

Міністерство освіти і науки України
Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

Мережко Сергій Іванович

УДК 351. 9: 34.08

ДИСЕРТАЦІЯ
ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Спеціальність 281 – Публічне управління та адміністрування
Галузь знань 28 – Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ С. І. Мережко

Науковий керівник:

Дзюндзюк Вячеслав Борисович, доктор наук з державного управління,
професор

Харків – 2023

АНОТАЦІЯ

Мережко С.І. Формування та реалізація державної політики протидії корупції. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії з публічного управління та адміністрування. – Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна. Харків, 2023.

На основі визначеного предмета, мети, методів у дисертаційній роботі проаналізовано процес формування та реалізації державної політики протидії корупції.

Показано, що ХХІ сторіччя характеризується зростанням уваги науковців до проблеми корупції. Виділено такі фактори зростання уваги до проблем корупції, як закінчення холодної війни, зростання економічної конкуренції, демократизація ЗМІ та інформаційного простору в цілому, глобалізація, зростання ролі неурядових організацій, зростання ролі держави в економіці, приватизація.

У роботі проаналізовано різні підходи до визначення корупції і доведено, що в більшості випадків науковці погоджуються з тим, що корупція пов'язана з конкретною поведінкою конкретної людини.

Доведено, що акти корупції можна класифікувати за різними категоріями. Так, корупція може бути: бюрократичною («невеликою») або інституційною («великою»); здійснюваною з метою зниження витрат (для хабародавця) або збільшення вигоди; наданням або отриманням хабаря; примусом або змовою; централізованою або децентралізованою; передбачуваною або непередбачуваною; з готівкою або без неї.

У роботі показано, що важливими факторами, здатними безпосередньо вплинути на виникнення й масштаби корупції, також є: якість бюрократії; рівень заробітної плати в державному секторі; система покарань; інституційний контроль; рівень прозорості правил, процедур і процесів,

приклади керівництва держави.

Узагальнено, що найбільший негативний вплив корупція в публічному секторі чинить на економічну сферу. Так, зокрема, корупція спотворює ринки та розподіл ресурсів і може призвести до зниження економічної ефективності та економічного зростання з таких причин: зниження здатності уряду встановлювати необхідні регулятивні заходи для виправлення недоліків в роботі ринку; спотворення стимулів і зниження підприємницької активності (адже в умовах корупції найбільш здібні громадяни спрямовують свою енергію на пошук ренти і на корупцію, а не на виробничу та підприємницьку діяльність); зниження ролі держави в таких сферах, як виконання контрактів і захист прав власності; зниження легітимності ринкової економіки і демократії; зростання бідності; скорочення приватних інвестицій; скорочення витрат на соціальну сферу, зокрема, освіту та охорону здоров'я; зниження продуктивності державних інвестицій та інфраструктури держави; зменшення податкових надходжень.

Узагальнено, що протягом останніх 28 років в Україні сформовано потужну нормативно-правову базу, яка регулює процеси формування і реалізації антикорупційної політики.

Доведено, що система протидії корупції в Україні пройшла довгий шлях, який можна розділити на кілька етапів. На першому, початковому (1995 – 2004 рр.) було ухвалено Закон України «Про боротьбу з корупцією» та низку інших нормативних актів, спрямованих на боротьбу з проявами корупції. На другому, інтеграції українського антикорупційного законодавства у міжнародне правове поле (2005 – 2009 рр.) було ратифіковано низку міжнародних конвенцій, зокрема Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією, Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції, Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією тощо. На третьому етапі, який було названо «Від покарання до профілактики» (2010 – 2013 рр.) законодавцями було здійснено спробу зосередитися не лише на заходах протидії, а й попередженні корупції. Між тим, відсутність дійових державних

інститутів у цій сфері, а також негативні приклади політичного керівництва завадило виконати поставлені завдання. На четвертому етапі, інституційному (2014 – по сьогодні) стала формуватися мережа легалізованих інститутів протидії корупції у вигляді системи антикорупційних органів, до якої ввійшли, зокрема, Національна комісія з питань запобігання корупції (НАЗК), об'єктом уваги якої стала діяльність «рядових чиновників», Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), що контролює діяльність вищих посадових осіб держави, Агентство з розшуку і менеджменту активів (АРМА), отриманих злочинним шляхом, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Вищий антикорупційний суд. Формування зазначеної системи дозволило істотно покращити ситуацію у сфері протидії корупції в Україні.

У дисертації показано, що в українському законодавстві корупція визначається як використання особами уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування наданих їм службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей для одержання неправомірної вигоди. Таким чином, законодавчо визначено, що корупція може існувати виключно в публічному секторі.

У дисертації доведено, що концептуальне розходження між індивідуальною та інституційною корупцією зазвичай супроводжується твердженням про те, що логіка перекладання відповідальності на людей за корупцію для розподілу відповідальності і винності недоречна. Відповідно, необхідний інституційний підхід, оскільки в більшості випадків корупційні практики настільки вкоренилися в політичній культурі, що їх важко обговорювати з точки зору відповідальності окремих агентів. Навпаки, якщо інституційну корупцію можна пояснити в основному, виходячи з інституційних особливостей і механізмів, що забезпечують основу, на якій діють посадові особи, то практичне значення полягає в тому, що для усунення корупції слід звертати увагу на передісторію і структурні умови, а не визначати відповідальних за корупційні дії.

За результатами проведеного дослідження визначено кілька

антикорупційних стратегій, які можна вважати ефективними для нашої країни.

Перший підхід робить акцент на адміністративних і юридичних засобах захисту, розроблених в основному для обмеження свободи дій посадових осіб, наприклад, за допомогою ретельно розроблених правил і положень. Вони призначені для підвищення ймовірності виявлення корупційної поведінки за рахунок посилення контролю та правозастосування, а також для забезпечення швидкого і жорсткого покарання доведених правопорушень. Цей підхід може включати створення підрозділів внутрішнього контролю в публічних організаціях, захист ролі інформаторів і, в більш загальному плані, створення комісій по боротьбі з корупцією.

Другий підхід, часто вживаний у поєднанні з іншими, заснований на заохоченні належного врядування за допомогою дотримання прозорості та стандартів у здійсненні публічної діяльності. Серед переваг цього підходу – посилення підзвітності публічних службовців, відтак, зниження корупції. Дії щодо поліпшення управління можуть бути ініційовані в рамках самого політичного процесу (наприклад, законодавчими органами або судовою системою), більш вимогливою спільнотою стейкхолдерів або засобами масової інформації та громадянським суспільством. Однак для того, щоб такий підхід був ефективним, він повинен доповнюватися відповідними інститутами і механізмами, такими як компетентна і незалежна судова система, «пильні» правоохоронні органи, зовнішній аудит, а також вільні ЗМІ і розвинуте громадянське суспільство.

Третій підхід, який, на наш погляд, є найбільш ефективним у довгостроковій перспективі, заснований на фундаментальних соціально-економічних реформах, мета яких полягає в усуненні умов, що переважно породжують корупцію. Такі реформи спрямовані на усунення недоліків у соціально-економічній політиці й інститутах, зокрема, шляхом уведення в діяльність органів влади більшої опори на економічні стимули через реформу публічної служби; спрощення податкової системи і реформування податкового та митного адміністрування; реформування систем управління

публічними видатками; посилення внутрішньої конкуренції між публічними організаціями; комерціалізація або приватизація тієї діяльності органів влади, яка не може вважатися суспільною відповідальністю. Точно так же, коли корупція вбудована в пропозицію публічних товарів і послуг (наприклад, цінова підтримка, субсидії), цей підхід вимагає поступової відмови від таких програм на користь більшої опори на ринок за рахунок лібералізації цін, розвитку ринкових механізмів і кращого таргетингу.

Проте у дисертації показано, що жодний із трьох підходів сам по собі не може бути достатнім. Ефективна антикорупційна стратегія повинна використовувати всі три підходи і передбачати: розробку та впровадження антикорупційної нормативно-правової бази і створення антикорупційних структур як на національному рівні, так і на рівні окремих організацій і відомств; упровадження принципів і культури належного врядування в діяльність органів публічної влади; проведення структурних реформ, спрямованих на усунення недоліків в економічній політиці й інститутах ринкової економіки.

Доведено необхідність залучення громадськості до вирішення питань профілактики та виявлення корупції. З огляду на це показано, що антикорупційна політика на місцевому рівні повинна спиратися на громадсько-мережеву модель боротьби з корупцією. Центром пропонованої моделі є громадська антикорупційна мережа, яка формується з представників громадських організацій, що представляють інтереси своїх громад у боротьбі з корупцією насамперед на місцевому рівні.

Ключові слова: публічне управління, державна політика, публічна політика, корупція, протидія, запобігання, антикорупційна політика, відповідальність, комплексний підхід, громадськість.

ABSTRACT

Merezhko S.I. Formation and implementation of the state anti-corruption policy. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 281 – Public Management and Administration. – V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, 2023.

On the basis of the defined subject, goal, methods, the process of formation and implementation of the state anti-corruption policy is analyzed in the dissertation work.

It is shown that the 21st century is characterized by the growing attention of scientists to the problem of corruption. Such factors as the end of the Cold War, growth of economic competition, democratization of mass media and information space as a whole, globalization, growing role of non-governmental organizations, growing role of the state in the economy, privatization have been identified as factors of increased attention to corruption problems.

The paper analyzes various approaches to the definition of corruption and proves that in most cases scientists agree that corruption is connected with the specific behavior of a specific person.

It has been proven that acts of corruption can be classified into different categories. Thus, corruption can be: bureaucratic (“small”) or institutional (“big”); carried out with the aim of reducing costs (for the briber) or increasing benefits; giving or receiving a bribe; by coercion or conspiracy; centralized or decentralized; predictable or unpredictable; with or without cash.

The dissertation shows that important factors capable of directly affecting the occurrence and scale of corruption are also: the quality of the bureaucracy; salary level in the public sector; system of punishments; institutional control; level of transparency of rules, procedures and processes, examples of state leadership.

It is summarized that corruption in the public sector has the greatest negative

impact on the economic sphere. Thus, in particular, corruption distorts markets and the allocation of resources and can lead to a decrease in economic efficiency and economic growth for the following reasons: a decrease in the government's ability to establish the necessary regulatory measures to correct market failures; distortion of incentives and reduction of entrepreneurial activity (after all, in conditions of corruption, the most capable citizens direct their energy to search for rent and to corruption, not to production and entrepreneurial activity); reducing the role of the state in such areas as contract enforcement and protection of property rights; decrease in the legitimacy of the market economy and democracy; increase in poverty; reduction of private investments; reduction of expenses in the social sphere, in particular, education and health care; decrease in productivity of state investments and state infrastructure; reduction of tax revenues.

It is summarized that during the last 28 years, a powerful regulatory and legal framework has been formed in Ukraine, which regulates the processes of formation and implementation of anti-corruption policy.

It has been proven that the anti-corruption system in Ukraine has come a long way, which can be divided into several stages. At the first, initial one (1995 - 2004), the Law of Ukraine "On Combating Corruption" and a number of other normative acts aimed at combating corruption were adopted. At the second stage, the integration of Ukrainian anti-corruption legislation into the international legal field (2005-2009), a number of international conventions were ratified, including the Civil Convention on Combating Corruption, the United Nations Convention against Corruption, the Criminal Convention on Combating Corruption, etc. At the third stage, which was called "From punishment to prevention" (2010-2013), legislators attempted to focus not only on countermeasures, but also on prevention of corruption. Meanwhile, the lack of effective state institutions in this area, as well as negative examples of political leadership, prevented the fulfillment of the tasks set. At the fourth, institutional stage (2014 to now), a network of legalized anti-corruption institutions began to form in the form of a system of anti-corruption bodies, which included, in particular, the National Commission for the Prevention

of Corruption (NACP), which focused on the activities of "ordinary officials", the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (NABU), which monitors the activities of senior state officials, the Agency for the Investigation and Management of Criminally Obtained Assets (ARMA), the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, the High Anti-Corruption Court. The formation of the specified system made it possible to significantly improve the situation in the field of anti-corruption in Ukraine.

The dissertation shows that in Ukrainian legislation, corruption is defined as the use by persons, who authorized to perform the functions of the state or local self-government, of the official powers granted to them or related opportunities to obtain an illegal benefit. Thus, it is legally determined that corruption can exist exclusively in the public sector.

The dissertation proves that the conceptual difference between individual and institutional corruption is usually accompanied by the statement that the logic of shifting responsibility for corruption to people for the distribution of responsibility and guilt is inappropriate. Accordingly, an institutional approach is necessary, since in most cases corrupt practices are so entrenched in the political culture that it is difficult to discuss them in terms of the responsibility of individual agents. On the contrary, if institutional corruption can be explained mainly on the basis of institutional features and mechanisms that provide the basis on which officials act, then the practical significance is that in order to eliminate corruption, attention should be paid to the background and structural conditions, not to determine responsible for corruption.

According to the results of the conducted research, several anti-corruption strategies have been identified that can be considered effective for our country.

The first approach emphasizes administrative and legal remedies designed primarily to limit the freedom of action of officials, for example, through carefully crafted rules and regulations. They are intended to increase the probability of detection of corrupt behavior by strengthening control and law enforcement, as well as to ensure quick and severe punishment of proven offenses. This approach may

include the creation of internal control units in public organizations, protection of the role of whistleblowers and, more generally, the creation of anti-corruption commissions.

The second approach, often used in combination with others, is based on promoting good governance through transparency and standards in the conduct of public activities. Among the advantages of this approach is the strengthening of the accountability of public officials, thus reducing corruption. Actions to improve governance can be initiated within the political process itself (for example, by legislatures or the judiciary), by a more demanding community of stakeholders, or by the media and civil society. However, in order for such an approach to be effective, it must be complemented by appropriate institutions and mechanisms, such as a competent and independent judicial system, "vigilant" law enforcement agencies, external audit, as well as a free mass media and a developed civil society.

The third approach, which, in our opinion, is the most effective in the long term, is based on fundamental socio-economic reforms, the purpose of which is to eliminate the conditions that mainly give rise to corruption. Such reforms are aimed at eliminating shortcomings in socio-economic policy and institutions, in particular, by introducing a greater reliance on economic incentives into the activities of government bodies through the reform of the public service; simplification of the tax system and reform of tax and customs administration; reforming public expenditure management systems; strengthening of internal competition between public organizations; commercialization or privatization of the activities of the authorities, which cannot be considered public responsibility. Similarly, when corruption is embedded in the provision of public goods and services (for example, price supports, subsidies), this approach calls for phasing out such programs in favor of greater reliance on the market through price liberalization, the development of market mechanisms, and better targeting.

However, the dissertation shows that none of the three approaches can be sufficient by itself. An effective anti-corruption strategy should use all three approaches and include: the development and implementation of the anti-corruption

legal framework and the creation of anti-corruption structures both at the national level and at the level of individual organizations and departments; implementation of the principles and culture of good governance in the activities of public authorities; implementation of structural reforms aimed at eliminating shortcomings in economic policy and institutions of the market economy.

The need to involve the public in solving issues of prevention and detection of corruption has been proven. In view of this, it is shown that anti-corruption policy at the local level should be based on the public-network model of fighting corruption. The center of the proposed model is a public anti-corruption network, which is formed from representatives of public organizations representing the interests of their communities in the fight against corruption, primarily at the local level.

Keywords: public administration, state policy, public policy, corruption, counteraction, prevention, anti-corruption policy, responsibility, comprehensive approach, public.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у фахових наукових виданнях:

1. Мережко С.І. Економічний ефект корупції: теоретичний аспект. Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. 2021. Вип. 2 (73). С. 93 – 101.
2. Мережко С.І. Моделі корупційних дій: аналіз політичного контексту. Державне будівництво. 2021. №1. [Електронне видання]
3. Мережко С.І. Реалізація комплексного підходу у боротьбі з корупцією. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2022. № 9. [Електронне видання]

Статті у фахових наукових виданнях у співавторстві

4. Дзюндзюк В.Б., Мережко С.І., Передумови виникнення корупції // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. 2021. № 1 (59). С. 107-118.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Мережко С.І. Економічні основи корупції в публічному управлінні. Публічне управління XXI століття: портал можливостей : зб. тез. XX Міжнар. наук. конгресу. 2020. С.113-115.
6. Мережко С.І. До питання визначення поняття «корупція». Публічне управління XXI століття: погляд у майбутнє : зб. тез. XXI Міжнар. наук. конгресу. 2021. С. 125-130.

ЗМІСТ

ЗМІСТ	2
ВСТУП.....	14
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ	20
1.1. Корупція як суспільне явище.....	20
1.2. Вплив корупції на розвиток економіки	42
1.3. Поняття та особливості інституційної корупції.....	57
Висновки до першого розділу	73
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ	76
2.1. Етапи становлення системи протидії корупції в Україні	76
2.2. Ефективна система організації публічної влади як чинник антикорупційної політики	96
2.3. Бюджетна та кадрова складові реалізації антикорупційної політики на місцевому рівні.....	112
Висновки до другого розділу.....	125
РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....	128
3.1. Подолання інституційної корупції в органах публічної влади	128
3.2. Реалізація комплексного підходу у боротьбі з корупцією	147
3.3. Модель формування антикорупційної політики в Україні	162
Висновки до третього розділу	181
ВИСНОВКИ	185
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	188

ВСТУП

Постановка проблеми. Корупція є системним явищем, яке було поширене у різних цивілізаціях і на різних етапах розвитку людства. При цьому у різних країнах існують різні стратегії боротьби з корупцією. Одні – спрямовані на протидію економічним причинам корупції, інші – на боротьбу з політичною корупцією, треті – намагаються посилити відповідальність за корупційні дії. Проте лише окремих стратегій боротьби з таким складним явищем, як корупція, недостатньо; необхідна цілеспрямована та довгострокова державна політика, частиною якої будуть зазначені стратегії. При цьому завдання національної антикорупційної політики полягає не лише в наведенні мостів між сферами запобігання корупції та правоохоронній діяльності, а й у забезпеченні їх адекватного зв'язку з іншими стратегіями та реформами, спрямованими на зміцнення систем публічного управління країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Протягом тривалого часу увага українських науковців прикута до питання боротьби з корупцією та її проявами. Так, зокрема, це питання досліджували такі вчені, як: А. Антонов, Н. Армаш, Є. Ахромкін, Л. Багрій-Шахматов, О. Базалук, О. Бадалова, Ю. Бисага, О. Бондаренко, О. Бусол, Г. Буряк, О. Береза, Н. Васильєва, Є. Вдовиченко, В. Веклич, В. Гаращук, Б. Головкін, А. Горовіц, І. Драган, О. Дудоров, С. Задорожний, А. Закалюк, Д. Іщук, М. Камлик, Н. Карпенко, М. Кікалішвілі, С. Клімова, О. Костенко, С. Лукашевич, М. Мельник, Є. Невмержицький, В. Нонік, В. Ортинський, О. Пархоменко-Куцевіл, С. Пасіка, С. Петрашко, А. Приходько, А. Редька, О. Савчук, Н. Слободян, В. Трепак, М. Хавронюк, В. Франчук, Г. Яковенко та інші. Проте, увага науковців була прикута до юридичних аспектів протидії корупції. Однак, поза увагою залишалися інші прояви даного явища та засоби профілактики корупції.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тему

дисертаційної роботи пов'язано з науково-дослідною роботою «Публічне управління в умовах глобалізації» (0116U007246), що виконувалася кафедрою публічної політики Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. У межах цієї роботи автором висвітлені особливості реалізації державної політики протидії корупції в Україні.

Метою роботи є обґрунтування теоретичних засад та розробка практичних заходів щодо формування та реалізації державної політики протидії корупції в Україні.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні задачі:

- обґрунтувати теоретичні засади, визначати поняття, сутність та види корупції;
- визначити фактори, які впливають на виникнення і масштаби корупції;
- узагальнити провідний закордонний досвід протидії корупції;
- визначити організаційно-правові засади протидії корупції в Україні;
- розробити заходи щодо протидії бюрократичній та інституційній корупції в Україні;
- розробити дійову модель протидії корупції в Україні.

Об'єктом дослідження є корупція як суспільне явище.

Предметом дослідження є державна політика протидії корупції в Україні.

Методи дослідження. Теоретичну основу дослідження склали наукові праці іноземних та українських дослідників у галузі публічного управління, економічної теорії, права, соціології, політичних наук тощо. При цьому методи аналізу та синтезу були використані для визначення теоретичних засад корупції як суспільного явища, класифікації – для визначення її видів та проявів, систематизації – під час дослідження світової практики протидії корупції, періодизації – для виявлення етапів еволюції правового забезпечення заходів щодо протидії корупції в Україні. Метод узагальнення було

застосовано для обґрунтування комплексного підходу, моделювання – для розробки громадсько-мережевої моделі щодо протидії корупції. Метод соціологічного опитування, зокрема, анкетування, був застосований для визначення актуальних проблем, причин і чинників поширення корупції на місцевому рівні. Емпіричну базу дослідження складають нормативні правові акти, які регламентують діяльність органів публічної влади у сфері запобігання та протидії корупції; соціологічні дослідження щодо діяльності місцевих органів публічної влади.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у вирішенні конкретного науково-прикладного завдання, яке полягає в обґрунтуванні теоретичних положень і розробці практичних рекомендацій щодо розробки та реалізації державної політики протидії корупції в Україні.

Новизна наукових результатів конкретизується в таких положеннях:

уперше:

– запропоновано «громадсько-мережеву» модель протидії корупції в Україні, основою якої є громадська антикорупційна мережа, що формується з представників громадських організацій, які активно співпрацюють з органами публічної влади у питаннях розробки та реалізації антикорупційної політики, спираючись на фандрейзинг, краудфандинг (фінансове підґрунтя), аналітичні центри та ЗМІ (інтелектуальне підґрунтя), міжнародний досвід та зобов'язання (правове підґрунтя).

