

Веклич В. О.,

кандидат юридичних наук, заступник завідувача кафедри конституційного права, історії та теорії держави і права  
Навчально-наукового Інституту права  
імені князя Володимира Великого  
Міжрегіональної Академії управління персоналом

## ТЕНДЕНЦІЇ І МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО АНАЛІЗУ

**Анотація.** У статті проаналізовано особливості адміністративно-правового аналізу тенденцій і можливостей для запобігання корупції в Україні. Розглянуто проблеми, які можуть виникати у цій сфері, а також враховано деякі сучасні аспекти запобігання корупції в Україні, які відзначаються варіативним характером. Викладено пропозиції щодо здійснення опрацювання системи запобігання корупції в Україні з урахуванням функціонального і практико-орієнтованого підходів.

**Ключові слова:** адміністративне право, аналіз, запобігання корупції, правопорушення, Україна.

Мені наснилося гігантське око.  
Напевно, що це був Великий Брат.  
Я заглянула в нього ненароком –  
І мене вразив весь тамтешній лад.  
По-перше, злий кон'юнктивіт почався,  
І дуже скоро небезпечний вірус той  
З сваволею чиновників з'єднався  
І в демократії вчинив страшний застой.  
По-друге, невіpravна косоокість  
Під впливом наркотичних речовин  
Розвинулась у патологію на користь  
Виробників горілок, ЛСД і вин.  
І три: короткозорість не давала  
Йому побачити мару своїх проблем.  
Деся зникли молот, серп і рало,  
Та залишили нерозв'язаних дилем.  
Дивилась я у око це. Відраза.  
І ось прозрів нарешті розум мій:  
Це око з ароматом нафти й газу –  
Не брата око – східної сестри.  
*Софія Костицька («Сон»)* [1, с. 4]

**Постановка проблеми.** Тенденції і можливості для запобігання корупції в Україні на поточному етапі розвитку правничої думки України потребують вивчення на порівняно вищому рівні з урахуванням практико-орієнтованого (функціонального) підходу для того, щоб забезпечити фактичний превентивний вплив на суспільні відносини. При цьому мають враховуватися особливості адміністративно-правового аналізу як такого, що може забезпечити порівняно глибше опрацювання особливостей використання спеціального адміністративно-правового інструментарію під час реалізації заходів щодо запобігання корупції. Водночас можна констатувати наявність досить численних праць, в яких загалом здійснюється аналіз проблематики щодо запобігання корупції, а також її специфічних рис практичного характеру.

У контексті наведеного можна відзначити напрацювання таких вчених, як О. Бандурка, К. Берднікова, О. Бусол, О. Литвинов, Н. Нелезенко, О. Нестеренко, Т. Подковенко, Н. Фігун, а також таких дослідників, як Д. Коатс, В. Козич, І. Карпінська.

**Мета статті** полягає в опрацюванні особливостей адміністративно-правового аналізу тенденцій і можливостей для запобігання корупції в Україні з урахуванням функціонального підходу, а також задля розробки базису для напрацювання практично значущих результатів у розглядуваній сфері.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Зважаючи на мету цього дослідження, вважаємо важливим згадати деякі загальнотеоретичні особливості, які мають братися до уваги. Передусім необхідно відзначити концепцію здійснення досліджень, яка має бути піддана критичному розгляду: «аналітична юриспруденція – наук. течія у правознавстві, яка вбачає гол. завдання останнього в аналізі правових норм з метою з'ясування змісту проблем, що традиційно вважаються юридичними. Право сприймається в А. ю. як сукупність норм, упорядкована система законів і правових галузей. Відповідно, її завдання юристів полягає у звільненні цієї системи від різного роду суперечностей і прогалин, у піклуванні про досконаліше вербальне та змістовне оформлення юрид. текстів. Подібна аналіт. діяльність становить, з погляду її представників, сенс А. ю. Осн. недоліком такого підходу вважається абсолютизація логіко-лінв. методів там, де потрібен глибокий, всебічний аналіз сусп. і держ.-правової практики конфліктно-консенсусних відносин» [2, с. 104–105]. Важливо взяти до уваги те, що сама ця течія зазнала небезпідставної критики. Передусім вона має деякі недоліки практичного характеру. Якщо законодавство зводиться сутнісно до лінгвістичного опрацювання і вираження «матеріалу» (сутнісно – норм права, які об'єктивуються у текстах нормативно-правових актів), то таким чином дослідник змушений обмежуватися вивченням «букви закону», що ще з часів Давньоримської державності, юриспруденція якої стала праобразом сучасної, було визнано неприпустимим, оскільки таким чином блокувалася фактична можливість для досягнення «справедливості» як стану суспільних відносин (первісне значення «юстиції»). При цьому «творцем інтегративного підходу є Дж. Холл, котрий за основу взяв природно-правову концепцію, об'єднавши її з іншими теоріями розуміння права. З цієї точки зору право розуміється як сукупність визнаних у конкретному суспільстві й забезпечених офіційним захистом нормативів рівності та справедливості, які регулюють конкуренцію і злагоду у вольовому вираженні щодо взаємовідносин індивідів» [3, с. 263]. Так, право має аналізуватися у його інтегративному вираженні (не лише з лінгвістичної точки зору)

