

тва в цифровий формат для надання послуг населенню і бізнесу

В наші часи кількість госпослуг надаваних в оновленому форматі досягло 740, з яких в електронній формі – 532 послуги (71,9%), паперової – 208 (28%), через госкорпорацію «Уряд для громадян» – 635 послуг (85,58%).

Перераховані послуги надаються без взаємодії замовника і виконавця послуг, що дозволило скоротити терміни в середньому до 10 днів; кількість потрібних документів (в середньому до 3-4), виключено альтернативне надання через канцелярію надавача послуг.

Таким чином, вважаємо необхідним реалізацію наступних заходів по вдосконаленню антикорупційного законодавства:

1. Введення антикорупційної експертизи проектів законодавчих актів;
2. При зборі заперечень більш ніж 30.000 громадян на проект приймаемого законодавчого акту, повертати його на доопрацювання;
3. Розширення цифровізації в сфері надання державних послуг.

НАЛИВАЙКО

Лариса Романівна,

проректор

Дніпропетровського державного

університету внутрішніх справ,

доктор юридичних наук, професор,

Заслужений юрист України

МАРЧЕНКО

Олена Вікторівна,

начальник відділу

організації наукової роботи

Дніпропетровського державного

університету внутрішніх справ,

доктор філософських наук, доцент

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ФЕНОМЕНУ КОРУПЦІЇ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Ефективна боротьба з корупцією є однією з найактуальніших проблем сучасності. Про це свідчить системне проведення міжнародних семінарів, конференцій, форумів, присвячених інноваціям в дослідженні корупції в Європі та за її межами. Вирішення даної проблеми неможливе без системного дослідження сутнісних ознак, проявів, детермінуючих факторів цього негативного

суспільного явища. З моменту проголошення Україною незалежності ця проблема стала предметом підвищеної уваги як українських науковців, так і політичних діячів та керівників держави. Цінною підтримкою для вирішення складних завдань боротьби із корупцією в українських реаліях став досвід інших країн і та теоретична й методологічна база, яка вже напрацьована європейськими дослідниками.

Антикорупційна проблематика широко представлена у правовій літературі. Так, актуальним питанням протидії корупції в Україні присвячено праці О. Бусол, В. Киричко, Я. Гончарук, В. Ліщенко, М. Флейчук, С. Чернявського, М. Мельник, О. Терещука та багато ін.

В антикорупційному законодавстві, зокрема у Законі України «Про запобігання корупції», який вступив у дію 26 квітня 2015 року, подається правове визначення корупції, на основі якого формулюються похідні законодавчі терміни. Аналіз цього значного за обсягом і складного за юридичною термінологією визначення дає підстави для висновку: юристи вирішують питання категоріальної визначеності корупції конвенціонально. Предмет «договору» полягає в уніфікованому застосуванні значення corruption – «підкуп».

У дослідженні М. Філа «Визначення і вимірювання корупції» обстоюється думка, що яких би масштабів не мала концептуалізація корупції в рамках юридичної науки вона відбувається з урахуванням трьох обов'язкових складових: А) посадова особа, яка заради власної вигоди порушує встановлені норми поведінки; В) збитки державі, до яких призводить це протиправне діяння; С) суб'єкт, який винагороджує А за доступ до товарів чи послуг, якого б він у зворотному випадку не мав [1, с. 46].

Корупція безпосередньо пов'язана із поведінкою, діяльністю, способом мислення людини, а отже, є психологічним і моральним явищем. Власне кажучи, з позицій психології корупцію слід розглядати як усталену систему негативних проявів, переконань, установок, які обумовлюють стиль життя людини. Політичні науки розглядають корупцію невідривно від поняття влади. Цей феномен вивчається як спосіб застосування сили або як метод боротьби за володіння силою. Соціологія ж розглядає корупцію у контексті структури соціального буття і сприймає її в якості частини сукупної соціальної системи суспільства, що, порівняно з юриспруденцією і політологією, дозволяє сформувати більш складний соціальний портрет даного явища.

Дискусія між представниками вузького і широкого тлумачення корупції є наслідком проблеми інтерпретації даного поняття і його операціоналізації. На наш погляд, помилкою багатьох авторів є спроба трансляції широкого (етичного) сенсу корупції в кримінально-правовий контекст, що, природно, веде до значного збільшення інтерпретаційного діапазону діянь, які можна назвати корупційними. Тому не дивно, що у деяких авторів поняття «корупція» охоплює більшість посадових злочинів за чинним Кримінальним кодексом.