удосконалено:

– визначення проблем, які спричиняють поширенню бюрократичної (перша група) та інституційної корупції (друга група) в Україні; зокрема, до першої групи віднесено: недосконалу систему комунікації між органами публічної влади та громадськості, низький рівень прозорості публічно-управлінської діяльності; недосконалу систему прийняття управлінських рішень, низький рівень залучення громадськості до управління публічними справами; недосконалу систему планування розвитку громад, управління бюджетом та персоналом; до другої групи: відсутність ефективної взаємодії

між державними органами, що займаються питаннями протидії корупції; формальний характер діяльності консультативно-дорадчих громадських органів, що діють при центральних та місцевих органах публічної влади; відсутність послідовності у реалізації антикорупційної політики; ігнорування системи громадського моніторингу та оцінки;

– систему заходів, спрямованих на протидію бюрократичній корупції в Україні, які, зокрема, включатимуть, розробку та впровадження антикорупційної нормативно-правової бази і створення антикорупційних структур на рівні окремих організацій і відомств; впровадження принципів і культури належного врядування в діяльність органів публічної влади; проведення структурних реформ, спрямованих на усунення недоліків в діяльності органів публічної влади на місцевому рівні (у інформаційній, бюджетній, кадровій та інших напрямках роботи), а також на протидію інституцій корупції, що передбачає трансформування інституційної культури діяльності органів публічної влади, зміну суспільного ставлення до корупції і ліквідацію організаційно-правового підґрунтя для її появи;

дістало подальшого розвитку:

– устанавлення факторів, які впливають на виникнення й масштаби корупції, серед яких виділено такі, як: якість бюрократії, рівень заробітної плати в публічному секторі, система покарань, інституційний контроль, рівень прозорості процесу публічного управління, приклад керівництва держави;

– узагальнення закордонного досвіду протидії корупції, зокрема, визначено важливість формування у політичної та адміністративної еліти нульової терпимості до корупційних проявів; скорочення масштабів державного регулювання економіки та її демонополізацію, забезпечення максимально прозорих та вільних від дискреції заходів щодо реалізації державної політики в економічній сфері; реформування публічної служби зокрема, шляхом підвищення заробітної плати в публічному секторі, збільшення стимулів до чесної поведінки, введення дійової системи контролю

та покарань для державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування; демократизація публічного управління;

– визначення основних видів корупції, зокрема, виділено корупцію приватній та в публічній сферах; в межах останньої виділено бюрократичну та інституційну корупцію (яка в свою чергу поділяється на сумарну, ланцюгову та системну);

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в доведенні низки теоретичних положень і висновків до конкретних рекомендацій, спрямованих на удосконалення системи заходів протидії корупції в Україні. Дані авторські рекомендації можуть бути впроваджені як у діяльність спеціалізованих антикорупційних інститутів, так і у діяльність будь-яких органів публічної влади як центрального, так і місцевого рівня.

Результати дисертаційного дослідження можуть бути використані в діяльності регіональних та місцевих органів влади, під час розробки національної та регіональних антикорупційних стратегій і програм, а також під час розробки законодавства у відповідній сфері.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійно виконаною науковою працею. Усі сформульовані в ній висновки, теоретичні положення та пропозиції ґрунтуються на особистих дослідженнях. У роботі не використовувалися ідеї співвиконавців науково-дослідної роботи.

Апробація результатів дисертації. Основні результати дисертаційного дослідження обговорювались на засіданнях кафедри публічної політики, на міжнародних і національних науково-практичних конференціях і конгресах, зокрема: XX Міжнародному науковому конгресі «Публічне управління XXI століття: портал можливостей» (м. Харків, 2020 р.), XXI Міжнародному науковому конгресу «Публічне управління XXI століття: погляд у майбутнє» (м. Харків, 2021 р.) тощо.

Публікації. Основні положення дисертаційного дослідження висвітлено у 6 публікаціях, з них 4 – у наукових фахових виданнях у галузі науки «Державне управління». Загальний обсяг публікацій становить 3,5 авт. арк.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Її повний обсяг становить 197 сторінок, у тому числі: рисунків – 22 (на 15 сторінках), таблиць – 2 (на 2 сторінках). Список використаних джерел налічує 218 найменувань (на 23 сторінках), у тому числі іноземною мовою – 105.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

1.1. Корупція як суспільне явище

У ХХІ сторіччі, і особливо в останні 10 років, явище, широко відоме як корупція, знову привернуло до себе велику увагу науковців та практиків. У розвинених країнах та країнах, що розвиваються, великих чи малих, технологічно розвинених і відсталих, уряди подають у відставку через звинувачення в корупції, відомі політики (у тому числі президенти країн та прем'єр-міністри) позбуваються своїх офіційних посад, а в деяких випадках попадають за ґрати.

Між тим, корупція – це не нове явище. Понад дві тисячі років тому головний радник імператора Чандрагупти Маур'ї Каутілья написав книгу «Arthashastra», в якій йдеться про корупцію [1]. Сім століть тому відомий письменник Данте помістив хабародавців в самі глибини пекла, продемонструвавши таким чином середньовічну неприязнь до корумпованої поведінки. У деяких своїх п'єсах Шекспір показував особливості корупції того часу [15], а американська Конституція зробила хабарництво та зраду двома злочинами, які можуть привести до імпічменту президента США [18]. Однак ступінь уваги, що приділяється корупції в останні роки, безпрецедентна. Це можна, зокрема, побачити, і на прикладі України, в якій боротьба з корупцією протягом останніх десяти років стала одним з провідних напрямів реалізації державної політики (детальніше про це буде йтися у наступному розділі). Написання книг про корупцію стало в різних країнах популярною тенденцією.

Ступінь уваги, що приділяється зараз корупції, природно, призводить до

питання, чому зараз так багато уваги? Тому що корупції більше, ніж в минулому? Чи тому, що більше уваги приділяється явищу, яке завжди існувало, але багато в чому, хоча і не повністю, ігнорувалося? Відповідь не очевидна, і немає достовірних статистичних даних, які дозволили б отримати остаточну відповідь.

Між тим, можна навести кілька аргументів, які говорять про те, що корупція у XXI сторіччі, привертає більше уваги, ніж в минулому.

По-перше, *закінчення холодної війни* зупинило політичне лицемірство, яке змусило осіб, які приймають рішення в деяких розвинених країнах, ігнорувати політичну корупцію, яка існувала в країнах, які розвиваються (зокрема, Демократична Республіка Конго). До тих пір, поки останні перебували в правильному політичному таборі, спостерігалася тенденція випускати з уваги очевидні випадки корупції на високому рівні. «Своїм прощалося все».

Наслідком холодної війни також стало те, що у міжнародній політиці більш важливу роль відіграють Сполучені Штати Америки, особливо завдяки їхньому впливу в деяких міжнародних установах. Американські політики стверджують, що американські експортери програли в іноземних угодах, тому що за законом їм не дозволялося давати хабарі іноземним чиновникам. Для американських компаній дача хабарів іноземним посадовим особам є злочином, і, зрозуміло, сплачені хабарі не можуть бути відняті з оподаткованої бази в якості витрат. Тому американська політика спрямована на боротьбу з корупцією в глобальному масштабі. Адже це може покращити економічне становище американських компаній на глобальному ринку.

По-друге, *глобалізація*, яка у всіх своїх наслідках призвела до того, що люди з країн з низьким рівнем корупції часто контактують з людьми з країн, де корупція носить локальний, або обмежений, характер. Ці контакти посилили

міжнародну увагу до корупції, особливо коли деякі компанії відсторонили від вигідних контрактів через те, що вони для укладання контрактів дали хабар.

Окрім того, глобалізація привела до зростання міжнародної торгівлі та бізнесу. Цей чинник створив безліч ситуацій, в яких сплата хабарів (які часто називають «комісійними») може бути вельми вигідна великим компаніям, які отримують вигоди в порівнянні з конкурентами. Великі хабарі даються для отримання іноземних контрактів або для отримання привілейованого доступу до ринків або до певних пільг, таким як податкові пільги. Деякі експерти підраховали, що цілих 15 % від загальної суми грошей, витрачених на придбання зброї, можуть складати «комісійні», які наповнюють чиїсь приватні кишені [12]. Коли економічні оператори одних країн починають давати хабарі, вони чинять тиск на тих, хто з інших країн робить те ж саме. Ціна невиконання цього – втрата контрактів.

По-третє, через нестачу інформації або небажання говорити про це з боку тих, хто знайомий з цими країнами, у ХХ сторіччі спостерігалася тенденція не фокусувати увагу на корупції в країнах з централізованим плануванням. У даний час широко відомо, що в країнах з централізованим плановим господарством, таких, як Китай, або в країнах, що імітують його в рамках строго регламентованої економічної діяльності, таких, як Нікарагуа та Танзанія, існує велика кількість випадків корупції. Однак в той час ця практика або ігнорувалася, або широко не повідомлялася. Країни-донори також були схильні применшувати цю проблему в країнах, яким вони надавали інвестиції, навіть у випадках неправомірного використання або привласнення коштів. Між тим, збільшення таких інвестицій та *зростання економічної конкуренції* спричинило питання необхідності контролю над їх використанням, *зменшення транзакційних витрат*, які часто збільшувалися саме через корупцію. Таким чином прийняття економічних рішень та необхідність бути конкурентоспроможними створили умови, в яких прагнення до економічної

ефективності набуває все більшого значення, а злочини, пов'язані з корупцією, привертають дедалі більше уваги.

По-четверте, *збільшення кількості країн з демократичними урядами та вільними і активними засобами масової інформації* створило середовище, в якій обговорення корупції більше не було табу. У деяких країнах політичні зміни привели до збільшення кількості повідомлень про випадки корупції [87].

По-п'яте, неабияку роль в інформаційному просторі почали відігравати соціальні мережі, через які багато громадян стали отримувати відомості про політику і політиків, а також посадових осіб різних рівнів і рангів.

По-шосте, у багатьох країнах *все більшу роль відіграють неурядові організації*, такі як «Transparency International», у висвітленні проблем корупції та у спробах створити в багатьох країнах антикорупційні рухи. Останнім часом все більшу роль в антикорупційному русі відіграють такі міжнародні фінансові установи, як МВФ та Світовий банк, а також інші міжнародні організації. Крім того, емпіричні дослідження корупції сприяли більш глибокому усвідомленню економічних витрат цієї проблеми.

По-сьоме, *зростання ролі держави в економіці* [72]. Це привело до:

- 1) значного підвищення рівня оподаткування в багатьох країнах;
- 2) значного підвищення рівня державних витрат;
- 3) значного зростання регулювання та контролю економічної діяльності з боку урядів.

Між тим, у останні десятиліття в значній кількості країн для багатьох економічних операцій або видів діяльності потрібні були різні види дозволів або ліцензій з боку, часто, кількох державних установ. Це давало можливість бюрократам, які відповідають за видачу дозволів, прохати хабарі або приймати пропоновані хабарі. При цьому відзначимо, що вплив, який чинять на корупційні діяння високі податки, високий рівень витрат та нові правила, є не миттєвим, а скоріше функцією часу, враховуючи встановлені норми

поведінки. У країні з традиційно добре функціонуючою та чесною бюрократією короткостроковий вплив більш широкої ролі держави на публічних посадових осіб буде обмежено. Протягом деякого часу публічні посадові особи не будуть вимагати здійснення корупційних дій, вони будуть відкидати спроби хабарництва та не будуть ініціювати такі дії. У країнах, де така традиція відсутня, більш агресивна роль держави, яку воно відіграє завдяки більш високим податкам, вищим державним витратам і, особливо, більш поширеним нормативним актам, робить безпосередній вплив на поведінку державних службовців та на корупцію, яка істотно поширюється. Це особливо актуально в тих випадках, коли бюджетно-фінансова політика страждає від відсутності прозорості, бюджетно-фінансової звітності та розподілу безпосередньої відповідальності між державними установами [101; 130].

Однак останнім часом все частіше хабародавці в різних країнах звертаються до урядовців з проханням змінити правила або навіть порушити закони, щоб отримати урядову вигоду або уникнути витрат, які «нав'язуються» урядом. І не можна виключати, що в деяких випадках урядовці дадуть позитивну відповідь та отримають компенсацію від хабародавців за свої дії. Інші можуть почати наслідувати їх. Швидше за все, цей процес згодом може стати кумулятивним і буде нагадувати поширення заразної хвороби. Акти корупції, які могли здатися шокуючими раніше, почнуть виглядати менш шокуючими й навіть можуть почати бути толерантними. Уряд може відреагувати на цю ситуацію не покаранням чиновників, які згинають або порушують правила, а зниженням зарплат, виходячи з того, що чиновники отримують додаткову компенсацію. Легко зрозуміти, до чого цей процес може привести, якщо його не попередити.

По-восьме, *приватизація*. Серед економічних змін, що відбулися в останні роки, найбільш тісно пов'язана з корупцією приватизація. Немає

сумнівів в тому, що державні або комунальні підприємства були основним джерелом корупції і, особливо, політичної корупції, оскільки вони іноді використовувалися для фінансування діяльності політичних партій та надання робочих місць клієнтам певних політичних груп. Очевидно, що так було в Італії і в багатьох країнах Латинської Америки. Приватизація неприродних монополій була необхідна для зниження цієї форми корупції, оскільки вона усуває інструмент, який часто використовується, зокрема в політичній корупції. На жаль, сам процес приватизації державних або комунальних підприємств створив ситуації, коли одні особи (міністри, високопоставлені політичні чиновники) мали право приймати основні рішення на свій розсуд, в той час як інші (менеджери та інші інсайдери) мали у своєму розпорядженні інформацію, яка недоступна стороннім особам, з тим щоб вони могли використовувати приватизацію в своїх інтересах. Ці проблеми спостерігалися та повідомлялися у всіх регіонах світу, однак зловживання, мабуть, були особливо значними в країнах з перехідною економікою. В останньому випадку для опису зловживань, пов'язаних з передачею державних підприємств у приватну власність, використовувалися такі терміни, як «позбавлення власності» і «номенклатурна приватизація». У цих країнах деякі люди стали надзвичайно багатими через ці зловживання. А схема «позик під акцію» зробила, зокрема, в Україні, деякі банки акціонерами ключових промислових підприємств, надаючи кредити фірмам [99].

Таким чином, кілька аргументів дозволяють зробити висновок про те, що нинішній інтерес до корупції та проблем її профілактики та протидії, ймовірно, відображає зростання масштабів цього явища з попередніми роками.

Між тим, перед тим, як говорити про антикорупційну політику, важливо зрозуміти сутність корупції як суспільного явища, виявити її причини та види.

Корупція визначається по-різному, причому кожне визначення має свої

обґрунтування щодо причин та походження корупції.

Так, зокрема, в науковій літературі можна зустріти такі визначення.

Економіст С. Роз-Аккерман визначає корупцію визначено як економічну поведінку в умовах ризику, пов'язаного з учиненням злочину та можливим покаранням за нього [123].

Юрист А. Закалюк наводить чотири взаємопов'язані властивості корупції:

- 1) діяння або сукупність діянь певних уповноважених осіб;
- 2) діяльність у сфері здійснення влади, владних або інших публічних повноважень;
- 3) система стосунків за схемою: підкуп – продажність – задоволення потреб;
- 4) суспільне явище деформації, розкладання влади, публічних інституцій [9, с. 185].

Представник науки «державне управління» М. Мельник наводить цілих шість визначень корупції. Так, зокрема, він її розглядає як:

- 1) підкуп і продажність державних чи інших службовців (за такого підходу корупцію ототожнюють із хабарництвом);
- 2) зловживання владою чи службовим становищем, учинене з корисливою метою;
- 3) зловживання владою чи службовим становищем, учинене з будь-якої особистої зацікавленості;
- 4) використання службових повноважень, статусу посади, а також її авторитету та пов'язаних із ними можливостей для задоволення особистого інтересу або в групових інтересах;
- 5) елемент (ознака) або різновид організованої злочинності;
- 6) поняття, визначення якого обмежене лише загальними ознаками, відсутністю чітких формулювань, які б дали змогу виділити суттєві ознаки цієї правової категорії [25, с. 113–116].

В.М. Трепак розглядає корупцію як соціальне, системне явище, що

полягає в неправомірному використанні особами, які мають владні чи управлінські повноваження, власного становища, статусу, авторитету в особистих або корпоративних інтересах, що призводить до розкладання, деградації влади та соціального управління [69].

У більшості випадків науковці погоджуються з тим, що корупція пов'язана з конкретною поведінкою конкретної людини. Між тим, на жаль, за поведінкою часто важко спостерігати, оскільки корупційні акти, як правило, відбуваються не серед білого дня.

Загалом, найбільш популярним та простим визначенням корупції є таке: «корупцією є зловживання публічною владою з метою отримання особистої вигоди». Таке визначення, зокрема, використовується Світовим банком [131]. З цього визначення не слід робити висновок про те, що корупція не може існувати в діяльності приватного сектора. Особливо на великих приватних підприємствах, це явище явно існує, як, наприклад, при закупівлі або навіть під час найму на роботу. Воно також існує в приватній діяльності, яка регулюється державою [3]. Іноді зловживання державною владою не обов'язково для особистої вигоди, а для вигоди своєї партії, класу, друзів, сім'ї тощо. Фактично, у багатьох країнах частина доходів від корупції йде на фінансування діяльності політичних партій [21].

При цьому варто погодитися, не всі акти корупції призводять до сплати хабарів. Наприклад, державний службовець, який стверджує, що хворий, але їде у відпустку, зловживає своїм службовим становищем в особистих цілях. Таким чином, він робить корупційний акт, навіть якщо не отримував хабаря. Або високопосадовець (наприклад, президент країни) приймає рішення про побудову аеропорту в рідному місті, чим також здійснює корупційний акт, не пов'язаний з отриманням чи сплатою хабаря [102].

Важливо також відрізнити хабарі від подарунків. У багатьох випадках хабарі можуть бути замасковані під подарунки. Але хабар, на відміну від

подарунка, передбачає взаємність [24]. Однак, незважаючи на те, що ця відмінність має основоположне значення, часом буває важко виявити й довести ознаки корупційного діяння, а також зробити певні узагальнення для формулювання визначення таких понять, як корупції і хабар. Для цього необхідно відповісти на питання, в який момент подарунок стає хабарем; чи залежить ця відмінність від розміру подарунка; як щодо культурних відмінностей, які можуть пояснити різні розміри подарунків; що робити, якщо великий подарунок отримує не той, хто надає послугу, а родич цієї людини тощо. Таким чином, стає очевидним, що ідентифікація навіть таких понять, і як «корупція» і як «хабар» є дуже складною.

Узагальнення наведених визначень дозволяє стверджувати, що:

- хабар – це плата посадовій особі за вчинення неправомірних дій на користь тієї особи, що дає;
- корупція – це явище, що характеризує зловживання своїм посадовим становищем в особистих (корпоративних) цілях з метою отримання неправомірної вигоди.

При цьому акти корупції можна класифікувати за різними категоріями. Корупція може бути:

- бюрократичною («невеликою») або політичною («великою»), тобто, корупція з боку бюрократії або політичного керівництва;
- здійснюваною з метою зниження витрат (для хабародавця) або збільшення вигоди;
- наданням або отриманням хабаря;
- примусом або змовою;
- централізованою або децентралізованою;
- передбачуваною або непередбачуваною;
- з готівкою або без неї.

Безсумнівно, до цього переліку можна було б додати й інші класифікації.

Корупція, як правило, пов'язана з діяльністю держави й особливо з її монопольною та дискреційною владою. Тому, як зазначав нобелівський лауреат з економіки Г. Беккер, скасування держави з великою імовірністю скасує й корупцію [83]. Але цивілізоване суспільство не може функціонувати без держави, яка в сучасному суспільстві виконує багато функцій. У той же час, корупція, як уже згадувалось, може існувати і в приватному секторі. Зазначене Г. Беккером суперечить тому факту, що в найменш корумпованих країнах світу, таких як Канада, Данія, Фінляндія, Голландія та Швеція, існують одні з найбільших державних секторів, вимірювані за часткою податкових надходжень або публічних видатків у валовому внутрішньому продукті. Таким чином, розв'язання проблеми корупції може бути набагато складнішим, аніж просте зниження рівня оподаткування, державних витрат, зменшення державного регулювання. Не менше значення має те, як держава функціонує і виконує свої функції, що є набагато важливішим, ніж обсяг діяльності публічного сектора, вимірюваний традиційним способом. Окремі аспекти діяльності держави створюють підґрунтя для корупції, що заслуговує на більш детальний розгляд. До таких аспектів належать наступні:

- регламенти та дозволи;
- система оподаткування;
- рішення про витрати;
- дискреційні рішення (можливість посадової особи або державного органу вирішувати питання, що віднесені до їх компетенції, на власний розсуд).

Розглянемо їх детальніше.

1) Регламенти та дозволи

У багатьох країнах, особливо в країнах, що розвиваються, функції держави часто здійснюються за допомогою використання численних правил або норм. Тобто, реалізація багатьох видів діяльності передбачає отримання

ліцензій та різних дозволів. Відкриття та підтримка магазину у працюючому стані, позичання грошей, інвестування, водіння автомобіля, володіння автомобілем, будівництво житла, зовнішньоторгова діяльність, отримання іноземної валюти, паспорта, виїзд за кордон тощо вимагають спеціальних документів або дозволів. Часто необхідно звернутися в кілька державних установ за відповідним дозволом.

