

УДК 328.185:343.8 (477)

В. О. ВЕКЛИЧ

Владислав Олександрович Веклич, кандидат юридичних наук, доцент Інституту права імені князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СИСТЕМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ:
ДО ПИТАННЯ ЩОДО ЇЇ ЕФЕКТИВНОСТІ Й ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ
ЗНАЧУЩОСТІ (СПРЯМОВАНOSTІ)**

*Не санфедисти, не лютеранці –
Пальці сплітатимуть у дивному танці.
З попелу виникнуть спалені книги,
Полум'я згасне, торкнувшись до криги.
Ті, кого звали ви єретиками,
Знову воскреснуть і відімкнуть брами.
Їм навіки приписана роль ця¹.*

Софія Костицька («Вендета»)

Сучасний етап розвитку України характеризується помітним навантаженням на її правоохоронну систему. При цьому спостерігається значний тиск на економіку України, що зумовлюється зростанням впливу корупційних процесів на системному рівні. Останнє зумовлює потребу в ґрунтовному вивченні середовища, у якому відбувається правозастосовна діяльність щодо боротьби з корупцією й коригування норм права у контексті застосування різних засобів правового впливу на суспільні відносини.

З-поміж науковців, котрі досліджували різні проблеми корупції, можна відзначити таких, як А. А. Бай, О. І. Дітріх, В. О. Заросило, К. В. Карпова, Д. М. Квашук, М. Н. Курко, В. І. Литвиненко, Р. І. Малиновський, А. М. Подоляка, М. В. Семків, М. В. Склярєнко та інших.

Загальнотеоретичним базисом для цієї публікації слугували наукові здобутки, які було викладено у монографії «Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження», що її було розроблено авторським колективом під керівництвом І. О. Ревак².

У контексті зазначеної проблематики значну цінність становить і монографія В. Литвиненка «Протидія корупції в Україні: адміністративно-правові засади», у якій з-поміж іншого зазначається: «в Україні у сфері протидії корупції зроблено досить багато в правовому аспекті, зокрема прийнято спеціальний антикорупційний закон та низку інших законодавчих актів антикорупційного спрямування, схвалено Концепцію боротьби з корупцією, розроблено спеціальну антикорупційну програму, проголошено курс на посилення протидії цьому явищу, запроваджено систематичне вживання організаційних заходів за участю керівників правоохоронних та інших державних органів з питань протидії корупції тощо»³. Робочою групою під керівництвом В. Литвиненка і П. Пригунова було розроблено ґрунтовану наукову доповідь на тему «Концепція адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні», яка становить значну наукову і практичну цінність⁴.

При опрацюванні розглядуваної проблематики певну цінність становили також наукові напрацювання, у яких розглядалися дотичні питання щодо розвитку суспільних відносин таких вчених, як В. М. Козаков⁵, К. П. Меркотан⁶, М. П. Недюха⁷, О. В. Рашковська.

Також не втрачає актуальності публікація М. Мельника «Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії», де зазначається: «Корупція як соціальне явище має виразне політичне забарвлення: з одного боку, вона є продуктом діяльності влади, з іншого – безпосередньо впливає на формування та функціонування владних інститутів, значною мірою визначає саму сутність публічної влади»⁸. У цьому ж контексті доречним є й напрацювання Ю. А. Шайхалієвої⁹.

М. П. Недюха зазначає, що одним із напрямів впорядкування людських відносин як соціальних є «підпорядкування права завданням забезпечення реалізації життєво важливих функцій суспільства: цілесамодостигнення, адаптації, інтеграції, відтворення структури та зняття напруги, реалізації стратегії сталого розвитку, утвердження в Україні цивілізованих стандартів рівня та якості життя»¹⁰.

Особливий інтерес викликає і публікація В. В. Циганова «Загроза політичної корупції у демократичних політичних режимах», де розглянуто особливості політичної корупції і специфіку її впливу на державу¹¹.

Формування в Україні дієвої системи протидії корупції з необхідністю вимагає розширення номенклатури її концептуальних елементів, що потребує відходу від прийнятого у пострадянський період державоцентристської моделі й ширшого долучення до відповідних процесів самих патріотично налаштованих громадян країни і громадянського суспільства у цілому.

