

Кравченко С.О.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті узагальнено наявні підходи до розуміння сутності антикорупційної політики. На цій основі запропоновано визначення антикорупційної політики в публічному управлінні. Виділено сукупність загальних напрямів антикорупційної політики, які не залежать від специфіки країни. Показано, що серед цих напрямів пріоритетне значення мають ті, що передбачають запобігання корупції. Викладено розуміння запобігання корупції як цілеспрямованого формування безкорупційного суспільного середовища.

Ключові слова: антикорупційна політика, запобігання корупції, місія антикорупційної політики, напрями антикорупційної політики, причини та умови корупції.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Корупція є суспільною проблемою, що на міжнародному рівні визнана актуальною не лише для окремо взятих країн, а й для світової спільноти в цілому. Зокрема, антикорупційна діяльність стала важливою складовою частиною нової управлінської концепції «відкритого уряду». У Декларації відкритого уряду 2011 р. міститься зобов'язання країн-учасниць здійснювати жорстку антикорупційну політику, створювати дієві механізми та практики у відповідній сфері, збільшувати протидію хабарництву та іншим формам корупції у публічному і приватному секторах [18].

У нашій державі високий рівень корупції визнаний політичним керівництвом, вітчизняними та зарубіжними аналітиками, відповідними міжнародними інституціями. Корупція в сучасних умовах стала чинником, що негативно впливає на всі сфери суспільного життя, виступає серйозною перешкодою для здійснення системних реформ та становить загрозу національній безпеці України. Корупція є однією з основних причин падіння рівня суспільної довіри до інститутів публічної влади. Зазначене зумовлює виняткову важливість для України здійснення ефективної антикорупційної політики в публічному управлінні, що має базуватися, насамперед, на чіткому науковому розумінні її сутності, загальних напрямів та пріоритетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми.

Зміст та загальні складники антикорупційної політики аналізувалися у працях В. Баришнікова [2], В. Василевича, Т. Василевської, А. Савченка, В. Федоренка та ін. [3], С. Дрьомова, Ю. Кальниша, Д. Клименка та ін. [9], Є. Невмержицького [11], О. Прохоренка [14], Г. Сагарова та ін. [1], Р. Тучака [15], а також багатьох інших. У зазначених працях простежуються досить різні визначення як самого поняття антикорупційної політики з точки зору діяльності держави та суспільства, так і її основних цілей, напрямів та завдань.

Мета статті – узагальнити сучасні підходи та на цій основі запропонувати розуміння базових понять щодо антикорупційної політики в публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Враховуючи особливості сучасної корупції, науковці роблять висновок про неможливість її ліквідації або стійкого зведення до незначного рівня за допомогою короткострокової цільової програми. Більше того, корупція без постійної протидії їй має властивість поширюватися [1, с. 338–339]. Враховуючи це, антикорупційна політика має бути постійною складовою частиною діяльності держави і турботою всього суспільства на основі створення стабільних загальнонаціональних основ запобігання та протидії корупції, що розраховані на тривалу історичну перспективу. Згідно зі ст. 5 Конвенції ООН проти корупції кожна держава-учасниця згідно з основоположними принципами своєї правової системи розробляє і здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції [8].

У науковій літературі, присвяченій питанням запобігання та протидії корупції, антикорупційна політика розуміється як комплекс заходів. Зокрема, можна навести визначення антикорупційної політики як розроблення і постійного вживання різнобічних та послідовних заходів держави і суспільства в межах прийнятих такою державою основ конституційного ладу з метою усунення або мінімізації причин корупції в різних сферах суспільного життя [1, с. 342]. Подібно до цього в Енциклопедії державного управління (2011 р.) антикорупційна політика розуміється як комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції й усунення причин її виникнення [5, с. 325]. Як зазначається у [7, с. 67], антикорупційна політика є сукупністю послідовних заходів держави та суспільства, через які реалізуються суспільні інтереси щодо обмеження корупції та споріднених з нею злочинів.

