майже не зазнав суттєвих змін за час її реалізації.

Висновки. У цілому ж мета розглядуваної діяльності має відображатися і у принципах, і у завданнях, які постають перед органами державної влади. Помилка при визначенні мети Стратегії у підсумку має своє відображення у формулюванні її суб-елементів нижчого рівня, до яких належить і стратегічна мета діяльності суб'єктів запобігання корупції в Україні. Остання ж відображається в особливостях їхніх завдань і принципів діяльності. Загалом основним критерієм відповідних доктринальних розробок є дійсний стан суспільних відносин у країні, що може відзначатися тим чи іншим рівнем сприйняття або поширення корупції. У випадку ж з Україною досі лишається нагальною проблема розробки спеціальних нормативно-правових актів щодо долучення громадянського суспільства до запобігання корупції (з розробкою відповідних принципів, заходів і програм їх реалізації та фінансування і самофінансування), а також проблема щодо налагодження взаємодії органів «антикорупційного сегменту» з іншими спеціальними органами державної влади у аспекті виконання поставлених перед ними завдань і виконання функцій, передбачених законодавством.

Комплексно постає нагальна проблема чіткого окреслення загальної мети щодо нової Стратегії у розглядуваній сфері із законодавчим коригуванням окремих аспектів завдань, що їх поставлено перед відповідними компетентними органами державної влади задля досягнення фактичних результатів через функціонально-орієнтований підхід щодо впливу на суспільні відносини на основі загальноправових принципів із дотриманням режиму законності.

Список використаних джерел:

1. Костицька С. Мій друже, ти спіймав блискавку [Електронний ресурс] / С. Костицька // Вірші, поезія. Клуб поезії. – 2014. – 29 липня. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mail.poetryclub.com.ua/getpoem.php?id=506649> (дата звернення 17.07.2017 р.).



2. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18> (дата звернення: 17.07.2017 р.).
3. Про запобігання корупції: Закон України, 14 жовт. 2014 р. №1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
4. Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007, 2009, 2011 та 2015 / Київський міжнародний інститут соціології. – Київ, 2015. – 68 с.
5. Шмельова С. Хабарі-2017 / С. Шмельова // Гроші. – 2017. – № 14. – С. 24-27.
6. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр (дата звернення: 24.07.2017).
7. Кудрик Л. Діти Індіго – зерна нового людства. Посібник для вчителів, виховників і батьків / Л. Кудрик, Ю. Сурмяк. – Львів: Аверс, 2012. – 376 с.
8. Веклич В. Системні особливості подолання корупції: адміністративно-правове вираження / В. Веклич // Процес модернізації системи державного управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти: колективна монографія / За заг. ред. А. Нестеренко. – Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. – С. 51-64.
9. Литвиненко В. Мета та принципи діяльності суб'єктів протидії корупції / В. Литвиненко // Форум права. – 2015. – № 4. – С. 162–168.
10. Шапка Б. Звіт щодо результатів організації проведення Департаментом антикорупційної політики навчань за 2016 рік / Б. Шапка // NAZK Files. – 2017. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [ftp://91.142.175.4/nazk_files/Звіт%20\(1\).pdf](ftp://91.142.175.4/nazk_files/Звіт%20(1).pdf) (дата звернення: 24.07.2017).
11. Бабич В. Роль Національного агентства у протидії адміністративним корупційним правопорушенням / В. Бабич, В. Недбайло // Молодий вчений. – 2017. – № 4. – С. 275-278.
12. PACI Principles for Countering Corruption // World Economic Forum. – Cologny, Geneva: World Economic Forum, 2014. – 12 p.
13. Новіков В. Про клептократію без емоцій. Частина 2 / В. Новіков // Petrimazepa.com. – 2017. – 7 липня. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://petrimazepa.com/withoutemotions2.html> (дата звернення: 24.07.2017).
14. Звіт про діяльність національного агентства з питань запобігання корупції: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 26 січня 2017 року № 32. – К. : Консультативна місія Європейського Союзу, 2017. – 62 с.