сама як інструмент регулювання суспільних відносин. Таким чином, саме у контексті адміністративно-правового аналізу тенденцій і можливостей для запобігання корупції в Україні з правової точки зору можна виділити такі базові елементи:

1) вивчення самого права, зокрема норм щодо запобігання корупції, можливостей і особливостей його об'єктивування у контексті правової системи і системи права України (слід брати до уваги як «процедурні» аспекти, так і вираження соціальних тенденцій у «тілі права»);

2) має бути здійснено спеціальні дослідження об'єкта запобігання корупції, яким є суспільні відносини, і, зокрема, корупційні суспільні відносини, що мають розглядатися як предмет відносно перших (у різнорівневому вираженні й діалектичному взаємозв'язку);

3) обов'язковим елементом у контексті практико-орієнтованого дослідження має стати вивчення впливу законодавства щодо запобігання корупції на дійсний стан суспільних відносин. При цьому доречно брати до уваги вже наявні напрацювання у розглядуваній сфері, зокрема різні системи й індекси щодо поширення або сприйняття корупції. Н. Нелезенко зазначає, що «в даний час найбільшим авторитетом користується індекс сприйняття корупції (ІСК), який розраховується міжнародною організацією «Transparency International» [4, с. 299].

Прикладом аналітичного опрацювання є вивчення відмінностей між старими нормативно-правовими актами, а також чинним законодавством, що здійснюється фахівцями юридичного профілю на різних рівнях в органах державної влади, а також у приватних підприємствах, установах і організаціях з практичною метою. Зокрема, з практичної точки зору є вагомим таке узагальнення: «В старому Законі зазначалося, що корупційне правопорушення – це умисне діяння, тобто, згідно з попереднім Законом, корупційне правопорушення могло бути вчинене лише у формі умислу, в прямому або непрямому його виді. Новий Закон зазначає, що корупційне правопорушення – це діяння, значить, відтепер корупційне правопорушення може бути вчинене і у формі необережності, видами якої є самовпевненість та недбалість» [5].

При цьому мають враховуватися такі риси середовища, в якому відбувається розвиток тенденцій щодо розгортання корупційних явищ і процесів з урахуванням особливостей України і поточних історичних умов:

1) наявність чітко вираженого міжнародного елементу, який має своє вираження у специфіці реалізації корупційної діяльності в Україні;

2) необхідність врахування різнорівневого характеру прояву корупційних явищ, тенденцій і процесів як у державі, так і в суспільстві;

3) наявність корупційних загроз, що виникають у зв'язку зі стратегічними завданнями, на досягнення яких спрямована діяльність іноземних конкуруючих державних утворень, зокрема:

– ліквідація або нівелювання економічного потенціалу України (передусім металургії, а також пов'язаних з нею виробничих потужностей);

– фізична ліквідація громадян України, які мають патріотичну налаштованість і/або можуть активно діяти задля утвердження і розвитку її економічного, культурного, а також оборонного потенціалу;

– створення інформаційного бар'єру між Україною і відповідними державними утвореннями з метою недопущення поширення інформації стосовно діяльності, яка спрямована на подолання корупції шляхом використання психологічного ефекту щодо «спричинення відсутності інтересу (внутрішньої спонукальної мотивації) знати» (здійснюється шляхом масо-

вого поширення дезінформації серед підконтрольних громадян).

Важливо відзначити необхідність врахування загальної стратегічної мети, у контексті якої було визначено наведені вище завдання, а саме: «Росія продовжує спричиняти військовий і дипломатичний тиск аби змусити Україну прийняти московську інтерпретацію політичних положень угоди «Мінськ II», серед яких конституційні поправки, які фактично надають Москві право вето щодо стратегічних рішень Києва» [6, с. 19]. Тобто ця мета передусім виражається у ліквідації суверенітету України в усіх його проявах з її підпорядкуванням єдиному пострадянському політичному «центру».