Разом з тим, розроблення комплексу заходів є лише однією складовою частиною формування будь-якої політики. Іншою, більш важливою, складовою частиною є діагностування проблем та постановка цілей політики, яка у класичному загальному розумінні є напрямом дій або утримання від них, обраним і здійснюваним органами державної влади, керівником, політичною партією тощо для вирішення певної проблеми (проблем) [4, с. 7]. Така цільова складова частина комплексно врахована, наприклад, у монографії [3, с. 17], де антикорупційна політика визначена як постійно здійснювана, систематична, цілеспрямована діяльність держави у тісній співпраці з інститутами громадянського суспільства, що полягає у розробленні, вдосконаленні та реалізації стратегічних засад і тактичних заходів, спрямованих на усунення або блокування причин та умов корупції, вдосконалення юридичної відповідальності за корупційні правопорушення та формування антикорупційної культури. З урахуванням такої точки зору можна дати визначення.

Антикорупційна політика в публічному управлінні – це напрям дій та відповідний комплекс заходів, обраний і здійснюваний органами державної влади та органами місцевого самоврядування за підтримки суспільства та у співпраці з його інститутами для вирішення проблем корупції у всіх сферах суспільного життя.

Вироблення будь-якої політики має починатися з визначення місії – головної загальної мети політики, що розкриває призначення такої діяльності. Місія задає загальний орієнтир, без якого

неможливо сформувати єдину систему цілей, тому її визначення має передувати постановці цілей. Можна відзначити різні підходи до конкретизації зазначеної місії. Один із підходів передбачає акцент на зменшення рівня корупції. Зокрема, у роботі [12] місія антикорупційної політики визначається як істотне зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави від загроз, впливу і наслідків, пов'язаних із корупцією. Подібне визначення містилося, наприклад, у Національній антикорупційній програмі Республіки Литва (2002 р.), згідно з якою головною метою програми – зменшення рівня корупції в Литві та зведення до мінімуму її негативного впливу на розвиток економіки, демократії і соціальної держави та національну безпеку [16].

У Стратегії протидії корупції Республіки Угорщина (2001 р.) акцент був зроблений на захист соціального та економічного життя від корупції [17]. Аналогічним чином у ст. 1 Модельного закону про боротьбу з корупцією, що був прийнятий Міжпарламентською асамблеєю держав-учасниць СНД (1999 р.), передусім, визначено, що закон спрямований на захист прав і свобод громадян, забезпечення безпеки держави від загроз, що випливають із проявів корупції, забезпечення ефективної діяльності державних органів, державних посадових осіб, а також осіб, які прирівняні до них, шляхом попередження, виявлення, припинення і розкриття корупційних правопорушень, усунення їх наслідків і притягнення винних до відповідальності [10].

Ще одна складова частина місії антикорупційної діяльності досить чітко простежується, наприклад, у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки». Основна частина напрямів цієї стратегії об'єднана у розділі 3 «Запобігання корупції» та передбачає комплекс дій щодо викорінення причин та умов, які породжують корупцію [6].

Нарешті, у монографії О. Прохоренка дається комплексне розуміння мети політики України щодо протидії корупційним проявам у системі державної служби: захист інтересів Державного бюджету; зміцнення економічних і політичних позицій України у світовому співтоваристві; вдосконалення протидії корупційним проявам; створення комплексної системи державного контролю за виконанням антикорупційного законодавства; приведення законодавства України у відповідність з міжнародно-правовими актами щодо забезпечення прав і свобод громадян та ін. [14, с. 72].

Підсумовуючи наведені визначення, можна викласти розуміння *місії антикорупційної політики* як поєднання трьох складників, а саме:

- максимального зменшення рівня корупції;
- захисту суспільства від загроз, впливу і наслідків корупції;
- виявлення та усунення причин і умов корупції.

Зазначимо, що у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» основна мета антикорупційної реформи містить два перших з трьох наведених складників та сформульована як суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції [13].

