

### Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України: прийн. Верхов. Радою України 6 лип. 2005 р. // Відомості Верхов. Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
2. Коркунов С. Русское государственное право: в 2-х т. Т. 2. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1909.
3. Конфліктологія: підруч. / за ред. Л.Н. Герасіної та М.І. Панова. Х.: Право, 2002.
4. Николаева Л.А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. Л.: Изд-во ЛГУ, 1973.
5. Концепція адміністративної реформи в Україні: затв. Указом Президента України від 22 лип. 1998 р. URL: <http://www.zakon.nau.ua>.
6. Чечот Д.М. Административная юстиция (теоретические проблемы). Л.: Изд-во ЛГУ, 1973. 135 с.
7. Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: Норма, 2001.
8. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2001. № 1. С. 68-79.
9. Хаманева Н.Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // Гос-во и право. 1998. № 12. С. 29-36.
10. Лупарев Е.Б. Понятие и признаки административно-правового спора // Журн. рос. права. 2002. № 2. С. 44-51.
11. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологич. подходы к исследованию) // Правоведение. 2001. № 1. С. 74.
12. Боннер А.Т. Судебная практика по делам, возникающим из административно-правовых отношений // Сов. гос-во и право. 1992. № 2. С. 142.
13. Беляневич В.Е. Справи про визнання недійсними актів державних та інших органів в практиці арбітражних судів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. К., 2001.
14. Лозина-Лозинский М.А. Административная юстиция и пре-образование Правительствующего Сената // Журнал М-ва юстиции. 1907. № 2. С. 127.
15. Коркунов Н. М. Очерк теорий административной юстиции // Журн. гражд. и угол. права. 1885. Кн. 1.
16. Битяк Ю.П. Становлення та шляхи забезпечення доступності правосуддя в адміністративному судочинстві // Вісн. Акад. прав. наук України. 2003. № 1 (32). С. 56-60.
17. Малько А.В. Субъективное право и законный интерес // Правоведение. 2000. № 3. С. 35-45.
18. Козлов Ю. М. Административные правоотношения. М.: Юрид. лит., 1976.

**Наливайко Лариса Романівна**  
проректор Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ,  
Віце-президент Всеукраїнської громадської організації  
«Асоціація українських правників»,  
доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений юрист України

### КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ФЕНОМЕНА КОРУПЦІЇ

З моменту проголошення Україною незалежності проблема корупції 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. Одна з ключових проблем, яка розглядається у цих дослідженнях: чому така низька результативність окремих програм по протидії корупції, зокрема у країнах Центральної та Східної Європи. Науковці, як правило, одноставні у твердженні, що ефективність антикорупційної діяльності залежить від повноцінної реалізації на державному рівні трикомпонентного процесу протидії корупції: 1) розуміння сутнісного змісту цього феномену, яке оформлюється в однозначному для сприйняття і правозастосування визначенні; 2) вимірювання і моніторинг «об'ємів» розповсюдження корупції у суспільстві; 3) розробка і запровадження на основі розуміння і результатів вимірювання належної антикорупційної політики.

Проблема виникає, коли внаслідок категоріальної невизначеності поняття «корупція» відбувається розробка некоректного інструментарію вимірювання об'ємів розповсюдження корупційних діянь, що, врешті-решт, призводить до зниження дієвості, а подекуди й повного нівелювання державних програм протидії корупції і антикорупційної політики в цілому.

Звернення до досвіду європейських країн щодо протидії корупції (А. Ledeneva, R. Bratu,

P. Köker (2017); J.-E. Lane (2017); L. Campbell (2016); Paul M. Heywood (2015); F. Galtung (2015); D. Dodman, D. Satterthwaite (2013); D. Lambert (2008); M. Philp (2006)) дозволило нам виявити основні тенденції та перспективи у протидії корупційним проявам у сучасних українських реаліях. Антикорупційна проблематика широко представлена у вітчизняній правовій літературі. Так, актуальним питанням протидії корупції в Україні присвячено праці О.Ю. Бусол (2015); В.М. Киричко (2013); Я.А. Гончарук, В.М. Ліщенко (2011), М.І. Флейчук, С.С.Чернявського (2010), М.І. Мельник (2002), О.В.Терещука (2000) та ін.

Неможливо пізнати сутність явища, розглядаючи його лише у певній життєвій ситуації, взятій у «чистому вигляді», відірваній від інших галузей соціального буття. Наприклад, для визначення сутності покарання недостатньо звернення лише до кримінального законодавства, згідно із яким «покарання є заходом примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні злочину, і полягає в передбаченому законом обмеженні прав і свобод засудженого» (Кримінальний кодекс України, Розділ X, Стаття 50, п.1). Поняття «покарання», багате за своєю соціально-правовою природою, вбирає цілу палітру смислових варіантів, які передбачають відтворення його у різних галузях правозастосування, а також у морально-етичній сфері, в тому числі в якості самопокарання. Інакше кажучи, широкий смисл у певному контексті певного поняття є загальним по відношенню до його похідних – часткових, вузьких смислів. Так, у загальносоціальному розумінні корупцією вважаються будь-які форми нелегітимного використання службового в особистих цілях.

В антикорупційному законодавстві, зокрема у Законі України «Про запобігання корупції», 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. Філпа «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; Р) 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].