Наявність цих правил та дозволів дає свого роду монополні повноваження посадовим особам щодо визначення доцільності і здійснення перевірки діяльності. Ці посадові особи можуть відмовляти у видачі дозволів або просто приймати рішення протягом декількох місяців чи, навіть, років. Таким чином, вони можуть використовувати свої публічні повноваження для отримання хабарів від тих, кому необхідні дозволи. В Індії, наприклад, вираз «license raj» стосується особи, яка продає дозволи, необхідні для здійснення багатьох видів економічної діяльності. В окремих країнах деякі особи стають посередниками в отриманні таких дозволів. Той факт, що в окремих випадках нормативні акти непрозорі або навіть не є загальнодоступними і що дозвіл може бути отриманий тільки від конкретного офісу або фізичної особи, тобто відсутня конкуренція при видачі таких дозволів дає бюрократам величезну владу й гарну можливість для отримання хабарів [126].

Наявність цих правил породжує необхідність частих контактів між громадянами та бюрократами. Це також вимагає від громадян величезних витрат часу на отримання цих дозволів та на спілкування з державними чиновниками. Опитування, проведені в різних країнах, особливо з перехідною економікою, показують, що більша частина часу керівників, особливо малих підприємств, витрачається на спілкування з державною бюрократією. Цей час, який може бути скорочений за рахунок виплати хабарів.

2) Система оподаткування

Податки, що засновані на чітких законах та не потребують контактів між

платниками й податковими інспекторами, з набагато меншою ймовірністю призведуть до актів корупції. Однак при виникненні наведених нижче ситуацій корупція, за думкою В. Танзі, може стати серйозною проблемою для податкових та митних органів:

- складні для розуміння закони, які можуть тлумачитися по-різному, тому платники податків потребують допомоги в їх дотриманні;
- сплата податків вимагає частих контактів між платниками податків та податковими адміністраторами;
- низька заробітна плата податкових адміністраторів;
- акти корупції з боку податкових адміністраторів ігноруються, їх нелегко виявити, а при виявленні – відсутнє жорстке покарання;
- адміністративні процедури (наприклад, критерії відбору платників податків для перевірки) непрозорі та не перебувають під пильним наглядом з боку податкових або митних органів;
- слабкий контроль з боку держави (принципала) за агентами, на яких покладено виконання його функцій [130].

Корупція у податковому адмініструванні деяких країн (наприклад, у Перу та Уганді) призвела до того, що уряд вирішив закрити існуючі адміністрації й замінити їх новими [21, с. 132]. Тобто, ступінь корумпованості митних адміністрацій був настільки загрозливим, що це призвело до ув'язнення керівництва митниць, а в низці випадків – до заміни вітчизняних митних організацій на послуги іноземних компаній, що здійснюють інспекції.

Показовим прикладом потенційної наявності корупційної складової в діяльності органів державної влади є дуже висока конкуренція серед претендентів на вакантну посаду в податкових органах або митниці, навіть на низькооплачувану роботу. Це є ознакою того, що ці робочі місця створюють можливість для отримання додаткового доходу [10].

3) Рішення про витрати

Корупція може також впливати на державні витрати, пов'язані з інвестиційними проектами, витратами на закупівлі, позабюджетними рахунками, наданням товарів та послуг за цінами, нижчими від ринкових, а також із іншими дискреційними рішеннями.

Інвестиційні проекти часто ставали об'єктом корупції на високому рівні. У зв'язку з тим, що управління державними інвестиційними проектами залежить до дискреційних рішень посадових осіб органів державної влади, цей вид державних витрат може сильно спотворюватися, як за розміром, так і за складом, у результаті корупції. Часом публічні проекти здійснюються спеціально для того, щоб надати деяким особам або деяким політичним групам можливість отримати «комісійні» від тих, хто був обраний для реалізації проектів. Це знижувало продуктивність таких витрат та призводило до появи проектів, які не були б виправдані об'єктивними критеріями відбору інвестицій, такими як аналіз витрат і результатів.

Витрати на закупівлі, тобто придбання товарів та послуг з боку держави, є ще однією сферою, яка схильна до впливу корупції. Для зменшення можливостей корупції окремими країнами розроблено складні та дорогі процедури, які обмежують корупцію за рахунок різкого підвищення цін на товари [26].

Позабюджетні рахунки поширені в багатьох країнах. Деякі з них мають легітимність та створюються для конкретних цілей (пенсійні фонди, дорожні фонди тощо). Інші створені для скорочення політичного та адміністративного контролю, який з більшою ймовірністю буде супроводжувати витрати, що проходять через бюджет. У деяких країнах доходи, отримані від іноземної допомоги або від продажу природних ресурсів, таких як нафта та олово, направляються на спеціальні рахунки, що, як правило, менш прозорі й менш контрольовані, ніж доходи, які

спрямовуються через бюджет. Частина цих грошей може потрапити в незаконне користування або бути привласненою [66]. У всіх цих сферах відсутність прозорості та ефективного інституційного контролю є основними чинниками, що ведуть до корупції.

Надання товарів та послуг за цінами, нижчими від ринкових, також може бути джерелом корупції. У більшості країн до функцій уряду належить надання товарів, послуг та ресурсів за цінами, нижчими від ринкових [13]. Це стосується надання іноземної валюти, кредитів, електроенергії, води, державного житла, деяких продовольчих товарів, доступу до освітніх та медичних установ, доступу до державних земель і т.ін. Навіть доступ до деяких форм пенсій, таких як пенсії по інвалідності, потрапляють у цю категорію, оскільки особи, які їх отримують, з плином часу сплачують менше внесків до пенсійного фонду, ніж розмір пенсії після затвердження статусу інвалідності. Відповідно, призначення пенсії по інвалідності можна вважати потенційним ґрунтом для корупції. Отримання доступу до великих сум кредитів або іноземної валюти за цінами, нижчими від ринкових, також створює можливість отримувати величезну вигоду.

Іноді, через обмежену пропозицію, нормування або значні витрати часу виникає надлишковий попит на певні послуги, що веде за собою проблему розподілу обмеженої пропозиції і прийняття державними службовцями відповідного рішення. Такі ситуації також є джерелом корупції, що й підтверджується зареєстрованими випадками корупції у всіх згаданих вище сферах.

4) Дискреційні рішення

Окрім вищезазначених сфер державної діяльності потенційним ґрунтом для виникнення корупційних дій є наявність у органів публічної влади дискреційних повноважень та прийняття у їхніх межах управлінських рішень. Тобто, йдеться про законну можливість приймати рішення органами публічної

влади або посадовими особами на власний розсуд. До речі, дискреційні повноваження в законодавчому полі України знайшли своє відображення й визначаються Методологією проведення антикорупційної експертизи як «...сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акту [49]». Найбільш важливими з цих дискреційних рішень є наступні:

- надання податкових пільг по податках на прибуток, податках на додану вартість та податках на зовнішню торгівлю, які можуть складати мільйони доларів у перерахунку на наведену вартість зменшених майбутніх зобов'язань перед тими, хто отримує вигоду від них;

- рішення про конкретне використання приватної землі (закони про зонування), які визначають її призначення і, відповідно, ринкову вартість (одна й та сама ділянка землі, використовувана тільки для сільського господарства, має низьку ринкову вартість, а для висотних будівель, відповідно, дуже високу);

- рішення про використання державних земель, що також представляють великий інтерес для одержувачів. У ряді країн були зареєстровані великі випадки корупції, пов'язані з наданням дозволів на вирубку дерев у лісах, що перебувають у державній власності, або на експлуатацію земель з метою видобутку корисних копалин;

- рішення, що санкціонують великі іноземні інвестиції, часто використовуються у зв'язку з внутрішніми інтересами, які надають привілейованим інвесторам монопольну владу;

- рішення, пов'язані з продажом активів державного сектора, включаючи право на видобуток корисних копалин;
- рішення про умови приватизацію державних підприємств, а також ступінь державного регулювання галузі;
- рішення, що надають монопольне право на окремі види експортно-імпортової або внутрішньої економічної діяльності.

Дискреційність вищезгаданих рішень створює ілюзію можливості вплинути на них, в одних випадках шляхом підкупу, а в інших – просто використовуючи тісні особисті відносини з державними службовцями. Імовірність прийняття «сприятливого» для зацікавлених осіб рішення зростає зворотно пропорційно до рівня зарплат державних службовців і жорсткості покарання за зловживання владою.

Серед потенційних джерел корупційної діяльності (власне, політичної корупції) необхідно також згадати й про використання державних підприємств для фінансування діяльності політичних партій та надання робочих місць клієнтам певних політичних груп. Фінансування політичних партій, їхньої діяльності, в тому числі виборчих кампаній, є складним і суперечливим питанням. Ця діяльність потребує достатньо значного обсягу коштів, які можуть надходити від членських внесків, від держави, від приватних осіб у якості пожертв тощо. І тому виникає питання, як політичним партіям отримати достатньо коштів для здійснення політичної діяльності і, одночасно, уникнути залежності від приватних, вітчизняних чи іноземних, спонсорів («пожертводавців»), не стати знаряддям, у першу чергу, злочинних угруповань (мафії) або дій. Яскравим прикладом останніх є скандал «тангентополі» в Італії 1990-х рр. На сьогодні не існує єдиного підходу до розв'язання цієї проблеми, навіть у розвинутих країнах, демократія яких не убезпечує їх від проявів корупції. Як зауважила С. Роуз-Акерман: «Демократія дає громадянам роль у виборі своїх політичних лідерів. Таким чином, корумповані виборні посадові

особи можуть бути відправлені у відставку. Але демократія не обов'язково є ліками від корупції» [122, с. 40].

Важливими факторами, здатними безпосередньо вплинути на виникнення й масштаби корупції, також є:

- якість бюрократії;
- рівень заробітної плати в державному секторі;
- система покарань;
- інституційний контроль;
- рівень прозорості правил, процедур та процесів,
- приклади керівництва держави.

Розглянемо їх детальніше.

1) *Якість бюрократії*. Серед чинників, що визначають ефективність функціонування і схильність до корупції працівників системи органів державної служби, значну вагу має якість бюрократії. Практика свідчить, що в тих країнах, де приналежність до державної служби забезпечує високий статус і престиж, бюрократичні системи працюють набагато ефективніше, а державні службовці менш схильні до корупційних дій [26]. М. Вебер, характеризуючи ідеальну бюрократію, наголошував на значенні традицій і їхньому впливі на поведінку чиновників. Він указував на гордість, що відчувається людьми, які працюють на уряд, і цим пояснював, чому, за інших рівних умов, деякі бюрократії функціонують набагато ефективніше і набагато менше схильні до корупції [5, с. 432]. Дж.Раух та П.Еванс зібрали інформацію про те, в якому ступені набір та просування по службі державних службовців ґрунтуються на заслугах по 35 країнах, що розвиваються [119]. Їх результати свідчать про те, що чим менше набір та просування по службі ґрунтуються на заслугах, тим вище рівень корупції.

Відсутність політично мотивованого найму, патронажу та непотизму, а також чіткі правила кар'єрного зростання – все це сприяє якості бюрократії.

Прозора система стимулів і усталені традиції багато в чому пояснюють, чому одні бюрократії набагато менш корумповані, ніж інші.

2) *Рівень заробітної плати.* Наступним фактором, що впливає на ступінь корумпованості, є, за твердженням багатьох дослідників, *рівень заробітної плати в системі державної служби* [14; 25; 36; 67]. Наприклад, А. Ліндбек пояснює низький рівень корупції в Швеції в ХХ ст. частково тим, що на межі століть адміністратори високого рівня заробляли в 12-15 разів більше, ніж середньостатистичний працівник промисловості [109].

Взаємозв'язок між рівнем заробітної плати та ступенем корумпованості можна представити за допомогою малюнку (рис. 1.1).

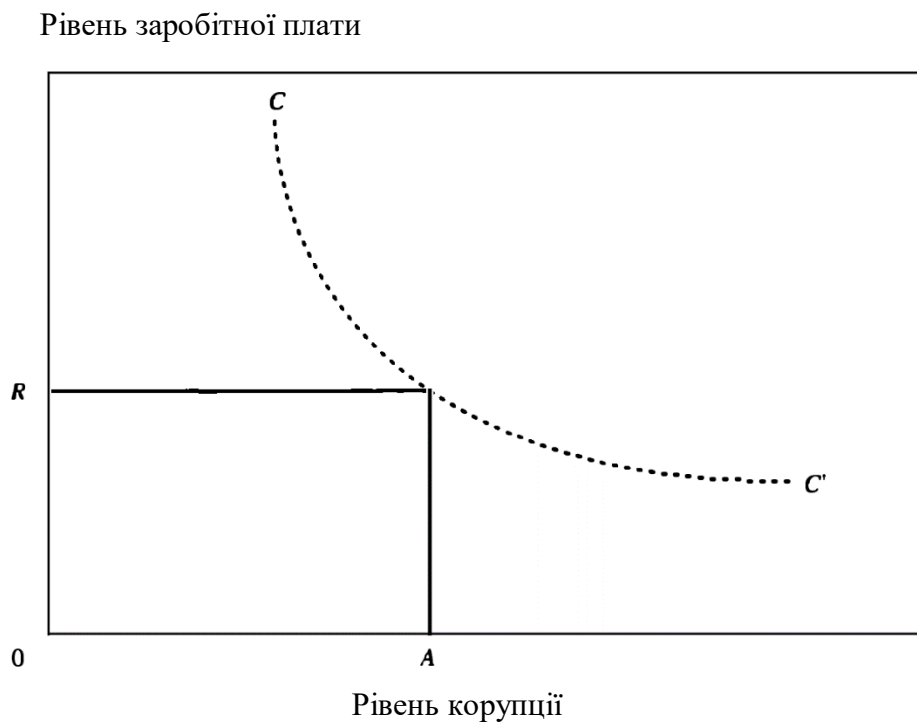


Рис.1.1. – Взаємозв'язок між рівнем зарплати та корупцією

На рис.1.1 лінія *CC* представляє собою зв'язок між рівнем корупції та рівнем заробітної плати. Чим вище рівень зарплати, тим нижче корупція. *OR* – це рівень заробітної плати, відповідний мінімальному рівню, необхідному сім'ї державного службовця для гідного життя. *OA* – це корупція, викликана жадібністю, в той час як корупція, що виходить за рамки *OA*, викликана необхідністю. З рис.1.1 також впливає, що, незалежно від рівня заробітної

плати, деякі державні службовці будуть корумповані, можливо, через їх власні психологічні чи моральні установки, або тому, що розмір запропонованих хабарів може бути занадто великим.

Можна припустити, що корупція може бути викликана як жадібністю, так і необхідністю.

Взаємозв'язок рівня зарплатні та індексом корупції був емпірично перевірений К.Ван Рейкегем і Б.Ведером [141]. З цією думкою також погоджуються Н. Хаке і Р. Сахай [95]. Використовуючи дані перехресного перетину, вони змогли знайти статистично значимий зв'язок між рівнем корупції та зарплатою, аналогічний тому, що показана кривою СС на рис. 1.1.

Вони припустили, що, хоча підвищення рівня заробітної плати, швидше за все, приведе до скорочення масштабів корупції, для її зниження до мінімального рівня потрібно дуже значне підвищення. Іншими словами, боротьба з корупцією, яка здійснюється виключно на основі підвищення заробітної плати, потребує значних бюджетних видатків, у той же час вона може досягти успіху лише частково. Крім того, як стверджувалося вище, навіть за високої заробітної плати деякі особи можуть продовжувати займатися корупційною практикою.

Наприкінці ХХ ст. деякі країни (Аргентина, Перу та ін.) зробили спроби скоротити масштаби корупції в митному й податковому адмініструванні шляхом підвищення рівня заробітної плати державних службовців у цих галузях. Ці країни також збільшили різницю в оплаті праці, щоб мати можливість утримувати та залучати на роботу до цих сфер більше кваліфікованих, продуктивних та чесних людей. Протягом багатьох років Сінгапур проводить політику в області заробітної плати, спрямовану на зменшення спокуси посадовим особам державної служби брати участь у корупційних діях. Як відомо, заробітна плата міністрів та інших високопоставлених посадових осіб у Сінгапурі є однією з найвищих у світі [31].

Тим не менш, хоча високі зарплатні можуть зменшити кількість корупційних проявів, наслідки використання цього способу запобігання корупції не є однозначними. Враховуючи наведені вище висновки щодо зв'язку рівнів зарплатні й корупції, треба визнати, що у той же час високі зарплатні можуть призвести до підвищення розмірів хабарів. Причина цього полягає в тому, що високі зарплати підвищують вартість втрачених можливостей, у той час як вони не усувають жадібності з боку деяких чиновників. Таким чином, незважаючи на зменшення кількості корупційних діянь, загальна сума виплачених корупційних грошей не обов'язково повинна зменшитися.

3) *Система покарань.* Важливим фактором, що визначає масштаби корупції, є існуюча в країні система покарань. Класичний аналіз попередження злочинності, проведений Г. Беккером, свідчить, що вірогідність викриття й покарання злочинця грає важливу роль у ймовірності вчинення незаконних дій [83]. Теоретично, за інших рівних умов, корупція може бути знижена за рахунок посилення покарання. Тобто, більш високі покарання, принаймні теоретично, можуть зменшити кількість корупційних діянь, але можуть також призвести до зростання розміру хабарів.

Практика показує, що, незважаючи на масштаби цього явища, за вчинення корупційних дій покарання отримує відносно невелика кількість людей. Причинами цього є:

- адміністративні процедури, що застосовуються перед тим, як державний службовець буде покараний за корупційні дії, є повільними та громіздкими;
- правові, політичні або адміністративні перешкоди, які часто заважають повному або швидкому застосуванню санкцій;
- складна правова процедура та необхідність надання неспростовних доказів;

- низька активність потенційних обвинувачів, пов'язана зі значними витратами часу і зусиль, необхідних для покарання правопорушника;
- низький рівень довіри як до суддівського корпусу, так і до судової системи взагалі тощо.

Згадані причини обмежують роль покарання в якості стримуючого фактора вчинення корупційних дій, насамперед, коли корупція хоча б частково є політично вмотивованою. Наслідком такого ставлення є терпимість до дрібних корупційних діянь, що з часом може заохочувати зростання масштабів корупції.

4) Інституційний контроль

Інша важлива складова в аналізі Г. Беккера – це ймовірність того, що правопорушники будуть викриті. Саме це передбачає інституційний контроль. Існування механізмів контролю значною мірою відображає ставлення політичного органу до цієї проблеми. Як правило, найбільш ефективними є ті засоби контролю, які існують усередині інститутів. Це дійсно перша лінія захисту. Чесні та ефективні контролери, гарні аудиторські послуги та ясні правила етичної поведінки повинні бути здатні запобігти або виявити корупційну діяльність. Ефективні та прозорі процедури повинні сприяти тому, щоб цим установам було легше здійснювати контроль. Наглядові органи повинні мати можливість спостерігати за діяльністю своїх підлеглих, і вони самі повинні нести відповідальність за корупційні дії в своїх офісах. Ці характеристики варіюються від країни до країни. У деяких з них такі перевірки практично відсутні, так що корупція в основному виявляється випадково або в результаті оприлюднення сторонніми суб'єктами, включаючи засоби масової інформації. У зв'язку з цим не можна перебільшувати роль вільної преси в контролі над корупцією [85].

У низці країн та регіонів, включаючи Сінгапур, ОАР Гонконг, Уганду, Аргентину та інші, були створені антикорупційні комісії або бюро з питань

етики, на які прямо покладалась відповідальність за відстеження повідомлень про корупцію або зниження рівня корупції шляхом введення вимоги до державних посадових осіб декларувати свої доходи. Ефективність роботи згаданих установ передбачає незалежність від політичного істеблішменту і наявність у розпорядженні достатніх ресурсів та персоналу, що володіє високими моральними якостями. Вони також повинні володіти повноваженнями щодо забезпечення виконання покарань або додатково мати для цього інших, у тому числі судових, посадових осіб. На жаль, у деяких країнах ці установи зобов'язані конфіденційно звітувати перед президентом або прем'єр-міністром країни, а не, скажімо, відкрито звітувати перед законодавчим органом. Це знижує їх ефективність та політизує процес. У інших країнах ці комісії не мають повноважень накладати стягнення.

5) Рівень прозорості правил, процедур та процесів

Відсутність прозорості в правилах, процедурах та процесах також створює благодатний ґрунт для корупції. Слабка впорядкованість нормативної бази, її заплутаність, обмеження загальнодоступності та неналежне оприлюднення свідчать про відсутність зацікавленості владної верхівки у ефективній боротьбі з корупцією. Політичні процеси, процедури та інша діяльність, наприклад, конкурси з публічних проєктів, є рівною мірою непрозорими, що не дає змоги зрозуміти або визначити процес, який призвів до ухвалення рішення. Це ускладнює визначення ролі корупції в деяких важливих рішеннях.

б) Поведінка керівництва держави

Ще одним чинником, що впливає на розвиток корупції, є поведінка керівництва держави. Коли вищі політичні лідери беруть участь в корупційних діяннях, або, як це найчастіше буває, потурають таким діям з боку родичів, друзів або політичних соратників, не можна очікувати, що співробітники публічної адміністрації будуть вести себе по-іншому. Цей же аргумент

стосується конкретних установ, таких як податкове відомство, митниця та публічні підприємства. Не можна очікувати, що ці установи будуть вільні від корупції, якщо їх керівництво не є прикладом доброчесності.

На сьогодні прямих інструментів вимірювання корупції не розроблено, але існує кілька непрямих способів отримання інформації про її поширеність у країні або в установі. Дослідження по конкретній країні можна отримати в наступних організаціях: Доповідь про глобальну конкурентоспроможність (Женева); Консультації з політичних та економічних ризиків (САР Гонконг); Transparency International (Берлін); Служби політичних ризиків (Сіракузи).

