

Кікалішвілі М. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права та кримінології
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

УДОСКОНАЛЕННЯ СТРАТЕГІЇ Й ТАКТИКИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ

IMPROVING THE STRATEGY AND TACTICS OF COMBATING CORRUPTION

Стаття присвячена розгляду питання та проблемних аспектів удосконалення антикорупційної політики, елементами якої є стратегія й тактика протидії корупційній злочинності.

У статті розкривається аналіз понятійного апарату термінів «державна антикорупційна політика», її складників «стратегія» та «тактика», зазначаються шляхи протидії корупційним проявам в Україні, що сформувалися у 2018 р. в рамках Антикорупційної школи, а також сформовано та системно представлено напрями вдосконалення державної антикорупційної політики України.

У статті досліджено питання удосконалення державної антикорупційної політики, складниками якої є стратегія та тактика протидії корупційній злочинності.

Автор зазначає та аналізує дев'ять кроків (напрямів) удосконалення антикорупційної політики, а також звертає увагу на цікаві шляхи протидії корупційним проявам в Україні, що були запропоновані в рамках Антикорупційної школи, що відбулася у 2018 р.

У статті розкриваються головні шляхи протидії корупції: усунення конфлікту інтересів та доступ громадськості до інформації; більш дієве функціонування Закону України «Про доступ до публічної інформації»; поглиблена децентралізація, що пояснюється тим, що громада на місцях зможе більш якісно викоринити корупцію; створення та наділення необхідними повноваженнями певних наглядових рад при лікарнях; впровадження більшої кількості ресурсів на кшталт ProZorro.

Як підсумок, визначено авторські пропозиції для вдосконалення стратегії й тактики протидії корупційній злочинності в Україні.

Ключові слова: корупція, корупційна злочинність, стратегія, тактика, антикорупційна політика, удосконалення, шляхи подолання корупції.

The article is devoted to the consideration of the issue and problem aspects of improving anti-corruption policy, the elements of which are the strategy and tactics of combating corruption criminality.

In the article the analysis of the term “state anti-corruption policy”, its components “strategy” and “tactics” are revealed, the ways to counteract corruption in Ukraine, which were formed in 2018 in the framework of the Anti-Corruption School, are indicated. The author systematically presents the areas of improvement of the state anti-corruption policy of Ukraine.

The article investigates the issues of improvement of the state anticorruption policy, the components of which are the strategy and tactics of combating corruption.

The author notes and analyzes nine steps (areas) to improve anti-corruption policy, and draws attention to interesting ways of overcoming corruption in Ukraine, which were proposed in the anti-corruption school held in 2018.

The article reveals the following ways of combating corruption: elimination of the conflict of interests and access to information; more effective functioning of the Law of Ukraine “On Access to Public Information”; deeper decentralization for better eradication of corruption at the local level; creation and empowerment of certain supervisory boards at hospitals; introduction of more resources, such as ProZorro.

As a result, the authors' proposals for improving the strategy and tactics of combating corruption in Ukraine are identified.

Key words: corruption, corruption criminality, strategy, tactics, anti-corruption policy, improvement, ways of overcoming corruption.

Говорячи про корупцію в Україні, варто чітко усвідомлювати одну важливу річ: корупція в нашій державі – явище, істотно зумовлене тією кризою, в якій перебуває країна. У нашій державі треба розробляти адекватні шляхи вдосконалення стратегії і тактики протидії явищу корупції та корупційній злочинності, враховуючи особливості кризового стану життя суспільства. Природно, що дієвий механізм реагування на прояви корупції можна виробити лише за умови системного підходу до запобігання злочинності такого роду.

Проблемним питанням протидії корупції та корупційній злочинності присвячено численні монографії, публікації, певні аспекти було обговорено на науково-практичних конференціях. Базові наукові дослідження в межах шляхів протидії корупції

в нашій державі здійснюються вітчизняними вченими: О.М. Джужою, О.О. Дудоровим, А.П. Закалюком, О.С. Мельниковим, М.І. Мельником, В.М. Поповичем, В.Я. Тацієм, Х.Ю. Федорчак тощо.

