

СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО НАПРЯМУ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

STATE AND TRENDS IN THE FORMATION OF THE ANTI-CORRUPTION DIRECTION OF CRIMINAL LAW POLICY IN UKRAINE

Арсентьєв Д.С., доктор філософії у галузі права,
заступник начальника управління нагляду за дотриманням законів Національною поліцією України
Київська міська прокуратура

У статті розглядаються стан та тенденції формування антикорупційного напрямку кримінально-правової політики в Україні. Вказується, що визначення способів запобігання та протидії корупції передбачає обов'язковим кроком встановлення її фактичної та правової природи, що сприятиме створенню більш ефективного та цільового механізму. Першочерговим кроком має стати системне удосконалення кримінального законодавства України в частині корупційних та пов'язаних із корупцією кримінальних правопорушень. Зокрема це стосується потреби у перегляді переліку таких протиправних діянь, а також визначення можливості уточнення доцільності його скорочення або розширення. Зазначається, що має удосконалюватись також антикорупційна діяльність відповідних суб'єктів. У першу чергу це стосується правоохоронних органів. Необхідно відзначити, що наразі в Україні відсутній відпрацьований механізм взаємодії між правоохоронними органами та іншими суб'єктами, які залучаються до процесу запобігання та протидії корупції, що призводить або до дублювання повноважень, або до застосування різного підходу до взаємодії зі особами, які вчинили протиправні корупційні діяння. Підсумовується, що на сьогоднішній день актуальними способами удосконалення антикорупційного напрямку кримінально-правової політики є такі: 1) розробка та інтеграція у практичну діяльність нової антикорупційної стратегії, орієнтованої на визначення проблемних питань та способів їх розв'язання в умовах дії особливого правового режиму воєнного стану та одразу після його скасування/припинення. Обов'язковою умовою має бути встановлення співвідношення положень такої стратегії із державними антикорупційними програмами; 2) оновлення редакцій норм кримінального законодавства, в яких встановлено кримінальну відповідальність за кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної із наданням публічних послуг. Особлива увага має бути приділена криміналізації нових актуальних форм реалізації кримінально протиправного умислу у сфері корупції та визначенні актуальності збереження старих; 3) удосконалення понятійно-категоріального апарату, що використовується у законодавчих та інших нормативно-правових актах з питань запобігання та протидії корупції.

Ключові слова: корупція, кримінально-правова політика, кримінальне правопорушення, протидія, запобігання, публічні послуги, стан, криміналізація.

The article examines the state and trends in the formation of the anti-corruption direction of criminal law policy in Ukraine. It is indicated that determining the methods of preventing and combating corruption requires the mandatory step of establishing its factual and legal nature, which will contribute to the creation of a more effective and targeted mechanism. The first step should be the systematic improvement of the criminal legislation of Ukraine in terms of corruption and corruption-related criminal offenses. In particular, this concerns the need to revise the list of such illegal acts, as well as determining the possibility of clarifying the expediency of its reduction or expansion. It is noted that the anti-corruption activities of the relevant entities should also be improved. First of all, this concerns law enforcement agencies. It should be noted that currently in Ukraine there is no well-developed mechanism for interaction between law enforcement agencies and other entities involved in the process of preventing and combating corruption, which leads either to duplication of powers or to the application of a different approach to interaction with persons who have committed illegal corruption acts. It is summarized that today the relevant ways to improve the anti-corruption direction of criminal law policy are the following: 1) development and integration into practical activities of a new anti-corruption strategy focused on identifying problematic issues and ways to resolve them under the conditions of the special legal regime of martial law and immediately after its abolition/termination. A mandatory condition should be to establish the correlation of the provisions of such a strategy with state anti-corruption programs; 2) updating the versions of the norms of criminal legislation, which establish criminal liability for criminal offenses in the field of official activity and professional activity related to the provision of public services. Particular attention should be paid to the criminalization of new relevant forms of implementation of criminally unlawful intent in the field of corruption and determining the relevance of preserving old ones; 3) improving the conceptual and categorical apparatus used in legislative and other regulatory legal acts on the prevention and counteraction of corruption.