Цей висновок підтверджується результатами аналізу чинних міжнародно-правових договорів, який дозволяє виявити ряд особливостей у розумінні

і поняттєвому оформленні «корупції».

Одним з перших міжнародних документів, в якому було подано визначення поняття корупції, став Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятий Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 року. В даному документі поняття корупції вживається у значенні підкупу. Цей документ носить рекомендаційний характер, і зміст поняття корупції зводиться до підкупу у вузькому сенсі: «Вираз «акт корупції» слід розуміти як такий, що відображає спробу підкупу» (ст. 7, п. «с»).

Показовим є той факт, що майже в усіх міжнародних документах, присвячених питанням боротьби з корупцією, відсутнє її пряме визначення. Винятком може слугувати, хіба що «Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією» Ради Європи, ратифікована Законом України від 16.03.2000 N 2476-15 (далі – Конвенція РЄ), у якій зміст поняття «корупція» розкриває цілі самої Конвенції. Так, у документі вказується, що «корупція означає прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи» [2].

Існує кілька причин, що пояснюють відсутність конкретики у міжнародних документах антикорупційного спрямування: 1) міжнародна наукова спільнота сприймає корупцію скоріше не як правове, а як синтетичне соціальне поняття, відповідно увага зосереджується не на конкретному складі злочину, а на сукупності споріднених видів злочинних діянь. Даний підхід був покладений в основу Міжамериканської конвенції, Конвенції Африканського союзу та інших документів, де замість єдиного поняття корупції наведено перелік діянь, що утворюють акт корупції. Таке розуміння досліджуваного феномену, скоріше за все, пов'язане з неможливістю охопити єдиним визначенням усі форми прояву корупції і безліч корупційних діянь; 2) корупція надто по-різному трактується в національних законодавствах різних держав, а практика переслідування за корупційні діяння має відносно недовгу історію.

У зв'язку з цим в міжнародних документах передбачено право держав-учасниць самостійно розглядати можливість криміналізації ряду діянь. Так, наприклад, у всіх складах корупційних діянь, що містяться в Конвенції Ради Європи про кримінальну відповідальність, вказано, що кваліфікація їх «проводиться відповідно до національного законодавства держави-учасниці».

У ст. 5 Конвенції ООН проти корупції зазначається: «Кожна держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, розробляє й здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і яка відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності».

Аналіз міжнародних нормативно-правових актів дає підстави для ви-

сновку: у міжнародних договорах представлені досить загальні формулювання, що стосуються характеристики корупційних злочинів, а кожній державі надано право самостійно визначати можливість застосування положень антикорупційних документів з урахуванням особливостей не тільки національного законодавства цієї держави, але й її правової системи в цілому. Однак, відсутність єдиного визначення корупції у міжнародних нормативно-правових актах не означає неможливість вироблення уніфікованого розуміння самого явища корупції, що дозволило б визначити єдині загальні принципи, способи, заходи боротьби та взаємодії держав, ефективніше співпрацювати з питань видачі злочинців і з цілої низки інших питань.

Потреба у такій категоріальній гармонізації на сьогоднішній день очевидна, і пов'язана вона, у першу чергу, з необхідністю вироблення ефективної методології вимірювання рівня корупції. У наукових працях сучасних зарубіжних дослідників піддається гострій критиці поточний стан реалізації формули «визначення – вимірювання – протидія корупції» у європейському правовому просторі

Так, у науковій статті Л. Кемпбелл, дослідниці з Великобританії, подається ґрунтовний аналіз існуючих у сучасній кримінології підходів до розуміння корупції. Автор звертає увагу на визначення корупції Національним агентством по боротьбі із злочинністю (NCA) Великобританії, яке здійснює координацію діяльності правоохоронних органів у напрямі боротьби з організованою злочинністю.

У своїй останній «Національній стратегічній оцінці» NCA визначає корупцію як «здатність індивіда або групи спотворювати процес або функцію організації для досягнення злочинної цілі». Таке тлумачення корупції видається досить широким і загальним [3, с. 117-118]. У визначенні NCA ми можемо спостерігати актуалізацію корупції як таких злочинних дій, що завдають шкоди виробничому процесу і нівелюють ключові засади функціонування організації. Автор статті наголошує на коректності такого акценту, адже, на її думку, корупція може вважатися злочинною і привертати увагу органів кримінального правосуддя лише тоді, коли стосується процесу чи функцій, здійснюваних організацією, а не особистих відносин. Насамкінець автором робиться висновок, що визначення корупції, представлене NCA у його аналітичному огляді, може стати відправною точкою у концептуалізації поняття, проте є недостатньо повним.