З огляду на об'ємно сформульовану фундаментальну базу наукових робіт, варто зауважити, що через постійно прогресуючий феномен корупційної злочинності, а також заради мінімізації такого явища, як корупція, аспекти вдосконалення стратегії й тактики протидії корупційній злочинності вимагають подальших досліджень, що і поставлено за мету статті. Задля досягнення зазначеної мети висунуто таке завдання: дослідження визначень поняття «державної антикорупційної політики», її складників «стратегії» та «тактики», зазначення шляхів протидії корупційним проявам в Україні, що сформува-

лися у 2018 р. в рамках Антикорупційної школи, а також формування та системне представлення напрямів удосконалення державної антикорупційної політики України.

Переходячи до безпосереднього розгляду обраної теми, варто зазначити необхідність аналізування понятійного апарату проблемного явища стратегії та тактики протидії корупційній злочинності. Так, нижче пропонується дослідити поняття «стратегія» та «тактика».

Певні кримінологи вважають, що стратегією є засоби досягнення мети, мистецтво боротьби зі злочинністю загалом або окремими її різновидами, вибір вирішального напрямку задля досягнення раніше накресленої мети [9, с. 327].

Тактикою є елемент стратегії, ті визначені поточні задачі, котрі вирішують у рамках стратегії, аби досягти її кінцевої мети [6, с. 243]. Щодо діяльності із запобігання злочинності, під тактикою розуміється найбільш спрямована до досягнення цілей система прийомів, методів, способів правомірного, науково обґрунтованого характеру, а також винаходів під час виконання заходів, аби реалізувати стратегії, що зазначаються в рамках Державної програми стратегій запобігання злочинності [7].

Як вважає О.М. Литвинов, кримінологічною стратегією можна визнати систему обґрунтованих і прийнятих в офіційному порядку поглядів, принципів та норм щодо шляхів, засобів та механізмів із захисту життєво істотних громадських, суспільних, державних, правових інтересів від загроз злочинності внутрішнього та зовнішнього характеру [11, с. 138].

Здійснюючи аналіз однієї з найбільш пріоритетних стратегій запобігання та протидії злочинності, С.С. Шрамко [15, с. 195] зазначив, що, з огляду на поняття та специфіку стратегії зменшення вчинення злочинів і правопорушень, ця стратегія вперше була розроблена як соціальний метод містобудування, архітектурного та дизайнерського забезпечення підприємств промислового типу, освітлення, житлових приміщень, бізнесу, банків, магазинів, застосування систем із контролювання, формування ефективніших фізичних перепон, бар'єрів для проявів злочинного типу, здійснення поліцейського патрулювання разом із громадянами тощо. У сучасному вигляді ця стратегія може бути представлена як стратегія «захисного простору і фізичних бар'єрів для злочинності» [8, с. 64–65].

Таким чином, зважаючи на всі вищенаведені тлумачення, можна визначити, що стратегією є обґрунтована потребою система заходів, що спрямована на отримання визначених цілей.

Цілком зрозуміло, що протидія корупції залежить від загальнонаціональної стратегії держави з викорінення цього явища. За часів незалежності України загалом видала вже багато нормативно-правових актів, спрямованих на протидію корупції, проте суттєвих доробків у вигляді зменшення проявів корупційної злочинності нині не спостерігається. Стратегічні зміни широкого розмаху були прийняті та впроваджені в правову доктрину України у 2014 р., коли анти-

корупційне законодавство зазнало певного реформування. Так, у той період було вперше сформовано необхідність корупційного моніторингу всередині держави, аргументовано необхідність превентивної антикорупційної діяльності та визначено вектор на рішуче переслідування корупційних злочинів.

Важливо, що у квітні 2018 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено «Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна Стратегія на 2018–2020 рр.» [14].

Хоч уряд України і ухвалив Стратегію на 2018–2020 рр., експерти доволі критично поставились до змісту цього документа, адже певні заходи Антикорупційної стратегії було сформульовано таким чином, що здається, що розробники проекту писали законопроект не з метою корупційного запобігання, а з турботою про корупціонерів і до них наближених. Таким чином, із 2018 р. в нашій державі нема Антикорупційної стратегії – комплексного документа загальнодержавного рівня, котрим визначаються заходи із запобігання та протидії корупції.