Key words: corruption, criminal law policy, criminal offense, counteraction, prevention, public services, state, criminalization.

Постановка проблеми. Удосконалення кримінального законодавства є одним із основних завдань, скерованих на сприяння євроінтеграції України у європейський простір. Одночасно із цим європейська правова спільнота акцентує увагу на окремих, найбільш серйозних векторах, які мають бути удосконалені до надання державі членства у Європейському Союзі. Ключовим вектором є антикорупційна політика. Необхідно відзначити, що основним та найбільш ефективним способом розв'язання проблеми зниження рівня корупції в державі є удосконалення заходів кримінально-правового характеру, зокрема безпосередньо норм кримінального законодавства, викладених у XVII розділі КК України. Одночасно із цим, очевидно є потреба у забезпеченні взаємозв'язку між усіма інституціями, залученими до процесу здійснення заходів запобігання та протидії корупції в Україні, що можна реалізувати виключно шляхом удосконалення нормативно-правового регулювання цієї сфери.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема формування механізму запобігання та протидії корупції розглядалась у працях таких учених як О.О. Дудоров, Є.С. Назимко, Є.О. Письменський, Т.І. Пономарьова,

М.І. Хавронюк, П.Л. Фріс та ін. Однак аналіз публікацій учених надав підставу для констатації наявності окремих аспектів, які було розглянуто не у повному обсязі, що зумовлює актуальність обраної для дослідження теми.

Метою статті є визначення стану та тенденцій формування антикорупційного напрямку кримінально-правової політики в Україні.

Викладення основного матеріалу. Визначення способів запобігання та протидії корупції передбачає обов'язковим кроком встановлення її фактичної та правової природи, що сприятиме створенню більш ефективного та цільового механізму.

Більшість вчених дотримується позиції щодо можливості диференціації корупції на два основні види – політичну та економічну. Так, наприклад, О.С. Бондаренко вказує, що забезпечення належного рівня протидії політичній та економічній корупції є першочерговим завданням держави, тому що сприятиме економічному зростанню, посиленню ролі державних інституцій, відновленню довіри до них, а також покращить імідж держави на міжнародному рівні, що також підвищить рівень міжнародних інвестицій. Основними причинами політичної корупції, на думку

вченої, є: недостатній рівень реалізації принципу публічності; відсутність належного підходу до проведення антикорупційної й кримінологічної експертизи нормативно-правових актів; поширеність кланових структур, традиції непотизму, використання «дружніх зв'язків», «дарування» подарунків-подяк; відсутність законодавчо окреслених форм політичного впливу; відсутність морального осуду політичної корупції як явища. Основними заходами проти її вважаються: оновлення законодавства; формування антикорупційного світогляду та розширення умов для реалізації принципу публічності. До причин економічної корупції належать: тіньова економіка; небажання здійснювати підприємницьку діяльність легально; відсутність належної комунікації між різними суб'єктами у сфері господарювання; велика кількість сфер «прямої взаємодії» між суб'єктом владних повноважень та особою, яка звертається за виданням дозволу, ліцензії, довідки тощо; корупційна складова під час проведення державних закупівель. Вчена вважає, що усунути ці причини дозволить: оновлення законодавства; створення органів, що зможуть забезпечити якісний нагляд і контроль у сфері господарювання; ширше застосування електронного урядування та оптимізація державних закупівель [1, с. 276-277].