Результати цих опитувань широко використовуються дослідниками та бізнесменами. Так, індекс Transparency International – оцінює сприйняття корупції за шкалою від 0 до 10. Десять – країна, вільна від корупції; нуль – країна, в якій більшість угод або відносин заплямовані корупцією. Різниця в цих індексах, що відображає розподіл поглядів між респондентами, також важлива і використовується дослідниками у своїй роботі. Між тим, ці показники є дуже загальними. Тому вкрай важливо звернути увагу на її окремі види та прояви, а також способи протидії їй, які будемо розглядати нижче.

1.2. Вплив корупції на розвиток економіки

На тлі розповсюдженого сприйняття корупції як негативного явища, більше того, як злочину, що прямо чи опосередковано закріплено в правовому полі сучасних держав, необхідно визнати відсутність єдності й певну контроверсійність у ставленні до неї з боку економістів та інших дослідників і, навіть, існування обґрунтувань позитивного її впливу на розвиток економіки.

До фінансової кризи 1997 р. деякі країни Південно-Східної Азії підтримували думку про те, що корупція може сприяти економічному зростанню. Індонезія, Таїланд та інші держави часто згадувалися як країни, що

демонструють високі темпи зростання, незважаючи на високий рівень корупції або навіть через нього. Відносно Індонезії стверджувалося, що інституціоналізація корупції завдає меншої шкоди економічному розвитку, ніж випадкова корупція. Тобто, за умов усталеної корупції економічні гравці на внутрішньому ринку приймають встановлені негласні правила і використовують їх для функціонування свого бізнесу. Мається на увазі, що для них за допомогою корупції спрощується доступ до ринку та ресурсів, скорочуються витрати часу на бюрократичні процедури, а все це, у свою чергу, сприяє підвищенню ефективності та, навіть, зростанню економіки [122].

Н. Лефф і С. Хантігтон висунули думку про те, що корупція може сприяти підвищенню ефективності, оскільки вона усуває нав'язувану урядом жорсткість, яка перешкоджає інвестиціям та заважає іншим економічним рішенням, сприятливим для зростання. Так, корупція «змащує механізм» або «змащує колесо» [105; 98]. Ця аргументація часто використовувалася для пояснення високих темпів зростання в деяких країнах Південно-Східної Азії.

П. Бек і М. Махер [80], а також Да Лин [108] розробили моделі, які показують, що в конкурсах на участь у торгах найбільш ефективні економічні суб'єкти можуть дозволити собі запропонувати найвищий хабар. Тому хабарі можуть сприяти підвищенню ефективності, доручаючи проекти найбільш успішним фірмам.

Ф. Луї стверджує, що час має різну цінність для різних людей залежно від їх рівня доходу та вартості втрачених можливостей [110]. Ті, для кого час є найбільш цінним, будуть давати хабарі державним службовцям з метою економії часу і ресурсів. Таким чином, корупція може бути ефективною, оскільки економить час тих, для кого час має найбільшу цінність.

У більш пізній роботі Ф. Луї стверджував, що, хоча за деяких обставин корупція може поліпшити розподіл ресурсів, вона знижує зростання, оскільки стимулює до набуття такого роду людського капіталу, який може бути

використаний для поліпшення можливостей корупції [111]. Цей аргумент також підтримували такі дослідники, як В. Баумол [79], а також К. Мерфі, Е. Шлейфер і Р. Вішні [116].

Л. Гразіано вважав, що корупція може бути корисним політичним клеєм, дозволяючи політикам отримувати кошти, які можна використовувати на потреби країни. Він стверджував, що останнє може бути необхідною умовою для зростання [92].

За думкою деяких фахівців, зокрема, таких, як Г. Таллок [136], Г. Беккер і Дж. Стиглер [81], хабарі можуть доповнювати низьку заробітну плату. Таким чином, корупція дозволить уряду підтримувати більш низьке податкове навантаження, що може сприяти зростанню. Однак в цьому разі постає питання, чи є більш низьке податкове навантаження більш сприятливим для зростання, ніж низький рівень корупції. Це класична друга за значимістю проблема.

Однак, перераховані вище теоретичні аргументи, що позитивно оцінюють корупцію, не витримують, на нашу думку, критики.

По-перше, обмеження та правила не є екзогенними і нерухомими рисами суспільства; суспільство не народжується з цими жорсткими рисами. Вони створюються, а насправді можуть бути навмисне створені посадовими особами для отримання хабарів. Очевидно, що коли саме правила використовуються для отримання хабарів, буде створено більше правил. Окрім того, ці правила часто утримуються навмисно непрозорими, щоб більше влади залишалося на боці тих, хто їх дотримується. Знання дає владу тим, у кого воно є.

По-друге, ті, хто може давати найвищі хабарі, не обов'язково є найбільш економічно ефективними, а, скоріше, найуспішнішими в пошуках ренти. Якщо хабарі розглядаються як інвестиції, то ті, хто їх платить, повинні вважати ці хабарі інвестиціями з високою нормою прибутку. В. Баумол [79], а також

К.Мерфі, Е.Шлейфер і Р.Вішні [116] висунули пов'язані з цим аргументи, які можна використовувати для того, щоб стверджувати, що в традиційних або корумпованих суспільствах найбільш здібні індивідууми будуть відвернені існуючими стимулами від суспільно-продуктивної діяльності на діяльність, спрямовану на отримання ренти. Це відволікання приведе до високих витрат для зростання цих країн. Якщо потенційно найбільш продуктивні в соціальному відношенні люди не затребувані, то відволікання їх талантів на діяльність, спрямовану на отримання ренти, і корупцію буде особливо згубним для суспільства.

По-третє, виплата «швидких грошей» може спонукати чиновників, як зазначав Г. Мюрдаль знизити швидкість прийняття рішень [148]. Хабарі можуть змінити порядок, у якому публічні посадові особи здійснюють процес, наприклад, видачу дозволів, але вони можуть також сповільнити середній час усього процесу.

І хоча корупція і пошук ренти можуть бути корисні в якості політичного клею або як надбавки до заробітної плати в короткостроковій перспективі, вони можуть призвести до серйозних проблем у довгостроковій перспективі, як показує досвід Заїру (Демократичної республіки Конго) під керівництвом Сесе Мобуту.

Корупція скорочує державні доходи та збільшує державні витрати. Таким чином, вона сприяє зростанню фіскального дефіциту, ускладнюючи проведення урядом розумної фіскальної політики. Корупція збільшить нерівність доходів, оскільки дозволяє скористатися перевагами діяльності уряду за рахунок решти населення.

Корупція спотворює ринки та розподіл ресурсів і може призвести до зниження економічної ефективності та економічного зростання з наступних причин.

- 1) Корупція знижує здатність уряду встановлювати необхідні регулятивні

заходи контролю та перевірки для виправлення збоїв в роботі ринку. Тоді регулятор не може задовільно виконувати свою регулюючу роль у відношенні банків, лікарень, розподілу продуктів харчування, транспортної діяльності, фінансових ринків тощо. Коли державне втручання мотивовано корупцією, як, наприклад, коли уряд створює монополії для приватних інтересів, воно, швидше за все, посилить існуючі «збої» ринку.

2) Корупція спотворює стимули. Як уже згадувалося, в умовах корупції найбільш здібні індивідууми спрямовують свою енергію на пошук ренти і на корупцію, а не на виробничу діяльність.

3) Вона діє як довільний податок (з високими соціальними витратами). Випадковий характер корупції створює великий надмірний тягар, оскільки до витрат ведення переговорів та виплати хабаря додається вартість пошуку тих, кому повинен бути виплачений хабар. Окрім того, договірні зобов'язання, що забезпечуються виплатою хабаря, з більшою ймовірністю порушуються в умовах децентралізації корупції.

4) Корупція знижує або спотворює основоположну роль держави в таких сферах, як виконання контрактів та захист прав власності. Коли громадянин через корупцію позбавлений можливості здійснювати свої майнові права, ця основоположна роль уряду спотворюється, що може негативно позначитися на зростанні.

5) Вона знижує легітимність ринкової економіки і демократії. Насправді критика, яка лунає в багатьох країнах, особливо в країнах з перехідною економікою, проти демократії та ринкової економіки, мотивована існуванням корупції. Таким чином, корупція може сповільнити або навіть заблокувати рух до демократії та ринкової економіки.

б) І, нарешті, корупція, швидше за все, призведе до зростання бідності, оскільки вона знижує можливості бідних верств населення отримувати дохід.

У багатьох країнах (наприклад, Індонезії) підприємства, особливо дрібні,

змушені платити чиновникам за дозвіл працювати. В Індонезії існує термін для таких платежів («*pungli*»), і, згідно з недавнім звітом, ці платежі можуть підвищити витрати на ведення бізнесу для малих підприємств на цілих 20 % від загальних операційних витрат [127]. Це еквівалентно накладенню дуже високих податків з продажів на ці підприємства. Аналогічна інформація була представлена по Україні [99], але проблема може бути набагато більш поширеною.

Зростаюча корупція часто є примусом для дрібних підприємств, особливо для нових, які часто зазнають утисків з боку чиновників і податкових інспекторів, змушуючи їх робити значні платежі. Тиск на нові підприємства часто виявляється з боку чиновників місцевих органів влади шляхом встановлення високих платежів: на юридичне оформлення, на ліцензії та дозволи. Ці чиновники також спричиняють високі витрати часу, яку керівники підприємств повинні використати на виконання численних вимог. Тягар цих витрат, швидше за все, ляже на плечі малих підприємств, оскільки вони працюють на набагато більш конкурентному ринку, ніж великі, так що їм складніше перекласти ці витрати на своїх клієнтів. Оскільки малі підприємства є локомотивом зростання в більшості країн, перешкоди на шляху їх створення та зростання призводять до ослаблення економіки, особливо в країнах, що розвиваються, і в країнах з перехідною економікою.

Великі підприємства можуть легше захистити себе від проблем корупції, тому що:

- володіють спеціалізованими відділами, на які покладені функції комунікації з органами публічної влади;
- можуть використовувати «фасилітаторів» – людей, які допомагають знаходити рішення в умовах непрозорих правил та податкового законодавства;
- розмір робить їх більш стійкими до тиску з боку дрібних чиновників;

– вони можуть використовувати свою політичну владу для здійснення впливу на відповідних осіб в органах публічного управління або для здійснення діяльності, пов'язаної з пошуком ренти, недоступної іншим. Наприклад, вони можуть використовувати подарунки або хабарі, замасковані під політичні пожертвування, для придбання ринкової влади за рахунок зниження конкуренції або для отримання податкових пільг, субсидованих кредитів або інших переваг.

Недавні реформи, такі як лібералізація торгівлі, в багатьох країнах усунули перешкоди на шляху економічного зростання, які були характерні для попередніх періодів. Однак ці перешкоди були нав'язані головним чином національними урядами. Імовірно, вони були більш важливі для великих підприємств, які з більшою ймовірністю будуть вести торгівлю за кордоном та працювати на всій території країни. Ці реформи не призвели до значного скорочення багатьох нормативних актів, контролю, непрозорих податків і зборів, що накладаються місцевими органами влади, профспілками, професійними групами тощо. Це, ймовірно, найбільш важливі перешкоди для малих підприємств.

Останніми роками в низці досліджень з використанням перехресного аналізу та наявних індексів корупції були отримані важливі кількісні результати про вплив корупції на економічні змінні. Ці результати свідчать про те, що корупція негативно впливає на темпи зростання країн.

Отже, корупція має такі наслідки для економіки:

– скорочуються інвестиції та, в підсумку, знижуються темпи зростання [113, с. 682]. Передбачається, що таке скорочення інвестицій викликано більш високими витратами та створюваною невизначеністю. Зниження темпів зростання є прямим наслідком зниження рівня інвестицій. Іншими словами, в основі аналізу лежить виробнича функція, яка робить зростання функцією інвестицій;

- скорочуються витрати на освіту та охорону здоров'я [113, с. 684];
- збільшуються державні інвестиції, оскільки державні інвестиційні проекти легко піддаються маніпуляціям з боку високопоставлених чиновників з метою отримання хабарів [132]. Корупція також спотворює вплив промислової політики на інвестиції [132];
- скорочуються витрати на експлуатацію та технічне обслуговування з причин, аналогічним тим, які скорочують витрати на освіту та охорону здоров'я [132];
- знижується продуктивність державних інвестицій та інфраструктури держави [132];
- зменшуються податкові надходження, головним чином через вплив, що корупція чинить на податкове адміністрування та на митницю, тим самим зменшуючи здатність уряду здійснювати необхідні державні витрати [132].
- зменшуються прямі іноземні інвестиції [144]. Чим менш передбачуваний рівень корупції (чим вище її дисперсія), тим більше її вплив на прямі іноземні інвестиції [145]. Таким чином, зростання корупції та її непередбачуваність еквівалентні зростанню податкової ставки на підприємства. С-Дж. Вей приходять до висновку, що підвищення індексу корупції з рівня Сінгапуру до рівня Мексики еквівалентно підвищенню граничної податкової ставки на підприємства на 20 процентних пунктів.

Багато факторів, що сприяють корупції, як правило, більш поширені в бідніших країнах та в країнах з перехідною економікою. Таким чином, у певний момент часу економічний розвиток знижує рівень корупції.

Окремим країнам (Сінгапур, Гонконг, Португалія) вдалося значно знизити рівень корупції. А. Ліндбек вказав, що навіть у Швеції «корупція процвітала ... у другій половині XVIII і на початку XIX ст.» [109, с. 3]. Таким чином, уряди не повинні бути фаталістичними або пасивними щодо корупції. При цілеспрямованих та рішучих зусиллях корупцію можна скоротити, але не

звести до нуля. Повне викорінення корупції було б занадто витратним, як з точки зору ресурсів, так і з точки зору інших способів. Наприклад, для цього може знадобитися надмірно висока заробітна плата в державному секторі, серйозні правові або організаційні зміни, надмірне обмеження громадянських прав або дуже суворі ефективні заходи покарання. Оптимальний теоретичний рівень був би досягнутий у тому випадку, якщо б граничні соціальні витрати, пов'язані з подальшим скороченням корупції, дорівнювали б граничній соціальній вигоді від такого скорочення. Таким чином, рівень корупції залишиться вище нуля в усіх країнах. Насправді, ймовірно, жодна країна не вільна від корупції.

Складність у боротьбі з корупцією полягає в комплексному характері причин її виникнення і тривалості в часі для її подолання. Саме тому ефективна стратегія боротьби з корупцією в економічній сфері має бути комплексною і охоплювати всю систему відносин, у якій вона виникає, а заходи не можуть бути односторонніми і включати дії лише в одній сфері (наприклад, підвищення заробітної плати працівників державного сектора, збільшення штрафів або створення антикорупційного бюро).

Будь-яка реалістична стратегія повинна починатися з чіткого визнання того, що існує як попит на корупцію, так і її пропозиція. І, як і у випадку з попитом та пропозицією, важливу роль відіграє ціна. Різні стимули визначають еластичність цих функцій попиту та пропозиції. У базовому випадку хабародавець готовий заплатити посадовій особі хабар за певні дії (зниження вартості або збільшення вигоди). У свою чергу, чиновник в обмін на ці дії бажає компенсації ризику й додаткових зусиль. Однак чиновник є представником держави в усій сукупності її дій, виконуваних численними установами, що становлять публічний сектор. Значною мірою саме держава реалізацією державної політики та діями створює середовище та стимули, які впливають на тих, хто дає хабаря, а також тих, хто його приймає чи вимагає. Звичайно, не

маються на увазі випадки, коли корупція є примусовою та відображає тиск державних чиновників чи приватних осіб [100].

В ідеальній бюрократії, описаній М. Вебером, державний чиновник (як агент держави) є вірним виконавцем мандата та інструкцій, які він отримує від держави (принципала). Державна посадова особа – це всього лише прямий та легітимний канал взаємин між державою та громадянином. Він не буде спотворювати відносини між державою та громадянином. У цьому світі М. Вебера не виникне жодних проблем з чиновниками як представниками держави. На жаль, у реальному світі веберіанська бюрократія зустрічається рідко, частково тому, що дії та політика держави не завжди прозорі, а частково – через особливості самих бюрократій. Громадяни можуть ставити під сумнів законність деяких дій держави, приписуючи їм пошук ренти з боку державних чиновників, а не переслідування громадських інтересів. Держава могла де-факто розпастися на кілька центрів влади (міністерства, державні підприємства, незалежні установи, субнаціональні уряди тощо), кожен з яких переслідував кілька специфічних інтересів. Іноді політика цих центрів влади не узгоджується між собою, а інструкції, які виходять від цих державних центрів, суперечать одна одній. Особливо це стосується працівників податкових органів у країнах з децентралізованою фіскальною системою. У цих ситуаціях чиновники можуть зазнати суперечливого тиску з боку національного уряду та органів місцевого самоврядування.

Іноді суперечливість і недосконалість інструкцій із реалізації державної політики дають підстави вважати, що розробники політики (представники вищої ланки управління) не мають чіткого розуміння шляхів її здійснення або, можливо, не бажають повної прозорості своїх дій. Повна прозорість політичних процесів може передбачати зменшення повноважень для конкретних осіб, відповідальних за розробку політики, в тому сенсі, що їх свобода розсуду в питаннях здійснення впливу на добробут конкретних груп

населення скорочується. Таким чином, боротьба з корупцією в економіці не має істотної специфіки і не залежить від реформи держави, оскільки деякі заходи щодо скорочення корупції є одночасно і заходами, що змінюють характер держави. Саме це і підтверджується практикою управлінської діяльності.

Зазвичай вважається, що рівень відносної заробітної плати в державному секторі (про що йшлося у розділі 1.1.) є важливою змінною величиною ступеня корумпованості в країні. Сінгапур – країна з низьким рівнем корупції – має одні з найвищих показників заробітної плати державних службовців (зарплати міністрів найвищі у світі). Державна служба Сінгапуру невелика і має високий статус.

Низьку (порівняно із приватним сектором) заробітну плату в державному секторі можна пояснити нераціональним збільшенням чисельності працівників в системі органів державної служби. У таких ситуаціях нереально і нерозумно пропонувати просте збільшення реальної заробітної плати без попереднього зменшення чисельності державних службовців. У той же час, потрібно враховувати існуючу в окремих країнах практику скорочення безробіття за рахунок найму працівників до державного сектора.

Заслуговує на увагу й питання різниці в оплаті праці. Багато урядів намагаються знизити розбіжності в зарплаті своїх працівників. У деяких країнах співвідношення між найвищими і найнижчими зарплатами зменшилося до трьох, що набагато менше, ніж у приватному секторі. Метою згаданого заходу є намагання запобігти втраті найбільш кваліфікованих і чесних працівників, які переходять на роботу в приватний сектор.

Прийнято вважати, що посилення покарань за корупційні діяння знизить рівень корупції в країні. Однак введення більш суворих покарань може привести до виникнення проблем з асоціаціями працівників, профспілками, судовою системою тощо. Крім того, існує небезпека використання цього

засобу для переслідування політичних опонентів. Іншими словами, покарання можуть бути застосовані вибірково або, що ще гірше, вони можуть бути використані у зв'язку зі сфабрикованими звинуваченнями. У демократичних суспільствах покарання накладаються тільки після часто тривалого і дорогого процесу, внаслідок чого керівники корумпованих посадових осіб неохоче ініціюють покарання та закривають очі на невеликі акти корупції.

Прийнято вважати також, що корупційні акти стимулюються недоліками нормативного регулювання економічної сфери. Деякі види квазіфіскальних норм часом замінюють собою податкові та видаткові дії. Необхідно відзначити, що в деяких країнах, які вважаються найменш корумпованими (наприклад, в Швеції, Данії, Канаді), податковий тягар є одним з найвищих. З іншого боку, деякі з країн з найвищими показниками корупції (наприклад, Нігерія, Пакистан, Бангладеш, Китай, Венесуела) мають одні з найнижчих показників податкового тягара. В останній групі країн квазіфіскальні норми (тобто норми, які замінюють собою оподаткування і витрати) замінюють податки та державні витрати. Таким чином, для зниження рівня корупції ці країни повинні скасувати ці квазіфіскальні норми і, в разі необхідності, замінити їх політикою в галузі оподаткування та витрат. Однак у цих країнах переважає квазіфіскальне регулювання, їм буде важко істотно підвищити рівень оподаткування. Таким чином, можна стверджувати, що боротьба з корупцією потребує перегляду підходів і засобів здійснення державної політики.

Податкові стимули, особливо коли вони припускають дискреційні рішення з боку державних посадових осіб, створюють умови, в яких розвивається корупція. У цій ситуації доцільним виглядає скасування податкових стимулів і їх заміна податковими системами з широкою базою і більш низькими ставками. На жаль, політика, здійснювана деякими урядами, вимагає використання цих стимулів. Тому політика боротьби з корупцією в

сфері економіки вимагає, знову ж таки, реформування державної політики у цілому.

Корупція часто супроводжує надання державою товарів та послуг за цінами, нижчими від ринкових. Це часто відбувається з кредитами, іноземною валютою, цінами на комунальні послуги, державним житлом, вищою освітою, послугами охорони здоров'я тощо. Низькі або нульові ціни створюють надлишковий попит і необхідність унормувати товар або послугу. Таким чином, підвищення цін до оптимального рівня, коли це можливо, усунуло б або зменшило корупцію.

Таким чином, боротьба з корупцією в економічній сфері не може йти у відриві від державного реформування. Важливо відзначити, що корупція буде знижуватися лише в тих країнах, де уряди готові скоротити свої функції та вплив на економічну сферу.