Антикорупційна стратегія постає істотною структурною складовою частиною антикорупційної політики. За відсутності стратегічних концептуальних ідей і мети, принципів й пріоритетів, довгострокових програм загальнодержавного типу, що мають наукове підґрунтя, не може бути жодної антикорупційної політики, виключно її видимість. У стратегічних напрямках антикорупційної політики формується антикорупційна тактика, якою передбачено розробку визначених задач та способів їхнього вирішення. Системне поєднання проаналізованих стратегічних напрямів корупційної протидії можна визнати запорукою дієвості антикорупційної політики, вони вимагають подальшого наукового поглибленого аналізу [10, с. 180].

Природно, що така Стратегія потрібна державі й стратегічні плани по боротьбі з корупцією мають оновлюватися, оскільки сама корупція зазнає постійних динамічних змін, проте зазначена Стратегія істотно дублює ті, що вже стали історією. Таким чином, зазначена Стратегія та подібні їй нормативні документи не показують реальних шляхів протидії корупції в державі.

Певні автори зауважують, що кримінологічна політика постає науково обґрунтованою стратегією й тактикою запобігання злочинності завдяки системі заходів спеціально-кримінального характеру, а також відверненню певних злочинів та покладання їм краю. З огляду на поняття кримінологічної політики стає зрозумілим, що державною антикорупційною політикою є науково обґрунтовані стратегія й тактика держави щодо запобігання корупційній злочинності. Нижче пропонуємо дослідити питання вдосконалення антикорупційної політики держави.

Здійснюючи розгляд удосконалення антикорупційної політики держави, варто звернути увагу на те, що обов'язковою умовою функціонування всякої системи заходів управління державної природи постає певне вимушене обмеження громадської сво-

боди. У зв'язку із цим зобов'язання відповідальної і чесної влади полягає в забезпеченні задля громадян найвигіднішого балансу між негативними наслідками від обмеження свободи та перевагами, котрі з'являються через вдосконалення антикорупційної політики держави. Проте варто зауважити, що запровадження обмеження базових людських прав та свобод заради забезпечення сталого суспільного розвитку можливе тільки на основі досягнення консенсусу між країною й її громадянами [2, с. 154–155].

Удосконалення антикорупційної політики України варто реалізовувати в певних напрямках. Так, це можна зробити на прикладі кроків (напрямів), запропонованих фахівцями Світового банку заради подолання корупції в Грузії [5, с. 10–11]. На думку О.Д. Берези [2, с. 156–162], кроки варто проаналізувати детальніше в рамках дослідження напрямів удосконалення антикорупційної політики України:

1) зародження сильної політичної волі щодо втілення заходів антикорупційної політики в життя. Здійснити оцінку наявності сильної політичної волі досить важко, з огляду на відсутність загальноприйнятих критеріїв, однак це можна зробити на базі зіставлення наявних можливостей виконати реформи й одержаних результатів [1, с. 5];

2) утворення довіри суспільства до дій владних органів із самого початку. Антикорупційна політика держави має втілюватися в життя таким чином: сильна політична воля переходить до прийняття стратегії протидії корупції, прагматизм та швидкість, котрі обов'язково мають призвести до швидкого отримання результатів, що, своєю чергою, ведуть до зміцнення політичної волі стосовно подальшої корупційної протидії [2, с. 157];

3) тотальний наступ на корупцію. Передбачає впровадження замість фрагментарних перетворень вжиття ґрунтовних заходів антикорупційної політики, оскільки єдиним шансом для здобуття перемоги в боротьбі з корупцією є одночасний і тотальний наступ на її прояви [3, с. 208–209];

4) залучення нових кадрів. Відсутність компетентних виконавців у сфері державного управління часто стає критичною вадою, перешкоджає ефективному функціонуванню антикорупційної моделі [4, с. 142–143]. Зрозуміло, що розв'язати кадрову проблему державних установ можна шляхом залучення спеціалістів із досвідом роботи в приватному секторі;

5) обмеження державної ролі. Реалізується в заходах приватизації, дерегуляції та в податковій реформі. Прозорість і відкритість приватизаційного процесу об'єктів державної власності розглядаються як джерело надходження до державного бюджету додаткових коштів, що можуть акумулюватися в різних фондах для подальшого використання [2, с. 158];

