



NONFICTION

УДК 343.97



Юрій Володимирович ОРЛОВ,
доктор юридичних наук, професор
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)



Лейла Валєддинівна ДУНДИЧ,
кандидат юридичних наук, доцент
(Херсонський факультет Одеського державного
університету внутрішніх справ)

ПОЛІТИКО-КРИМІНОЛОГІЧНА МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Постановка проблеми. Започаткований у 2014 р. вектор реформування національного сектору безпеки, поруч із суперечливістю, часто непослідовністю в питаннях синхронізації внутрішньої та зовнішньої політик, їх правового оформлення, вирізняється все ж очевидною прогресивністю замислу за неочевидних умов його реалізації. Він (замисел) виходить з орієнтації на євроатлантичні організаційно-управлінські, технологічні стандарти та ліберально-гуманістичні засновки публічного адміністрування, смислоутворення. В цьому ж ключі, хоча й фрагментарно, у позастратегічному форматі розгортається і реформістський рух в системі протидії злочинності; в ньому фіксується виразне прагнення до налагодження партнерських відносин між правоохоронними органами й населенням, підвищення довіри других до перших, а також намагання знизити присутність олігархату у компонентах політичних системи, режиму.

Водночас не складе великих труднощів виявити і те, що до кардинальних змін у найглибших пластах детермінаційного комплексу злочинності в Україні вказаний реформістський рух не призводить. Ба більше: все помітнішою стає дисфункція правоохоронних органів, суду, не приховано високою є латентність кримінальних правопорушень, що яскраво проявилось у статистичній картині злочинності протягом останніх трьох років, а надто у 2020 р. Запуск нової антикримінальної «апаратури» (Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України і т. д.) не послабив ступінь криміналізації суспільства, не вплинув і на сферу політичних відносин, *не сприяв послабленню олігархічно-кримінального фактору*, що при зміні конфігурації зберігає свою системну

дію. Симптоматичною в цьому контексті є і оцінка ситуації, надана Європейською експертною комісією аудиторів (*European Court of Auditors*), відповідно до якої Українська держава визначена як захоплена олігархатом, а проведені реформи як неефективні¹. Відтак і сподіватися на успіхи у справі комплексної, стратегічної протидії злочинності надміру не варто; кримінологічна законотворчість виявляється непослідовною, прогальною, в значній мірі популістською, маніфестуючою. Нагальною є потреба у зниженні олігархічного тиску на політику загалом й законотворчий процес, зокрема, вивільнення його з лежат корпоративного цілепокладання, принаймні з ключових для протидії злочинності позицій системного, стратегічного значення.

Метою цієї статті є формування політико-кримінологічної моделі державно-приватного партнерства, що репрезентує стратегічний підхід до формування та розкриття кримінально-превентивного взаємодії публічної адміністрації та бізнесу.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж дійти до викладу позначених у меті параметрів кримінологічної моделі, тобто *важливого*, варто виловитись щодо піднятої хвилі суспільно-політичного збурення у зв'язку з так званім законом про деолігархізацією, себто щодо *актуального* і по сутні не важливого саме щодо зниження значущості «глибинної держави» (концепція *deep state*).

По-перше, може здатися, що немає жодних сумнівів у абсолютно деструктивному характері впливу олігархату на державу, муніципалітети. В значній мірі так воно і є; категорія «захоплена держава» якнайкраще відображає сутність такого впливу, який результує викривлення, гіперсимуляцію змісту та спрямованості функціонування державного апарату. Звідси напрошується висновок про необхідність «війни» з олігархатом. Саме в такому контексті можливо сприймати і появу у політико-правовому полі проекту Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» № 5599 від 02.06.2021 р.², який, на перший погляд може розглядатися як скільки-небудь ефективний інструмент такої боротьби чи-то пак «війни». Але це лише на перший і вельми поверхневий погляд, що виводиться з лінійної, в значній мірі примітивної логіки розуміння законотворчого процесу і функціонування системи протидії злочинності загалом. Звернення ж до принципів і підходів нелінійного мислення, що представлені методологічним інструментарієм теорії ігор, хаосу, синергетики й інших постмодерних гносеологічних відгалужень відкриває

¹ «Oligarchs and vested interests are the root cause of this corruption. *Grand corruption and state capture* hinder competition and growth, and harm the democratic process» - Reducing grand corruption in Ukraine : several EU initiatives, but still insufficient results / Special report of European Court of Auditors. 2021. September 23. P. 4. URL : <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=59383> (дата звернення 24.09.2021).

² Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів) : проект Закону України № 5599 від 02.06.2021 р. URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72105 (дата звернення: 24.09.2021).

додаткові, невидимі виміри і сценарії розвитку подій, їх детермінацію.

Вочевидь має рацію професор О. М. Литвинов, наголошуючи, що одним із проявів «нелінійності» визнається і «фрактальність», або здатність будь-якої структури (комбінації, зразка) до самоуподоблення шляхом численних повторень на різних рівнях (у різних площинах)¹. Відповідно до теорії хаосу (нехай і відносно) структура і стабільність перебувають усередині самої видимої безладності й нелінійних процесів. Розуміння цього є важливим з погляду зміни характеру концептуальності стратегій мислення, яке багато в чому ще перебуває під тиском класичних механістичних уявлень про світ (жорсткий детермінізм, лінійні причинно-наслідкові ряди тощо)². І хоча метою цієї роботи не є пред'явлення деякої інновації методологічного характеру, спроектованої на площину дослідження проблем політичної кримінології, звернення до цих методологічних зауваг вважаємо доцільним й таким, що дозволить спростити читачеві розуміння деяких суджень, висновків, зроблених авторами. А до таких суджень, зокрема, належить й таке: *олігархат, окрім безумовно деструктивної своєї властивості щодо державотворчого процесу має і конструктивний вимір, що виявляється у зацікавленості великого капіталу у збереження державного суверенітету й незалежності України на всій її території*. Ця теза, певна річ, виходить не з примату ідей патріотизму чи будь-який інших екзистенцій, і з теорії раціональної дії та діяльнісно-економічної домінанти будь-якого бізнесу, його заточеності на максимізацію прибутку. Порушення ж заданого державно-правового формату діяльності через анексію, окупацію, інші прояви злочинів агресії проти України ускладнюють можливості реалізації означеної цільової установки. При тому варто бути свідомим тієї контрверсійної обставини, що регіоналізація інтересів та діяльнісної присутності олігархату є як фактором зміцнення мережевої компоненти в підсистемах соціальної самоорганізації на відсічі збройній агресії (наприклад, так звані добровольчі батальйони та волонтерство), так і чинником кримінального сепаратизму.