Проте не можна не відзначити, що більшість викладених вченою способів зниження кількісного показника корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень вже вдало реалізовані на практиці. Зокрема це стосується як удосконалення адміністративно-правових та кримінально-правових норм, так і системи суб'єктів, дотичних до питання боротьби із корупцією. Одночасно із цим, аналіз статистичної інформації та судової практики дозволяє констатувати, що наведені шляхи хоча і мали позитивний вплив, однак не можуть вважатись априорі ефективними. Як видається, здебільшого така ситуація може бути пояснена проблемами розвитку та функціонування суб'єктів господарювання, а також відсутністю повноцінної національної програми протидії корупції, яка б враховувала всі актуальні ризики та загрози, зокрема і ті, що сформувались в умовах дії особливого правового режиму воєнного стану.

Вчені також вважають, що основними стратегічними напрямками вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері запобігання та протидії корупції є: 1) забезпечення розвитку ефективної нормативно-правової бази, необхідної для подальшого проведення антикорупційної реформи; 2) унормування й регламентація принципів взаємодії громадськості з органами державної влади щодо забезпечення антикорупційної боротьби; 3) розроблення та на законодавчому рівні затвердження «Методики розрахунку рівня корупції в Україні»; 4) удосконалення механізму посилення публічності щодо висвітлення результатів оцінювання антикорупційної політики; 5) здійснення планування законотворчої діяльності із урахуванням положень антикорупційної політики та багаторівневої експертизи НАЗК, НАБУ й громадськості; 6) розроблення та прийняття відповідного закону, спрямованого на визначення юридичної сили та видів нормативно-правових актів, регламентацію вимог щодо їх підготовки, правил нормотворчої техніки та порядку подолання прогалин й колізій. Запропоновані заходи дозволять досягнути бажаних результатів та привести вітчизняне законодавство у сфері запобігання та протидії корупції у відповідність до європейських вимог, стандартів та нормативів [2].

Необхідно відзначити, що першочерговим кроком має стати системне удосконалення кримінального законодавства України в частині корупційних та пов'язаних із корупцією кримінальних правопорушень. Зокрема це стосується потреби у перегляді переліку таких протиправних діянь, а також визначення можливості уточнення доцільності його скорочення або розширення. Одночасно із цим мають бути розроблені механізми впровадження у діяльність із запобігання та протидії корупції нових засобів

протидії, які не пов'язані із адміністративно-правовим та кримінально-правовим впливом. Також варто погодитись із ученими щодо доцільності розроблення та запровадження ефективної методики розрахунку рівня корупції в Україні. На сьогоднішній день в державі є затверджена постановою КМУ від 20 травня 2020 р. № 458 Методика проведення оцінювання ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції [3], проте зміст вказаного документа дозволяє підсумувати, що здебільшого її його метою є встановлення прогалин у діяльності суб'єкта запобігання та протидії корупції, ніж визначення її рівня у державі.

У 2017 році у рішенні Національного агентства з питань запобігання корупції було визначено особливості поточної ситуації в Україні є запровадження нової моделі політики у сфері запобігання і протидії корупції, яка передбачає діагностику ситуації з корупцією та оцінювання результатів впливу на неї на основі «ключових індикаторів успіху». Це має забезпечити перетворення антикорупційної діяльності в системну та цілеорієнтовану. У якості безпосереднього завдання створення такого моніторингу передбачено Законом України «Про засади державної антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія)» від 14 жовтня 2014 року № 1699-VIII. Необхідність розробки та запровадження спеціального соціологічного інструментарію як базового елементу системи оцінювання рівня корупції обумовлена сучасними вимогами до механізмів розробки та реалізації державної антикорупційної політики, що містяться, зокрема, в Конвенції ООН проти корупції (2003), де наголошується на обов'язковості для держави мати механізми моніторингу ситуації з корупцією та ефективності протидії корупції [4].

