

УДК 343.301(477)

І. В. КУШНАРЬОВ,*здобувач**Харківського національного університету внутрішніх справ*

СТРАТЕГІЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ ЯК СКЛADOVA АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Здійснено науковий аналіз стратегії протидії корупції та розкрито її природу. До основних стратегічних напрямків антикорупційної політики віднесено інформаційно-дослідну діяльність, правотворчу діяльність, інституційно-установчу діяльність, контрольно-наглядову діяльність, правоохоронну діяльність, профілактичну діяльність, виховну діяльність.

Корупція є небезпечним соціальним явищем, оскільки вона здійснює деструктивний вплив на соціально-економічний розвиток держави, спричиняє руйнування морально-етичних засад суспільства, формує стійку недовіру населення до державної влади та її інститутів. Проблема протидії корупції потребує особливої і постійної уваги з боку держави та громадянського суспільства. Ефективність протидії корупції залежить від наявності продуманої, системної антикорупційної політики.

У сучасних наукових дослідженнях питанням антикорупційної політики приділяється значна увага. Зокрема, різні її аспекти стали предметом наукових розвідок таких авторів, як В. В. Астанін, Б. В. Волженкін, З. Б. Живко, О. Г. Карпович, О. Д. Маркеєва, М. І. Мельник, Є. В. Невмержицький, О. С. Новікова, С. Роуз-Аккерман, Г. О. Сатаров, О. В. Шевченко тощо. Утім, в існуючих роботах недостатньо розкрито проблему розрізнення стратегії і тактики як складових антикорупційної політики.

Метою статті є науковий аналіз стратегії протидії корупції, розкриття її природи та основних напрямків.

Як відомо, термін «стратегія» має давньогрецьке походження і за своїм первісним значенням пов'язаний з організацією військових масштабних операцій. Історично він надалі набув і ширшого, «цивільного» сенсу – вибору головного напрямку, основних складових діяльності для досягнення поставленої загальної мети. На думку О. В. Минькович-Слободяник, стратегія правової політики – це, з одного боку, визначення владою головних, етапних цілей правової політики, а з другого – система конкретних рішень та організаційних заходів, спрямованих на досягнення цих цілей [1, с. 70]. А. М. Голощапов убачає роль державно-правової стратегії в тім, щоб координувати й спрямовувати всі правові дії й законотворчі ресурси органів державної влади

на досягнення політичних, правових, економічних і соціальних цілей [2, с. 430].

Антикорупційна стратегія повинна починатися з формулювання її цілей. Корупція є негативним явищем, що різною мірою наявне в кожному суспільстві на будь-якому етапі історичного розвитку, тому повна ліквідація корупційних практик є фактично неможливою. У фаховій юридичній літературі поширеною є точка зору, що максимум, якого можна досягти у справі протидії корупції, – це: 1) зменшити її обсяги, обмежити (локалізувати) сфери її поширення; 2) змінити характер злочинних проявів на менш небезпечні; 3) істотно обмежити вплив злочинності на економічні, політичні, правові та інші соціальні процеси; 4) збільшити ризик настання негативних наслідків для особи, яка вступає в корупційні відносини [3, с. 57–58]. О. Я. Прохоренко наголошує на тому, що «метою політики України щодо протидії корупційним проявам у системі державної служби є: захист інтересів державного бюджету; зміцнення економічної і політичної позицій України у світовім співтоваристві; вдосконалення протидії корупційним проявам; створення комплексної системи державного контролю за виконанням антикорупційного законодавства; активізація участі України в розвитку міжнародного співробітництва у сфері протидії корупції; приведення законодавства України у відповідність з міжнародними нормативно-правовими актами; забезпечення прав і свобод громадян; завершення формування громадянського суспільства [4, с. 72]. Вважаємо, що вчений наводить «різнокаліберні» цілі протидії корупції, деякі з них є цілями всієї правової політики (скажімо, забезпечення прав і свобод громадян), а деякі виходять за її межі (формування громадянського суспільства).

Антикорупційна політика має формуватися на основі ієрархічної системи цілей. Базовою

метою є зниження корупції до рівня, при якому вона не створює загрозу існуванню суспільства і не призводить до системної деградації публічно-владних відносин. Цілі другого рівня визначаються з урахуванням основних напрямків антикорупційної політики (правотворча, контрольна, правоохоронна, виховна діяльність тощо). Цілі третього рівня формулюються залежно від особливостей поширення корупційних практик у конкретних сферах суспільної життєдіяльності (медицина, освіта, судова система, житлово-комунальне господарство тощо).