І з цими обставинами не можна не рахуватися, адже грубий, імперативний, з позиції сили вплив на олігархат здатен як підірвати регіональний потенціал утримання державного суверенітету (функціонал держави поки що не зіставний з можливостями стратегічного противника – Російської Федерації), так і спровокувати суспільно-політичні вибухи, кримінальний радикалізм, екстремізм, сепаратизм як асиметричні реакції, спрямовані на утримання бізнесових позицій. У зв'язку з цим тактика зниження впливовості олігархату на державний апарат і суспільне життя має виходити не зі стратегії «війни», а зі стратегії компромісу у концепції державно-приватного партнерства в межах більш масштабної парадигми керованого хаосу, створюваного для діяльності великих фінансово-промислових груп у політичній сфері.

По-друге, виходячи з викладеного розуміння доцільного формату взаємодії публічної адміністрації та великого бізнесу в Україні, згаданий

¹ Литвинов О. М., Орлов Ю. В. Кримінологія «свого» часу: наукові розвідки. Харків : Право, 2021. С. 90.

² Там само. С. 92

законопроект «про деолігархізацію» видається надлишковим, таким, що ґрунтується на парадигмі силового, (прямо)лінійного обмеження впливу олігархату, а тому таким, що має не вельми високі шанси стати кримінологічно ефективним (принаймні в межах поточних параметрів кримінологічної політики держави і наявної кримінологічної обстановки). Разом з тим, вказаний законопроект можливо оцінити й у інших, менш явних варіантах цілепокладання.

Перший альтернативний варіант – дуже песимістичний – пов’язується з імовірно розгорнутою фазою перерозподілу сфер впливу та об’єктів великої промисловості через схему реприватизацію; в цьому сценарії президентський законопроект постає ініціативою одного олігархічного центру, який реалізує багатокрокову обструктивну комбінацію щодо інших центрів подібної властивості. Основний важіль впливу – юридична (*de lege ferenda*) заборона для олігархів на участь у приватизації об’єктів державної власності. Так, зокрема, п. 2 ч. 1 ст. 7 проекту Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов’язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» прямо забороняє олігархам (особам, які перебуватимуть у відповідному Реєстрі) бути покупцем (бенефіціаром покупця) у процесі приватизації об’єктів великої приватизації¹. Чи є випадковістю в ситуації намагань *поспішного* прийняття цього закону, незважаючи на відсутність висновків Венеціанської комісії (станом на 24.09.2021 р.), факт повернення у власність держави за рішенням Господарського суду Запорізької області ТОВ «Запорізький титано-магнієвий комбінат», який у 2013 році приватизувала компанія «Толексіс Трейдинг Лімітед» з групи компаній DF Group Дмитра Фірташа², – питання риторичне. Лише з пливом часу та виявленням відповідних кримінологічних маркерів стане зрозумілим, чи є аналізований законопроект елементом сценарію, названого нами дуже песимістичним.

Другий альтернативний варіант – помірно песимістичний, який не являє політико-правовому полю України жодної дійсної інновації через абсолютно симулятивний характер, виключно сигнальне значення, спрямоване на формування у зарубіжних партнерів-донорів враження активізації боротьби проти великої корупції або *grand corruption* – у термінології та контексті спеціального звіту Європейською експертною комісією аудиторів (European Court of Auditors). Тобто мета законотворчої ініціативи – створення додаткових формальних умов для отримання міжнародної фінансової кредитної допомоги.

¹ Про запобігання загрозам національній безпеці, пов’язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів) : проект Закону України № 5599 від 02.06.2021 р. URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72105 (дата звернення: 24.09.2021).

² Запорізький титано-магнієвий комбінат повернули у власність держави / Укрінформ. 2021. 4 серпня. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3292437-derzhavi-povernuli-zaporizkij-titanomagnievij-kombinat-akij-privatizuvav-firtas.html>; Суд повернув державі Запорізький титано-магнієвий комбінат / Mind. 2021. 4 серпня. URL : <https://mind.ua/news/20229544-sud-povernuv-derzhavi-zaporizkij-titano-magnievij-kombinat> та ін.

Неважко помітити, що жоден із описаних сценаріїв (1 – небезпечна боротьба влади проти олігархату; 2 – внутрішньо-олігархічний конфлікт; 3 – симуляція інституціональних реформ) не задовольняє вимогам забезпечення кримінологічної безпеки, захисту національних інтересів в контексті актуалізованих та перманентно гострих загроз державному суверенітету, територіальній цілісності України. Саме же законопроект «про деолігархізацію» у зв'язку з цим набуває соціально ризикованого або, у кращому випадку, даремного характеру.

Тепер, розставивши необхідні смислові акценти та дещо, сподіваємось, розсіявши марево політиканського резонансу, пропонуємо звернути уваги на можливість стратегічного партнерства держави з великими фінансово-промисловими групами задля досягнення кримінологічно значущих цілей. Доречно, на нашу думку, поставити питання про вироблення алгоритму налагодження та підтримання діалогу між публічними адміністраторами протидії злочинності (МВС, Генпрокуратурою, СБУ, в окремих випадках – Радою національної безпеки і оборони України) та політично активними й впливовими суб'єктами господарювання на взаємовигідних, законних засадах. В цьому контексті виняткової важливості набуває функціональна стійкість ключових спеціалізованих суб'єктів, модераторів системи протидії злочинності по відношенню до змінних політичних факторів, як то передбачено законами України «Про Національну поліцію», «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України» та ін. А тому знову і знову доводиться говорити про деполітизацію судової й правоохоронної систем як одну з базових умов успішної протидії політичній злочинності.