У будь-якому випадку, ефективна стратегія, спрямована на скорочення масштабів корупції в економіці, потребує політичної волі до її здійснення і активної діяльності за наступними напрямками:

1. Формування у керівництва держави та державного апарата нульової терпимості до корупційних проявів.

2. Зміни в політиці, що знижують попит на корупцію, через скорочення масштабів регулювання та таких заходів політики, як податкове стимулювання, а також шляхом збереження максимально прозорих та вільних від дискреції заходів.

3. Зниження пропозиції корупції шляхом підвищення заробітної плати в державному секторі, збільшення стимулів до чесної поведінки, введення системи контролю та штрафів для державних службовців.

Безумовно, і громадськість може багато зробити для зниження рівня корупції, але жодна з дій не приведе до повного її викорінення. Необхідні заходи можуть вимагати серйозних змін у реалізації саме державної політики.

Важливість адекватної винагороди для забезпечення чесної громадянської служби широко визнається в політичних дебатах. Однак питання про оптимальну оплату праці уряду або її ефективності з точки зору витрат ще не вирішене, і в ряді недавніх теоретичних робіт висловлюється думка про те, що забезпечення чесної цивільної служби може виявитися непомірно дорогою справою. У даній роботі приведені емпіричні оцінки впливу заробітної плати на корупцію в державній службі в якості першого кроку до аналізу витрат і вигід, пов'язаних з підвищенням заробітної плати державних службовців.

Моделі, що пророкують викорінення корупції з використанням дорогої політики оплати праці, відповідають духу «моделі ухилення» К.Шапіро і Дж.Стігліца [149] і ґрунтуються на ранніх роботах Г.Беккера и Дж.Стиглера [150]. Вони припускають, що державні службовці максимізують очікуваний дохід. Корумпована поведінка, коли вона виявляється, карається втратою роботи; отже, висока заробітна плата є стимулом для того, щоб бути менш корумпованими. Однак при високому рівні хабаря або низької ймовірності виявлення та штрафів ці моделі прогнозують високу заробітну плату, необхідну для викорінення корупції. Отже, урядам, можливо, буде економічно вигідно виплачувати «капітуляцію», тобто заробітну плату нижче резерваційного рівня, яка повертає тільки нечесних, а не підвищувати заробітну плату до високих рівнів, необхідних для стримування корупції [151].

Однак є також підстави очікувати, що корупція може бути ліквідована при низькому рівні заробітної плати. По-перше, рівень хабаря на більшій частині державної служби, наприклад, в сфері освіти, може бути низьким, так що корупція може бути ліквідована при низькому рівні оплати праці навіть в моделях ухиляння від роботи. По-друге, запізнена винагорода, наприклад, пенсія, або можливість отримання прибуткової роботи в приватному секторі після служби на державній службі можуть бути використані як стимул до

чесної поведінки, знижуючи необхідність платити високу заробітну плату протягом трудового життя. По-третє, ймовірність виявлення корупції та покарання за неї може збільшитися зі зростанням заробітної плати державних службовців, оскільки більш висока заробітна плата (справедливе ставлення до державних службовців) призводить до того, що суспільство засуджує корупцію, знову-таки надаючи велику ефективність політики оплати праці.

Нарешті, державні службовці можуть не мотивуватися жадібністю, а добровільно відмовлятися від можливостей для корупції за умови, що заробітна плата відповідає прожитковому мінімуму або є «справедливою». Така точка зору на кшталт «гіпотези справедливої оплати праці» [75] і поширена серед експертів по корупції, які відзначають перевагу чесності серед державних службовців.

З вищевикладеного ясно, що вплив політики оплати праці державних службовців на корупцію є важливим питанням.

Крім розглянутих вище змінних, корупцію часто пов'язують з чисто культурними факторами або відсутністю лідерства. Наприклад, в роботі В. Танзі [131] стверджується, що відсутність культури вільних відносин може привести до вкорінення та системності корупції. Р. Лі вважає, що культура бюрократичного елітаризму може привести до роз'єднання державних службовців з рештою суспільства та породити корупцію [104, с. 97]. Або ж одним з факторів, що зменшують корупцію, може бути рівень освіти державних службовців. Нарешті, Е. Шлейфер і Р. Вішні вважають, що більш етнічно різномірні країни схильні до дезорганізованої форми корупції [126], а П.Мауро знаходить докази зв'язку між індексом «етнолінгвістичної фракціоналізації» та корупцією [114].

Між тим, проведені емпіричні дослідження свідчать, що більш висока заробітна плата не призводить до зниження рівня корупції в короткостроковій перспективі [141]. По-друге, міждержавна кореляція не обов'язково повинна

відображати причинно-наслідковий зв'язок між державною зарплатою та корупцією. Той факт, що корумповані країни, як правило, незадовільно виконують свої бюджети та стикаються з сильним бюджетним тиском, або можуть погодитися з думкою, що державні службовці вже отримують від корупції достатній дохід, може привести до того, що вони будуть платити менше. З огляду на результати тематичних досліджень, які вказують на зростання доходів після реформи системи оплати праці в податковому адмініструванні, вважаємо, що, незважаючи на ці застереження, активна політика в сфері оплати праці може допомогти в боротьбі з корупцією в економічній сфері. Це не означає, що інші інструменти не важливі. Це означає, що це є дійовим та перевіреним інструментом зменшення корупції серед бюрократів. Також як і максимальне звуження поля дискреційних рішень і обмеження державного регулювання економіки.

Поряд з цим, подолання корупції в будь-якій країні також потребує урахування інституційних та політичних чинників, про що буде йтися нижче.

1.3. Поняття та особливості інституційної корупції

Корупція та сфера публічного управління, їхній взаємозв'язок стають все більш популярними темами для аналізу в сучасному науковому світі. На відміну від основної дискусії про корупцію, вважаємо за доцільне проаналізувати моделі корупції в їх політичному контексті, оскільки корупція є ендогенною для політичного процесу. Так, інституційна політична корупція, створена з метою отримання ренти з економіки, заснована на системі низьких зарплат державних службовців, які санкціонують корупційну діяльність і слугують зміцненню системи отримання ренти на благо політичної еліти. Таким чином, можна припустити, що корупція є ендогенною для політичного режиму, а злочинну діяльність низькорівневих бюрократів слід досліджувати в політичному контексті, оскільки різні політичні режими породжують різні

моделі корупції. Отже, політики створюють для себе таку адміністративну систему, яка дозволяє їм отримувати якомога більше ренти з економіки.

Проведений аналіз спирається на висновки, узагальнені П. Бардханом [77], у двох важливих аспектах. По-перше, П. Бардхан стверджує, що теорії клептократичної держави не можуть визначити, які моделі корупції будуть домінувати в економіці: конкурентні або монополістичні. Навпаки, ендогенізація корупційних моделей у рамках моделі політичних структур дозволяє передбачити, при яких режимах можуть виникати конкурентні або монополістичні корупційні моделі. По-друге, згаданий аналіз можна розширити, щоб пояснити політичну корупцію, яку П. Бардхан випустив зі свого дослідження рентопошукувув поведінку держави в демократичних, а не диктаторських режимах.

На нашу думку, ендогенізація корупційних патернів у політичну структуру є важливим кроком у еволюції досліджень корупції. Як згадувалося вище, на початку дослідження явища корупції в науковій літературі наводились аргументи на користь корупційної поведінки, виходячи з того, що вона підвищує економічну ефективність. Пізніші дослідження різних авторів задокументували поганий вплив корумпованої діяльності на економічне зростання, проте, розглядали її як децентралізоване й випадкове явище. На нашу думку, доцільно розглядати корупцію і як системну, і як навмисну: вона є природним результатом діяльності людини і виникає за наявності певних умов і передумов.

У цьому зв'язку, доцільно звернути увагу на фундаментальне дослідження Г. Беккера про економіку злочинності та покарання, який пропонує чітке визнання стимулів, що спонукають людей перерозподіляти, а не виробляти [82]. Також цікавими є наукові праці Г. Таллока, який одним з перших проаналізував рентопошукувув діяльність у тоталітарних суспільствах у рамках економічної парадигми [137; 138].

У більш загальному плані, Дж Гіршлайфер виділяє ієрархію теорій:

«конституційна економіка», яка моделює системи з функціональними правами власності; «конституційна політика», яка дозволяє політику перерозподілу в рамках демократично легітимованих конституцій; і «неконституційна політика», яка аналізує соціальні взаємодії, керуючись виключно законами природи [97]. При цьому той же Дж. Гіршлайфер описує економіку за відсутності закону та прав власності. В умовах великої кількості випадків корупції Дж. Гіршлайфер називає соціальну організацію «аморфною».

Відповідно, якщо ресурси невеликі, а інвестиції та зберігання запасів можуть збільшити корисність, то беззаконня (неконституційна політика за Дж. Гіршлайфер) дає можливість людині задовольнити споживчий попит через злочинність, а не через виробництво.

Отже, розгляд корупційних моделей Дж. Гіршлайфер почав розглядати із часів первісного ладу, коли двоє людей починають розподіляти свій час між виробництвом, злочинністю та захистом, а час діє як обмеження ресурсів. Ці моделі описують моделі збагачення, в яких агенти максимізують свій прибуток.

По-перше, було розглянуто випадок, коли двоє людей мають рівні можливості. У рівновазі гравці виділяють рівні ресурси на виробництво та захист (оборону). Вирішальною змінною в моделях є рішучість у бою. Дж. Гіршлайфер показує, що по мірі зростання рішучості в бою все більше часу виділяється на військову діяльність та підготовку [96]. С. Скапердас показує, що при дуже низькій бойовій рішучості можливий спільний результат для кожного без бою і при максимальних зусиллях у сфері виробництва.

По-друге, якщо люди мають нерівні матеріальні можливості, то рішучість бойової техніки визначає характер результуючої рівноваги. При низькій бойовій рішучості люди з низькою забезпеченістю ресурсами (бідняки) вкладають більше коштів у бойову техніку, а відносний розподіл доходів

змінюється на їхню користь. З іншого боку, висока бойова рішучість при нерівній забезпеченості може привести до того, що бідняки будуть повністю поступатися, вкладаючи тільки у виробництво. Дж. Гіршлайфер називає це «ієрархією» [96], в той час як С. Скапердас називає це «рівновагою напівкооперації» [128]. Також це можна представити як економічний опис підпорядкування.

Нарешті, Дж. Гіршлайфер досліджує вплив збільшення числа гравців у простій грі в анархію. При постійній бойовій рішучості збільшення кількості гравців збільшує асигнування кожного гравця на боротьбу, а не на виробництво, і, таким чином, зменшує соціальний результат на душу населення. Якщо населення стає надмірно чисельним, воно може розпастися, якщо ця рівновага задовольняє обмеження життєздатності індивідумів. У іншому випадку, боротьба «кожного проти всіх» буде продовжуватись, поки населення не скоротиться до стабільного рівня.

Загалом, Дж. Гіршлайфер наголошує на тому, що клептократична держава існує для максимізації добробуту свого правителя.

Продовжує цю думку Х. Гроссманн, у науковій праці «Загальна модель рівноваги повстань» [93]. У ній він описує як селяни розподіляють свій час між виробництвом, служінням в армії, або повстанською діяльністю, в той час як можновладець оподатковує селян, і наймає солдат проти повстання за ставкою заробітної плати, що є змінною величиною. Отже, рішення правителя у сферах оподаткування та оплати солдатської діяльності повинні знаходити рівновагу з вибором селян того, як розподіляти час між конкуруючими видами діяльності. Ця модель фокусується на відносних перевагах технології селянського повстання в порівнянні із захистом правителя. Якщо повстання стає загрозливим для правителя, то він може або знизити податкову ставку, або найняти достатню кількість солдат для повної ліквідації повстанської діяльності. Але їх треба чимось годувати та платити зарплату. Отже, кожен

правитель має шукати рівновагу в системі оподаткування, фінансування армії та рівні соціальної напруженості у суспільстві.

Загалом, існують важливі паралелі між моделлю Х. Гроссманна та моделями анархії, зокрема, концепціями «парадокса влади» та «ієрархії» Дж. Гіршлайфера. Модель Х. Гроссманна дещо ширша в тому, що результатом бою є не «переможець-забирає-все», а те, що диктатор має право на свій розсуд встановлювати податкову ставку, яка дозволяє йому впливати на селян. Проте, результати моделі Х. Гроссманна дзеркально відповідають гри в анархію двох гравців з нерівними можливостями: слабкий диктатор усе частіше опиняється під загрозою повстання, обсяг виробництва знижується, але частка селян у загальному обсязі виробництва відносно збільшується. Завдяки поєднанню військової могутності та низьких податкових ставок сильний правитель не знаходить опозиції, випуск продукції збільшується, і отриману рівновагу можна інтерпретувати як «гуманну» форму підпорядкування, обумовлену нижчою податковою ставкою.

Таким чином, порівнюючи моделі анархічних ігор, модель Х. Гроссманна можна розглядати як уточнення гри для двох гравців між одним правителем і одним селянином.

Загалом, в науковій літературі одним з менш зрозумілих аспектів соціальної організації є поява злочинних угруповань та соціальних контрактів. Елементарна структура, представлена мафією, була проаналізована в тому сенсі, що вона не тільки виробляє продукцію «кримінальних благ», але також визначає та контролює поведінку своїх членів. Наприклад, С. Скапердас і К. Сіропоулос описують діяльність бандитських угруповань і порівнюють їх із «примітивними державами» [129].

Одним із пояснень появи банд є те, що вони представляють собою форму ефективної адаптації до самої анархії. За думкою Д. Ашера, ефект масштабу в бандитських угрупованнях реалізується за допомогою того, що

група в цілому сильніша, ніж сума її індивідуумів, і людина, яка володіє найпотужнішою бойовою технікою, може зайняти позицію лідера [139]. Однак амбіції і претензії членів команди на лідерство можуть порушити цю крихку рівновагу. Дж. Гіршлайфер стверджує, що впливові групи (за якимось ще незрозумілим механізмом) вирішили проблему анархії у своїй структурі, але анархія триває між конкуруючими групами [96].

У зв'язку з відсутністю в науковій літературі моделей внутрішньої згуртованості злочинних угруповань в системах беззаконня (анархії), питання щодо сил, які визначають оптимальний розмір бандитських угруповань, недостатньо добре пояснені.

Отже, банда, що складається з кількох людей, готових застосувати силу і порушувати закон, сильніше, ніж така ж кількість індивідуумів, і банда з більшою ймовірністю досягне рівноваги підпорядкування з сусідніми індивідуумами. Але не є зрозумілим, як вигоди від бандитизму розподіляються між членами банди. Одночасно, виникають три питання: визначення керівництва банди; оптимальний розмір банди; і оптимальний діапазон територіального контролю.

Однією з можливих відповідей на питання про лідерство в бандах є те, що лідером має стати людина, яка володіє кращою бойовою технікою. Однак така відповідь не може бути вичерпною. Для лідерства недостатньо володіння кращою бойовою технікою, так як лідер повинен проявити себе в організації бойової діяльності. У той час як перший аргумент є аргументом «з боку пропозиції» в тому сенсі, що лідер встановлює свою роль силою, другий елемент є аргументом «з боку попиту», оскільки члени банди хочуть мати в підпорядкуванні найбільш кваліфіковану людину. Цей елемент попиту є важливим під час аналізу потенціалу «палацових переворотів».

Лідер – це людина, що організує групову діяльність. Для простоти припустимо, що в бойових ситуаціях рішення приймаються за наказом лідера,

оскільки консенсус послаблює своєчасність бойової майстерності банди, а автономне прийняття рішень несумісне з «командною роботою». При визначенні лідерства доречно розглядати індивідуальну бойову техніку та індивідуальні навички лідера в бойових ситуаціях як екзогенні, в той час як правило спільного ведення бою є ендогенним.

Можна очікувати, що лідер отримає найбільшу відносну частку завоювань від інших членів угруповання завдяки своїм індивідуальним бойовим навичкам і готовності членів банди прийняти меншу частку завоювань в обмін на лояльність лідера. Однак в умовах анархії у кожного члена банди є стимул укласти з лідером контракт на отримання найбільшої частки прибутку «ex ante», а також переглянути домовленості та експропріювати прибуток лідера «ex post». У цьому проблема «палацових переворотів».

Відповідно, необхідно, але не достатньо, щоб лідер мав високі індивідуальні бойові навички, оскільки члени банди могли б віддати перевагу більш слабкому лідеру з кращими управлінськими навичками. У будь-якому випадку, від лідера можна очікувати, що він отримає найбільшу частку від злочинницької діяльності для себе, забезпечуючи при цьому досить гарну винагороду членів банди для того, щоб їх змусити увійти до складу банди. У світлі стимулу для кожного члена банди переглянути умови розподілу «здобичі» перманентно постає питання для лідера, як уникнути «палацового перевороту». Його імовірність залежить від надлишкової частки, яка витягнута лідером із «спільної каси».

Якщо лідер має високі бойові навички, то ймовірність успіху для окремого члена банди, що намагається скинути лідера, мала. Тому претендент повинен знайти союзника, який переконаний, що його майбутня частка від злочинницької діяльності під новим керівництвом стане більше, ніж його нинішня частка, і готовий протистояти ризикам, властивим боротьбі. Через невизначеність, за інших рівних умов, члени банди вважатимуть за краще статус-кво в керівництві. Однак з урахуванням того, що раніше перевага

віддавалася статус-кво, положення члена банди, який планував повалити лідера, є ризикованим. Потенційний союзник знає, що в разі відмови від участі у перевороті ініціатор повалення може шукати альтернативного союзника. Таким чином, якщо потенційний союзник у поваленні відмовиться брати участь, його раціональною реакцією буде спроба активно запобігти поваленню. Оскільки ініціатор повстання розуміє ці міркування, ймовірність ініціювання повстання знижується.

Розглянемо справу про банду з трьох членів, включаючи лідера. У ініціатора повстання є тільки один потенційний союзник. У разі відмови потенційного союзника брати участь у перевороті для ініціатора є вибір: або відмовитися, або спробувати повалити лідера самостійно. Якщо перший варіант більш імовірний, то у потенційного союзника немає причин інформувати лідера, щоб не скорочувати групу до двох і не втрачати економію від масштабу в бойових технологіях у зв'язку зі скороченням групи. Якщо другий варіант більш імовірний, то група все одно скоротиться, і союзник вибере свою сторону в залежності від того, хто, на його думку, переможе в зіткненні, яким, швидше за все, буде діючий лідер.

Тепер розглянемо банду з чотирьох чоловік, включаючи лідера. Потенційний союзник повинен враховувати, що в разі, якщо він відмовиться, четверта людина буде союзником у повстанні. Існує, таким чином, підвищений шанс, що успішне повстання відбудеться без нього. Це, у свою чергу, збільшить імовірність того, що він буде на боці лідера, щоб запобігти повстанню, оскільки, за інших рівних умов, початкові переваги сприяють статус-кво. З огляду на індивідуальні бойові навички і навички бойового управління лідера, а також з огляду на оптимальне правило поділу лідером доходів від злочинницької діяльності, додавання четвертого члена банди збільшує стимули для відстеження внутрішньої ситуації. Це, у свою чергу, знижує ймовірність успішної палацового перевороту. Відповідно, при невеликих розмірах банди у лідера з'являється стимул до розширення її складу як для збільшення економії за рахунок ефекту масштабу в бою, так і для

зниження ймовірності успішного повалення.

Однак у міру зростання чисельності банди з'являється все більше претендентів на лідерські позиції. Навіть сильний лідер може бути повалений інакомислячою групою, що складається всього з декількох чоловік. І в дуже великій групі навіть потенційний союзник, щоб запобігти перевороту, може приєднатися до повстання для упередження ще однієї групи від інсценування перевороту в першу чергу. Таким чином, у достатньо великій групі для прийняття кількох конкуруючих команд, які прагнуть зробити нового лідера, сили відстеження зменшуються, а ймовірність повстання збільшується.

Таким чином, оптимальний розмір групи є змінною політики лідера для того, щоб збалансувати збільшення сили банди з підвищеною ймовірністю палацового перевороту у зв'язку зі зменшенням самоконтролю за оточенням.

Тепер уявимо себе в умовах анархії. Коли з одного боку існують бандитські угруповання, з іншого – мирні селяни. Насамперед банда буде намагатися досягти рівноваги поневолення з окремими селянами, але у селян буде стимул для створення власної банди, щоб вийти з рівноваги поневолення. Оптимальний розмір контрольованої території залежить від оптимального розміру окремої банди. За визначенням, оптимальний розмір банди диктує, скільки окремих селян можна контролювати в рівновазі підпорядкування, беручи до уваги ризик об'єднання деяких селян у селянську революцію. Ігноруючи конкуруючі банди в інших місцях і з огляду на оптимальний розмір банди, оптимальний розмір території визначається тим, що банда балансує додатковий дохід з більшої території з ймовірністю селянської революції на кордоні.

Конкуруючі банди, швидше за все, будуть змагатися за контроль над селянством. Як зазначив Дж. Гіршлайфер, при вирішенні проблеми анархії всередині банд буде зберігатися анархія між бандами. У той час, як результати рівноваги анархії двох гравців використовуються, додаймо можливість, що банди намагаються захистити «своїх» селян від нападів з боку конкуруючих

банд.

Припустимо, що дві сусідні банди вступають у протистояння, і одна банда перемагає. Один з варіантів полягає в тому, що переможці змушують членів банди, які програли перейти в селянство та підпорядкування. Банда-переможець також «захоплює» селян, які раніше контролювалися бандою, яка програла. Однак, оскільки оптимальний розмір банди ендогенний і оскільки оптимальний розмір банди визначає оптимальний розмір контрольованої території, таке поневолення банд збільшує ймовірність селянської революції. Тобто, контрольована територія в даний час перевищує оптимальний розмір. Тому, якщо банди встановили оптимальний розмір своєї території, то підпорядкування після межбандитських боїв стає неефективним.