За умови здійснення аналізу тенденцій і можливостей для запобігання корупції в Україні на основах державоцентризму без урахування особливостей середовища і умов застосування права як інструмента регулювання суспільних відносин фактично буде втрачено практичну значущість отриманих результатів, а також у підсумку буде знівельовано ефективність правового регулювання як такого. Прикладом є повідомлення у засобах масової інформації вже в 2017 році про діячів, котрі здійснюють антиукраїнську діяльність, зокрема «російський співак і депутат Держдуми Йосип Кобзон отримує виплати як народний артист України» [7, с. 16]. Відповідно до цього аналіз діяльності щодо запобігання корупції необхідно здійснювати на двох рівнях: державному (з долученням фахівців юридичного напрямку органів державної влади різних рівнів залежно від специфіки заходів, що підлягають науковому опрацюванню), а також громадському (цей рівень вимагає розширеного нормативно-правового закріплення з широкою участю громадськості у розробці нормативно-правових актів, які б убезпечили його від неправових впливів, зокрема «шикани»). Тут має бути врахована позиція сучасних правників: «Вивчення професійної правосвідомості засноване на припущенні про те, що постійна участь людини в будь-якій діяльності накладає свій відбиток на її ставлення до закону» [9, с. 10].

У контексті аналізу запобігання корупції в Україні важливо брати до уваги й напрацювання іноземних фахівців, зокрема «боротьба України щодо реформування своїх корумпованих органів державної влади визначить, чи вона зможе залишитися на європейському шляху чи ж знову стане жертвою протиборства еліт і російського впливу» [6, с. 19]. Водночас слід відзначити практичний дисонанс між фактичним рівнем сприйняття корупції та її поширенням, а також заходами, які вживаються органами державної влади на різних рівнях, зокрема «юридичним сектором апарату районної державної адміністрації та головним спеціалістом з питань запобігання та виявлення корупції апарату районної державної адміністрації постійно здійснюється аналіз проектів розпоряджень та інших нормативно-правових актів райдержадміністрацій в частині відповідності антикорупційному законодавству. За результатами аналізу вживаються відповідні заходи щодо удосконалення механізму відомчого контролю, прозорого формування й ухвалення управлінських рішень» [8]. Отже, без додаткового контролю з боку громадськості, а також без розробки спеціальних заходів щодо запобігання корупції, в яких мали б брати участь безпосередньо громадяни України, досягти ефективного правового регулювання у розглядуваній сфері навряд чи вдасться.

З методологічної точки зору актуальними в контексті цього дослідження є напрацювання О. Бусол, з-поміж яких можна відзначити такі: «Застосування методу структурно-функціо-

нального аналізу дозволило розглянути корупційну злочинність як сукупність злочинних діянь, визначити її соціальну обумовленість, закономірності та тенденції розвитку, вплив на суспільство, а метод системного аналізу дав змогу розглянути певні співвідношення між складовими елементами корупційної злочинності, а також її зв'язки з іншими соціальними явищами і процесами, які впливають на неї» [10, с. 3]. Слід наголосити на тому, що аналітичний підхід має передбачати урахування специфічних особливостей не лише протиправної корупційної діяльності, яку було криміналізовано, але й інших різновидів корупції, які набувають вираження у суспільних відносинах загалом в країні. Неврахування діалектичних зв'язків у підсумку спричиняє очевидну неспроможність як заходів щодо подолання корупції, так і спеціальних заходів, які вживаються з метою її запобігання, оскільки у підсумку вони мають набувати системного вираження. Зокрема, тут необхідно взяти до уваги те, що «наявність недоліків є третім критерієм оцінки системи антикорупційних заходів в Україні. Саме цей підхід має бути покладено в основу комплексного аналізу ефективності системи протидії корупції, яку складають заходи та суб'єкти антикорупційної діяльності в країні» [11, с. 17]. Незважаючи на відсутність явних результатів у практиці щодо подолання корупції (хоча й було створено відповідні спеціальні органи державної влади), можна відзначити наявність деяких рис системного підходу під час напрацювання чинного законодавства у розглядуваній сфері: «узагальнюючи внесені до законодавства України зміни, можна абсолютно чітко прослідкувати роботу щодо заповнення прогалин в діючій системі антикорупційної боротьби» [12, с. 103].