Місія антикорупційної політики має конкретизуватися у вигляді системи цілей за певними напрямками. З цього приводу Є. Невмержицький виділяє два головні напрями: боротьба з корупцією як з конкретними кримінальними або адміністративними проявами; комплекс заходів, спрямованих на усунення соціально-політичного підґрунтя корупції [11, с. 20]. На думку В. Барішнікова, основу антикорупційної політики мають становити три складники: збільшення ризику притягнення до відповідальності за корупцію; підвищення соціальної ціни державної служби; зменшення передумов корупції [2, с. 45].

Автори монографії [3, с. 35–36] виділяють основні функції державної антикорупційної політики, включаючи до них:

- інформаційно-прогностичну функцію, що передбачає збір і аналіз інформації щодо корупційної ситуації, прогнозування поширення корупції на перспективу для ефективного виявлення причин корупції та визначення напрямів запобігання цьому явищу;
- ідеологічно-виховну функцію, що у підсумку спрямована на комплексне вирішення проблеми толерантного ставлення до корупції;
- запобіжно-регулятивну функцію, що має на меті узвичаїти таку поведінку людей та суспільні відносини, які відповідали б вимогам антикорупційного законодавства;
- організаційно-охоронну функцію, що полягає у забезпеченні захисту суспільних інтересів і соціальних цінностей громадян та держави від корупційних посягань.

У дисертації Р. Тучака [15, с. 8] та виданні [7, с. 67] виділені основні, на думку відповідних авторів, напрями впливу на передумови корупції, що за змістом передбачають звуження меж

державного регулювання суспільних процесів, удосконалення механізмів участі громадськості в антикорупційній діяльності, удосконалення податкової та конкурентної політики тощо.

На основі аналізу цих та інших праць, стратегічних документів з питань протидії корупції можна сформулювати перелік *загальних напрямів антикорупційної політики*, які не залежать від специфіки країни. Серед них:

- звуження поля умов і обставин, що сприяють корупції;
- цілеспрямована довгострокова протидія корупції шляхом успішного виявлення корупційних дій і невідворотного покарання за них;
- зменшення мотивації посадових осіб, бізнесових структур та громадян до корупційної поведінки;
- створення атмосфери суспільного несприйняття корупції.

Серед цих напрямів пріоритетне значення мають ті, що передбачають запобігання корупції, оскільки воно, як доведено науковцями, є більш ефективним, ніж силові каральні заходи. Таке розуміння останніми роками чітко простежується в еволюції вітчизняного законодавства. Якщо прийнятий у 1995 р. антикорупційний Закон мав назву «Про боротьбу з корупцією», то у назві відповідного Закону 2011 р. акцент був зміщений на превентивний складник – «Про засади запобігання і протидії корупції». Нарешті, назва чинного Закону 2014 р. – «Про запобігання корупції» – чітко встановлює пріоритет саме цього складника антикорупційної політики.

У наукових працях та законодавстві поняття «запобігання корупції» прямо не зустрічається, проте розуміння його сутності викладається у низці публікацій. Наприклад, у виданні ООН, присвяченому антикорупційному інструментарію, запобігання корупції розглядається як сукупність заходів соціально-економічного характеру з метою створення несприятливих умов для продукування або підтримки корупційних практик [20, с. 261]. Зазначається, що більшість таких заходів спрямовані на поліпшення суспільного усвідомлення шкідливості корупції та мобілізацію громадян як на особисте утримання від корупційних дій, так і на домагання чесності від службовців у публічному секторі. Тому багато елементів антикорупційних програм передбачають наділення громадськості повноваженнями та стимулами для відповідних дій.

У іншій публікації на підставі зарубіжного досвіду сутність запобігання корупції розумі-

ється як здійснення законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів, результатом яких є усунення чинників, що породжують корупцію, передумов скоєння корупційних дій [9, с. 70, 82]. У цьому зв'язку в роботі В. Баришнікова стверджується, що стратегічним напрямом боротьби з корупцією має бути запобігання корупції на основі з'ясування її соціальних причин та умов, оскільки саме системні профілактичні заходи є єдиним шляхом до змін масштабів відповідного явища [2, с. 33–34].