Надзвичайно важливо аргументувати, що існують організаційні рішення для розширення діапазону контролю над злочинними угрупованнями за межі ендогенно обумовленого розміру ядра банди. На основі положень, які визначив Р. Фіндлі, можна стверджувати, що інтеграція конкуруючої банди є значущою альтернативою повного підпорядкування [89]. Однак це рішення проблеми інтегрування відрізняється: створення багатoshарових ієрархій у злочинних угрупованнях. Банда, яка виникає як переможець у війні між бандами, інтегрує переможену банду в рівновазі підпорядкування, а не підпорядкування. Це досягається шляхом зменшення розміру переможеної банди нижче її оптимального розміру, щоб зробити її слабшою за банду-переможця; дозволяє переможеній банді продовжувати отримувати ренту з частини своєї попередньої зони контролю, щоб ті, члени банди, які програли, залишалися в кращому становищі, ніж селяни; і вимагає, щоб частина виручки була передана банді-переможниці.

Як тільки така дворівнева ієрархія буде визнана організаційним рішенням проблеми оптимального діапазону контролю над злочинницьким лідером, центральна банда може керувати кількома такими підлеглими

одинацями, щоб використовувати сили самостереження, аналогічні тим, які діяли в ядрі банди. Принаймні деякою мірою підлеглі банди стежать одна за одною так, щоб імовірність повстання була обмежена.

Ця передача влади «другому в черзі» може бути відповідним описом аристократії при королі Англії після Великої хартії вольностей. Король повинен поступитися достатньою часткою своїх доходів, щоб аристократія змогла домогтися успіху в тому, що ніхто з лордів не зможе узурпувати короля. Надлишок доходів від вимагання для аристократії понад зарплату селян визначає самоконтроль всередині аристократії.

Цю логіку можна поширити на багаторівневі управлінські ієрархії. Необхідними умовами стійкості багаторівневої ієрархії є таке: кожен рівень повинен бути кращим, ніж наступний за ним; центральна установа на кожному рівні має бути сильніше, ніж кожна окрема група на наступному нижчому рівні; кожен рівень управляє оптимальною кількістю підлеглих груп, щоб мінімізувати ймовірність бунту за рахунок самоконтролю; і навіть група найнижчого рівня в ієрархії знаходиться вище, ніж селянство.

У імовірнісному сенсі, люди на кожному рівні ієрархії очікують, що їм буде важко боротися з вищим рівнем, тим самим посилюючи саму ієрархію. Тобто ієрархія сама по собі сильніше, ніж сума сил окремих представників управлінського рівня. Таким чином, ієрархія отримання ренти є організаційним нововведенням, які розширюють межі влади кожного рівня.

Отже, у результаті війни між бандами на контрольованій території виникає гегемонічна ієрархія, в той час як її кордони створюють анархічну рівновагу співпраці між сусідами, як її визначив С. Скапердас [129]. Це є синонім «мирного співіснування». А існування ієрархії сприяє тому, що рента, яка накладається на селянство, буде передаватися вгору.

В. Баумол зазначає, що плідний підхід до досліджень буде «... інтерпретувати більшість урядів у історії людства як гангстерські асоціації»

[1995, p. 84]. Він стверджує, що «уряди, стурбовані добробутом керованих та обмежених верховенством закону довільними та насильницькими заходами, є рідкісним винятком в історії людства, можливо, найбільш реалістично витлумаченим як цікаве відхилення від зовсім недавнього періоду на досить обмежених ділянках нашої планети» [1995, p. 84].

Отже, на нашу думку, доцільним є проведення паралелі між корумпованою бюрократією та злочинницькими ієрархіями, про які йшлося вище. На наш погляд, корумпована бюрократія є продовженням логіки злочинницьких ієрархій, які, у свою чергу, є ефективною організаційною ланкою як для мафії, так і для диктаторів. Зокрема, корумпована бюрократія є для диктатора ефективною формою отримання ренти, особливо в порівнянні з іншими формами податкового адміністрування. Низька заробітна плата держслужбовців спільно з можливістю брати хабарі підтримує лояльність до диктатора і знижує ймовірність палацових переворотів.

Розглянемо проблему мобілізації доходів, з якою стикається правитель, що прагне максимально збільшити доходи від рентопошукової діяльності. У відповідній літературі, як правило, розглядається отримання ренти за податковою ставкою. Для більш глибокого розуміння припускаємо, що операційні витрати повинні бути пов'язані з методом оподаткування. Розглянемо рівновагу, при якій ефективний правитель зацікавлений у збільшенні податкової бази при збереженні досить низьких податків, щоб обмежити революційну діяльність. Економічна теорія підказує, що для максимізації податкової бази правитель повинен прагнути до максимізації обсягів виробництва, що досягається в конкурентному та підприємницькому середовищі із захищеними правами власності. Однак тією мірою, якою збір податків тягне за собою фіксовані витрати, стягування великих податків з великої кількості фірм та споживачів може виявитися неефективним. Відповідно, монополізація галузей через близьких соратників диктатора є

одним із прикладів ефективної форми злочинницької управлінської ієрархії.

Д. Гамбретта та П. Ройтер розширили цей аналіз, вийшовши за рамки отримання ренти з монополій і стверджуючи, що у мафії є стимули до створення картелів, а не монополій [90]. Хоча грошові доходи можуть бути ідентичними, мафія має більш сприятливий баланс сил у порівнянні з більш дрібними учасниками картелів (на відміну від великого монополіста). Оскільки окремі учасники картелю отримують вигоду від мафіозного правозастосування картелю, їх можна розглядати як «партнерів по злочину». Отже, членів картелю можна вважати частиною самої мафії. Відповідно, ватажків банд можна розглядати як таких, які максимізують доходи, делегують завдання щодо вимагання на більш низькі рівні мафіозної ієрархії, а потім збирають частину доходів від децентралізованих підрозділів, зберігаючи при цьому монопольне володіння бізнес-процесами. Таким чином, аргументи, що наводяться в літературі по організованій злочинності, підтверджують міркування як щодо методу оподаткування через монополії, так і щодо методів забезпечення стабільності злочинних угруповань.

При цьому децентралізація вимагання, що припускає часткову децентралізацію влади, а також ефективне вимагання за допомогою картелю або монополізації виробничої діяльності, належить до набору ефективних стратегій як мафії, так і диктаторів. Тепер ми можемо встановити зв'язок із корумпованою діяльністю.

Корумповану діяльність слід розглядати як рентопошукову діяльність, пов'язану з розглянутою вище ієрархією злочинців. Таким чином, корупцію доцільно розглядати як систему, що дозволяє правителю витягувати ренту з народу і в той же час забезпечує лояльність, яка захищає його від повстання. Це контрастує з літературою про корупцію, в якій корупція визначається як агентська проблема, в якій бюрократи нижчого рівня просто перекидують наявні розумні правила на свій розсуд.

Корумповану бюрократію можна розглядати як продовження принципу ефективного вилучення ренти через монополії: бюрократію можна розглядати як монополію на видачу ліцензій, які дозволяють діяльність приватного сектора, а не як пряму монополізацію бізнес-процесів. По-перше, рента може вилучатись більш ефективно за рахунок продажу обмеженого числа ліцензій, а не наділятися монополією на конкретну сферу економічної діяльності. По-друге, наділення лише кількох бюрократів повноваженнями з видачі ліцензій дозволяє передавати ліцензійні надходження з бюджету в приватні руки. Оскільки збір ренти правителем (владою) залежить від більш низьких рівнів бюрократії, а сам правитель вразливий для повалення конкурентами, роль корупції полягає у впровадженні ефективного механізму вилучення та нагородження.

Корумпована бюрократія може розглядатися як продовження логіки, яка визначає відносини між королем та аристократією. В епоху римського диктату про розкол та імперію корумпована бюрократія являла собою організаційну форму, що сприяла збільшенню оптимального діапазону контролю над воєначальником або королем, а значить, збільшення меж імперії. Корумпована бюрократія – це ієрархія хижаків, в тому сенсі, що вона забезпечує оптимальний механізм отримання ренти злочинним правителем.

Окрім того, корупція виступає заручником для мінімізації ймовірності дезертирства або заколоту з боку конкурентів за владу: вони фактично обмежені у своїй участі – від звернення до суспільства до доносу на систему. З іншого боку, диктатор може, в разі необхідності, знайти причину, по якій некооперативного бюрократа буде визнано винним у корупції. Корупція – це і «пряник», і батіг, які зміцнює лояльність.

Механізм, за допомогою якого здійснюється злочинна ієрархія корупції, полягає в наданні чиновнику з державного сектора зарплати нижче прожиткового мінімуму. Приймавши контракт, бюрократ віддав себе в

заручники свого начальства [146]. Бюрократ повинен використовувати корупційний потенціал, властивий публічній службі, для того, щоб вижити на низьку офіційну зарплату. Керівництво може гарантувати не лише, що велика частина ренти буде передана вгору, а й те, що частина цієї ренти відійде бюрократу. Це особливо ефективний метод примусу до підслесливості в тому сенсі, що в ньому відсутня прозорість та підзвітність.

Виходячи з наведеної точки зору, корупція є ендогенною для політичної системи, якщо сам режим є хижацьким. Ліцензійні монополії максимізують доходи політичної еліти або окремого правителя, дозволяючи при необхідності децентралізувати організацію економічної діяльності. Низька зарплата в державному секторі слугує механізмом зобов'язань щодо забезпечення того, щоб рента передавалася вгору, в той час як ймовірність «палацового перевороту» (або зміни влади) стримується. Це контрастує з іншими аргументами про причини корупції, які зображують це явище як екзогенне для уряду, яке створило таку систему.

Альтернативний погляд на корупцію, що переважає в літературі, а саме, що корупція є відомча проблема, коли корумповані бюрократи зловживають розумними правилами управління, як це було визначено Е. Шлейфером та В. Вішні, стає актуальним у міру подальшого просування процесу політичного розвитку по шляху демократії. У якийсь момент хижий диктатор отримує більше легітимності (гарантії зайнятості) від доброзичливості, ніж лояльності через заступництво. Згодом здирницька бюрократія може пережити свою корисність і стати перешкодою для мінливих цілей все більш доброзичливого правителя. При зміні цілей уряду раніше бажана поведінка в ієрархії вимагання стає «корумпованою».

Слабка демократія, як правило, характеризується слабким конституційним захистом громадян від політичної ренти. У цьому випадку пошук політичної ренти може приймати форму того, що П. Бардхан називає

«політичною корупцією»: використання корупційних доходів для максимізації шансів на переобрання, а не гонитва за рентою виключно для приватного споживання [77].

Кульмінаційний момент політичного розвитку можна знайти в сучасних демократіях, які активно боролися зі старими структурами заступництва в обмін на демократично легітимізовану систему права. Хижацька поведінка держави виражається в максимальному збільшенні шансів на переобрання шляхом забезпечення фінансування з боку зацікавлених груп суспільства. У порівнянні з еталоном політичної корупції, рентопошук груп інтересів є конституційно легітимізованою формою хижацької політичної діяльності. Попередня дискусія узагальнена в Таблиці 1.1

Таблиця 1.1. Схеми пошуку ренти та політичні режими

<i>Політичний режим</i>	<i>Схема пошуку ренти</i>
Анархія	«Кожен проти всіх»
Слабка диктатура	Конкурентоспроможна корупція
Сильна диктатура	Монополістична корупція
Монархія	«Справжня» корупція
Слабка демократія	Політична корупція
Функціонуюча демократія	Рента для усіх зацікавлених груп

Дана таблиця доводить існування еволюційної тимчасової лінії по відношенню до режимів, вказаних в табл. 1. У той час як ми наводили доводи на користь переходу від анархії до сильної диктатури, Х.Гроссман та С-Дж. Ноха запропонували шлях до доброзичливої монархії [94]. При цьому Х. Гроссман розвиває аргументи на користь еволюції держави загального добробуту [93], проте генезис демократій усе ще залишається невирішеною задачею в рамках цієї парадигми.

Таким чином, узагальнюючи наукову літературу про клептократичні режими з літературою про анархію, корупцію та про систему організації бандитських угруповань, можемо стверджувати, що багато видів діяльності,

які зазвичай визначаються як «корупція», по суті, носять злочинницький характер. При цьому в диктатурах «корупція» носить системний, а не випадковий характер. Вона є ключовим елементом системи підтримки диктатури, оскільки завданням бюрократії в таких умовах є отримання ренти і спрямування частини цієї ренти на вершину ієрархії

При цьому корупція є елементом перешкоджання справедливому розподілу благ в умовах демократії.

Отже, реформування державної (публічної) служби, демократизація управління та демонополізація економіки стають чи ненайголовнішими елементами системи протидії корупції.

Висновки до першого розділу

1. Показано, що у XXI сторіччі характеризується зростанням уваги науковців до проблеми корупції. Виділено фактори зростання уваги до проблем корупції у XXI сторіччі. Цьому сприяло, декілька чинників, зокрема, такі, як:

- закінчення холодної війни;
- зростання економічної конкуренції;
- демократизація ЗМІ та інформаційного простору, в цілому;
- глобалізація;
- зростання ролі неурядових організацій;
- зростання ролі держави в економіці;
- приватизація.

2. Доведено, що найбільші масштаби корупція має в публічному секторі, чому сприяють такі чинники, як:

- законодавча база, яка може тлумачитися по-різному;
- складна система регламентів та дозволів (зокрема, ліцензій);
- недосконала система оподаткування;

- непрозорість адміністративних процедур;
- низька заробітна плата чиновників, зокрема, в фіскальній сфері;
- недосконала система контролю;
- відсутність жорстких покарань за корупційні дії;
- наявність можливостей для прийняття дискреційних рішень.

3. Узагальнено, що найбільший негативний вплив корупція в публічному секторі чинить на економічну сферу. Так, зокрема, корупція спотворює ринки та розподіл ресурсів і може призвести до зниження економічної ефективності та економічного зростання з таких причин, як:

- зниження здатності уряду встановлювати необхідні регулятивні заходи для виправлення недоліків в роботі ринку;
- спотворення стимулів та зниження підприємницької активності (адже в умовах корупції найбільш здібні громадяни спрямовують свою енергію на пошук ренти і на корупцію, а не на виробничу та підприємницьку діяльність);
- зниження ролі держави в таких сферах, як виконання контрактів та захист прав власності;
- зниження легітимності ринкової економіки і демократії;
- зростання бідності.
- скорочення приватних інвестицій;
- скорочення витрат на соціальну сферу, зокрема, освіту та охорону здоров'я;
- зниження продуктивності державних інвестицій та інфраструктури держави;
- зменшення податкових надходжень.

4. Узагальнення наукової літератури про природу існування клептократичних режимів, корупцію та про систему організації бандитських угруповань, дозволило зробити висновок, що багато видів діяльності, які

визначаються як «корупція», по суті, носять злочинницький характер. При цьому в диктатурах «корупція» носить інституційний, а не індивідуальний характер, виступаючи основою системи підтримки диктатури та елементом перешкодження справедливому розподілу благ. Таким чином, демократизація системи управління та демонополізація економіки визнано важливими передумовами побудови ефективної системи протидії корупції.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1. Етапи становлення системи протидії корупції в Україні

Історично боротьба з корупцією в Україні розпочалася із ухвалення Закону України «Про боротьбу з корупцією» у 1995 році. Саме це й є підставою для формального визначення I етапу становлення системи організаційно-правової системи протидії корупції в Україні.

I) Початковий (1995-2004)

У вищезгаданому законі уперше законодавчо було визначено поняття «корупція». Під нею розумілося *діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. При цьому був чітко визначений перелік корупційних діянь.*

а) незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави або повноважень місцевого самоврядування, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості;

б) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством [39].

Відповідно, був визначений вичерпний перелік «потенційних корупціонерів»:

а) державні службовці;

б) члени Кабінету Міністрів;

- в) депутати всіх рівнів;
- г) посадові особи місцевого самоврядування;
- г) військові посадові особи Збройних Сил України та інших військових формувань (крім військовослужбовців строкової служби)

Цим особам Законом було заборонено:

а) сприяти, використовуючи свою посаду, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними свого бізнесу, зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності, а так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;

б) займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вона працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики);

в) входити самостійно, через представника або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств тощо, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність;

г) відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію;

г) сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам - учасникам процедур закупівель у досягненні перемоги;

д) сприяти, використовуючи своє посадове становище, фізичним та юридичним особам у здійсненні ними з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;

є) неправомірно втручатися, використовуючи своє посадове становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень;

е) бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого він контролює;

ж) надавати незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень.

Також було визначено перелік осіб, яким було довірено з корупцією в Україні. До них було віднесено підрозділи:

- Міністерства внутрішніх справ України, зокрема, податкової міліції;
- Служби безпеки України;
- органів прокуратури України;
- військової служби правопорядку у Збройних Силах України.

Закон також запроваджував обов'язкове декларування доходів публічних осіб, а також встановлював відповідальність у разі вчинення корупційних дій. Контроль за виконанням цього Закону України покладался на Верховну Раду України та органи прокуратури.

У 1997 році Указом Президента України було затверджено Національну програму боротьби з корупцією [57]. Серед її заходів варто виділити такі, як:

- проведення атестації державних службовців з метою подальшого звільнення з посад тих, які порушують законодавство і підтримують зв'язки з криміналом;

- підготовка Кодексу поведінки державного службовця;

- запровадження механізму декларування доходів державних службовців;

- забезпечення скорочення системи дозволів на здійснення окремих видів діяльності;

- проведення ротації певних категорій державних службовців, які працюють на посадах у місцевих органах виконавчої влади понад п'ять років [57].

У розвиток цієї Програми на початку 1998 року була затверджена Концепція боротьби з корупцією на 1998 - 2005 роки. Це по суті була перша антикорупційна стратегія (як нормативно затверджений програмний

документ) в Україні.

Корупція в цьому документі була визнана суспільно небезпечним явищем, яке підриває довіру громадян до держави. У цій Стратегії було розширено перелік корупційних дій, до яких було віднесено:

1) використання інформації, одержаної під час виконання посадових обов'язків, у особистих інтересах, необґрунтована відмова у наданні відповідної інформації, або несвоєчасне її надання, або надання недостовірної чи неповної службової інформації (*це стало інновацією у даному документі – С.М.*);

2) здійснення безпосередньо та через посередників або підставних осіб підприємницької діяльності з використанням влади чи посадових повноважень, а також пов'язаних з ними можливостей;

3) зловживання владою або посадовим становищем, перевищення влади або посадових повноважень та інші посадові злочини, що вчиняються для задоволення особистих інтересів або інтересів інших осіб;

4) надання необґрунтованих переваг фізичним або юридичним особам шляхом підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи управлінських рішень (*це також було зафіксовано уперше – С.М.*);

5) незаконне одержання матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг;

6) неправомірне втручання з використанням посадового становища у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкоджання виконанню ними своїх повноважень чи домагання прийняття неправомірного рішення (*ця позиція також була застосовано вперше – С.М.*);

7) одержання кредитів, позичок, допомоги, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням пільг чи переваг, не передбачених законодавством, або на які особа не має права;

8) протегування з корисливих або інших особистих інтересів у призначенні на посаду особи, яка за діловими і професійними якостями не має переваг перед іншими кандидатами

9) розкрадання державного, колективного або приватного майна з використанням посадового становища;

10) сприяння з використанням посадового становища фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг; ‘

11) хабарництво.

Відповідно, детально були розділені і суб’єкти, які відповідають за протидію корупції. Так, зокрема, були виділені такі групи:

– суб’єкти безпосередньої *правоохоронної діяльності*, в тому числі спеціально утворені для запобігання корупційним діям, їх викриття і розслідування;

– суб’єкти, які в межах виконання інших своїх функцій *забезпечують правоохоронні органи інформацією*, що містить відомості про корупційні діяння;

– суб’єкти, діяльність яких спеціально або внаслідок виконання інших функцій спрямована на здійснення *упереджувального та обмежувального впливу на соціальні передумови корупції*, запобігання причинам та умовам, що безпосередньо сприяють корупційним діям;

– суб’єкти, які здійснюють *координацію боротьби з корупцією*.

Таким чином, було розділено функції боротьби та протидії, інформування, профілактики та координації антикорупційної діяльності.

Заходи протидії корупції було розділено на декілька груп.

1 блок – економічний. У його межах передбачалося здійснити лібералізацію і дерегуляцію економіки, надати огласці усі факти створення приватного капіталу шляхом використання державної власності.

2 блок – політичний. У ньому висловлювалися наміри позбавити недоторканості депутатів та суддів, забезпечити прозорість фінансування політичних партій і громадських організацій, рівність всіх перед законом, сприяти створенню недержавних інституцій, що мають завдання протидії

корупції.

3 блок – правовий. Тут пропонувалося врегулювати в законодавчому порядку питання організації та діяльності Національного бюро розслідувань України (але, забігаючи наперед, зазначимо, що це сталося лише через 17 років – С.М.), удосконалити існуюче антикорупційне законодавство.

4 блок – організаційно-управлінський. Він передбачав скорочення апарату управління, запровадження конкурсного відбору на вакантні посади, запровадити єдині правила просування по службі тощо.

5 блок – просвітницький. У його межах передбачалося сприяти формуванню у суспільстві негативного ставлення до корупції, завдяки інформаційній та освітній діяльності.

Але більшість із зазначених заходів так і залишилася нереалізованою.

2) *Інтеграції українського антикорупційного законодавства у міжнародне правове поле (2005-2014)*

Цей етап характеризується, насамперед Ратифікацією Україною цілої низки міжнародних конвенцій.