Загалом у сучасній економічній, політологічній, правовій і державно-управлінській літературі представлений достатньо широкий спектр наукових публікацій, що охоплює різні аспекти взаємодії влади і бізнесу з урахуванням ролі першої в адмініструванні здебільшого соціально-економічними системами і процесами. Специфіка взаємозв'язаного і взаємозалежного розвитку державних і приватних інститутів в контексті сучасних вимог державного управління, взаємодія влади та бізнесу в процесі формування стратегії та програми соціально-економічного розвитку регіонів, формування соціально-економічної політики на регіональному рівні, соціальне партнерство і соціальна відповідальність бізнесу на регіональному рівні, розкрита в дослідженнях Ю. С. Вдовенка, Н. Г. Діденка, І. В. Дунаєвої, С. Б. Жданенка, Г. В. Задорожнього, О. В. Ковриги, В. В. Смолівика, Л. О. Соколік, В. М. Якимця та ін.¹ Разом з тим, кримінологічний аспект взаємодії влади й бізнесу лишається малодослідженим; не вивченими й досі є економіко-правові механізми партнерства кримінально-превентивного спрямування. При цьому з певною однозначністю можна стверджувати одне: взаємодія держави та бізнесу, не зважаючи на віддалені соціальні, кримінологічні цілі, змістовно може базуватись виключно на економічних інтересах приватного сектору. Останні, таким чином, стають найближчою метою взаємодії та, водночас, інструментом впливу на бізнес з боку держави.

¹ Соколік Л. О. Взаємодія влади та бізнесу в умовах ринкової економіки : теоретичний аспект. Публічне управління : теорія та практика. 2014. Вип. 1 (25). С. 150.

Відтак, є сенс внести певну ясність саме до питання про сутність державно-приватного (або приватно-державного як синоніми) партнерства в площині економічних відносин, його типи та можливості використання відповідних моделей для вирішення політико-кримінологічних задач.

В організації взаємодії об'єктів різної природи – бізнесу та держави – ключову роль відіграє телеологічна єдність, здатність до функціональної конвергенції, а в окремих випадках – й інтеграції. Такою функціональною площадкою для зближення бізнесу й держави вважаємо зону соціальної відповідальності та дії принципу *due diligence*.

В цьому аспекті слухними видаються зауваженням А. Л. Бержанір, яка зазначає, що благополуччя всередині країни, конкурентоспроможність держави стали прямо залежати від масштабу корпоративної соціальної відповідальності, систему якої належить створити на базі взаємодії бізнесу і влади та апробувати на практиці¹. Різні рівні соціальної відповідальності є комбінацією вимог і очікувань до бізнесу з боку суспільства і держави, вигідності/невигідності соціальної активності для підприємця і його бізнесу. Базовий рівень – обов'язкова складова соціальної відповідальності – припускає виконання наступних зобов'язань: своєчасна оплата податків, виплата заробітної плати за можливістю – надання нових робочих місць (розширення робочого штату). Другий рівень соціальної відповідальності бізнесу припускає забезпечення працівників адекватними умовами не тільки роботи, але і життя. Третій, вищий рівень соціальної відповідальності, припускає добродійну діяльність і не мають своєю метою одержання економічних вигід. У цілому всі рівні співпадають в одному: соціальна відповідальність – це відповідальність організації перед усіма людьми і організаціями, з якими вона зустрічається в процесі діяльності, і перед суспільством у цілому².

Окремо варто акцентувати на тому, що невід'ємним компонентом соціальної відповідальності є відповідальність за стан кримінологічної безпеки. Більше того: сфера кримінологічних інтересів, тобто цілей та задач щодо протидії злочинності, запобігання злочинам, на сучасному етапі суспільного розвитку набуває до певної міри домінуючого значення, зав'язує на собі можливості успішної реалізації реформ в економічній, політичній, культурній сфері, що й спонукало нас до формування концепції політичного антикриміналізму як стратегії та, водночас, ідеології-руху щодо системного зниження ступеню криміналізації українського суспільства.

Безумовно, слід визнати ту обставину, що загалом проблеми соціальної відповідальності в межах публічно-приватного партнерства в нашій країні стоять досить гостро; вельми інертним в цьому контексті виявляється як бізнес-середовище, так і публічна адміністрація. Невипадково О. Й. Пасхавер звертає увагу на те, що в Україні лише деякі великі фінансово-промислові групи починають усвідомлювати свою нову роль в суспільстві. Їх взаємодія з суспільством обмежується епізодичними

¹ Бержанір А. Л. Становлення взаємодії влади, бізнесу та суспільства в ринкових умовах. *Сталий розвиток економіки*. 2013. № 3 (20). С. 18.

² Юр'єва І. А. Основні підходи до соціальної відповідальності. *Вісник НТУ «ХПИ»*. 2014. № 64 (1106). С. 114–115.

доброчинними акціями для населення й участю в політичних партіях. Виняток тут становлять лише Компанія «System Capital Management» і Корпорація «Інтерпайп». Починаючи з 2005 року, вони наполегливо й послідовно реалізують заходи, розраховані на стратегічні результати, на майбутній розвиток країни¹. Через це, власне, очікувати швидкого кримінологічно значущого ефекту від запровадження новітніх технологій такого партнерства очікувати не варто. Та й не набула ще свого теоретичного завершення і концептуальна схема механізму такого партнерства, яка б задовольняла вимоги законності, бізнес-інтересів та, водночас, була в достатній мірі адаптивною у швидкозмінній ринковій та політичній кон'юктурі.