Антикорупційна стратегія є необхідною основою підготовки концептуальних, доктринальних, програмних та інших документів, що визначають конкретні тактичні цілі, принципи і напрямки діяльності державних органів і недержавних організацій щодо вдосконалення правової системи, усунення причин та умов корупції в суспільстві. Базові положення антикорупційної стратегії закріплюються в концепції протидії корупції. На підставі концепції розробляються спеціалізовані, галузеві й територіальні програми – цільові комплексні документи, в яких позиції концепції отримують докладне і конкретне обґрунтування, а також узгодження проблемних питань [5, с. 197]. Вважаємо, що загальнодержавна програма протидії корупції повинна мати постійну дію й не обмежуватися строком повноважень Президента чи парламенту. Це є запорукою того, що протидія корупції не перетвориться на інструмент електоральної активності осіб, які прагнуть збереження або досягнення влади. Обмеженість терміну повноважень представників влади досить часто змушує їх обирати ті заходи, які дають швидкий короткостроковий результат. Як відмічається в науковій літературі, «кампанійщина залишається улюбленим методом багатьох (якщо не більшості) виборних керівників» [6, с. 176]. З цієї ж причини вказана програма повинна затверджуватися парламентом, з обов'язковою пролонгацією кожним новим його складом, з урахуванням динаміки корупційних проявів та тих змін, що відбулися в суспільстві протягом останніх років.

Слід також звернути увагу на те, що ефективна протидія корупції, зважаючи на її природу як системного соціального явища, не може обмежитись лише заходами кримінально-правового характеру. Кримінальне право передбачає відповідальність конкретних осіб за скоєння корупційних злочинів, але корупцію не можна зводити виключно до сукупності корупційних злочинних діянь. Основний акцент у діяльності

з протидії корупції має бути спрямований не на корупціонера, а на корупцію як системне явище. Притягнення посадових осіб до кримінальної відповідальності не вирішує проблему корупції, воно лише виконує функцію «знеболшовального». Як зазначають дослідники, «якщо ми хочемо обмежити корупцію, необхідно, як і у випадку з людськими хворобами, зайнятися діагностикою й розпізнаванням соціальних хвороб, розробкою методів лікування, адекватних тим або іншим соціальним недугам, і їхнім застосуванням» [7, с. 9].

Системний підхід до проблеми протидії корупції обумовлює виокремлення таких стратегічних напрямків антикорупційної політики:

Інформаційно-дослідна діяльність, яка спричинена необхідністю мати об'єктивні дані про природу корупції, багатоманітність її проявів та «ареали» поширення, а також інформацію про конкретні факти скоєння корупційних правопорушень. Мова йде про стимулювання і координацію наукових досліджень корупції, а також про створення надійних каналів отримання від громадян, підприємств, установ та організацій інформації про корупційні практики. Важливо також забезпечити верифікацію отриманої інформації задля унеможливлення зведення особистих або політичних рахунків з окремими особами і організаціями шляхом звинувачення їх у причетності до корупційних зв'язків та схем.

Правотворча діяльність, що має за мету створення узгодженої системи законодавства, у якій відсутні «шпарини» для розвитку корупції. На думку фахівців, «правова політика при всьому різноманітті характеристик і визначень розуміється й сприймається в суспільстві насамперед як політика правотворча» [8, с. 180]. О. О. Гаврилов під стратегією правотворчості розуміє систему взаємозалежних заходів, напрямків розвитку правових інститутів і галузей, планів, прогнозів, що сприяють гармонійному й планомірному процесу законотворчості на базі урахування всіх політичних і економічних факторів. На його думку, ефективна стратегія правотворчості повинна спиратися на одержання й використання насамперед довгострокових юридичних і соціальних прогнозів [9, с. 26–27]. Т. Н. Рахманіна вважає, що для ухвалення рішення про розроблення конкретного законопроекту важливе значення мають стратегія законодавчої діяльності й правильно обрані її пріоритети [10, с. 191].

