



УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА КАК ЧАСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИОННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

Ирина МЕЗЕНЦЕВА,

кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры надзора за соблюдением законов при проведении досудебного расследования Национальной академии прокуратуры Украины, старший советник юстиции

Summary

The article investigates the penal policy as part of a state policy in the sphere of combating corruption crime. Opened a general characterization of the conceptual apparatus of this type of policy, its goals, objectives, level and subjects of security. In the article the criminal policy in the sphere of combating corruption crime is investigated on three levels: conceptual, legislative and law enforcement. The attention to the role of the specially authorized subjects in the area of combating corruption (National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the National Agency for the Prevention of Corruption). The author reviewed the classification of strategies in combating corrupt crime.

Key words: criminal policy, corruption, crime, anti-corruption legislation.

Аннотация

Статья посвящена исследованию уголовно-правовой политики как части государственной политики Украины в сфере противодействия коррупционной преступности. Раскрыты общая характеристика понятийного аппарата указанного вида политики, ее цели, задачи, уровни и субъекты обеспечения. Главная цель уголовно-правовой политики в сфере противодействия коррупционной преступности совпадает с целью государственной политики Украины. Указанный вид политики исследован на трех уровнях: концептуальном, правоприменительном и законодательном. Акцентировано внимание на роли специально уполномоченных субъектов в сфере противодействия коррупции (Национальное антикоррупционное бюро Украины и Национальное агентство по предупреждению коррупции). Рассмотрена классификация стратегий в сфере противодействия коррупционной преступности.

Ключевые слова: уголовно-правовая политика, коррупция, преступление, антикоррупционное законодательство.

Постановка проблемы. Выбранный Украиной путь реформирования основных принципов государственной политики в соответствии с требованиями международных стандартов и евроинтеграции продолжается. Особое внимание при этом уделяется именно противодействию коррупции, высокий уровень которой сводит на нет любые нововведения во всех сферах социальной жизни. Учитывая исключительную роль уголовных мер в противостоянии государства такому явлению, как коррупция, можем констатировать, что именно уголовно-правовая политика имеет особую актуальность. В украинской уголовно-правовой теории уголовно-правовая политика определяется как основной системообразующий элемент политики государства в сфере борьбы с преступностью [3, с. 33]. При этом антикоррупционная политика отдельно не выделяет уголовно-правовые способы, механизмы, в связи с чем возникает необходимость изучения данного вопроса.

Актуальность темы. По данным исследований Индекса восприятия коррупции, проводимых Transparency

International, украинцы считают свое государство одним из самых коррумпированных в мире: в 2012 и 2013 гг. государство занимало 144 место из 176 стран, в которых проводились исследования [1]. Распространение коррупции в органах государственной власти, сращивание бизнеса и политики, организованной преступной деятельности является угрозой национальной безопасности Украины (абз. 9 ст. 7 закона Украины «Об основах национальной безопасности Украины» от 19 июня 2003 г.) [2].

В целом уголовно-правовую политику и ее различные аспекты исследовало немало ученых, таких как Н.А. Беляев, Е.В. Благов, В.И. Борисов, С.С. Босхолов, Л.Д. Гаухман, П.С. Дагель, И.Э. Звечаровский, О.А. Книженко, М.И. Ковалев, А.Н. Костенко, В.В. Сташис, Н.А. Стручков, В.Я. Таций, Д.А. Шестаков и другие. Впрочем, отдельного основательного изучения уголовно-правовой политики в сфере противодействия коррупционной преступности в их работах не проводилось.

Целью статьи является определение и характеристика значения, сути и основных положений уголовно-пра-

вовой политики по противодействию коррупционной преступности.

Изложение основного материала исследования. Стремясь выделить роль и значение уголовно-правовой политики как части государственной политики Украины в сфере противодействия коррупционной преступности, обратимся к анализу законодательной базы. Ключевым в данном вопросе является Закон Украины «Об основах государственной антикоррупционной политики в Украине (Антикоррупционная стратегия) на 2014–2017 годы» от 14 октября 2014 г., который есть стратегическим документом, где обозначены первоочередные меры по предотвращению и противодействию коррупции, которые должны создать основу для дальнейшего проведения реформы в данной сфере [1].