Однозначно можна стверджувати лише те, що для реалізації концепції соціальної відповідальності державі необхідно погоджувати з бізнес-структурами питання прийняття важливих рішень і прагнути до досягнення спільної позиції у сфері соціальної політики та економічних стратегій². Тому, не претендуючи, звісно, на повномасштабність дослідження означеної проблематики, вважаємо за можливе запропонувати в цій роботі найбільш узагальнені контури механізму такого партнерства, діалогу між державою в особі керівних суб'єктів протидії злочинності та фінансово-промисловими групами на предмет їх залучення до реалізації окремих компонентів програм антикримінальної діяльності. Його стрижнем, на нашу думку, є ідея соціальної зорієнтованості системи координат політико-кримінологічної взаємодії. Це означає реальне втілення у життя однієї з правових засад підприємницької діяльності – її націленості на створення суспільних благ, зокрема, у сфері забезпечення криміногенно безпечного соціального середовища.

Ключовим питанням тут постають підстави (цільові та правові), на яких відбуватиметься посилення вказаної ролі великого бізнесу, мотивації останнього. Вочевидь, ці підстави не можуть мати репресивний, примусовий характер. Тобто вони не повинні ґрунтуватись, ані на компрометуючих началах (в іншому разі підриваються основи законності, правового принципу рівності та справедливості), ані на диктаті, владі сильного. В той же час, держава не може цілком комерціалізувати свої відносини з фінансово-промисловими групами, адже це призведе до монополізації ринків, матиме істотні негативні наслідки для розвитку конкуренції та й, зрештою, означатиме публічну капітуляцію влади державної перед владою приватного капіталу, що не припустимо з етичних (та й будь-яких інших) міркувань. Тому, гадаємо, *вказані підстави повинні розглядатися передусім в економіко-правовій площині: передбачати економічні цілі бізнесу, досягнення яких у композиції з державно позначеними цілями у сфері кримінальної превенції, повинно здійснюватись у суворо визначених*

¹ Пасхавер О. Й. Великий український капітал : взаємовідносини з владою і суспільством / О. Й. Пасхавер, Л. Т. Верховодова, К. М. Агєєва ; Центр економічного розвитку. К. : Дух і літера, 2007. 130 с.; Бержанір А. Л. Становлення взаємодії влади, бізнесу та суспільства в ринкових умовах. *Сталий розвиток економіки*. 2013. № 3 (20). С. 19.

² Бержанір А. Л. Становлення взаємодії влади, бізнесу та суспільства в ринкових умовах. *Сталий розвиток економіки*. 2013. № 3 (20). С. 19.

законних межах, формах, підкріплюватись системою юридичних гарантій.

З цього випливає, що у найбільш загальних контурах приватно-публічна взаємодія має задовольняти таким умовам: а) забезпечувати інтереси фінансово-промислових груп у максимізації прибутку; б) забезпечувати інтереси громад у активізації участі цих груп у суспільних справах щодо зниження рівня кримінальної загрози; в) відповідати принципам державного суверенітету, законності, забезпечення чесної конкуренції, політичного плюралізму й кримінологічної доцільності. При чому така диференціація є вельми умовною. Зокрема, перший та другий пункт є суть єдине ціле у загальносоціальному масштабі та на віддалену перспективу. Це означає, що не лише короткострокові, моментні ринково-кон'юнктурні обставини здатні сприяти максимізації того самого прибутку, а й віддалені, далекоглядні стратегії розвитку підприємства, зорієнтовані на мінімізацію суспільних протиріч, що прямо не впливають з його діяльності, також матимуть очевидні віддалені позитивні бізнес-ефекти через оздоровлення соціальної бази реалізації економічних інтересів.

Отже, маємо щонайменше три рівні механізму подолання опору фінансово-промислових груп у реалізації політико-кримінологічних задач через їх залучення до цього самого процесу й забезпечення сприяння з їх боку прийняття важливих політичних рішень. Перший – *мікрорівень* – виявляється у підвищенні економічної привабливості на короткостроковий чи середньостроковий період взаємодії бізнесу (великих, у розумінні політичної впливовості, фінансово-промислових груп) та держави, в тому числі в площині кримінологічної практики. Йдеться про безпосередньо візуалізовані та індивідуалізовані комерційні вигоди для окремих великих підприємств. Другий рівень – *мезорівень* – передбачає розробку та планомірну реалізацію механізмів довгострокової трансформації логіки господарювання у бік зростання усвідомлення бізнесом необхідності функціональної інтеграції до загальносоціального розвитку, інтенсифікації його соціальної відповідальності (зокрема, й у площині політичних відносин), в тому числі й за стан кримінологічної безпеки, як умови оптимізації простору, середовища розгортання економічної діяльності. Для цього рівня властивою є регіональна чи галузева локація цілей, засобів, форм та кримінологічних ефектів взаємодії.

На третьому рівні – *макрорівні* – мають розгоратися довгострокові загальнодержавні, галузево наскрізні програми інтенсифікації взаємодії бізнесу та держави у контексті поживавлення участі першого у справах загальносоціальної превенції, у вирішення політичних чи політико зумовлених суспільних протиріч. Цей рівень досліджуваного механізму доцільно розглядати як умовно функціонально автономну структуру в механізмі загальносоціальної протидії злочинності. З одного боку він органічно вбудований до складових кримінологічної політики держави, а з іншого – виявляє власні специфічні риси з огляду на цілі, задачі взаємодії, особливості правового статусу та цільових засад діяльності відповідних осіб і як політичних акторів, і як суб'єктів протидії політичній злочинності.

З огляду на філософію владарювання, що останнім часом більш виразно викристалізовується в проявах та векторах публічного

адміністрування та неодмінно й безальтернативно пов'язується з лібералізмом у тому чи іншому його різновиді (класичному, соціальному, «третьому ліберальному шляху» тощо), реалізацію політико-кримінологічних стратегій на кожному з цих рівнів доцільно пов'язувати передусім з економічними моделями взаємодії влади та бізнесу. Та й, власне, сама логіка втручання з боку суб'єктів протидії злочинності у економіко-політичний симбіоз вимагає онтологічного та пракесологічного руху не від політики до економіки, а навпаки, що зумовлено, як зазначалося вище, до певної міри похідним становищем сучасної політики (принаймні, у визначальних її рисах) від діяльності найбільших економічних акторів. А тому переміщення останніх зі стану супротивників до стану союзників, хоча б і ситуативних, тимчасових (на макрорівні), у справах загальнодержавного кримінально-превентивного значення видається єдино можливим за демократичного політичного режиму варіантом протидії політико-обструктивній діяльності фінансово-промислових груп.