Метою дослідження є: окреслення не виділених раніше проблемних аспектів політико-правового середовища (або тих, які не було ґрунтовно опрацьовано) щодо застосування системи протидії корупції з виробленням рекомендацій для поліпшення її ефективності й функціональної значущості.

Поширеність корупції на пострадянському просторі ставить вагоме питання щодо можливостей ефективного функціонування системи протидії корупції і взагалі її застосування. При цьому на поточному етапі розвитку доречно вести мову про чітко окреслену корупційну систему, яка вживає заходів задля самозбереження і власного відтворення на різних рівнях.

Україна ще досі лишається придатком пострадянської корупційної системи (і відповідної мережі), центр якої ще з часів розпаду (й існування) СРСР лишається незмінним. Організаційні аспекти функціонування цієї мережі є визначальними щодо тенденцій «розвитку» економіки, зумовлюючи об'єктивну стагнацію під виглядом «покращення» або «стабілізації». Фактичний стан цієї мережі визначається міжнародним характером взаємодії її елементів з подальшою реалізацією заходів щодо підтримання її існування на міжнародному рівні. Проблемні питання щодо цього легітимуються через запозичену з часів середньовіччя концепцію «сфери життєвих (державних) інтересів», яка є фактичним прикриттям для комплексу неправових заходів, що використовуються агентами впливу цієї системи. При цьому корупція виступає дієвим інструментом здобуття впливу і накопичення матеріальних благ приналежними до відповідної системи особами.

Розвиток корупційної системи значною мірою зумовлюється долученням до неї груп впливу з різних країн (навіть без чіткого уявлення щодо особливостей підпорядкування і структурної приналежності окремих членів системи, що стосується переважно низових ланок). При цьому функціональний стан системи підтримується і контролюється з урахуванням інтересів учасників системи відповідно до ієрархічної структури.

З часів СРСР (особливо з 80-х – ів ХХ ст.) «контрольовані» нелегальні перевезення товарів у межах цього державного утворення (передусім їх ввезення без митного контролю) здійснювалися під контролем органів держбезпеки або посадових осіб цих органів без належного інформування вищого керівництва країни: «сама агентура КДБ в «Супутнику» (була така єдина на весь Союз турфірма) під прикриттям своїх же оперів, а часто і без їх відома, налагодила майже промислові поставки в СРСР друкованої, аудіо-, а потім і відеопродукції «антирадянського змісту». Також посилюлося злиття спецслужб на той час ще СРСР з криміналітетом: «можна було контролювати «фарцовщиків» з усіма фінансовими можливостями, що звідси витікають». Цим словом називали валютних спекулянтів, котрі в агентурній мережі КДБ знаходили захист від всюдишущого ОБХСС. Також у полі зору перебували і валютні повії, котрих у всі часи використовували спецслужби як для отримання контррозвідувальної інформації, так і за своїм прямим призначенням»¹².

Розвиток і налагодження корупційних зв'язків з необхідністю потребували політичного прикриття із залученням вищих посадових осіб вже незалежних країн пострадянського простору. За наявності напрацьовань різних рівнів ще радянських часів такими можливостями змогли скористатися представники вже нової криміналізованої «еліти». Цим, зокрема, пояснюється агресія Російської Федерації стосовно України, коли виникла загроза розкриття корупційних зв'язків міжнародного рівня, за допомогою яких підтримувалося й досі підтримується існування «сфери державних інтересів» цієї країни (у зв'язку з втратою своїх позицій приналежними до корупційної системи вагомими посадовими особами в Україні). Саме до контрзаходів, які було вжито задля збереження цієї системи, можна віднести скандал з «Панамськими документами» («Panama papers»), який виник у розпал протистояння і зачепив багатьох впливових осіб міжнародного рівня (а також представників нового керівництва України)¹³.