Інституційно-установча діяльність, основною метою якої є формування збалансованого

державного апарату, удосконалення організаційної структури, функціонального розподілу, механізмів взаємодії державних органів, що перешкоджає системному поширенню корупційних практик. Представники міжнародної організації *Transparency International* вказують, що «війна з корупцією – не кінцева мета, це – не сліпий хрестовий похід за відновлення справедливості в світі. Швидше, боротьба проти посадових злочинів є частиною більшої мети створення ефективного, чесного і дієвого уряду» [11, с. 6]. Успіх антикорупційної політики не в останню чергу залежить від готовності інститутів публічної влади до адекватного реагування на актуальні загрози суспільному і державному життю, упровадження постійних та послідовних інновацій, які дозволять запобігти поширенню корупції та мінімізувати її наслідки, від наявності механізмів самоочищення системи влади тощо.

Контрольно-наглядова діяльність, спрямована на пошук відхилень функціонування суб'єктів публічного й приватного права, постійну перевірку законності, обґрунтованості, справедливості, доцільності управлінських рішень, пов'язаних з реалізацією прав і свобод громадян, розподілом соціально-значимих ресурсів, наданням публічних послуг, витрачанням бюджетних коштів тощо. Можна погодитися з Ю. О. Тихомировим у тому, що систематичний, поглиблений контроль за всім спектром питань компетенції має бути постійним елементом діяльності будь-якого органу державної влади, місцевого самоврядування та суб'єкта господарювання [12, с. 112]. Даний напрямок діяльності змістовно і навіть етимологічно наближений до поняття «протидія корупції», оскільки термін «контроль» утворився від поєднання латинських слів *contra* та *role*. «*Contra*» означає протидію, протилежність (контрреволюція, контратака тощо), а одним з тлумачень слова «*role*» є ступінь участі у чомусь, здійснення будь-якої дії. Таким чином, зі змісту слова «контроль» випливає ще одне значення: протидія чомусь небажаному [13, с. 104]. Протидія корупції передбачає здійснення контролю на двох рівнях: контроль діяльності фізичних, юридичних осіб, державних службовців, який здійснюється органами прокуратури, митниці, податкової адміністрації, контрольно-ревізійних служб тощо; контроль над самими контролюючими органами. У другому випадку ефективних результатів можна досягти завдяки поєднанню можливостей парламентського, громадського контролю, діяльності міжнародних неурядових організацій.

Правоохоронна діяльність, яка полягає у виявленні, документуванні, розслідуванні фактів корупції та притягненні винних до відповідальності, припиненні проявів корупції, поновленні законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб. Даний напрямок охоплює широкий спектр заходів дисциплінарного, адміністративного та кримінально-правового примусу. Залежно від сфери й рівня поширення корупції, суб'єктів скоєння корупційних діянь вказані заходи застосовують спеціальні підрозділи органів прокуратури України, внутрішніх справ України, Служби безпеки України, податкової міліції тощо. Заходи примусу повинні бути необхідними та достатніми для ефективної боротьби з корупцією, система санкцій має бути органічно вплетена в існуючу в суспільстві систему соціальних норм. Як вказує американський дослідник Г. Беккер, стримування протиправної поведінки залежить від імовірності її виявлення й притягнення до відповідальності правопорушника, а також від характеру застосовуваних санкцій: як покарань, винесених судовими інстанціями, так і більш специфічних негативних наслідків у вигляді втрати репутації або громадського осуду [14, с. 172].

Профілактична діяльність, спрямована на звуження можливостей для виникнення корупційних практик, усунення причин і умов їх поширення. У принципі, будь-яка діяльність у сфері протидії корупції має певний запобіжний потенціал, але слід підкреслити самостійне значення профілактики корупції, акцентувати увагу на її пріоритетності в сучасних умовах. Профілактика корупції повинна відбуватися з урахуванням реальних соціально-економічних, політичних обставин, стану правоохоронної системи і суспільної свідомості. Профілактика повинна мати як загальносоціальне, так і індивідуальне спрямування, впливати на мотивацію всіх учасників корупційних зв'язків, знижувати рівень привабливості й «комфортності» корупційних практик.