Уголовно-правовая политика выступает составляющей более широкого понятия – правовой политики, ввиду чего цель последней подчиняет себе цель уголовно-правовой политики. При таких условиях главная цель уголовно-правовой политики совпадает с целью государственной политики, поскольку определяется как



достижение состояния общественных отношений, при котором уровень криминогенности в государстве будет минимальным, а безопасность граждан Украины – максимальной [4, с. 403].

От понятия «цель уголовно-правовой политики» следует отличать ее задачи. В научной литературе отмечается, что задача – это проблемная ситуация с явно заданной целью, которую необходимо достичь; в более узком смысле задачей называют то, что нужно сделать. В отличие от функции, которая может осуществляться постоянно, задача может быть решена [4, с. 404].

Основоположники теории уголовной политики указывали, что говорить о политике противодействия преступности (уголовной политике в широком смысле) можно на трех уровнях: концептуальном, правоприменительном и законодательном. На сегодняшний день противодействие преступности и усиление борьбы с ней на концептуальном уровне обеспечивает Президент Украины, правоприменительный уровень борьбы с преступностью – государственные органы правоохранительной системы Украины, а законодательный – Верховная Рада Украины [5].

Отдельно акцентируем внимание на правоприменительном уровне борьбы с коррупционной преступностью, который уполномочены выполнять специально определенные государственные органы правоохранительной системы Украины. Согласно Закону Украины «О предотвращении коррупции» от 14 октября 2014 г., это органы прокуратуры, органы внутренних дел Украины, Национальное антикоррупционное бюро Украины, Национальное агентство по предупреждению коррупции [6]. В указанном перечне отсутствуют, в частности, такие органы, как Служба безопасности Украины, налоговая инспекция. Связано это именно с выполнением международных требований по конкретизации субъектов антикоррупционной политики и увеличение контроля за ее исполнением, поскольку до принятия вышеупомянутого Закона было довольно сложно разграничивать полномочия и ответственность различных правоохрани-

тельных органов, которые дублировались, переплетались, что приводило к реальной недейственности и безрезультативности их деятельности.

Ориентируясь на предложенное В.Б. Харченко понятие уголовно-правовой политики [5], можем определить уголовную политику в сфере противодействия коррупционной преступности как выработку стратегии и тактики государственной власти: основных направлений, целей и средств воздействия на коррупционную преступность путем формирования антикоррупционного (уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и др.) законодательства, практики его применения, а также реализации мероприятий, направленных на предупреждение и профилактику коррупционных преступлений и правонарушений, связанных с коррупцией.

Соответственно, предмет уголовно-правовой политики в сфере противодействия коррупционной преступности охватывает создание, теоретическое переосмысление и обоснование доктринального и программного уровней концепции уголовно-правовой борьбы с данным видом преступности.

В современных условиях уголовная политика является результатом компромисса позиций (нередко диаметрально противоположных) всех ветвей власти, политических партий, других объединений граждан, ученых по принятию определенных уголовных законов, а также подзаконных актов, направленных на борьбу с коррупцией. Рассмотрим некоторые позиции отделения уголовно-правовой политики против коррупционной преступности от других смежных понятий. В частности, А.И. Гуров выделяет «политическую коррупцию» как проявление противоречий чиновников нормам морали и закона не ради получения взятки, а больше из-за политической выгоды, родственных связей и пр. По мнению В.В. Лунеева политическая коррупция представляет собой коррупционные или связанные с коррупцией формы политической борьбы правящих или оппозиционных партий, групп, отдельных лиц за власть. С таких позиций коррупция расценивается, в первую очередь, как

политическая проблема, а не только как уголовно-правовое деяние [7].

Уровень и масштабы коррупции в стране, эффективность противодействия коррупционным процессам в значительной мере зависят от добропорядочности выборных должностных лиц, демократичности политической системы в целом и избирательного процесса в частности. Наиболее распространенными проявлениями коррупционного поведения выборных должностных лиц являются следующие:

- конфликт интересов в деятельности выборных лиц, прежде всего совмещение депутатской работы, политической деятельности с предпринимательской деятельностью и работой в органах исполнительной власти, что запрещено законом;

- подкуп выборных лиц, оказание давления на них или на бизнес, к которому имеют отношение депутаты, с целью принятия определенных решений или перехода в другую депутатскую фракцию (группу);

- незаконное лоббирование интересов отдельных лиц или бизнес-структур [1].