Цікавим є вплив агентів згаданої системи в межах нашої країни, коли представниками правоохоронних органів наводяться згадки щодо зловживань за часів незалежності України: «виводили на чисту воду казнокрадів, документально доводили брудні чиновницькі оборудки, хапали за руку високопоставлених крадіїв і матеріали йдуть у п – уратуру тільки з санкції президентської Адміністрації», а також стосовно бездіяльності вітчизняних правоохоронних органів (подеколи за вказівками вищих посадових осіб) при активізації діяльності спецслужб інших країн (зокрема, Російської Федерації) на території України (напрацювання агентурної мережі, здійснення різних протиправних з точки зору українського законодавства діянь (зокрема корупційних) тощо)¹⁴.

Відповідним чином можна констатувати необхідність щодо зміни самої системи суспільних відносин в Україні, оскільки політико-«правові» реалії значною мірою є ураженими корупційними явищами. Це ускладнює перетворення у різних сферах громадського і державного життя країни. Фактично через відповідні явища й процеси спостерігається тенденція до втрати ресурсів країни і посилення кризових явищ, що необхідно подолати як для збереження країни, так і забезпечення хоча б на мінімальному рівні комплексу гарантованих державою прав і свобод людини та громадянина.

Таким чином, у системі протидії корупції має бути враховано наступні політико-правові аспекти, які виникають у зв'язку з особливостями середовища, у якій вона буде застосовуватися:

1. Об'єктивна спрямованість діяльності певної частини політичних сил країни на забезпечення власних неправових інтересів.

2. Підпорядкування діяльності згаданих вище політичних сил ширшій стратегії стосовно реалізації антидержавних щодо України заходів (навіть за умови відсутності чіткого усвідомлення цього самими виконавцями).

3. Використання корупційних інструментів у якості дієвих засобів впливу на системному рівні (що практично реалізується протягом тривалого часу).

4. Використання політичних та інформаційних засобів задля протидії заходам, які вживаються для подолання корупції як явища.

5. Використання з неправовою метою фахівців високого рівня заінтересованими політичними силами задля аналітичного опрацювання і подальшого внесення поправок у законопроекти з метою зниження ефективності антикорупційного законодавства або його дискредитації.

6. Наявність у деструктивних політичних сил впливу на законотворчий процес, що може бути використано (використовується) задля створення прогалин і неточностей у законодавстві на етапі підготовки законопроектів.

7. Наявність можливості неправового впливу учасників політичного процесу або злочинних міжнародних угруповань на кадрову політику в Україні стосовно державних органів, покликаних здійснювати боротьбу з корупцією (електронна система «обрання» керівних посадових осіб за сучасних умов може бути легким об'єктом для кібератак, що об'єктивно підтверджено самими реаліями застосування подібних систем за кодоном).

8. Використання заінтересованими особами або організаціями задля забезпечення своїх неправових інтересів керівних кадрів новостворених органів щодо боротьби з корупцією з метою зниження ефективності таких органів або дискредитації самої концепції боротьби з корупцією.

9. Стратегічна загроза щодо можливості існування держави за таких умов у довгостроковій перспективі.

10. Комплекс загроз стосовно прав і свобод людини і громадянина, що підтримується завдяки усталеній корупційній системі й зумовлює зневіру громадян щодо можливості використання правових засобів захисту і поновлення їхніх прав та свобод (соціальна апатія як похідний і дієвий інструмент впливу задля забезпечення корупційної моделі відносин).

За цих умов вагомою постає проблема адекватної існуючим соціально-економічним умовам системи інформування громадян стосовно корупційних загроз, особливостей їх впливу на життя й умови реалізації прав та свобод цих громадян. Також має бути розроблено комплекс дієвих інструментів задля оперативного поновлення порушених прав і свобод (відтермінування у часі в підсумку може зумовлювати як зниження ефективності правової системи, так і посилення соціальної апатії). У зв'язку з поширенням корупційної сфери ледь чи не на усі аспекти життєдіяльності суспільства відмежування інструментів сповіщення щодо корупційних діянь або корупційних загроз від населення (особливо у сільській місцевості) створює комплекс проблем системного характеру, забезпечуючи латентність виявлених громадянами правопорушень, зневіру й відсутність функціональної спрямованості системи протидії корупції.