Отже, стосовно адміністративно-правового аналізу тенденцій запобігання корупції в Україні слід вказати, що їх слід вивчати з урахуванням таких рис:

1) міжнародне середовище й особливості аналогічної діяльності у інших, зокрема суміжних, країнах (зі спільним кордоном) з урахуванням основних тенденцій щодо глобалізації;

2) масштаби прояву корупції в органах державної влади і суспільстві;

3) наявність ризиків адміністративного характеру щодо діяльності, яка спрямована на запобігання корупції з боку органів державної влади;

4) наявність ризиків адміністративного характеру щодо діяльності, яка спрямована на запобігання корупції з боку самого суспільства;

5) наявність ризиків адміністративного характеру щодо діяльності, яка спрямована на запобігання корупції з боку інших держав світу, а також іноземних злочинних організацій і транснаціональних корпорацій (ймовірність вжиття заходів за допомогою органів державної влади зі спеціальним призначенням або аналогічних за функціональними особливостями приватними компаніями задля підтримання наявного в країні рівня сприйняття корупції з метою здобуття коштів чи матеріальних ресурсів);

6) особливі властивості корупційного середовища всередині країни, джерела його підтримання і самовідтворення, а також зовнішні (міжнародні) зв'язки, за допомогою яких забезпечується його існування (стратегічні цілі) тощо.

За адміністративно-правового аналізу можливостей щодо запобігання корупції в Україні доречно враховувати їх подвійний характер, оскільки сутнісно вони визначаються як внутрішніми, так і зовнішніми щодо країни чинниками. Тут відзначимо такі особливості:

1) необхідність окреслення вразливих стосовно корупції сфер (груп) суспільних відносин, а також груп населення;

2) актуалізація науково і практично обґрунтованих відомостей інформації стосовно ефективності заходів щодо запобігання корупції, які вживалися у різні періоди в межах країни і відповідної регіональної групи країн у минулому;

3) диференціація заходів щодо запобігання корупції з можливістю їх реалізації органами державної влади й інституціями громадянського суспільства всередині країни, а також міжнародними організаціями у контексті цільової країни (тут – України), а також інших (суміжних) країн регіону;

4) визначення потенційної ефективності розглядуваних заходів, а також можливостей для розробки їх аналогів з урахуванням наявних ресурсів (зокрема, людських) органів державної влади, громадянського суспільства, а також міжнародних організацій;

5) опрацювання джерел фінансування розглядуваних заходів з урахуванням потенціалу держави, громадянського суспільства, міжнародних організацій, а також зацікавлених сторін як всередині країни, так і за кордоном (пожертви громадян й іноземців);

6) розробка відкритих систем звітності («фактичної» і фінансової) щодо реалізації заходів стосовно запобігання корупції;

7) блокування можливостей для протидії реалізації заходів, спрямованих на запобігання корупції з боку органів державної влади, а також зацікавлених приватних осіб (законодавче блокування випадків адміністративної шикани).

Розглядувані особливості потребують спеціального аналітичного опрацювання для того, щоб удосконалити саму субсистему запобігання корупції (як елемент системи, що спрямована на її подолання – в ідеалі). Також усі наведені тенденції і можливості мають вивчатися з урахуванням критичного підходу, що водночас не має зумовлювати перепон щодо практичної реалізації тих заходів, які можуть вживатися інституціями громадянського суспільства і приватними особами, а також мають правовий характер.

Висновки. Важливо підкреслити, що існування запобігання корупції у його системному вираженні можливе лише за умов відходу від радянського ідеологічного шаблону, відповідно до якого усе запобігання зводилося до ідеологічного впливу, спричиненого жорсткістю покарань. Сама практика за умов незалежності України доводить неспроможність такого підходу за умов дійсної демократії, коли домінують значення набуває індивідуальна («вільна») воля громадян. При цьому штучна пріоритетність примусового впливу держави лише зумовлює поширення деструктивних тенденцій у суспільстві (створюючи умови для сваволі посадових осіб). Досі лишається широким полем для аналізу долучення інституцій громадянського суспільства як до діяльності щодо подолання корупції загалом, так і до запобігання їй зокрема. Особливо це є актуальним у контексті змін законодавства, пов'язаних з цим суспільних відносин, а також самого корупційного середовища (увідповіднення корупційних практик особливостям законодавства).

Неврахування міжнародного елементу під час запобігання корупції на національному рівні за умов глобалізації є системно неприпустимою прогалиною, що також вплинуло як на якість наукових розробок, так і на ефективність (дієвість) чинного законодавства, призвівши до занепаду Української державності (але не знищення), а також значної кількості людських жертв протягом останніх років.