Д. Поуп викладає погляд на запобігання корупції через створення «національної системи чесності». Вона включає інститути, процедури та практики, що спрямовані на усунення чинників, що породжують корупцію. Автор включає до зазначеної системи незалежну судову владу, реальне місцеве самоврядування, незалежні ЗМІ, врегулювання конфлікту інтересів, забезпечення доступу до публічної інформації, прозорі процедури державних закупівель, належне управління державними фінансами тощо [19, с. 34–37].

Узагальнення наведених поглядів дозволяє дати таке визначення.

Запобігання корупції – це цілеспрямоване формування суспільних умов, що є несприятливими для виникнення і поширення корупції та водночас стимулюють некорупційну поведінку членів суспільства, насамперед, працівників органів публічної влади.

У виданні [12] виділено низку **складників суспільної організації**, що спрямована на запобігання корупції, серед яких:

- підзвітність і гласність виборчого процесу і парламентської діяльності;
- партнерство між органами публічної влади і громадськими організаціями;
- наявність механізмів запобігання конфлікту інтересів у сфері публічної служби;
- підзвітність посадових осіб, які приймають управлінські рішення;
- забезпечення публічним службовцям можливостей повідомляти про факти корупції;
- незалежний контроль діяльності органів публічної влади;
- незалежність судової системи і ефективність нормативно-правової бази щодо протидії корупції;
- прозорість та конкурентність процедур державних закупівель;
- саморегуляція приватного сектору;
- незалежні ЗМІ, що готові виконати роль «сторожового пса» суспільства;

– незалежні громадські організації, що ставлять за мету запобігання та протидію корупції.

До наведених складників додають також елементи антикорупційної системи етичних норм, що включає: релігійні аспекти етичних норм; сімейну антикорупційну етику; антикорупційну етику інших малих соціальних груп; етичні табу в бізнесі; етичний контроль на індивідуальному рівні; антикорупційну освіту; етичні компоненти національної ідеології [12].

Висновки. Серед науковців простежуються досить різні погляди на сутність антикорупційної політики. В основному вона розуміється як певний комплекс заходів, хоча в окремих наукових працях виділяються також більш важливі її складники, а саме діагностування проблем та постановка цілей антикорупційної діяльності. Узагальнення наявних підходів дозволяє запропонувати визначення антикорупційної політики в публічному управлінні як напряму дій та відповідного комплексу заходів, що обраний і здійснюваний органами державної влади та органами місцевого самоврядування за підтримки суспільства та у співпраці з його інститутами для вирішення проблем корупції у всіх сферах суспільного життя.

До загальних напрямів антикорупційної політики, які не залежать від специфіки країни, можна віднести: звуження поля умов і обставин, що сприяють корупції; цілеспрямовану довгострокову протидію корупції шляхом успішного виявлення корупційних дій і невідворотного покарання за них; зменшення мотивації посадових осіб, бізнесових структур та громадян до корупційної поведінки; створення атмосфери суспільного несприйняття корупції. Серед цих напрямів пріоритетне значення мають ті, що передбачають запобігання корупції, оскільки науковцями доведено значно більшу його ефективність, ніж силових каральних заходів. На погляд автора, запобігання корупції можна визначити як цілеспрямоване формування суспільних умов, що є несприятливими для виникнення і поширення корупції та водночас стимулюють некорупційну поведінку членів суспільства, насамперед, працівників органів публічної влади.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі вбачаються у науковому обґрунтуванні запровадження в Україні дієвих механізмів лобізму як цивілізованого інституту, що має поступово замінити корупційні практики.