Уголовно-правовая политика не может охватить данные политические явления и повлиять на противодействие им. Очевидно, что решить проблему политической коррупции можно только постепенно, путем формирования нового законодательства, усиления контроля за деятельностью выборных должностных лиц и представительных органов власти со стороны соответствующих государственных органов, институтов гражданского общества, в частности средств массовой информации, повышения политической ответственности граждан за свой выбор.

Изучая нормативную и научную литературу по вопросам противодействия коррупции, приходим к выводу, что понятие «уголовно-правовая политика» в указанной сфере является составной антикоррупционной политики. Соответственно, уголовно-правовая политика в сфере противодействия коррупционной преступности имеет аналогичную структуру с разницей, которая обусловлена спецификой отрасли, а именно: стратегией противодействия корруп-



ционными преступлениям; антикоррупционным уголовным законодательством; общественным участием в профилактике и предотвращении коррупционных преступлений; антикоррупционной правоохранительной и правоприменительной деятельностью соответствующих органов власти.

Антикоррупционная деятельность структур гражданского общества на сегодняшний день не может быть составной уголовно-правовой политики в сфере противодействия коррупционной преступности, поскольку данные структуры лишены указанных полномочий.

Основываясь на определении антикоррупционной политики как мер государства и общества, направленных на устранение причин коррупции [8], можем определить и охарактеризовать такие меры уголовно-правовой политики в сфере противодействия коррупционной преступности, а именно:

1) разработка на определенный период антикоррупционной программы по противодействию коррупционной преступности, что реализовано в Законе Украины «Об основах государственной антикоррупционной политики в Украине (Антикоррупционная стратегия) на 2014–2017 годы» от 14 октября 2014 г., в частности по криминализации коррупции;

2) разработка планов мероприятий, которые конкретизируют антикоррупционную программу. На сегодняшний день действующей остается Национальная антикоррупционная стратегия на 2011–2015 годы, утвержденная Указом Президента Украины от 21 октября 2011 г., хотя вышеупомянутый Закон (Антикоррупционная стратегия на 2014–2017 годы) прямо предусматривает, что данный Указ так и не стал эффективным инструментом антикоррупционной политики;

3) контроль за реализацией антикоррупционной программы. Кабинет Министров Украины с целью осуществления мероприятий, предусмотренных Антикоррупционной стратегией на 2014–2017 годы, уполномоченный утверждать государственную программу, которая подлежит ежегодному пересмотру с учетом ре-

зультатов реализации определенных мероприятий, выводов и рекомендаций парламентских слушаний по национальному отчету о состоянии дел с коррупцией;

4) деятельность особого органа по противодействию коррупции. Специально уполномоченными субъектами в сфере противодействия коррупции на основании Закона Украины «О предотвращении коррупции» от 14 октября 2014 г. являются органы прокуратуры, органы внутренних дел Украины, Национальное антикоррупционное бюро Украины, Национальное агентство по предупреждению коррупции. Из перечисленных органов особым органом по реализации уголовно-правовой политики противодействия коррупционной преступности выступает именно Национальное антикоррупционное бюро Украины. Указанное Бюро представляет собой государственный правоохранительный орган, на который возлагается предупреждение, выявление, пресечение, расследование и раскрытие коррупционных правонарушений, отнесенных к его подследственности, а также предупреждение совершения новых [9];

5) деятельность правоохранительных органов по борьбе с коррупцией (органы прокуратуры, органы внутренних дел Украины);

6) судебная практика в части применения ответственности за коррупционные деяния.

Другие составляющие антикоррупционной политики, такие как деятельность контролирующих органов, мониторинг состояния коррупции, антикоррупционное образование и воспитание, к уголовно-правовой политике в указанной сфере не относятся.

Итак, первоочередной мерой является разработка на определенный период антикоррупционной программы. Для этого следует расставить приоритеты и определить последовательность шагов, то есть необходимо выбрать стратегию противодействия коррупции. Поэтому даже соответствующий Закон имеет двойное название – «Об основах государственной антикоррупционной политики в Украине (Антикоррупционная стратегия) на 2014–2017 годы».

Учитывая понимание антикоррупционных стратегий как последовательности шагов по противодействию коррупции в рамках выбранных направлений и установленных приоритетов, можем выделить следующие виды стратегий [8]:

1) стратегии, направленные на устранение причин коррупции и коррупционных практик;

2) стратегии, направленные против коррупционеров;

3) смешанные стратегии, где присутствуют элементы обоих видов.