Оскільки здобуття фінансових ресурсів для проведення політичних заходів за умов пострадянського середовища у більшості випадків вимагало використання джерел, які належним чином не декларувалися, це у свою чергу призвело до вираженої підконтрольності окремих політичних сил представникам кланово-олігархічних угруповань.

У контексті наведеного окремими науковцями пропонується вживати термін «дефектність політичного режиму», під якою розуміється його «нездатність функціонувати відповідно до встановлених ним самим правил, зокрема конституції і законодавства, проявами чого є, наприклад, фальсифікація виборчого процесу; зокрема незаконне відсторонення кандидатів чи партій від участі в них; адміністративний тиск на його перебіг; перешкоджання змаганням ідей (чи обмеження поля для його реалізації у ЗМІ) тощо»¹⁵. При цьому виникнення відповідних тенденцій знаходить своє закріплення у системі суспільних відносин, тим самим зумовлюючи причинно-наслідковий зв'язок між діяннями посадових осіб, реалізацією незаконних інтересів «третьої сторони» корупційних відносин, і кризовими явищами, які виникають у державі й суспільстві на системному рівні.

Реальним об'єктом регулювання у розглядуваному контексті є суспільні відносини, які виникають і складаються щодо вчинення корупційних діянь. При цьому значну загрозу може становити апатія громадянського суспільства, коли зловживання можуть набути системного рівня і вимагатимуть вжиття спеціальних заходів щодо їх легітимації. Зокрема, «перегляд моральних засад сучасного російського суспільства, коли йдеться про осучаснення міфу «про велич росіянина», «про славу історію Росії», про ніці засоби, що виправдовують високі цілі» (наприклад, захоплення Криму, війна на сході України) тощо»¹⁶.

Слід зазначити про зумовленість діяльності громадян України сукупністю об'єктивних умов їх існування, а також деякою інерційністю суспільних відносин. Тож «намагання швидко переорієнтувати національну самосвідомість українців у руслі самосвідомості та архетипічних особливостей благополучних західних країн не лише малоефективне, а й згубне»¹⁷, оскільки викликати внутрішнє несприйняття навіть у контексті сутнісно сприятливих для них перетворень (наприклад, нівелювання наслідків, зумовлених поширеністю корупції).

Тож, вагомим завданням стає зміна суспільних відносин, як таких, що є корупційно-орієнтованими, на такі, що зумовлюють широкі можливості для життя й розвитку індивіда, суспільства та держави: «потребує посилення людиноцентристська спрямованість вітчизняної політико-правової науки, законодавчого забезпечення вітчизняного соціального простору в частині переорієнтації досліджень на регулювання соціальних відносин, де пріоритетною має бути «громадянська» проблематика розуміння «соціального»¹⁸. Подібний напрям роботи може бути ефективним лише за умови чіткого окреслення широкого інструментарію участі громадян держави у житті країни. Саме він допомагатиме блокувати прояви корупції завдяки виявленим об'єктивним ознакам, можливостям щодо оперативного (і адекватного) реагування на відповідні звернення громадян, а також несприйняття корупції останніми.

Отже, подолання корупції як явища у суспільстві є можливим за умови її витіснення з політичного середовища (у якості першочергового завдання). Це неможливо за допомогою сучасних виключно правових або політичних засобів і вимагає активної участі громадськості з використанням дієвих спеціально розроблених інструментів та належного інформування громадян країни щодо загрози, яку в довготривалій перспективі становлять корупційні діяння як безпосередньо щодо них, так і щодо країни у цілому. Належне дослідження цієї проблематики вимагає подальших наукових розробок, а також широкого використання вироблених на міжнародному рівні інструментів, які могли б бути дієвими за умов пострадянського простору й були прийнятними з точки зору моралі, звичаїв і традицій українського народу.

¹ Костицька С. Лабіринти метаморфоз: поезії / Софія Костицька // Обране і нове. – Дрогобич : Коло, 2016. – 256 с. – С. 22.

² Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / керівник авт. кол. доц. І. О. Ревак. – Л. : ЛьвДУВС, 2011. – 220 с.

³ Литвиненко В. І. Протидія корупції в Україні: адміністративно-правові засади: моногр. / В. І. Литвиненко. – К. : МП «Леся», 2015. – 472 с. – С. 83.