Виховна діяльність, спрямована на зміну свідомості, підвищення рівня правової культури як державних службовців (потенційних корупціонерів), так і громадян (потенційних «хабародавців»). Цей напрямок є особливо важливим в умовах перехідного суспільства, коли відбувається ерозія традиційних етичних цінностей – чесності, справедливості, рівності, взаємоповаги. Це потребує колосальної роботи з формування антикорупційної культури, яка передбачає масове стійке неприйняття корупційних практик як засобу вирішення особистих і корпоративних

проблем. Дана культура виконує функцію своєрідної морально-етичної «вакцини» від корупції. Без антикорупційної культури, що пронизує всі верстви населення, будь-яка протидія корупції схожа на будівлю без фундаменту, яка може у будь-який час зруйнуватися під власною вагою. За словами І. О. Ільїна, громадяни, що не приймають до серця інтересів своєї держави, належать до неї лише формально-юридично, а душевно й духовно вони залишаються сторонніми і навіть прямо ворожими до неї, «чи то шкідниками, чи то зрадниками» [15, с. 259]. У результаті виховна діяльність має бути спрямована на підвищення рівня довіри в суспільстві. Як справедливо відмічає Ф. Фукуяма, довіра в інформаційному суспільстві є суспільним капіталом, і якщо вона відсутня, люди змушені взаємодіяти в рамках системи формальних правил, котрі необхідно забезпечувати за допомогою заходів примусу [16, с. 31–32]. Інакше кажучи, доміну-

вання недовіри в суспільстві є рівноцінним введенню додаткового податку на всі види діяльності, якого позбавлені суспільства з високим рівнем довіри [17, с. 68–69].

Отже, стратегія протидії корупції є важливим структурним елементом антикорупційної політики. За відсутності стратегічних концептуальних ідей і цілей, принципів і пріоритетів, довгострокових загальнодержавних програм, заснованих на глибокому науковому підґрунті, не може бути ніякої антикорупційної політики, а є лише її видимість. У межах стратегічних напрямків антикорупційної політики розвивається антикорупційна тактика, яка передбачає розроблення конкретних завдань і способів їх вирішення. Системне поєднання розглянутих стратегічних напрямків протидії корупції є запорукою ефективності антикорупційної політики, вони потребують подальшого поглибленого дослідження.

Список використаної літератури

1. Минькович-Слободяник О. В. Юридична стратегія і тактика в правовій політиці України / О. В. Минькович-Слободяник // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 1. – С. 70–74.
2. Голощапов А. М. Место и роль Государственной Думы в функционировании государственно-правовой стратегии / А. М. Голощапов // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2004. – № 1. – С. 429–433.
3. Миронова Г. Сучасна позитивно-правова система України: типові риси і властивості / Г. Миронова // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали XIII регіон. наук.-практ. конф. (м. Львів, 8–9 лют. 2007 р.). – Л.: Юрид. ф-т Львів. нац. ун-ту ім. І. Франка, 2007. – С. 56–58.
4. Прохоренко О. Я. Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми): монографія / О. Я. Прохоренко. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 456 с.
5. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні / за ред. В. А. Рехкала, В. В. Тертички. – К.: УАДУ, 2000. – 232 с.
6. Эффективность государственного управления / пер. с англ.; общ. ред. С. А. Батчикова, С. Ю. Глазьева. – М.: Консалтбанкир, 1998. – 846 с.
7. Антикоррупционная политика: учеб. пособие / под ред. Г. А. Сатарова. – М.: Спас, 2004. – 368 с.
8. Поленина С. В. Правотворческая политика / С. В. Поленина // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М.: Норма, 2003. – С. 180–198.
9. Гаврилов О. А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование / О. А. Гаврилов. – М.: ИГП РАН, 1993. – 128 с.
10. Законотворчество в Российской Федерации: науч.-практ. и учеб. пособие / [Абрамова А. И., Губарева Т. В., Мицкевич А. В. и др.]; под ред. А. С. Пиголкина – М.: Формула права, 2000. – 608 с.
11. Системы общегосударственной этики поведения: пособие Транспаренси Интернешнл / под ред. Джереми Поупа. – Берлин: Transparency International, 1996. – 114 с.
12. Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник [для юрид. фак. и вузов] / Ю. А. Тихомиров. – М.: БЕК, 1995. – 496 с.
13. Гаращук В. Н. Контроль общественных формирований и граждан как способ защиты прав личности в сфере государственного управления / В. Н. Гаращук // Проблеми законності. – Вип. 36. – 1998. – С. 104–113.
14. Becker G. Crime and Punishment: An Economic Approach / Gary S. Becker // Journal Of Political Economy. – 1968. – Vol. 76, № 2. – P. 169–217.
15. Ильин И. А. Путь к очевидности / И. А. Ильин. – М.: Республика, 1993. – 431 с.
16. Fukuyama F. Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity / Francis Fukuyama. – N. Y.: Free Press, 1996. – 410 с.
17. Василенко И. А. Политическая философия / И. А. Василенко. – М.: Инфра-М, 2010. – 320 с.