Список літератури:

1. Антикоррупционная политика: учеб. пособ. / под ред. Г. Сагарова. М.: РА «СПАС», 2004. 368 с.
2. Баришніков В.М. Запобігання та протидія проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування: навч.-метод. посіб. К.: ІПК ДСЗУ, 2013. 172 с.
3. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія / авт. кол.: В.В. Василевич, Т.Е. Василевська, А.В. Савченко, В.Л. Федоренко (кер. авт. кол.) та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.Л. Федоренка. К.: Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.
4. Державна політика: підручник / ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. К.: НАДУ, 2014. 448 с.
5. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т. 6: Державна служба. 2011. 524 с.
6. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14 жовт. 2014 р. № 1699-VII / Голос України. 2014. 25 жовт.
7. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби: навч. посіб. Івано-Франківськ: Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації, 2012. 237 с. URL: http://www.center.gov.ua/component/k2/item/download/146_3b519620dd600d2631401f53081e8eb8.
8. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: підписана 31 жовт. 2003 р.; ратифікована Україною 18 жовт. 2006 р. / Відом. Верхов. Ради України. 2007. № 49. С. 2048.
9. Корупція в Україні: причини поширення та механізми протидії. Зелена книга державної політики / Дрьомов С.В., Кальниш Ю.Г., Клименко Д.Б. та ін. К.: ДП НВЦ «Пріоритети», 2010. 88 с.
10. Модельный закон о борьбе с коррупцией: постановление, принятое на тринадцатом пленар. заседании Межпарлам. Ассамблеи государств-участников СНГ, 3 апр. 1999 г. № 13-4. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_998&p=1279986103163054.
11. Невмержицький Є.В. Корупція як соціально-політичний феномен: автореф. дис. на здобуття ступеня д-ра політ. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» К., 2009. 36 с.
12. Основы противодействия коррупции (системы общегосударственной этики поведения) / под науч. ред. С. В. Максимова. URL: <http://www.transparencykazakhstan.org/UserFiles/file/68d.pdf>.
13. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 / Уряд. кур'єр. 2015. 15 січ.
14. Прохоренко О.Я. Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми): монографія. К.: Вид-во НАДУ, 2005. 168 с.
15. Тучак Р.М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією: автореф. дис. на здобуття ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х., 2007. 21 с.
16. National anti-corruption programme of the Republic of Lithuania: Resolution of the Seimas of the Republic of Lithuania 17 January 2002 № IX-711. URL: <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/getfmt?C1=e&C2=181759>.
17. On the governmental strategy against corruption: Decree of the Government of the Republic of Hungary 2 March 2001 № 1022/2001. URL: http://acrc.org.ua/file_collection/Hungary_2001_The_governmental_strategy_against_corruption.htm.
18. Open Government Declaration. September 2011. URL: <http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>.
19. Pope J. Confronting corruption: The elements of a national integrity system. Berlin: Transparency International, 2000. 364 p. URL: <http://www.transparency.org/publications/sourcebook>.
20. UN anti-corruption toolkit / ed. by P. Langseth. 2d ed. Vienna: United Nations, 2004. 655 p. URL: http://www.uodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf.

**ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ
В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ**

В статье обобщены имеющиеся подходы к пониманию сущности антикоррупционной политики. На этой основе предложено определение антикоррупционной политики в публичном управлении. Выделена совокупность общих направлений антикоррупционной политики, которые, по большому счету, не зависят от специфики страны. Показано, что среди этих направлений приоритетное значение имеют те, которые предусматривают предотвращение коррупции. Изложено понимание предотвращения коррупции как целенаправленного формирования бескоррупционной общественной среды.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, предотвращение коррупции, миссия антикоррупционной политики, направления антикоррупционной политики, причины и условия коррупции.

APPROACHES TO UNDERSTANDING OF ANTICORRUPTION POLICY IN PUBLIC GOVERNANCE

The article generalizes the present approaches to understanding of anticorruption policy essence. The definition of anticorruption policy in public governance is proposed because of these approaches. The set of general directions of anticorruption policy is outlined. These directions are not depended on country specific in the end. The article shows that priorities among this directions have to be corruption prevention ones. The understanding of corruption prevention is presented as purposeful forming of noncorruption social environment.

Key words: anticorruption policy, corruption prevention, mission of anticorruption policy, directions of anticorruption policy, causes and conditions of corruption.