Перелік існуючих основних моделей вказаної взаємодії, що загалом визнається й підтримується доктриною, такий (А. А. Звягінцев): а) «добровільно-примусова благодійність» або модель патронажу, яка відповідає ситуації диктату влади; б) модель «торгу» (партійна благодійність), за якої ані влада, ані бізнес не можуть диктувати свої умови, взаємодія зводиться до прагнення максимізувати прибуток без врахування соціальних наслідків; в) «місто-комбінат» або модель «приватизації влади», для якої характерним є диктат бізнесу; г) «соціальне партнерство». Найбільш оптимальною для українських реалій та з огляду на кримінально-превентивний підтекст взаємодії між державою та бізнесом, вважаємо модель соціального партнерства.

В науковій літературі справедливо зазначається, що партнерство як взаємодія передбачає єдині або узгоджені цілі, за якими приховуються інтереси. Базові інтереси державної влади – це безпека, територіальна цілісність, суверенітет, економічний, воєнний та політичний потенціал країни; сталість її розвитку, в тому числі і в довготривалій перспективі; гуманітарна складова або та частина соціальної відповідальності, яку держава бере на себе. Все це – витратні напрями діяльності. Другий партнер – бізнес. Його невід'ємні, первинні базові інтереси можна визначити одним словом – прибуток, його вилучення – єдина основоположна мета будь-якого бізнесу. В економіці, з одного боку – «витратні» інтереси (відповідальності), з другого – «доходні» інтереси та мотивації¹.

В даній моделі учасники взаємодії усвідомлюють, що поодинці ані органи влади, ані підприємницькі структури не можуть забезпечити ефективний розвиток регіону, країни. Взаємодія владних та підприємницьких структур будується на принципі: «Вигідно кожному – вигідно всім»². Саме ця модель наразі переважає у практиці відносин держави і бізнесу в переважній більшості розвинених країн світу. Її змістом є стратегія «переможець – переможець», яка, на відміну від поширених

¹ Соколік Л. О. Взаємодія влади та бізнесу в умовах ринкової економіки : теоретичний аспект. *Публічне управління : теорія та практика*. 2014. Вип. 1 (25). С. 153.

² Там само. С. 152.

раніше стратегій «переможець – переможений», заснована на пошуку точок перетину економічних інтересів різних господарюючих суб'єктів. Значні позитивні результати застосування цієї стратегії дозволяють рекомендувати закладений в її основу підхід до цілепокладання як базовий при формуванні механізму взаємодії держави і бізнесу, в тому числі й у кримінологічно значущому руслі. То, які конфігурації такого балансу можуть бути в ситуації необхідності реалізувати кримінологічні інтереси держави політичними засобами опосередковано через налагодження та підтримання партнерських відносин з фінансово-промисловими групами?

Відповідь на це питання лежить в площині моделювання зон потенціалів та ризиків у державно-приватному партнерстві з одного боку та цілей і засобів – з іншого. Синтез змістовних компонентів означених аспектів взаємодії дозволяє стверджувати, що баланс публічних інтересів та інтересів фінансово-промислових груп *в контексті досліджуваної нами проблематики* може реалізуватися у *партнерській політико-кримінологічній моделі державно-приватного партнерства на засадах стимулювання соціальної відповідальності великого бізнесу через його вплив на формування політичної волі відповідних політичних акторів щодо прийняття нормативно-правових актів з питань протидії злочинності, а також їх належної реалізації*. Важливо наголосити на тому, що основною тактичною метою впливу держави на бізнес в означеній моделі є конвенційне забезпечення більшості у виборних органах влади (і перш за все – у Верховній Раді України) при прийнятті відповідних нормативно-правових актів кримінально-превентивного значення. Хоча, безумовно, такою метою не обмежується державно-публічне партнерство в інших сферах (економічній, охорони довкілля тощо). Та й у сфері протидії злочинності загалом і політичній злочинності, зокрема, вказане партнерство може і повинно відбуватися задля досягнення більш широкої мережі цілей:

а) на регіональному, місцевому рівнях – у справі сприяння територіальним підрозділам спеціалізованих суб'єктів протидії злочинності в реалізації кримінально-превентивних програм як складових макрорівня механізму подолання опору фінансово-промислових груп у реалізації політико-кримінологічних задач. До таких цілей можливо віднести: забезпечення політичної волі на прийнятті відповідних кримінологічно значущих рішень в органах місцевого самоврядування; сприяння у практичній реалізації цих рішень, в тому числі й через участь у діяльності інституцій громадського контролю за функціонуванням публічної адміністрації тощо. Їх перелік не є вичерпним, залежить від тактичних задач місцевого рівня щодо зниження кримінальної активності у сфері політичних відносин і суміжних з нею сферах;

б) на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівнях – реалізація довгострокових планів поступового залучення суб'єктів господарювання (передусім, великих фінансово-промислових груп) до орбіти постійних кримінологічних практик загальносоціального політичного значення, тобто як складових мезорівня та макрорівня механізму подолання опору фінансово-промислових груп у реалізації політико-кримінологічних задач. Деталізація цієї стратегічної мети

відбувається через комплекс тактичних цілей, що мають формуватися у єдності економічної, правової, безпекової та кримінологічної політик держави, а також з урахуванням векторів адміністративної реформи, державного будівництва в цілому.

Досягнення вказаних цілей має здійснюватися поступово, а сам механізм розгортання державно-приватного партнерства означеного спрямування повинен ґрунтуватися на засадах системності та, разом з тим, наступальності, черговості – від мікрорівня до функціонально вищих. Кожному з них слід приділити окрему увагу в окремих монографічних дослідницьких проектах. Тому, не претендуючи на ґносеологічну всеосяжність за вказаними напрямками наукового пошуку, дещо звужимо його зону лише до мікрорівня, що з одного боку пояснюється базовим характером останнього, а з іншого – предметними межами цієї дисертації.