Загалом проблема вироблення коректної методології вивчення рівня корумпованості суспільства на сьогодні ще належним чином не вирішена. Якщо історія корупції як суспільного явища налічує століття, то прагнення здійснити «вимірювання» корупції з допомогою наукового обґрунтованого інструментарію почало втілюватися у життя не так давно. Наявні спроби дослідити стан корумпованості суспільства або сприйняття корупції у суспільстві можна умовно об'єднати у три групи: 1) опитування на рівні окремих організацій, корпорацій, державних та приватних структур; 2) експертні

дослідження рівня корупції у конкретній країні; 3) комбіновані індекси, які об'єднують опитування експертів, державних службовців, політиків тощо.

Достовірність результатів вимірювання рівня корупції безпосередньо пов'язана із прозорістю проведення таких опитувань різноманітними агентствами і недержавними організаціями, а вони досить часто є непрозорими і щодо визначення корупції, яке покладено в основу Індексу, і щодо принципів побудови самої методології вимірювання. Комбіновані індекси викликають ще більше сумнівів, оскільки поєднують результати кількох опитувань [4, с. 5].

Загалом же кількісні показники, в яких представлено сприйняття пересічними громадянами або політиками «об'ємів» корупційних діянь у тій чи іншій країні, в кращому випадку можуть вважатися апроксимацією, коли складне явище свідомо спрощується для приведення його у відповідність з потребами і можливостями практики. У сучасних учених викликає категоричне заперечення саме припущення, що таке складне і багатогранне явище, як «корупція» можна оцінити однією цифрою шляхом виведення середнього показника сприйняття громадянами певної країни цього явища [5, с. 101].

Політичне втручання з метою подолання корупції базується на твердженні, що це негативне суспільне явище можливо представити у кількісних показниках і розробити на цій основі певну антикорупційну стратегію. Водночас сучасні дослідники посилаються на численні приклади, коли інформування владних структур тих чи інших країн щодо виявлених з допомогою загальноновизнаних методологій (як-от Transparency International), індексів сприйняття корупції призвело до намагання з боку цих структур у різний спосіб покращити показники, а не викоринити проблему як таку. Як наслідок, деякі учені виступають сьогодні категорично проти використання індексів сприйняття корупції з політичною або соціальною метою [6, с. 6].

Один із провідних дослідників антикорупційної проблематики П. Хейвуд, вказує на суттєвий недолік, пов'язаний із використанням індексів сприйняття корупції, а саме зосередження уваги на корупційній діяльності на рівні держав і урядів, тоді як поза увагою залишається приватний сектор, а отже ухиляння від сплати податків, витік капіталу і фінансовий світ офшорних кампаній

На тому, що в індексах дослідженню підлягають передусім корупційні діяння державних службовців, тоді як корупція у приватному секторі залишається поза увагою суспільства, наголошує і Д.-Е. Лейн. Автор досліджує поняття «корупція» на основі аналізу існуючих підходів до тлумачення даної понятійної одиниці як в академічних виданнях, на зразок Oxford Thesaurus, так і прийнятій методології загальноновідомих міжнародних проектів, що мають на меті визначення індексу корумпованості (Transparency International). Дослідник констатує, що смисловим ядром поняття «корупція», судячи з довідкової літератури, є «хабар», проте синонімічний ряд, який відповідає даному поняттю, є вкрай широким: «злочин», «правопорушення», «нечесність», «фальсифікація», «безпринципність», «обман», «шахрайство», «хабарницт-

во», «договірний злочин» [7, с. 158]. Така багатозначність спричиняє «розмивання» суті поняття корупції і призводить до його неправильного сприйняття і побудови хибних методологій вимірювання.

Визначення корупції, яке лягло в основу Corruption Perceptions Index (CPI) – Індексу сприйняття корупції, не менш широке: «корупція являє собою зловживання службовим становищем задля власної вигоди. Може бути кваліфікована по-різному (велика, незначна, політична тощо), залежно від кількості втрачених коштів і сектору, в якому вона має місце».