На противагу наведеному слід сказати, що особливості адміністративно-правового аналізу тенденцій і можливостей для

запобігання корупції в Україні мають сутнісно виражатися в опрацюванні такого впливу на громадян, за якого відбувалося б розширення можливостей і потенціалу для вираження індивідуальної свідомої волі, коли сама корупція як явище відкидалася б як інструмент приниження особистості, але водночас громадяни мали можливості для креативного увідповіднення середовища свого існування дійсним правовим потребам (але з активною протидією діяльності щодо збереження корупції).

#### *Література:*

1. Костицька С. Лабіринти метаморфоз: поезії. Обране і нове / С. Костицька. – Дрогобич : Коло, 2016. – 256 с.
2. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. Шемшученко та ін. – К. : Укр. енцикл., 1999– . – Т. 1 : А–Г. – 1999. – 672 с.
3. Подковенко Т. Проблеми праворозуміння в основних школах права / Т. Подковенко, Н. Фігун // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – № 2. – С. 261–264.
4. Нелезенко Н. Аналіз ефективності прийняття стратегічних рішень щодо запобігання корупції / Н. Нелезенко // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. – 2014. – Вип. 1. – С. 298–307.
5. Козич В. Запобігання корупції vs. запобігання і протидія корупції. Частина 1 / В. Козич // Сколівське районне управління юстиції Львівської області: веб-сайт. – 2015. – 9 червня. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://skolejust.at.ua/news/zapobigannja\\_korupciji\\_vs\\_zapobigannja\\_i\\_protidija\\_korupciji\\_chastina\\_1/2015-06-09-376](http://skolejust.at.ua/news/zapobigannja_korupciji_vs_zapobigannja_i_protidija_korupciji_chastina_1/2015-06-09-376).
6. Coats D.R. Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community: Statement for the Record / D.R. Coats. – Washington, DC : Senate Select Committee on Intelligence, 2017. – 28 p.
7. Багіров Е. Україна досі сплачує Кобзону грошову «данину» / Е. Багіров // Полтавська Думка. – 2017. – № 15. – С. 16.
8. Карпінська І. Про стан виконання заходів з питань запобігання і протидії корупції у Старосамбірському районі / І. Карпінська // Старосамбірська районна державна адміністрація. – 2016. – 25 липня. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://stsrd.a.gov.ua/informatsiini-resursy/protydiiia-koruptsii/16129-pro-stan-vykonannia-zakhodiv-z-pytan-zapobihannia-i-protydii-koruptsii-u-starosambirskomu-raioni.html>.
9. Нестеренко О. Аналіз особливостей деформації правової свідомості у професійному середовищі / О. Нестеренко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. – 2017. – № 25. – С. 10–12.
10. Бусол О. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / О. Бусол ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корещького. – К., 2015. – 36 с.
11. Бандурка О. Про критерії оцінки заходів протидії корупції / О. Бандурка, О. Литвинов // Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції : зб. тез доп. V Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 31 берез. 2017 року). – Х., 2017. – С. 15–17.
12. Берднікова К. Вдосконалення діючого антикорупційного законодавства та аналіз оновленої системи запобігання і протидії корупції в Україні / К. Берднікова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2014. – № 1. – С. 100–103.

#### **Веклич В. А. Тенденции и возможности для предотвращения коррупции в Украине: особенности административно-правового анализа**

**Аннотация.** В статье рассмотрены особенности административно-правового анализа тенденций и возможностей для предотвращения коррупции в Украине. Рассмотрены проблемы, которые могут возникать в этой сфере, а также учтены некоторые современные аспекты предотвращения коррупции, которые отмечаются вариативным характером. Изложены предложения по осуществлению исследования системы предотвращения коррупции в Украине с учетом функционального и практико-ориентированного подходов.

**Ключевые слова:** административное право, анализ, предотвращение коррупции, правонарушение, Украина.

#### **Veklych V. Trends and opportunities of corruption prevention in Ukraine: special traits of the administrative and legal analysis**

**Summary.** Features of the administrative and legal analysis of trends and opportunities for preventing corruption in Ukraine are considered as the core problem regarding practical approach in the outlined field. Thus there were outlined some special traits that should be considered regarding related researches in the context of the modern corruption prevention aspects within Ukraine in the view of their variation character traits. Also there were provided some proposals for the corruption prevention in Ukraine taking into account functional and practical approach.

**Key words:** administrative law, analysis, prevention of corruption, offense, Ukraine.