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 діючих 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: «Хоча поняття корупції має визначатися відповідно до національного права, слід розуміти, що воно охоплює вчинення або невчинення певної дії при виконанні обов'язків або у зв'язку із виконанням цих обов'язків внаслідок отримання подарунків, які вимагалися або приймалися, обіцянок або стимулів, або їх незаконне отримання кожного разу, коли має місце така дія або бездіяльність» (ст. 7, п.«b»). 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»).

Згодом основні напрями боротьби з корупцією були намічені в рамках Резолюції № 7 «Корупція в сфері державного управління», прийнятої на Восьмому Конгресі ООН з попередження злочинності та поводження з правопорушниками, що відбувся 27 серпня – 7 вересня 1990 року. Принципове значення мають закріплені у даному документі рекомендації кожній державі провести оцінку адекватності свого кримінального права та кримінально-процесуального законодавства з тим, щоб реагувати на всі види корупції і забезпечити застосування належних санкцій.

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 р. № 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. По-перше, 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. По-друге, 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 невідкупності, прозорості й відповідальності».

Аналіз міжнародних нормативно-правових актів дає підстави для висновку: 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 «Корупція в середовищі організованої злочинності: питання визначення?» («Current Legal Problems», 2016), 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. Привертає увагу кілька важливих смислових акцентів, які стали предметом для критики з боку автора статті. Так, зосередження уваги на «здатності» викликає питання: як визначити, хто здатен до таких дій, наскільки така потенціальна здатність підлягає фіксації та вимірюванню, за яких умов здатність вже повинна сприйматися як спроба дії чи власне сама дія? Інший акцент стосується суб'єкта корупції: у визначенні немає жодної вказівки на державну посаду, тобто будь-яка особа чи група можуть бути суб'єктом корупційних дій. Пріоритет для укладачів документу – злочинний акт [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.

Небезпідставно піддаються критиці у статті й існуючі підходи до вимірювання корупції, зокрема методологія Transparency International, в основу якої покладено вивчення суспільної думки. Автор піднімає питання про те, наскільки об'єктивними, неупередженими і обґрунтованими з точки зору обізнаності пересічного громадянина із реальним станом речей та антикорупційною діяльністю відповідних органів влади у тій чи іншій професійній галузі є результати, представлені в Індекссах вимірювання корупції.

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.

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 (Ledeneva, A; Bratu, R and Köker, P 2017) 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 [4, с. 6].

Один із провідних дослідників антикорупційної проблематики П. Хейвуд (Paul M. Heywood (2015), 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

З цієї точки зору, диференціація має відбуватися не лише між типами, а й між рівнями корупції, що дасть змогу дослідити взаємозалежність між транснаціональними подіями (макрорівень) і практикою антикорупційної діяльності на рівні окремих держав (мезорівень), а також способами, за допомогою яких корупція практикується в конкретних контекстах (макрорівень) [5, с.136].

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 (Jan-Erik Lane, 2017) у статті «Корупція: новий аналіз». У секторі ринку, підкреслює автор, з його багатонаціональними підприємствами та фінансовими інститутами, існує безліч видів винагород, які перебувають у «сірій зоні» між законністю і беззаконням. «Компенсації», «бонуси», «комісії», прийнятні у діяльності потужних корпорацій та підприємств, досить часто є прихованою корупцією з метою отримання власником або іншими особами неправомірної вигоди.

Д.-Е. Лейн 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 проєктів, 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», «хабарництво», «договірний злочин» [6, с.158]. Така багатозначність спричиняє «розмивання» суті поняття корупції і призводить до його неправильного сприйняття і побудови хибних методологій вимірювання.

Проаналізовані дослідження мають спільні ключові положення, зокрема в них: доводиться, що категоріальна невизначеність самого поняття «корупція», широкий спектр його значень спричиняє вибірковість у боротьбі із цим явищем, призводить до його неправильного сприйняття і побудови хибних методологій вимірювання; піддаються критиці існуючі підходи до вимірювання корупції, зокрема методології, в основу яких покладено вивчення суспільної думки, а також висловлюються сумніви щодо прозорості проведення таких опитувань різноманітними агентствами і недержавними організаціями; наголошується на ігноруванні в існуючих індексах вимірювання рівня сприйняття суспільством корупції таких важливих характеристик, як рівень економічного розвитку країни, особливостей політичної історії, інституціональної «спадщини» попереднього державного устрою, етнічних і

соціокультурних традицій; як недолік відзначено, що в індексах дослідженню підлягають передусім корупційні діяння державних службовців, тоді як корупція у приватному секторі залишається поза увагою суспільства.

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 запобігання 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 унеможливорює його коректне вимірювання.

Сучасні дослідники вказують на проблемні аспекти у побудові методологій дослідження корупції. Зокрема піддаються критиці існуючі підходи до вимірювання корупції, в основу яких покладено вивчення суспільної думки. Подекуди сама процедура діагностики громадської думки набуває ідеологічного і політичного забарвлення, і у результаті дослідники отримують недостовірну інформацію, яка свідчить лише про наявність у масовій свідомості певних стереотипів у розумінні корупції, а не про реальний стан корумпованості суспільства.

#### Література

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. – Elektron. tekst. dani. – [K.] : VR Ukr. Rezhim dostupu: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102\\_vil'nij](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. 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. (2017)
5. Heywood Paul M. (2015). *Measuring corruption: perspectives, critiques and limits: Routledge Handbook of Political Corruption*, part 3, vol.10.
6. Lane Jan-Erik (2017). Corruption: A New Analysis // *Open Journal of Political Science*, 2017, No. 7, pp. 157-169.