В рамках данного подхода детализируем составные части антикоррупционных стратегий [8]:

– общественное осознание опасности коррупции и ее последствий (осознание);

– предупреждение и предотвращение коррупции (хорошее управление);

– верховенство закона и защита прав граждан (прекращение).

Анализируя законодательно определенную антикоррупционную стратегию на 2014–2017 гг., можем определить ее принадлежность именно к первому виду – стратегии, направленные на устранение причин коррупции и коррупционных практик. Соответственно, такая видовая принадлежность негативно отражается на уголовно-правовой политике как части государственной политики Украины в сфере противодействия коррупционной преступности, поскольку стратегии, направленные против коррупционеров, имеют более четко обозначенную криминальную направленность, ключевым для них является именно назначение наказания виновным лицам.

Выводы. Итак, главная цель уголовно-правовой политики совпадает с целью государственной политики, поскольку определяется как достижение такого состояния общественных отношений, при котором уровень криминогенности в государстве будет минимальным, а безопасность граждан Украины – максимальной. При этом именно уголовно-правовая политика в сфере противодействия коррупционной преступности создает фундамент такой безопасности. В статье рассмотрен указанный вид политики на трех уровнях: концеп-



туальном, правоприменительном и законодательном. На сегодняшний день противодействие коррупционной преступности на концептуальном уровне обеспечивает Президент Украины, на правоприменительном уровне – определенные государственные органы правоохранительной системы Украины (органы прокуратуры, органы внутренних дел Украины, Национальное антикоррупционное бюро Украины), на законодательном – Верховная Рада Украины. Отдельно следует отметить, что к специально уполномоченным субъектам в сфере противодействия коррупции принадлежит также Национальное агентство по предупреждению коррупции, однако оно не относится к правоохранительным органам.

Основываясь на результатах проведенного исследования, приходим к выводам, что под уголовной политикой в сфере противодействия коррупционной преступности следует понимать выработку стратегии и тактики государственной власти: основных направлений, целей и средств воздействия на коррупционную преступность путем формирования антикоррупционного (уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и др.) законодательства, практики его применения, а также реализации мероприятий, направленных на предупреждение и профилактику коррупционных преступлений и правонарушений, связанных с коррупцией.

Поскольку первоочередной мерой для уголовно-правовой политики в сфере противодействия коррупционной преступности является именно определение стратегии, особое внимание уделялось рассмотрению классификаций данных стратегий. Такой подход позволил определить, что предусмотренную в Законе Украины «Об основах государственной антикоррупционной политики в Украине (Антикоррупционная стратегия) на 2014–2017 годы» от 14 октября 2014 г. стратегию следует относить к направленным на устранение причин коррупции и коррупционных практик. Соответственно, такая видовая принадлежность негативно отражается на уголовно-правовой политике как части государственной политики

Украины в сфере противодействия коррупционной преступности, поскольку стратегии, направленные против коррупционеров, имеют более четкую криминальную направленность, где ключевым является назначение уголовного наказания виновным лицам.

Список использованной литературы:

1. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14 жов. 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

2. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

3. Борисов В.І. Засади сучасної кримінально-правової політики України / В.І. Борисов, П.Л. Фріс // Питання боротьби зі злочинністю : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2014. – Вип. 27. – С. 30–38.

4. Лашук Є. До питання про мету і завдання кримінально-правової політики України / Є. Лашук // Протидія злочинності : теорія та практика : матеріали V Міжвуз. наук-практ. конф. студ., курсант, асп. та мол. учених, Київ, 18 жовтня 2013 р. – К. : Нац. акад. прокуратури Укр., 2013. – С. 403–406.

5. Харченко В. Реалізація принципів кримінальної політики / В. Харченко // Віче. – 2009. – № 6. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1383/>.

6. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жов. 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

7. Мачаладзе Л.З. Проблемы формирования антикоррупционной политики в современной России : автореф. дисс. ... канд. полит. наук / Л.З. Мачаладзе. – М., 2007. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.disscat.com/content/problems-formirovaniya-antikorrupsionnoi-politiki-v-sovremennoi-rossii#ixzz3QJFeZrgu>.

8. Горный М.Б. Стратегии противодействия коррупции: роль институтов гражданского общества (вместо ве-

дения) / М.Б. Горный [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.hse.ru/data/2015/03/11/1106911686/%D0%93%D0%BE%D1%80%D0%BD>.

9. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жов. 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/conv/>.