⁴ Литвиненко В. І. Концепція адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні: наук.-аналіт. доп. / В. І. Литвиненко, П. Я. Пригунов та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук В. І. Литвиненка. – К. : ДП «Вид. дім Персонал», 2016. – 89 с.

⁵ Козаков В. М. Аналіз моделей громадянської комунікації в країнах Західної Європи (архетипний підхід) / В. М. Козаков, О. В. Рашковська // Публічне урядування. – 2016. – № 2. – С. 113–123. – С. 123.

⁶ Меркотан К. П. Моральні межі політичного «геройства» / К. П. Меркотан // Публічне урядування. – 2016. – № 2. – С. 146–155. – С. 152.

⁷ Недюха М. П. «Суспільні відносини» та «соціальні відносини» як поняття політико-правової науки / М. П. Недюха // Наукові праці МАУП / редкол. М. Н. Курко (голов. ред.) та ін. – К. : МАУП, 2001. – Вип. 49 (2-2016). – К. : ДП «Вид. дім «Персонал», 2016. – С. 74–80. – С. 80.

⁸ Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії / М. Мельник // Журнал Центру Разумкова «Національна безпека і оборона». – 2009. – №7. – С. 67–72. – С. 67.

⁹ Шайхалієва Ю. А. Феномен політичної корупції в Україні / Ю. А. Шайхалієва // Наукові записки [Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса]. – 2013. – № 1. – С. 415–430.

¹⁰ Недюха М. П. Правова ідеологія українського суспільства : моногр. / М. П. Недюха. – К. : МП «Леся», 2012. – 400 с. – С. 85–201.

¹¹ Циганов В. Загроза політичної корупції у демократичних політичних режимах / В. Циганов // Стратегічні пріоритети. – 2012. – № 4. – С. 63–67.

¹² Ушенко В. Будні районного гебіста (сповідь опера КГБ СССР). Нариси / Володимир Ушенко. – К. : Український пріоритет, 2013. – 208 с. – С. 91.

¹³ Якубович Т. Офшорний скандал і Порошенко. Як оцінювати? / Тетяна Якубович, Ярослава Трегубова // Радіо Свобода. – 4 квітня 2016 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/a/27654259.html>

¹⁴ Ушенко В. Вказана праця. – С. 168.

¹⁵ Циганов В. Вказана праця. – С. 63.

¹⁶ Меркотан К. П. Вказана праця.

¹⁷ Козаков В. М. Вказана праця.

¹⁸ Недюха М. П. «Суспільні відносини» та «соціальні відносини» як поняття політико-правової науки / М. П. Недюха // Наукові праці МАУП / редкол. М. Н. Курко (голов. ред.) та ін. – К. : МАУП, 2001. – Вип. 49 (2-2016). – К. : ДП «Вид. дім «Персонал», 2016. – С. 74–80. – С. 80.

Резюме

Веклич В. О. Політико-правові аспекти системи протидії корупції: до питання щодо її ефективності й функціональної значущості (спрямованості).

У статті розглянуто проблемні політико-правові аспекти системи протидії корупції, які є притаманними країнам пострадянського простору. Акцентовано увагу на деяких проблемних аспектах протидії боротьбі з корупцією, що набуває системного характеру й зумовлює виникнення деструктивних процесів. Окреслено суспільні відносини як об'єкт регулювання щодо системи протидії корупції, а також вказано на необхідність переорієнтації деяких заходів, які вживаються державою на «громадянську» сферу. Активізацію діяльності громадянського суспільства окреслено у якості вагомого напрямку щодо належної протидії корупції на системному рівні.

Ключові слова: корупція, ефективність протидії корупції, система протидії корупції, політика, суспільні відносини.

Резюме

Веклич В. А. Политико-правовые аспекты системы противодействия коррупции: к вопросу об её эффективности и функциональной значимости (направленности).