Звертаючись до характеристики способів стимулювання соціальної відповідальності великого бізнесу через його вплив на формування політичної волі відповідних політичних акторів щодо прийняття нормативно-правових актів з питань протидії злочинності, а також їх належної реалізації, зауважимо, що вони (способи) повинні відповідати базовим умовам партнерської моделі взаємин, забезпечувати досягнення вигід як для фінансово-промислових груп, так і для держави. З огляду на це, можливо виділити принаймні два таких способи: 1) **угода про політико-економічну співпрацю** (в тому числі у правових формах державно-приватного партнерства); 2) **переконання** у соціальній важливості, суспільній затребуваності участі бізнесу (олігархату) у публічних справах засобами впливу на політичних акторів в системі органів представницької демократії.

Двостороння угода про політико-економічну співпрацю, маючи в своїй основі віддалену кримінально-превентивну мету, характеризується доволі складним процесом укладання. Йдеться, перш за все, про проблему формалізації переговорного процесу та його результату. Якщо зводити їх до офіційної, юридично визначеної діяльності, то це автоматично тягнутиме за собою визнання несамостійності відповідних політичних сил, що потенційно може мати негативні наслідки для їх іміджу, рейтингу. Крім того, вочевидь постане питання про правові основи взаємодії політичних партій та утримувачів великого капіталу, що в контексті новоприйнятого Закону України «Про фінансування політичних партій» може зумовити викриття відповідних правопорушень. Ці обставини здатні створити істотні перепони на шляху до правового оформлення підстав, умов та порядку укладання аналізованої угоди. З іншого боку, переведення переговорного процесу щодо укладання такої угоди у неформальну площину криє в собі такі ризики, як посилення незаконного тиску на бізнес (зокрема, через шантаж), відсутність жодних гарантій як для однієї, так і для іншої сторони, корупціоналізації цієї сфери відносин, нарощування з боку недержавних засобів масової інформації критики, в тому числі й необґрунтованої, органів державної влади, їх дискредитації тощо.

Вихід із ситуації вбачається нами у запровадженні правового механізму укладання угод про політико-економічну співпрацю з

урачуванням права на нерозголошення інформації про характер та види зв'язків відповідних суб'єктів господарювання, окремих фізичних осіб з політичними партіями. Вказаний механізм хоча і в обмеженому вигляді, але все ж в цілому забезпечить певні гарантії для обох сторін угоди, а також легальні форми її укладання та виконання.

Звісно, що вироблення такого механізму – справа комплексна, передбачає поєднання і адміністративно-правових, і конституційно-правових, і кримінально-правових елементів правового регулювання, а тому має бути забезпечене окремим науковим дослідженням. Тут же зазначимо, що першим кроком до реалізації на практиці цього механізму могло б стати прийняття Закону України «Про регулювання лобістської діяльності в Україні», який би забезпечив належне унормування цієї діяльності, створивши: а) дієву конкуренцію застосуванню корупційних схем у сфері політичних взаємодій; б) своєрідний інститут політико-кримінологічного посередництва, поставивши між фінансово-промисловими групами як неформальними, однак, впливовими політичними акторами та суб'єктами політики, репрезентованими в органах державної влади, фігуру лобіста. Саме останній має забезпечити конфіденційність останньої й безпосередньої ланки впливу на офіційних публічних суб'єктів прийняття нормативно-правових актів.

Загалом ця ідея не є новою в науці. Про необхідність законодавчого забезпечення лобізму в Україні ведуться дискусії вже давно та між представниками різних галузей знань. У парламенті зареєстрований відповідний законопроект, щоправда з негативними висновком Головного науково-експертного управління. Тому, наразі, доцільно завершити роботу над доопрацюванням зареєстрованого законопроекту, в тому числі й у кримінологічному руслі, запропонувавши його відповідну редакцію.

Важливо також застерегти від спрощеного розуміння кримінологічних можливостей та особливостей застосування процедур лобіювання. Найбільш простим варіантом видається той, що полягає в укладанні між лобістом та суб'єктом протидії злочинності (наприклад, в особі МВС, Національної поліції чи Генеральної прокуратури України) відповідного договору. Згідно, ст. 1 проекту Закону України «Про регулювання лобістської діяльності в Україні» під таким договором розуміється правочин, за яким одна сторона (лобіст) зобов'язується на замовлення іншої сторони (замовника) надати послуги щодо здійснення законного впливу на органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, під час розробки та прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів, а інша сторона зобов'язується оплатити такі послуги. Тож відповідні спеціалізовані суб'єкти виступатимуть замовниками лобістських послуг. В такому разі на лобіста цілком покладається обов'язок налагодження контактів з представниками політичних сил, а також особами, які забезпечують їх «життєдіяльність», вплив на них з метою прийняття необхідних нормативно-правових актів у сфері протидії злочинності. При цьому за доцільне видається надати замовником лобісту проект відповідного нормативно-правового акту для забезпечення більшої оперативності у його прийнятті.

Втім, можемо припустити, що такий сценарій далеко не завжди сприятиме досягненню поставлених цілей з огляду на коло інтересів фінансово-промислових груп, певна частина з яких в принципі не може бути задоволена можливостями лобіста. Крім того, зарубіжна практика лобістської діяльності не передбачає можливості безпосередньої участі органів державної влади у процесу лобіювання як замовника послуг лобіста. Хоча, звісно, замовником таких послуг щодо прийняття кримінологічно значущих нормативно-правових актів можуть виступати й недержавні суб'єкти, зокрема Кримінологічна асоціація України. У зв'язку з цим означений сценарій розгортання державного впливу не економічних суб'єктів у політико-кримінологічному контексті через інститут лобізму не варто відкидати в принципі. Більше того, він потенційно здатен виявити ефективність в ситуації необхідності організації роботи з політичними силами, ідентифікувати суб'єктів фінансування та спрямування функціонування яких не вдається за можливе. Або ж у разі провалу намагань залучити подібних суб'єктів до реалізації кримінологічних проектів у площині політичних відносин через налагодження законного лобістського впливу на опозиційних до них політичних акторів. В такому разі засоби схилання останніх до правотворчої роботи у необхідному руслі додатково «збагачуються» електоральними дивідендами на підставі поширення інформації про їх участь у соціально значущих програмах, у вирішенні злободенних питань протидії злочинності на противагу їх опонентам.