У науковому дослідженні С. Назіру та О. Залехи «Corruption Typology: A Review of Literature» представлено чотири типології корупційних діянь, найбільш поширених у більшості європейських країн. Так, одна із них включає хабарництво, зловживання службовим становищем, «favouratism» (призначення на посади на основі особистих симпатій, а не професійних якостей), інсайдерську торгівлю, шахрайство, розкрадання. Вже з однієї цієї типології стає очевидною розгалуженість змісту поняття «корупція» і широке коло злочинних діянь, які трактуються як корупційні.

Автори наголошують, що корупція є універсальним для усього світу явищем. Водночас трактування даного явища є відмінним у різних країнах і навіть подекуди в рамках правової системи однієї країни, що призводить до появи великої кількості класифікацій корупційних дій, а це значно ускладнює процес моніторингу стану корумпованості у суспільствах, а отже, зводить нанівець зусилля по протидії корупції як на міжнародному, так і на національному рівнях.

Таким чином, боротьба з корупцією, незалежно від національного контексту, залежить від злагодженості трикомпонентного «механізму»: визначення – вимірювання – формування належної антикорупційної політики. Перша складова передбачає категоріальне оформлення корупції як негативного суспільного явища. Помилкою багатьох авторів антикорупційних стратегій є спроба трансляції широкого (етичного) смислу корупції в кримінально-правовий контекст, що, природно, веде до значного збільшення інтерпретаційного діапазону діянь, які можна назвати корупційними. У вузькому розумінні корупція потребує свого дослідження у рамках догм, встановлених у певній галузі правозастосування. Так, у кримінально-правовому аспекті вивченню та оцінці підлягають злочинні дії службових осіб у сфері їх діяльності. У другому випадку корупція розглядається як етична категорія, що відображає певне ставлення суб'єкта влади до свого професійного обов'язку як до морального і правового зобов'язання. Важливо, аби кримінально-правова і загальносоціальна площини аналізу корупції не розчинялися одна в одній, тим самим нівелюючи завдання і наслідки такого аналізу. В першому випадку завдання полягає у належному правовому обґрунтуванні конкретних злочинних діянь як корупційних, виявленні і криміналізації нових, раніше невідомих форм корупційних кримінальних проявів. В другому – дозволяє виявити глибинні передумови і чинники корупції на ментальному, історичному, економічному та соціальному рівні й виробити певні стратегії запобі-

гання цій суспільній «хворобі». Намагання «поглянути» на корупцію одночасно під двома кутами зору й відповідно змішування понятійного апарату двох різних галузей наукового знання призводить до хибного бачення цього явища й унеможлиблює його коректне вимірювання.

Бібліографічні посилання:

1. Philp, M. (2006). "Corruption Definition and Measurement," in Charles Sampford, Arthur Shacklock, Carmel Connors & Fredrik Galtung eds., *Measuring Corruption* (Aldershot: Ashgate), pp. 46-56.
2. Civil'na konvenciya pro borot'bu z korupcieyu. Rada Evropi; Konvenciya, Mizhnarodnij dokument vid 04.11.1999. Ukr. Rezhim dostupu: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_102, vil'nij. – Nazva z ekrana. – Mova ukr.
3. Campbell, L (2016). *Corruption by Organized Crime* – A Matter of Definition? – *Current Legal Problems*, Vol. 69, No. 1 (2016), pp. 115–141.
4. Bauhr Monika (2014). 'Need or Greed Corruption', in *Good Government: The Relevance of Political Science*, edited by S. Holmberg and B. Rothstein, Cheltenham, (2014.).
5. Heywood Paul M. (2015). *Measuring corruption: perspectives, critiques and limits: Routledge Handbook of Political Corruption*, part 3, vol.10.
6. Ledeneva, A; Bratu, R and Köker, P (2017). *Corruption Studies for the Twenty-First Century: Paradigm Shifts and Innovative Approaches. The Slavonic and East European Review* , 95 (1) pp. 1-20.
7. Lane Jan-Erik (2017). *Corruption: A New Analysis // Open Journal of Political Science*, 2017, No. 7, pp. 157-169.

АЛЕКСЄЄНКО

Ірина Вікторівна,

завідувачка кафедри міжнародних відносин
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор політичних наук, професор

КОБЕЦЬ

Марина Петрівна,

заступник начальника відділу
науково-інформаційної
та редакційно-видавничої діяльності
Державного науково-дослідного інституту
МВС України (м. Київ),
кандидат юридичних наук,

**ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД
ДЛЯ УКРАЇНИ**

З посиленням процесів глобалізації, відбувається збільшення викликів національній безпеці держав, серед яких корупція посідає, практично, головне місце. Ця проблема актуалізується більшістю держав міжнародної полі-