В Антикорупційній стратегії на 2021-2025 роки, затвердженій Законом України від 20 червня 2022 року № 2322-IX законодавцем вже інтегровано інший підхід. В документі визначено, що попередня Антикорупційна стратегія (на 2014-2017 роки) та державна програма з її реалізації були якісними програмними документами з високим антикорупційним потенціалом. Реалізувати цей потенціал повною мірою не вдалося насамперед через тривалий процес створення антикорупційних інституцій, що відбувався протягом 2014-2019 років. У зв'язку з тим, що ці програмні документи жодного разу не переглядалися та не оновлювалися, починаючи з 2016 року їх положення поступово втрачали актуальність. Наприкінці 2017 року завершився період дії Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки. Нову антикорупційну стратегію ухвалено не було. Це призвело до розбалансованої та малоефективної антикорупційної діяльності публічних інституцій. Метою цієї Антикорупційної стратегії є досягнення суттєвого прогресу в запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У цій Антикорупційній стратегії корупція розглядається як ключова перешкода стабільному економічному зростанню і розбудові ефективних та інклюзивних демократичних інститутів [5].

Проте, як видається, основним проблемним аспектом нової, нині чинної стратегії є відсутність орієнтування на особливі умови її реалізації – дія особливого правового режиму воєнного стану. Аналіз документа дозволяє стверджувати, що частково законодавець приділив увагу вирішенню проблеми подолання корупційних ризиків у сфері оборони. Одночасно із цим економічна безпека як один із елементів національної безпеки зазнає негативного впливу, зумовленого низкою незадовільних військово-політичних факторів та чинників, котрі утворюють прогалини у механізмі її забезпечення. Відповідним чином, формування способів подолання корупційних ризиків має бути орієнтоване на першочергове посилення економічної безпеки.

Попередня Антикорупційна стратегія зосереджувалася на пріоритетах, пов'язаних зі створенням системи сучасних антикорупційних інструментів (правових інститутів), та розбудові системи антикорупційних органів, що мали забезпечити ефективну реалізацію цих інструментів. Водночас завдяки реалізації інших програмних документів Урядом звужувалися можливості для корупції в окремих секторах через проведення галузевих реформ. Концепція цієї Антикорупційної стратегії ґрунтується на поєднанні обох зазначених підходів: у розділах 2 та 4 визначено основні напрями подальшого удосконалення загальної системи запобігання та протидії корупції, а в розділі 3 – найбільш пріоритетні сфери з точки зору подолання корупції. Збалансоване поєднання цих підходів дасть змогу не лише знизити рівень корупції, підвищити довіру громадян до органів влади, а й суттєво підвищити темпи соціально-економічного зростання України [5].

У якості додаткових аргументів на користь позиції учених щодо доцільності розробки методики оцінки рівня корупції в Україні можна визначити, що на сучасному етапі державотворення важко визначити результативність та ефективність заходів, передбачених розглядуваним документом. Здебільшого, їх оцінка наразі може враховувати виключно стан реалізації заходів із виконання Державної антикорупційної програми. Отже, фактично антикорупційна політика на сьогоднішній день – феномен, реалізація якого не може мати однозначної фактичної оцінки, що призводить до того, що більшість заходів, передбачених стратегічними та програмними документами втрачають свою дієвість.

Так, у рамках Третього раунду Стамбульського плану дій з протидії корупції ОЕСР була визначена Рекомендація 1.3: «проводити регулярні дослідження корупції з метою забезпечення аналітичної бази для моніторингу реалізації Антикорупційної стратегії та розробки її подальших поновлень». Такі дослідження повинні проводитися на державне замовлення з проведенням відкритого і справедливого конкурсного відбору виконавців. В Україні відсутня методика моніторингу та оцінювання рівня корупції, яка може бути використана у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики. Хоча проводилися численні дослідження поширеності та чинників корупції, однак їх результати досить складно використовувати для формування та оцінювання ефективності державної антикорупційної політики. Вони не пов'язані між собою спільністю концептуальних засад та методології, розуміння корупції відірване від правових визначень, їх вибірка часто обмежена, використовуються західні методики, що слабо адаптовані до українських реалій, тощо. Наявна в таких дослідженнях методична та методологічна некоректність може призводити навіть до викривлення реальної картини, перебільшення одних вимірів «української корупції» та замовчування інших. Отримана інформація часто видається сумнівною через політичну заангажованість, методичну некоректність, нечіткість уявлень про природу та форми корупції у самих дослідників, тощо [4].