По-перше, Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією (березень 2005 р.) [61], яка до речі, була підписана Україною ще в 1999 р. У цьому документі корупція була визначена як «прямі чи *опосередковані* (курсив наш – С.М.) вимагання, пропонування, *дачу* (курсив наш – С.М.) або одержання хабаря чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабаря, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи» [71, Ст. 2].

Порівнюючи це визначення з чинним на той момент звертає на себе увагу факт визнання корупцією не тільки одержання, а й дачі хабаря. При цьому говориться також не тільки про прямі, а й опосередковані дії. Також важливо звернути уваги на сферу застосування Конвенції. Вона поширюється не лише на осіб, які виконують функції держави або місцевого самоврядування. У визначенні корупції мова йде про будь-яких осіб, які

хочуть отримати неправомірну вигоду, отже об'єкт її застосування вся публічна (цивільна) сфера.

Ратифікувавши цю Конвенцію Україна брала за себе обов'язок у своєму внутрішньому законодавстві передбачити:

- право на порушення судової справи з метою отримання повної компенсації за заподіяну шкоду для осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій,
- правила та умови компенсації потерпілим заподіяної шкоди;
- групову відповідальність для випадків, коли у заподіянні шкоди внаслідок однієї і тієї самої корупційної дії є винними декілька відповідачів;
- визнання угод, які передбачають корупцію, такими, що не мають сили;
- право на захист проти будь-якої необґрунтованої санкції щодо працівникам, які мають достатні підстави підозрювати корупцію та які добросовісно доповідають про свої підозри відповідальним особам або компетентним органам;
- ефективні процедури збирання доказів під час цивільного провадження у справах про корупцію;
- що контроль за виконанням цієї Конвенції Сторонами здійснює Група держав проти корупції (ГРЕКО).

Наступною стала Ратифікація Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, ратифікована у жовтні 2006 р. [59]. У ній варто звернути увагу на декілька важливих моментів.

По-перше, у ній було визначено поняття «державна посадова особа». Під нею розумілося будь-яка особа:

- яка обіймає посаду в законодавчому, виконавчому, адміністративному або судовому органі держави, яку призначено чи обрано, праця якої може бути оплачувана або не оплачувана, незалежно від старшинства;

– будь-яка інша особа, яка виконує будь-яку *державну* (public) функцію, зокрема для *державного* (public) органу або *державного* (public) підприємства, або надає будь-яку державну послугу [16, Ст.2].

Однак в оригіналі Конвенції використовується для визначення державної посадової особи використовується словосполучення «public official». Таким чином мова йде не про державну посадову особу, державні функції, державні органи та державні підприємства, а про публічну посадову особу, яка виконує публічні функції в публічних організаціях або на публічних підприємствах. Отже, Конвенція передбачає правове регулювання діяльності не тільки державних службовців, а й посадових осіб органів місцевого самоврядування.

У Конвенції визначено зобов'язання кожної країни створити спеціальний антикорупційний орган (органи), яку будуть проводити антикорупційну політику, а також поширювати знання з питань запобігання корупції [16, Ст. 6]. Таким органам має бути гарантована необхідна самостійність та виділені необхідні ресурси, щоб вони могли виконувати свої функції ефективно й без будь-якого неналежного впливу [16, Ст. 36]..

Ст. 7 присвячена публічному сектору. У ній, зокрема, йдеться мова про важливість: створювати, підтримувати й зміцнювати таку систему прийняття на роботу, набору, проходження служби, просування по службі та виходу у відставку публічних осіб, які:

- ґрунтуються на принципах ефективності й прозорості й на таких критеріях, як бездоганність роботи, справедливість і здібності;
- включають належні процедури підбору й підготовки кадрів для заняття публічних посад, які вважаються особливо вразливими з точки зору корупції;
- сприяють виплаті належної винагороди й установленню справедливих окладів з урахуванням економічного розвитку держави;
- сприяють здійсненню освітніх і навчальних програм, з метою запобігання корупції ;

–сприяють прозорості й запобігають виникненню конфлікту інтересів в публічному секторі.

У ст. 8 йдеться мова про необхідність ухвалення спеціального Кодексу, в яких прописуються стандарти поведінки публічних посадових осіб.

У Ст. 9 – про важливість створення прозорої процедури публічних закупівель та прозової системи управління публічними фінансами.

У Ст. 11 говориться про потребу щодо «зміцнення чесності й невідкупності представників судової влади та запобігання будь-якій можливості для корупції серед них».

Ст. 13 вказує на важливість участі громадянського суспільства у вирішенні питань запобігання та протидії корупції. З цією метою передбачається створення умов для:

- сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень;
- забезпечення ефективного доступу громадян до публічної інформації;
- проведення заходів щодо інформування населення, які сприяють створенню атмосфери неприйняття корупції, запровадження спеціальних освітніх програм у школах й університетах;
- заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію.

Зазначимо, що ратифікація цієї Конвенції фактично визначило подальші напрями розвитку системи запобігання та протидії корупції на довгі роки наперед, заклавши підґрунтя для формування інституційних засад реалізації антикорупційної політики, залучення до цього процесу інститутів громадянського суспільства.

Паралельно з Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції Верховною Радою України у жовтні 2006 року було ратифіковано Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією [22], яка була підписана у 1999 році.

Даний документ регулює питання міжнародної співпраці у сфері протидії корупції. Окрім того, підписавши цю Конвенцію, Україна брала на

себе зобов'язання встановити кримінальну відповідальність публічних посадових осіб за корупційні дії та відмивання грошей, зокрема через арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом [22]. Таким чином корупція тепер стала не лише адміністративним правопорушенням, а й була в окремих випадках віднесена до сфери кримінальної відповідальності.

Ця теза була закріплена і в Концепції подолання корупції «На шляху до доброчесності», затверджена Указом Президента України у вересні 2006 року.

У ній акцентувалося на необхідності чіткого розмежування кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової відповідальності за корупційні правопорушення, розширення кола суб'єктів корупції [20, розділ 4].

Також робився акцент на важливості удосконалення інституту державної служби, процедури прийняття управлінських рішень і проведення державних закупівель, забезпеченні державного контролю над процедурою декларування доходів і витрачання коштів державними службовцями, мінімізації спілкування посадових осіб зі споживачами державних послуг, прийняття закону про доступ до публічної інформації, впровадження системи громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, зокрема шляхом проведення консультацій з громадськістю під час прийняття нормативно-правових актів, удосконалення виборчого законодавства, правового регулювання діяльності політичних партій, створення механізму запобігання конфлікту інтересів тощо.

З метою реалізації положень, закладених у вищенаведених Конвенціях та Концепції подолання корупції «На шляху до доброчесності», в Україні розпочалася робота над удосконаленням чинної нормативної бази щодо боротьби з корупцією. Її результатом стало ухвалення 11 червня 2009 року двох законів: Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» [48] та «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» [41].

У першому з них було визначено чіткий перелік публічних осіб, які підпадають під дію даного Закону. До них було віднесено:

1) осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема:

а) Президента України, Голову Верховної Ради України та його заступників, Прем'єр-міністра України та членів Кабінету Міністрів України, Голову Служби безпеки України, Генерального прокурора України, Голову Національного банку України, Голову Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Голову Верховної Ради та Ради міністрів Автономної Республіки Крим (АРК);

б) народних депутатів України та депутатів місцевих рад;

в) державних службовців;

г) посадових осіб місцевого самоврядування;

г) посадових осіб Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань;

д) суддів Конституційного Суду України, професійні суддів, народних засідателів і присяжних;

е) працівників органів внутрішніх справ, податкової міліції, державної кримінально-виконавчої служби, органів та підрозділів цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України;

є) посадових осіб і працівників прокуратури, дипломатичної служби, митної служби, державної податкової служби;

ж) посадових осіб інших органів державної влади;

2) осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, зокрема:

а) посадових осіб, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету;

б) членів окружних/територіальних та дільничних виборчих комісій;

в) керівників громадських організацій, які частково фінансуються з державного чи місцевого бюджету;

г) помічників-консультантів народних депутатів України та інших виборних осіб, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету;

г) осіб, які надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, експерти, оцінювачі, арбітражні керуючі, незалежні посередники чи члени трудового арбітражу під час розгляду колективних трудових спорів, третейські судді тощо);

д, е) посадові особи іноземних держав та міжнародних організацій;

3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків в юридичних особах, а також фізичні особи - підприємці;

4) посадові особи юридичних осіб, фізичні особи - у разі одержання від осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди.

Були визначені суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції. Серед них виявилися ті ж самі, що були перераховані вище, зокрема, Президент України, Кабінет Міністрів, органи прокуратури, органи державної влади.

У Законі було зазначено, що «формування державної антикорупційної політики, реалізацію антикорупційної стратегії, що визначається Верховною Радою України, а також координацію діяльності центральних органів виконавчої влади з цих питань здійснює спеціально уповноважений орган (особа) з питань антикорупційної політики» [48, Ст. 3]. Але що це орган у Законі не зазначалося.

Публічним особам цим Законом було встановлювати низку заборон, серед яких, заборона отримувати подарунки вартістю більше однієї податкової соціальної пільги, мати у підпорядкуванні близьких родичів. Для осіб, які

претендують на заняття посад в сфері публічної служби була запроваджена процедура спеціальної перевірки [48, Ст. 9].

Була запроваджена процедура антикорупційної перевірки проектів нормативно-правових актів [ст. 13]. Окремий розділ було присвячено участі громадськості в питаннях запобігання і протидії корупції.

Об'єднання громадян та їх члени або уповноважені представники отримали право:

«1) брати участь у діяльності щодо виявлення фактів вчинення корупційних правопорушень та встановлення осіб, які їх вчинили;

2) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, керівництву та колективу підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення, а також громадськості;

3) запитувати та одержувати в установленому порядку від органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформацію про діяльність щодо запобігання та протидії корупції;

4) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів державної влади або органів місцевого самоврядування;

5) брати участь у відкритих парламентських слуханнях з питань запобігання та протидії корупції;

6) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання та протидії корупції;

7) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання та протидії корупції;

8) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання та протидії корупції;

9) здійснювати громадський контроль за дотриманням законів, спрямованих на запобігання та протидію корупції, з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать чинному законодавству» [48, ст. 15].

При цьому громадськість отримувала право інформуватися про діяльність спеціально уповноважених антикорупційних органів [48, ст. 16].

Цей Закон, як і Закон України «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» мав вступити в силу з 1 січня 2011 року. Говорячи про останній, варто звернути увагу на низку важливих моментів.

По-перше, він визначав систему покарань для юридичних осіб за корупційні діяння. Серед яких було виділено штраф; заборона займатися певним видом діяльності; конфіскація майна та ліквідація юридичної особи [41].

Однак жоден з цих двох законів так і не вступив в силу через зміну Президента в Україні та початок нового етапу реалізації антикорупційної діяльності держави.

III) «Від покарання до профілактики» (2010-2013 рр)

У 2011 році Верховна Рада ухвалює новий Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», в якому, в цілому дублюючи положення попереднього, окрема увага приділяється питанням запобігання корупції, а не лише протидії ній [47].

Так, зокрема, у Законі (ст. 3) було визначено, що основними принципами боротьби з корупцією є пріоритетність запобіжних заходів, відкритості і прозорості діяльності органів публічного управління, участі громадськості, комплексного здійснення політичних, економічних, правових, інформаційних та інших заходів.

У розділі II неабияка увага приділяється питанням неможливості суміщення з іншими видами діяльності (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту), обмеження щодо отримання подарунків (вони не повинні

перевищувати 50% мінімальної заробітної плати, встановленої на день прийняття дарунка (пожертви)), роботи з близькими особами, а також розголошення службової інформації після звільнення з посади. Багато уваги в Законі приділено процедурі проведення спеціальної перевірки претендентів перед зарахуванням на посаду в системі публічної служби (Ст.11), фінансового контролю над діяльністю державних службовців (Ст.12), а також вирішенню проблеми конфлікту інтересів (ст. 13).

Важливою інновацією цього нормативного акту стала стаття 16, присвячена вимогам щодо прозорості інформації. У ній публічним особам заборонялося відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої цим фізичним або юридичним особам передбачено законом [47, Ст. 16]

Окремий розділ III було присвячено участі громадськості в заходах щодо запобігання і протидії корупції.

У ст. 18 були фактично продубльовано норми Закону від 2019 року щодо ролі громадськості у здійсненні антикорупційної політики. Однак при цьому окрема стаття (ст. 19) описувала заходи щодо інформування громадськості про заходи щодо запобігання і протидії корупції, які провадяться органами публічної влади.

Ст. 20 деталізувала питання державного захисту осіб, зокрема, громадських діячів, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції.

У тому ж 2011 році був ухвалений важливий, з точки зору контролю над діяльністю органів публічної влади Закон України «Про доступ до публічної інформації» [44], який гарантував кожному громадянину України право отримувати інформацію про діяльність органів публічної влади та місцевого самоврядування. Окремо варто звернути увагу на ст. 17, в якій зазначалося, що «громадський контроль за забезпеченням доступу до публічної інформації здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо» [44]. Таким чином у

законодавство було введено поняття «громадської експертизи».

На заходах, спрямованих на попередженні корупції, акцентувалося і в новій антикорупційній Стратегії на 2011-2015 рр., затвердженій у жовтні 2011 р. [56].

Зокрема, в ній йшлося про необхідність:

- упорядкування адміністративних процедур і надання адміністративних та інших публічних послуг (з цією метою у вересні 2012 р. був прийнятий Закон України «Про адміністративні послуги»);
- застосування сучасних інформаційних технологій, що підвищують об'єктивність та забезпечують прозорість прийняття органами державної влади рішень (у травні 2003 року, зокрема, було ухвалено Закон України «Про електронний цифровий підпис» [45]);
- зменшення адміністративного тиску на підприємців, запобігання тінізації економіки;
- активізації інформаційного обміну між громадськими організаціями, засобами масової інформації та органами публічної влади;
- забезпечення прозорості процесу державних закупівель;
- удосконалення системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції;
- зниження рівня корупції в зонах підвищеного корупційного ризику, зокрема правоохоронній, медичній, земельній, освітній, податковій, митній сферах, у сферах державних закупівель та державної служби
- впровадження в Україні найкращих практик іноземних держав у сфері запобігання і протидії корупції, насамперед щодо запровадження інституту захисту добросовісних інформаторів...

Проте більша частина цих заходів так і не була реалізована...

Не можна назвати ефективною і діяльність Національного антикорупційного комітету, створеного відповідно до Указу Президента України 26 лютого 2010 року [63]. Цей консультативно-дорадчий орган, до якого увійшли провідні політики та вчені, так і не зміг стати ефективним

інструментом протидії корупції.

Позитивним моментом цього етапу стало, між тим, ухвалення нового закону «Про громадські об'єднання», яким було значно розширено сферу впливу громадськості на суспільно-політичні процеси [43]. Як наслідок, в ці роки в Україні розпочалося формування цілої мережи антикорупційних громадських організацій, зокрема, ГО "Всеукраїнський центр протидії корупції та сприяння правоохоронним органам «Антикорупційна ініціатива» (дата реєстрації – січень 2012 року), ГО «Центр протидії корупції» (травень 2012 р.), ГО «Антикорупційне бюро України» (березень 2013 р.) та інших.

IV) Інституційний (2014-2019)

Кардинальні зміни у сфері боротьби з корупцією відбулися після Революції гідності, яка відбулася на початку 2014 року. Головним результатом цього етапу стало формування легалізованих інститутів протидії корупції у вигляді системи антикорупційних органів.

Проте, першим її результатом стало ухвалення Закону України «Про очищення влади» [58]. Він фактично забороняв особам, які займали керівні посади за часів президенства В. Януковича, а також в структурі Комуністичної партії (Комсомолу) або КДБ СРСР займати керівні посади в органах державної влади. Для забезпечення належного громадського контролю за виконанням цього Закону при Міністерстві Юстиції України було утворено дорадчий громадський орган з питань люстрації (Громадський люстраційний комітет).

Відразу після цього було ухвалено Закон України «Про запобігання корупції» [46], який за мету ставив приведення антикорупційного законодавства до міжнародних стандартів.

З цією метою у Законі регламентувалося створення:

- спеціалізованого державного органу з питань запобігання корупції – Національної комісії з питань запобігання корупції (НАЗК);
- спеціальних антикорупційних інструментів, до яких було віднесено – антикорупційну експертизу, спеціальну антикорупційну

перевірку, Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та інші;

- інституту захисту викривачів корупції тощо.

При цьому на НАЗК було покладено такі функції, як:

- формування та реалізації державної антикорупційної політики;
- затвердження правил етичної поведінки працівників органів публічної влади;
- здійснення фінансового контролю над працівниками органів публічної влади, зокрема, в частині перевірки щорічних декларацій, моніторингу способу життя;
- моніторингу виконання актів законодавства щодо професійної етики та конфлікту інтересів;
- співпраці з викривачами корупції, реалізація заходів щодо їх правового захисту тощо.

Окремий розділ Закону (VI) присвячений правилам етичної поведінки публічних службовців, який відповідає міжнародним стандартам у цій сфері, зокрема, Модельному кодексі поведінки державних службовців, передбаченому в Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи від 11 травня 2000 року [65]. У них наголошується на необхідності дотримання особами, уповноваженими на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування, таких принципів, як пріоритет інтересів держави або громади, політична нейтральність, компетентність та ефективність, неупередженість, нерозголошення конфіденційної інформації, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень.

Наступним важливим документом став Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» [54], який визначав правові засади організації та діяльності ще одного важливого інституту в системі протидії корупції – Національного антикорупційного бюро України (НАБУ).

НАБУ було визначено як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, на який поклалися питання попередження,

виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, а також запобігання вчиненню нових.

Завданням Національного бюро було визначено протидію корупційним та іншим кримінальним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Таким чином сферою уваги НАЗК стала діяльність «рядових» публічних службовців, а НАБУ – вищих посадових осіб держави.

При цьому незалежність Національного бюро гарантувалася:

- особливим порядком конкурсного відбору Директора бюро та вичерпним переліком підстав припинення його повноважень;
- конкурсними засадами відбору працівників НАБУ, їх особливим правовим та соціальним захистом, належними умовами оплати праці;
- гідним фінансуванням та матеріально-технічного забезпеченням НАБУ;
- законодавчо визначеними засобами забезпечення особистої безпеки працівників Національного бюро та їх близьких родичів [55].

Важливим кроком у формуванні нової системи антикорупційних органів стало створення у квітні 2016 р. Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) [51]. Її очолював, за Положенням, заступник Генерального прокурора України.

До функцій цього органу віднесено:

- внесення відомостей про корупційні правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань;
- забезпечення відшкодування збитків, завданих кримінальними правопорушеннями;
- забезпечення підозрюваним, обвинуваченим безоплатної правової допомоги;
- забезпечення неупередженого розслідування НАБУ кримінальних правопорушень;

- оскарження незаконних судових рішень на стадії досудового розслідування і судового розгляду.

- запобігання незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності та необґрунтованому застосуванню до неї заходів процесуального примусу;

- здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування кримінальних правопорушень НАБУ;

- підтримання публічного обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, що розслідувалися НАБУ;

- представництво інтересів держави в суді у випадках, пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, а також у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави та інші.

У 2020 році було затверджено нове Положення. До нових функцій САП було віднесено запобігання незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності та необґрунтованому застосуванню до неї заходів процесуального примусу, уточнені функції структурних підрозділів.

Наступним значущим інститутом в системі протидії корупції стало – Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів [53]. Воно також розпочало свою діяльність у 2016 році. Цей орган є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, «що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні чи у справі про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави, та/або з управління активами, на які накладено арешт у кримінальному провадженні чи у справі про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави або які конфісковано у кримінальному провадженні чи стягнено за рішенням суду в дохід держави внаслідок визнання їх необґрунтованими» [53].

На сьогодні цей інститут існує в форматі Агентства з розшуку і менеджменту активів (АРМА). У межах своїх повноважень АРМА може виявляти та розшукувати активи з метою арешту та конфіскації таких активів чи їх стягнення в дохід держави [53].

Останнім і важливим елементом в системі протидії корупції став Вищий антикорупційний суд, утворений у 2018 році. Його основним завданням стало здійснення правосуддя з метою захисту суспільства та «держави від корупційних і пов'язаних із ними кримінальних правопорушень та судового контролю за досудовим розслідуванням цих кримінальних правопорушень, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні, а також вирішення питання про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави у випадках, передбачених законом, у порядку цивільного судочинства» [40, Ст. 3]. Протягом тривалого часу його роботу було заблоковано, між тим, з 2020 року цей спеціалізований суд став важливим елементом антикорупційної системи України, працюючи як суд першої та апеляційної інстанцій у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених до його юрисдикції.

Варто також зазначити, що неабияку роль у системі протидії корупції в Україні відіграють громадські організації. Вони зосереджують свою увагу на моніторингу діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, оприлюдненням корупційних злочинів, громадському контролю діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування.

Таким чином, можна сказати, що на сьогодні інституційне забезпечення функціонування системи протидії корупції в Україні вже завершено.

2.2. Ефективна система організації публічної влади як чинник антикорупційної політики

Одним із найважливіших чинників, що безпосередньо впливає на

успішність реалізації антикорупційної політики і може стати як стримуючим, так і стимулюючим фактором поширення корупції, є ефективність функціонування владних інституцій. Саме тому, досліджуючи питання реалізації державної політики протидії корупції, необхідно приділити увагу проблемі організації системи публічного управління, а саме питанням, наскільки відповідають визначеній меті діяльності й виконанню поставлених завдань створена система управління, її внутрішня структура, методи та інструменти бюджетування й фінансового менеджменту, стан надання публічних послуг населенню, якісні характеристики кадрового потенціалу й обрані форми та методи управлінської діяльності.