Надійшла до редколегії 03.12.2012

КУШНАРЕВ И. В. СТРАТЕГИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Осуществлен научный анализ стратегии противодействия коррупции и раскрыта ее природа. К основным стратегическим направлениям антикоррупционной политики отнесены информационно-исследовательская деятельность, правотворческая деятельность, институционально-учредительная деятельность, контрольно-надзорная деятельность, правоохранительная деятельность, профилактическая деятельность, воспитательная деятельность.

KUSHNAROV I. STRATEGY OF COUNTERACTION OF CORRUPTION AS A COMPONENT OF ANTI-CORRUPTION POLICY

The scientific analysis of strategy of counteraction of corruption is conducted and its nature is revealed. In the main strategic directions of anti-corruption policy are carried information and research activity, law-making activity, institutional and constituent activity, control and supervising activity, law enforcement activity, preventive activity, educational activity.

УДК 343.85

Л. А. МАЗУР,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ,

Я. О. МОРОЗОВА,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

НАПРЯМКИ ВЗАЄМОДІЇ ПІДРОЗДІЛІВ КАРНОГО РОЗШУКУ З РІЗНИМИ СУБ'ЄКТАМИ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИНАМ

У результаті аналізу теорії і практики оперативно-розшукової діяльності визначено основні напрямки взаємодії підрозділів карного розшуку з різними суб'єктами протидії злочинам.

Кримінальна ситуація, що сформувалася в Україні, – якісно новий феномен як за масштабами злочинних проявів, так і за ступенем їх руйнівного впливу на життєдіяльність суспільства. Розкриття злочинів, розшук та викриття осіб, які їх учинили, є основними завданнями діяльності міліції щодо захисту життя, здоров'я, честі і гідності, прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від противоправних посягань.

Одним із пріоритетних напрямів діяльності органів внутрішніх справ у сучасних умовах є боротьба зі злочинами загальнокримінальної спрямованості. Швидко і повне їх розкриття та розслідування значною мірою залежать від стану взаємодії суб'єктів протидії означеним злочинам [1, с. 3].

Питання зовнішньої взаємодії підрозділів карного розшуку з різними суб'єктами було предметом дослідження фахівців у сфері оперативно-розшукової діяльності, зокрема: А. В. Баб'яка, Б. І. Бараненка, А. М. Волощука, О. А. Гапона, Е. О. Дідоренка, О. Ф. Долженкова, А. Ф. Думка, В. П. Захарова, І. П. Козаченка, В. Л. Ортинського, В. Д. Пчолкіна, М. В. Стащак, В. Є. Тарасенко, Р. А. Халілева, В. В. Шендрика тощо.

Проте, враховуючи динамічні зміни оперативної обстановки, стабільно високий рівень вчинення злочинів загальнокримінальної спрямованості, зміни у кримінальному процесуальному законодавстві, а також вимоги сьогодення, ми можемо зробити умовивід про те, що обрана нами тематика є актуальною та потребує постійної уваги. Наведене вище й визначає предмет наукової статті.

Мета статті – визначити можливі напрямки взаємодії підрозділів карного розшуку (далі – КР) з різними суб'єктами протидії злочинам у сучасних умовах.

З огляду на тематику статті необхідно з'ясувати, які конкретно суб'єкти в рамках співпраці з підрозділами КР беруть участь у процесі протидії злочинам загальнокримінальної спрямованості. У результаті проведеного дослідження встановлено існуючий на даний час перелік суб'єктів протидії означеним злочинам, зокрема: 1) правоохоронні органи; 2) засоби масової інформації; 3) населення.

Серед наведених суб'єктів першочергове значення у процесі протидії злочинам підрозділами КР мають правоохоронні органи.