Одночасно із цим має удосконалюватися також антикорупційна діяльність відповідних суб'єктів. У першу чергу

це стосується правоохоронних органів. Необхідно відзначити, що наразі в Україні відсутній відпрацьований механізм взаємодії між правоохоронними органами та іншими суб'єктами, які залучаються до процесу запобігання та протидії корупції, що призводить або до дублювання повноважень, або до застосування різного підходу до взаємодії зі особами, які вчинили протиправні корупційні діяння.

Вчені відзначають, що на національному рівні важливо в цілому закласти універсальні правові процедури такої діяльності та закріпити положення про те, що фактичні дані, отримані при безпосередньому виявленні, запобіганні чи попередженні злочинів шляхом здійснення антикорупційних заходів, митних процедур чи інших непроцесуальних дій, можуть використовуватися в кримінально-процесуальному доказуванні за умови, що з'ясовано й може бути перевірено джерело і спосіб їх здобуття, ці дані здобуті відповідно до вимог закону без порушення чи недопустимого обмеження прав і свобод громадян та становлять достовірну інформацію. Інтегративний аналіз застосування норм кримінального та кримінально-процесуального права, дозволяє дійти висновку про необхідність проведення системних змін у законодавстві, зокрема: а) посилити відповідальність за корупцію з кваліфікуючими ознаками, включно зі встановленням довічного позбавлення волі; б) запровадити інтегративний інститут відповідальності за політичну корупцію; в) запровадити у кримінальному та кримінально-процесуальному праві гармонізований інститут пом'якшення відповідальності за вчиненні корупційні та інші злочини за умови дійового каяття підозрюваних (обвинувачуваних) при скасуванні існуючої угоди про визнання вини, котра не коригується з нормами кримінального права та суперечить конституційним та іншим нормам більшої юридичної сили; г) зміцнення процесуальної самостійності слідчого та гарантій його незалежності від виконавчої влади і політичних інституцій [6].

Висновки. Таким чином, проведене дослідження надало підставу для констатації, що на сьогоднішній день актуальними способами удосконалення антикорупційного напрямку кримінально-правової політики є такі: 1) розробка та інтеграція у практичну діяльність нової антикорупційної стратегії, орієнтованої на визначення проблемних питань та способів їх розв'язання в умовах дії особливого правового режиму воєнного стану та одразу після його скасування/припинення. Обов'язковою умовою має бути встановлення співвідношення положень такої стратегії із державними антикорупційними програмами; 2) оновлення редакцій норм кримінального законодавства, в яких встановлено кримінальну відповідальність за кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної із наданням публічних послуг. Особлива увага має бути приділена криміналізації нових актуальних форм реалізації кримінально протиправного умислу у сфері корупції та визначенні актуальності збереження старих; 3) удосконалення понятійно-категоріального апарату, що використовується у законодавчих та інших нормативно-правових актах з питань запобігання та протидії корупції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бондаренко О. С. Концепція кримінально-правової протидії корупції : монографія. Суми : Сумський державний університет, 2021. 472 с.
2. Палюх А.Я., Коломієць Д.С., Шишова О.М. Удосконалення законодавства у сфері запобігання та протидії корупції в умовах євроінтеграційних процесів. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2023/8.pdf
3. Методика проведення оцінювання ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, затверджена постановою КМУ від 20 травня 2020 р. № 458. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/458-2020-%D0%BF#Text>
4. Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/12.01-do-p.8.pdf>
5. Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки, затверджена Законом України від 20 червня 2022 року № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#n93>
6. Тертишник В. Доктринальні аспекти удосконалення діяльності слідчих органів щодо протидії корупції. URL: <https://visnik.dduvs.edu.ua/index.php/visnyk/article/view/182/162>