Разом з тим можливо запропонувати й альтернативний варіант взаємодії, який вказаний нами вище, а саме: укладення угоди про політико-економічне співробітництво, за якої лобіст виступатиме другою ланкою політичного впливу, яка активізуватиметься вже за ініціативою суб'єкта господарювання чи конкретної фізичної особи, що асоціюється з ним, представляє його інтереси*. Мова йде про ведення *прямих* переговорів та укладання відповідної угоди (як письмової, так і усної) між спеціалізованими суб'єктами протидії злочинності та фінансово-промисловими групами. А останні, в свою чергу, діятимуть за передбаченими в перспективі законодавством процедурами лобіювання. Саме же процес відповідних переговорів та укладення угоди може розглядатися як один з видів державно-приватного партнерства.

Принагідно зауважимо, що в Україні ще 01.07.2010 року прийнято Закон України «Про державно-приватне партнерство». Відповідно до ст. 1 цього Закону державно-приватне партнерство – співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними

* Як можна помітити, при характеристиці відповідних зв'язків у системі «суб'єкт протидії злочинності – лобіст – економічний актор» нами використовується термінологія, яка дещо відрізняється від прийнятої у цивільному, адміністративному, конституційному законодавстві. Це зумовлено тим, що відносини у зазначеній системі мають до певної міри двоїстий характер: поруч з юридично унормованими (зараз та у перспективі через прийняття Закону України «Про регулювання лобістської діяльності в Україні») аспектами взаємодії фіксуються й неформальні договірні практики генерального кримінально-превентивного спрямування та політико-економічного змісту. Тому вимушено маємо оперувати не тільки і не стільки юридичною термінологією, скільки доктринальною економічною, політологічною, кримінологічною.

громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами¹. В ст. 3 цього Закону визначено принципи державно-приватного партнерства, серед яких законність, заборона дискримінації, узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди та інші, які загалом відповідають партнерській моделі взаємодії між бізнесом і державою, що визначена нами як оптимальна для вирішення відповідних політико-кримінологічних задач.

Разом з тим, визнаючи соціальну затребуваність та в цілому обґрунтованість положень цього нормативно-правового акту, зауважимо, що він зорієнтований виключно на економічний аспект партнерства, що виключає можливості використання потенцій останнього у цілях протидії злочинності. З огляду на це, на пропонування нами спосіб подолання обструкції протидії політичній злочинності через укладання відповідних угод не поширюється дія Закону України «Про державно-приватне партнерство». Необхідність же введення цієї діяльності у законодавче поле зумовлює потребу у внесенні змін до означеного Закону.

Перш за все, це стосується ознак, об'єктів державно-приватного партнерства та сфер, в яких воно застосовується. Зокрема, серед ознак державно-приватного партнерства в абз. 4 ч. 1 ст. 1 аналізованого нормативно-правового акту вказується на «...забезпечення вищих техніко-економічних показників діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера...»². Вважаємо, що ця ознака має бути доповнена й вказівкою на забезпечення прийняття нормативно-правових актів й реалізації програмних документів у сфері протидії злочинності, що у системі з аналогічними змінами щодо сфер та об'єктів державно-приватного партнерства створить передумови для використання цього інституту в кримінологічних цілях. Також потребує корегування й правове регулювання функціонального та процедурного компонентів державно-приватного партнерства. Зокрема, до вказаного Закону варто внести доповнення, спрямовані на унормування порядку прийняття рішення про таке партнерство, а також процедуру визначення приватного партнера, укладення відповідного договору.

Щодо характеру самого договору про державно-приватне партнерство щодо проектів нормативно-правових актів, програмних документів у сфері протидії злочинності, то він, на нашу думку та згідно з використовуваною у Законі України «Про державно-приватне партнерство» класифікацією, має відповідати договору про спільну діяльність. Змістом останнього є політико-економічна співробітництво: державний партнер зобов'язується створити додаткові сприятливі умови для ведення господарської діяльності

¹ Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (дата звернення 24.09.2021).

² Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (дата звернення 24.09.2021).

приватного партнера; а приватний партнер зобов'язується вжити заходів щодо сприяння у прийнятті безпосередніми суб'єктами політики (політичними силами, представленими в органах представницької демократії без вказівки конкретного їх найменування, персонального складу) нормативно-правових актів у сфері протидії злочинності, а також реалізації відповідних програмних документів. У випадку прийняття Закону України «Про регулювання лобістської діяльності в Україні» таке зобов'язання приватного партнера може пов'язуватись із необхідністю замовлення лобістських послуг належного спрямування та значення з відповідною їх оплатою.

Ресурсом для реалізації цієї ідеї в частині забезпечення виконання державним партнером (спеціалізованим суб'єктом протидії злочинності) мають виступати державні преференції для фінансово-промислових груп. Відповідно, як преференції означеної якості можуть розглядатися, передусім, пільгові податкові режими, збільшені розміри виробничих квот та подібні їм чинники сприяння господарській діяльності за умови жорсткого державного контролю за цінами та ціноутворенням з боку суб'єктів, дотриманням ними антимонопольного та іншого законодавства.

Навіщо це потрібно фінансово-промисловим групам? Перше – очевидний бенефіт від державних преференцій у сфері оподаткування, квотування. Друге – усунення необхідності вдаватися до коштовних корупційних схем отримання більшості в парламенті та урядових колах при прийнятті та реалізації бажаних політичних, адміністративних та інших рішень в межах відповідних компетенцій.