6) використання нестандартних методів. Перш за все це може стосуватися звільнення під заставу з-під варті осіб, засуджених за корупційні злочини [5, с. 97], що, з огляду на важку фінансово-економічну ситуацію в Україні, є вигіднішим, аніж утримувати корупціонерів у в'язниці коштом держбюджету. Проте варто звернути увагу на те, що механізм звільнен-

ня таких осіб під заставу характеризується високим ступенем корупційного ризику, який варто знизити за допомогою включення до вітчизняного законодавства чітких умов, випадків використання інституту застави, її розміру, а також забезпечення максимальної прозорості використання цього механізму;

7) укріплення єдності та тісна координація, що означає єдність зусиль ключових політичних осіб, відповідальних за вжиття антикорупційних заходів, та тісну їх взаємодію. На думку О.Д. Берези, реалізацією цього напрямку передбачається:

– тісний взаємозв'язок Президента й Кабміну України стосовно реалізації антикорупційної політики держави;

– гарантування роботи й чітко розмежування повноважень Національного антикорупційного бюро й Національного агентства з питань запобігання корупції;

– здійснення засідань регулярного характеру Національної ради з питань антикорупційної політики, що сприятиме усвідомленню гостроти й невідкладності розв'язання проблеми корупції в Україні [2, с. 161];

8) адаптація міжнародного досвіду до місцевих умов. Передбачає не лише врахування успішних антикорупційних практик зарубіжних держав, а й з'ясування причин невдалих кампаній антикорупційного характеру;

9) застосування нових технологій та технологічного процесу. Цей крок, перш за все, має призвести до зменшення особистих контактів громадян із чиновниками, а, по-друге, до підвищення стандартів прозорості та спрощення вирішення задач стосовно забезпечення ефективного моніторингу якості надання адміністративних послуг.

Цікаві шляхи протидії корупційним проявам в Україні були запропоновані в рамках Антикорупційної школи, що відбулася у 2018 р. Подібні школи проходять у багатьох державах із високим рівнем корумпованості за підтримки Організації Об'єднаних Націй та неприбуткових фондів розвитку молоді [12]. Головними тезами щодо шляхів протидії корупції на зазначеному заході були:

1) усунення конфлікту інтересів та доступ громадян до інформації (під усуненням конфлікту інтересів малося на увазі, що, виконуючи свої професійні обов'язки, урядовець/посадовець може зіштовхнутися із неоднозначними ситуаціями. На форумі Антикорупційної школи дійшли згоди, що громадянська повинна мати безперешкодний доступ до електронних декларацій, а інформацію з цих декларацій потрібно ретельно перевіряти);

2) більш дієве функціонування Закону України «Про доступ до публічної інформації» [13] (нині частина інформації, пов'язаної із виконанням службових обов'язків посадовцем, не є відкритою, як має бути. Крім того, на запити, сформовані відповідно до законодавства, відповідають відмовами із посиланням на якісь неточності запиту бюрократичного характеру або взагалі не відповідають. Важливо, аби Закон України «Про доступ до публічної інформації» пра-

цював, адже в Україні кожен громадянин має право доступу до такої інформації. Майже будь-яка інформація стосовно урядовців не має замовчуватися);

3) одним із пріоритетних шляхів протидії корупції визнано поглиблену децентралізацію, що пояснюється тим, що громада на місцях зможе більш якісно викоринити корупцію;

4) запропоновано створити та наділити необхідними повноваженнями певні наглядові ради при лікарнях, адже медична сфера – одна з найбільш корумпованих. Наглядова рада має здійснювати контроль за фінансовими коштами в лікарнях, унеможливлувати хабарництво та відкатні схеми. Для такого органу треба створити відповідну нормативну базу, аби його діяльність не була голосливою;

5) висунуто думку щодо впровадження більшої кількості ресурсів на кшталт ProZorro, YouControl та ін. Це пояснюється тим, що за допомогою таких ресурсів можна упередити корупційні схеми та зробити тендерну діяльність більш прозорою.

Загалом робота, проведена в рамках Антикорупційної школи громадськими активістами, є доволі змістовною, а тісна співпраця уряду з подібними форумами дала б змогу разом віднайти найкращі шляхи подолання корупційних проявів в Україні.