В статье рассмотрены проблемные политико-правовые аспекты системы противодействия коррупции, которые присущи странам постсоветского пространства. Акцентировано внимание на некоторых проблемных аспектах противодействия борьбе с коррупцией, что приобретает системный характер и обуславливает возникновение деструктивных процессов. Определены общественные отношения как объект регулирования в системе противодействия коррупции, а также указано на необходимость переориентации некоторых мер, принимаемых государством на «гражданскую» сферу. Активизация деятельности гражданского общества обозначена в качестве весомого направления относительно должного противодействия коррупции на системном уровне.

Ключевые слова: коррупция, эффективность противодействия коррупции, система противодействия коррупции, анти-коррупционная политика, общественные отношения.

Summary

Veklych V. Political and legal aspects of countering corruption: regarding the question of it's effectiveness and functional significance (orientation).

This article considers the problem of political and legal aspects of countering corruption that is inherent in post-soviet countries. Some problematic aspects of countermeasures taken to prevent countering corruption were regarded as such that have systemic nature and causes occurrence of destructive processes. Public relations were outlined as an object of regulation of the system of countering corruption, and indicated the need for reorientation of some measures taken by the state towards «civil» sphere. Revitalization of civil society is outlined as a meaningful direction for appropriate countering corruption at the system level.

Key words: anti-corruption policy, corruption, countering corruption system, effectiveness of countering corruption, public relations.

УДК 343.163 «18/19»

В. П. ГОРБАЧЕВ

Василий Павлович Горбачев, кандидат юридических наук, доцент, доцент Донецкого юридического института МВД Украины

ПРОКУРОР НА ЭТАПЕ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ ЗА ДОЛЖНОСТНЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Одним из главных полномочий прокуратуры является право возбуждения уголовного преследования. Объем этого полномочия в различных странах колеблется от монополии прокуратуры в возбуждении уголовного преследования до значительного ограничения этого права. Поэтому полезным является изучение исторического опыта Российской империи, где после судебной реформы 1864 г. прокуратура не имела право возбуждать уголовное преследование по целому ряду преступлений, среди которых наибольшую группу составляли должностные преступления.

Особенности участия прокурора в производстве по делам о должностных преступлениях в досоветский период исследовались К. Д. Анциферовым, В. Волжиным, В. М. Гессеном, Ф. И. Гредингером, А. А. Квачевским, А. Ф. Кони, Е. М. Кулишером, Н. И. Лазаревским, М. А. Лозина-Лизинским, Н. В. Муравьевым, А. Э. Нольде, Н. Н. Розиным, В. Д. Спасовичем, И. Т. Тарасовым, И. Г. Щегловитовым и др. В советский и современный период отсутствуют специальные работы, посвященные указанному вопросу, а в общих работах по истории прокуратуры имеются некоторые неточности.

В связи с этим **целью статьи** является анализ законодательства, регулировавшего возбуждение уголовного преследования за должностные преступления и роль прокурора в этом вопросе, а также анализ практики применения этого законодательства в Российской империи после судебной реформы 1864 года.

Производство по делам о должностных преступлениях было одним из «изъятий» из общего порядка уголовного судопроизводства. В общем объеме уголовных дел, находившихся в производстве судебных следователей и прокуратуры окружных судов, дела этой категории занимали незначительное место, и несмотря на увеличение абсолютного количества, их удельный вес постепенно сокращался; например, в 1890 г. было 6056 дел о должностных преступлениях (или 4,3 % всех дел)¹, а в 1910 г. – 14033 (3,2 %)². Такие показатели в определенной степени объяснялись особенностями порядка возбуждения уголовных дел данной категории, которые являлись крупнейшим из отклонений от обычного порядка возбуждения преследования³.

Основным отличием преследования должностных преступлений от общего порядка уголовного судопроизводства была «административная гарантия», которая заключалась в невозможности преследовать чиновника за какое бы то ни было должностное преступление без согласия его начальства⁴.

Институт административной гарантии был подробно разработан во Франции и оттуда заимствован законодательствами других европейских стран. Однако там он долго не просуществовал и был постепенно отменен, в том числе во Франции в 1870 году⁵. А в России этот институт сохранился и при этом получил более широкое развитие, чем в европейских странах. В России административная гарантия существовала до судебной реформы 1864 г. и сохранилась после проведения реформы. По замечанию профессора Н. Н. Розин-