Навіщо це потрібно державі? Перше – пряий діалог з найбільш потужними групами впливу на політичних акторів, що формує можливість залучати діяльність останніх до орбіти кримінологічних практик без опосередкування та додаткових ризиків у сфері політичних чи квазіполітичних маніпуляцій (політичного шантажу, штучних парламентських криз, розколу коаліційних сил тощо). Друге – часткове виведення лобістської діяльності з тіні груп політико-економічного тиску, створення додаткових гарантій для них та важелів контролю для держави.

Викладена логіка вибудовування механізму взаємовідносин великого бізнесу (олігархату) та держави у руслі виконання задач з протидії злочинності змушує визнати наявність певних негативних передумов для бюджетної політики. Дійсно, запропонований підхід передбачає втрати доходної частини державного бюджету у виді фактично упущеної фінансової вигоди. Адже відбувається по суті акт міни державою законних можливостей у сфері господарювання на політичні послуги фінансово-промислових груп у сфері прийняття та реалізації нормативно-правових актів, програм протидії злочинності. Йдеться про формування ситуативної більшості в парламенті при прийнятті важливих загальносоціальних рішень антикримінальної спрямованості, а також про деякі інші форми коаліційної роботи. Однак, переконані, що соціально корисний ефект від успішної реалізації рішень вказаної категорії буде набагато більшим, аніж обсяги ненадходжень до бюджету.

Окремо зауважимо, що спектр питань, з приводу яких можлива така

взаємодія має бути суворо обмежений саме проблемами протидії злочинності в ситуації, коли потрібен виключно політичний вплив, а не вливання капіталу (і цей момент є принципово важливим). Фінансово-промислові групи не мають перетворитися на таких собі «спонсорів» органів державної влади. Суть діалогу в іншому – щоб мати змогу забезпечити *політичну волю* на прийняття важливих для всієї держави *науково обґрунтованих* рішень кримінально-превентивного значення. І це можливо розглядати як специфічний лобізм.

Підкреслимо, що викладений механізм за своїм змістом відноситься до форм соціального партнерства та за задумом має бути разовим, в одну умовну сесію й застосованим у виключному випадку, коли інші передбачені законом заходи не дали позитивного результату у справі прийняття загальнодержавних програмних рішень і нормативно-правових актів кримінально-превентивного значення (наприклад, коли останні не знаходять підтримки при голосуванні). Це – своєрідний гамбіт, тактичний прийом, змістом якого є свідомі втрати в обмін на отримання стратегічної переваги в сфері управління протидією злочинності. В нашому випадку – це отримання правової бази для подальшої кримінологічної практики, що блокуватиме або ж мінімізуватиме криміногенний вплив все тих же економічних акторів на політичну систему.

На мезорівні та макрорівні організація подібного партнерства не вичерпуватиметься разовими акціями та апріорі передбачає постійну співпрацю у руслі реалізації кримінологічно значущих програм соціальної відповідальності бізнесу за підтримки держави на різних рівнях та галузях народного господарства.

Висновки. Підсумовуючи викладені положення, зазначимо, що виділені нами складові політико-кримінологічної моделі державно-приватного партнерства не є вичерпними. В залежності від конкретних стратегій інтеграції, програм політико-кримінологічної діяльності, фактори обструкції реалізації вказаної моделі можуть набувати складно прогнозованих рис і джерел походження, що вимагатиме оперативної адаптації. Викладені ж положення стосуються переважно стійких чинників, вірогідність існування, збереження дії яких у середньостроковій та довгостроковій перспективі є високою. Відтак, саме на партнерських засадах, у стратегії компромісу (як більш масштабної кримінологічної стратегії стабілізації), а не війни, боротьби, видається можливим взаємодія державної влади та олігархату у кримінологічно ефективному руслі, з найменшими криміногенними ризиками.

Юрій Владимирович ОРЛОВ,

доктор юридических наук, професор

(Харьковский национальний университет внутренних дел)

Лейла Валеддиновна ДУНДИЧ,

кандидат юридических наук, доцент

(Херсонский факультет Одесского государственного университета внутренних дел)

ПОЛИТИКО-КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЁРСТВА

Статья посвящена проблеме формирования политико-криминологической модели государственно-частного партнёрства. Подвергнут критическому анализу законопроект «о деолигархизации», обоснована его неуместность и криминологическая неэффективность в контексте как запросов на снижение деструктивного влияния олигархата на аппарат государства, так и противодействия угрозам национальной безопасности. Смоделирована криминологическая концепция взаимодействия бизнеса и государства в сфере противодействия преступности, исходящий из уровневой дифференциации преодоления сопротивления финансово-промышленных групп в реализации политико-криминологических задач, партнерской парадигмы на основе стимулирования социальной ответственности крупного бизнеса через его влияние на формирование политической воли соответствующих политических акторов на принятие нормативно-правовых актов по вопросам противодействия преступности, а также их надлежащей реализации. Определены ключевые элементы механизма реализации такого взаимодействия.

Ключевые слова: государство, олигархат, политика, взаимодействие, преступность, лоббизм, партнёрство, криминологическая модель.

Yurii V. ORLOV,

Doctor in Science of Law, Professor
(Kharkiv National University of Internal Affairs)

Leyla V. DUNDICH,

PhD in Law, assistant professor
(Kherson faculty of Odessa State University of Internal Affairs)

POLITICAL-CRIMINOLOGICAL MODEL OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

The article is devoted to the problem of forming a political-criminological model of public-private partnership. The draft law about «de-oligarchization» was subjected to critical analysis, it's inappropriateness and criminological ineffectiveness were substantiated in the context of both requests to reduce the destructive influence of the oligarchy on the state apparatus, and countering threats to national security. The criminological concept of interaction between business and the state in the field of combating crime is modeled, proceeding from the level differentiation of overcoming the resistance of financial and industrial groups in the implementation of political and criminological tasks, a partnership paradigm based on stimulating the social responsibility of large business through its influence on the formation of the political will of the relevant political actors to adopt regulatory legal acts on combating crime, as well as their proper implementation. The key elements of the mechanism for the implementation of such interaction have been identified.

Key words: state, oligarchy, politics, interaction, crime, lobbying, partnership, criminological model.