Таким чином, підбиваючи підсумки та зважаючи на вищенаведений аналіз задля удосконалення стратегії й тактики протидії корупційній злочинності,

можна виокремити такі пропозиції для протидії та подолання корупційної злочинності в Україні:

– розвивати загальнодержавну Стратегію антикорупційного розвитку країни, яка має бути сучасною та прогресивною;

– надалі розвивати систему спеціальних антикорупційних органів, більш чітко прописувати їхні повноваження, нормативно закріплювати принципи взаємодії цих органів;

– створити при Міністерстві юстиції України постійно діючий науково-дослідницький комітет, який би вивчав явище корупції, його видозміни та розробляв би наукові методи запобігання корупції, виходячи із даних, отриманих шляхом наукових досліджень;

– інформувати громадськість щодо результатів реалізації антикорупційної політики держави із зазначенням її конкретних результатів;

– вчиняти дії, спрямовані на підвищення культури громадян, розвивати в населення антикорупційну культуру (розвиток крайньої нетерпимості до явища корупції);

– здійснювати просвітницьку діяльність щодо явища корупції серед населення, підвищуючи обізнаність щодо корупції та сприяти формуванню негативного ставлення до корупції загалом;

– використовувати успішний міжнародний досвід у протидії корупції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Альтернативний (тіньовий) звіт про виконання Україною рекомендацій, наданих за результатами третього раунду оцінювання в рамках Стамбульського плану дій Антикорупційної мережі ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної Азії. Результати громадської оцінки станом на лютий 2014 / за заг. ред. Р. Рябошапка, О. Хмари. Київ : 2014. 69 с.
2. Береза О.Д. Державна антикорупційна політика: сутність та особливості реалізації в постіндустріальному суспільстві : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Київ, 2016. 218 с. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/137/files/d33c4211-d333-4f0b-94ec-adf448e86b08.pdf>.
3. Береза О.Д. Напрями та сутність реформування державної антикорупційної політики України: питання законотворчості. *Корупційні ризики у законотворчості України: моніторинг та перспективи подолання*. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 201–215.
4. Береза О.Д. Про нові акценти у вирішенні проблем національної безпеки / О.В. Соснін, О.Д. Береза. *Галузь науки «Державне управління»: історія, теорія, впровадження* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2010 р.: у 2 т. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, С.В. Загороднюка; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Київ : НАДУ, 2010. Т. 1. С. 142–143.
5. Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг. Хроника реформ в Грузии / Междунар. банк реконструкции и развития; Междунар. ассоциац. развития. Washington : The World Bank, 2012. 108 с.
6. Голіна В.В. Державне програмування і регіональне планування заходів запобігання злочинності в Україні / В.В. Голіна, С.Ю. Лукашевич, М.Г. Колодяжний; за заг. ред. В.В. Голіни. Харків : Право, 2012. 304 с. URL: https://ivpz.kh.ua/wp-content/uploads/2019/02/golina_kolodznii_monografiya_2012_.pdf.
7. Голіна В.В. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми боротьби з бандитизмом: соціально-правове і кримінологічне дослідження : монографія. Харків : Регіон-інформ, 2004. С. 151–196.
8. Громадськість у запобіганні і протидії злочинності: вітчизняний та міжнародний досвід : монографія / В.В. Голіна, М.Г. Колодяжний, С.С. Шрамко та ін.; за заг. ред. В.В. Голіни, М.Г. Колодяжного. Харків : Право, 2017. 284 с.
9. Кримінологія : учебник / под общ. ред. А.И. Долговой. Москва : Инфра-М-НОРМА, 1997. 784 с.
10. Кушнар'юв 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.
11. Литвинов О.М. Кримінологічна стратегія як компонент стратегії національної безпеки України. *Право і Безпека*. 2010. № 3. С. 137–141. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2010_3_31.
12. П'ять способів боротьби з корупцією. URL: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2018/five-ways-to-fight-graft.html>
13. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 32. Ст. 314.
14. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-shvaliv-proekt-zakonu-ukrayini-pro-antikorupcijnu-strategiyu-na-2018-2020-roki>.
15. Шрамко С.С. Поняття та специфіка стратегії зменшення можливостей вчинення злочинів. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2017. № 1 (8). С. 193–202. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2017/07/11_Shramko.pdf.