Розглянути означені проблеми дає змогу соціологічне опитування, яке проводилось у червні 2021 року за темою «Функціональний аналіз системи управління та організаційний план розвитку» в Авдіївській територіальній громаді Покровського району Донецької області. Соціологічне опитування є важливим засобом пошуку шляхів розв'язання проблеми ефективності управлінської діяльності органів публічної влади. Тому вбачалось за потрібне залучити до опитування як працівників органів публічної влади (державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування), так і громадськість.

Необхідно зазначити, що Авдіївська територіальна громада має деякі особливості, що накладають певний відбиток на структуру владних органів та методи здійснення влади місцевими владними інституціями і, у свою чергу, реалізацію державної політики протидії корупції. Вона належить до 8 територіальних громад Донеччини, які межують із лінією зіткнення. Місто Авдіївка – центр громади – розташоване за 13 кілометрів на північ від Донецька.

Згідно з «Перспективним планом формування територій громад Донецької області», затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2015 р. № 1029 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 лютого 2017 р. № 57-р), серед спроможних територіальних громад згадується Авдіївська об'єднана територіальна

група (ОТГ) [33]. Однак свого часу (у 2015 році) Верховна Рада України не призначила проведення чергових виборів через ведення бойових дій у цьому регіоні. До речі, неврегульованість законодавства ускладнює розв'язання цього питання, оскільки на сьогодні не до кінця зрозуміло, хто саме має призначити наступні вибори – Верховна Рада України чи Центрвиборчком України.

Натомість, відповідно до Указу Президента України від 5 березня 2015 року № 123/2015 «Про утворення військово-цивільних адміністрацій», у Авдіївці була запроваджена військово-цивільна адміністрація (далі – ВЦА) міста Авдіївка Донецької області [62]. Місто Авдіївка було визначено адміністративним центром потенційної громади.

За новим «Перспективним планом формування територій громад Донецької області», затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 травня 2020 р. № 540-р, у Переліку спроможних територіальних громад Донецької області також знаходиться Авдіївська ОТГ [50]. Також Постановою Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 року № 807-ІХ Авдіївська ОТГ згадується у складі територій Покровського району як Авдіївська міська територіальна громада.

Указом Президента України № 61 від 19 лютого 2021 року «Про утворення та реорганізацію військово-цивільних адміністрацій у Донецькій області» було утворено Авдіївську міську військово-цивільну адміністрацію Покровського району Донецької області і реорганізовано військово-цивільну адміністрацію міста Авдіївка Донецької області шляхом приєднання до Авдіївської міської військово-цивільної адміністрації Покровського району Донецької області [64].

Утворення військово-цивільної адміністрації в територіальних громадах, де не були проведені вибори та призначений їхній керівник, призупинило повноваження відповідних рад. А повноваження виконавчих органів зазначених рад, апаратів цих рад та їх виконавчих комітетів, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, що працюють у таких органах

та апаратах, було припинено, відповідно, рішеннями керівників згаданих ВЦА про можливість цих військово-цивільних адміністрацій здійснювати повноваження, віднесені законом до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Це дало змогу запобігти створенню вакууму влади. Протягом зазначеного терміну керівники новоутворених військово-цивільних адміністрацій очолили виконкоми та ввійшли до їх персонального складу. Працівники ВЦА населених пунктів (крім військовослужбовців та правоохоронців), є посадовими особами місцевого самоврядування, на яких поширюється дія Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Тобто, Авдіївська міська військово-цивільна адміністрація Покровського району Донецької області – це тимчасовий державний орган, що здійснює на території Авдіївської громади повноваження органу місцевого самоврядування, визначені Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» [42].

Таким чином, на сьогодні процес формування Авдіївської ОТГ не завершений. Тим не менш, не зважаючи на незавершеність процесу юридичного оформлення, доцільним буде вважати Авдіївську ОТГ перспективною об'єднаною територіальною громадою. На цій підставі надалі в роботі будемо її іменувати Авдіївська ОТГ.

Характеризуючи Авдіївську громаду, треба зазначити, що вона являє собою об'єднання двох рад, що попередньо функціонували на цій території (Авдіївська міська і Спартаківська (у складі селища Опитне Ясинуватського району)). Її площа складає 30,2 кв.км, чисельність населення – 32579 осіб.

Знаходження на лінії зіткнення безпосередньо впливає на соціально-економічну й політичну ситуацію в регіоні. Авдіївська територіальна громада, як і інші прифронтові території, є непривабливою для інвесторів. Продовження військових дій виступає стримуючим фактором для зовнішнього інвестора, що не розглядає прифронтову територію як місце для потенційних інвестицій. Отримувана державна й недержавна допомога спрямовується,

перш за все, на гуманітарну місію, а не на розвиток. Безсумнівно, що для об'єднаних територіальних громад залучення інвесторів – важливий механізм отримання робочих місць, поліпшення інфраструктури, джерело доходів місцевих бюджетів, розвитку місцевої економіки, а в підсумку – підґрунтя зростання життєвого рівня й задоволення потреб населення. І саме цього важливого механізму, внаслідок продовження бойових дій, позбавлені громади на лінії розмежування. У той же час, для розвитку територіальних громад потрібні ресурси, як матеріальні, так і людські. Але внаслідок зазначених причин у регіоні загострюється проблема відтоку працездатного населення, перш за все, високопрофесійного. До загальних проблем додається й кадровий дефіцит, як у приватному, так і в державно-комунальному секторах.

У цих умовах стабілізація соціально-економічної ситуації й подальший розвиток території ускладнюються і потребують ефективної організації діяльності системи органів місцевої влади й високого професіоналізму державних службовців, осіб місцевого самоврядування.

Таким чином, перспективи соціально-економічного розвитку Авдіївської громади великою мірою залежать, окрім розв'язання військово-політичної проблеми (російська агресія з усіма пов'язаними наслідками), також від ефективного функціонування місцевих владних інституцій.

Саме тому аналізу системи публічного управління на місцевому рівні й було присвячене вищезгадане опитування. У межах цього проєкту були опитані працівники органу державної влади (міської військово-цивільної адміністрації), державних / комунальних установ і представники громадськості. Усього в опитуванні взяли участь 194 особи.

Відтак, респондентами в опитуванні виступили керівництво й працівники місцевих органів публічної влади, працівники державних і комунальних установ, а також представники громадськості.

Важливість анкетного опитування працівників будь-якої організації полягає в залученні внутрішнього потенціалу цієї установи для підвищення

ефективності її діяльності. Участь працівників органу публічної влади, що мають досвід адміністративної діяльності, дає змогу через опитування оприлюднити їхнє розуміння організації управлінського процесу і шляхів його удосконалення. Тобто, участь у анкетуванні залучає службовців до процесу удосконалення діяльності владної установи, а в подальшому – до імплементації позитивних практик до системи публічного управління. Окрім того, дуже важливим виглядає залучення громадськості до процесу оцінки ефективності роботи органів публічної влади. Громадськість як кінцевий отримувач управлінських послуг має право впливати на якість, зміст і організацію їх надання.

У цілому питання, запропоновані респондентам, мали на меті виявити функціональні особливості діяльності органів місцевої влади, проаналізувати наявну структуру управління, з'ясувати рівень обізнаності працівників і громадськості зі станом забезпечення організаційної складової цієї діяльності, ставлення працівників до обраних керівництвом шляхів, способів реалізації публічної влади, використовуваних інструментів, а також визначити проблеми, що загрожують ефективній роботі місцевих владних інституцій тощо.

При цьому оцінювання, пов'язане суто з діяльністю місцевих органів влади (ВЦА/органу місцевого самоврядування), здійснювалось за відповідями працівників цього органу (оскільки інші категорії респондентів не є достатньо обізнаними з цього приводу), а питання, пов'язані з оцінкою діяльності органів місцевої влади та задоволеністю наданими послугами і процесом їх отримання, – за відповідями представників громадськості.

Запропоновані питання можна умовно розподілити на певні блоки, відповідно до цілей, на які було спрямовано дослідження.

По-перше, це оцінювання загальної системи управління ОТГ з відповідними складниками.

По-друге, це оцінювання систем бюджетування та фінансового менеджменту.

По-третє, це оцінювання системи надання адміністративних послуг.

По-четверте, це оцінювання системи надання соціальних та інших публічних послуг ОТГ.

По-п'яте, це оцінювання якості управління персоналом.

По-шосте, це оцінювання ефективності комунікативної складової.

По-сьоме, оцінювання діяльності місцевих органів влади та комунальних установ у різних сферах.

По-восьме, оцінювання діяльності місцевого ЦНАПу.

По-дев'яте, оцінювання сильних і слабких сторін громади, визначення наявних проблем (SWOT-аналіз).

Для нашого дослідження найбільший інтерес представляють блоки, де оцінюється ефективність системи публічного управління, а також такі, що безпосередньо відображають реалізацію державної антикорупційної політики або стосуються сфер з потенційною загрозою виникнення корупції. Це, насамперед, питання щодо оцінки самими респондентами роботи із запобіганням корупції у своїх установах, оцінювання загальної системи управління ОТГ, оцінювання систем бюджетування та фінансового менеджменту, питання, пов'язані із плануванням і прийняттям рішень тощо.

Щодо першого блоку, то переважна більшість опитуваних, відповідаючи на питання про наявність чітких, документально закріплених цілей діяльності, які відомі співробітникам, спрямовують діяльність організації і переглядаються щороку, переважаючи більшість респондентів (67%) вказали, що існують формально визначені цілі, які відомі співробітникам, спрямовують їх діяльність та переглядаються щороку. Одночасно 12,5% респондентів зазначили, що цілі визначені, але вони не відповідають нинішній ситуації (рис. 2.1). Також респонденти зазначили, що існує задокументований план діяльності, який відповідає / чітко пов'язаний з цілями діяльності організації (37,5% / 41,35% відповідно) (рис. 2.2), план розвитку територіальної громади актуальний, який враховує / чітко пов'язаний із проблемами і потенціалом ТГ (31% / 24% відповідно) (рис.2 3).

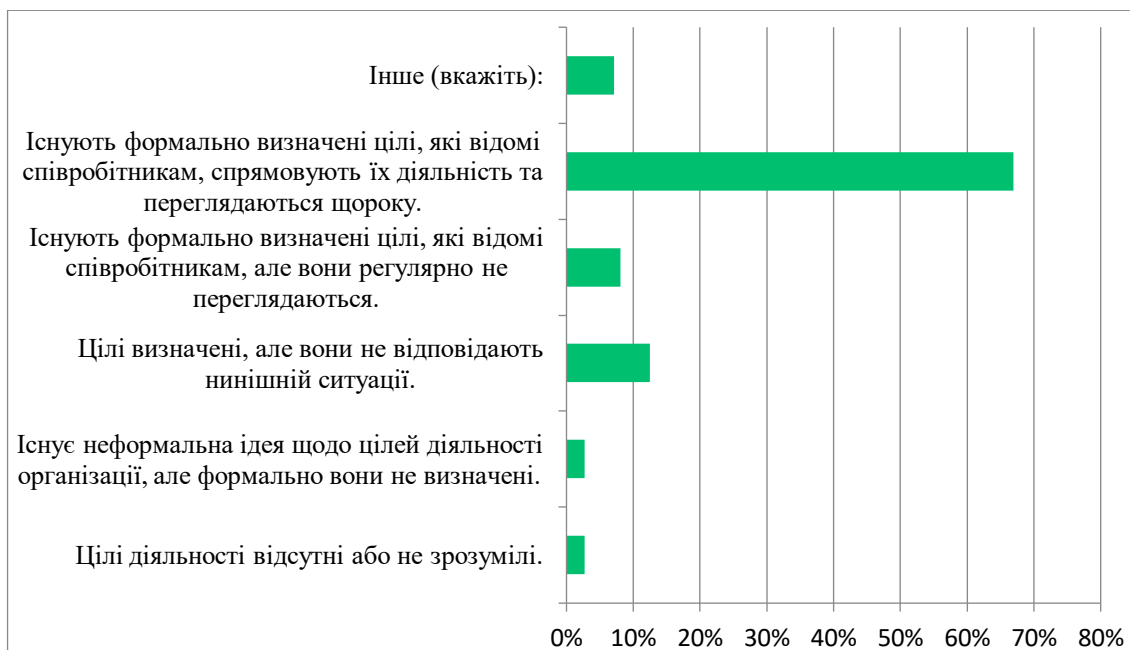


Рисунок 2.1. Розподіл відповідей респондентів на питання «Чи має ваша організація чіткі, документально закріплені цілі діяльності, які відомі співробітникам, спрямовують діяльність організації і переглядаються щороку?»»

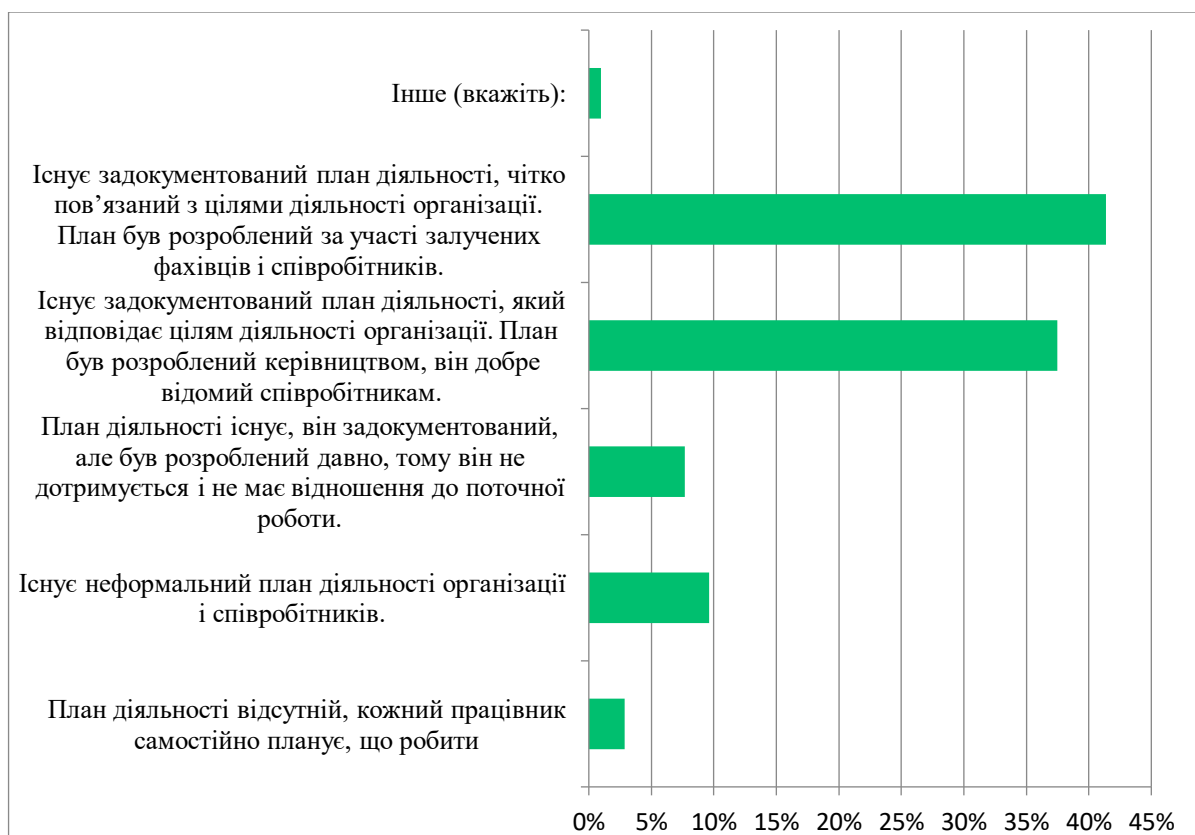


Рисунок 2.2. Розподіл відповідей респондентів на питання «Чи має ваша організація чітко сформульований план діяльності та розвитку організації відповідно до цілей діяльності, який спрямовує роботу організації та працівників?»»

У той же час, лише 24% набрала відповідь, що цей план був розроблений за участі зовнішніх фахівців, співробітників і громадськості, а 25% взагалі відзначили, що їм про існування такого плану нічого не відомо (рис. 2.3). Це, на наш погляд, порушує такий принцип демократичного врядування, як прозорість прийняття владою управлінських рішень, і потенційно може слугувати джерелом корупційних проявів.

Значна частина респондентів зазначила, що існує неформальний план діяльності організації і співробітників (9,62%) або план діяльності існує, він задокументований, але був розроблений давно, тому він не дотримується і не має відношення до поточної роботи (7,69%) (рис. 2.2).

У відповідях на питання щодо пов'язаності плану розвитку ТГ з регіональними і/або галузевими планами розвитку найбільше балів набрала відповідь «вагаюсь відповісти» (38,95%) (рис.2.3). Це вказує на недостатній рівень залучення працівників до розробки планів розвитку громади, низьку поінформованість про плани регіонального розвитку. Це може сигналізувати також і про потенційне послаблення кореляції діяльності місцевої влади з регіональними владними структурами.

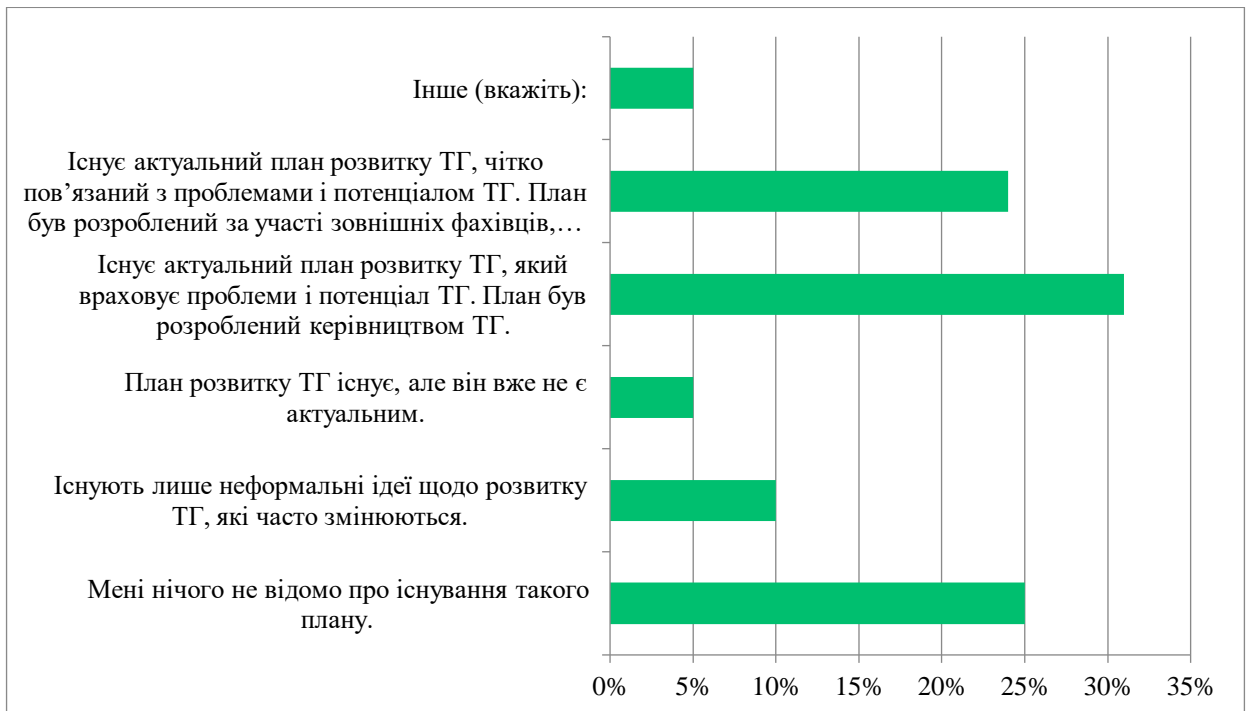


Рисунок 2.3. Розподіл відповідей респондентів на питання «Як би Ви оцінили наявність і зміст Плану розвитку ТГ?»

Моніторинг і оцінка діяльності установи здійснюються регулярно і своєчасно, відповідно до затверджених планів, про що свідчить 73,56% респондентів. Лише 6,9% респондентів заявили, що на даний час моніторинг і оцінка діяльності не здійснюються (рис.2.4).



Рисунок 2.4. Розподіл відповідей респондентів на питання «Чи здійснюється у вашій організації моніторинг і оцінка її діяльності?»

Звіти з моніторингу та оцінювання складаються у відповідних форматах для обміну зі всіма зацікавленими сторонами, інформація з моніторингу та оцінювання використовується для інформаційного забезпечення розробки, прийняття та реалізації стратегічних і поточних рішень (44,32%). Близько 15% респондентів свідчать, що звіти про моніторинг та оцінювання доводяться до відома зовнішніх суб'єктів і персоналу, а інформація про моніторинг та оцінювання регулярно використовується для прийняття обґрунтованих рішень (рис. 2.5).

Дуже неоднозначно можна оцінити розподіл голосів щодо оцінювання потреби в удосконаленні організаційної структури органу влади для кращого забезпечення досягнення цілей діяльності.

Менше третини респондентів (32,96%) зауважили, що на даний час такі зміни недоречні, а 6,1% – ні зараз, ані у майбутньому не вбачають сенсу у якихось змінах структури. У той же час більше третини вважають такі зміни необхідними (34,15%), причому 12% вважають, що організаційна структура потребує докорінного перетворення. Близько 30% респондентів не мають щодо цього питання однозначної думки (рис. 2.6).



Рисунок 2.5. Розподіл відповідей респондентів на питання «Як надалі використовуються результати моніторингу та оцінки?»

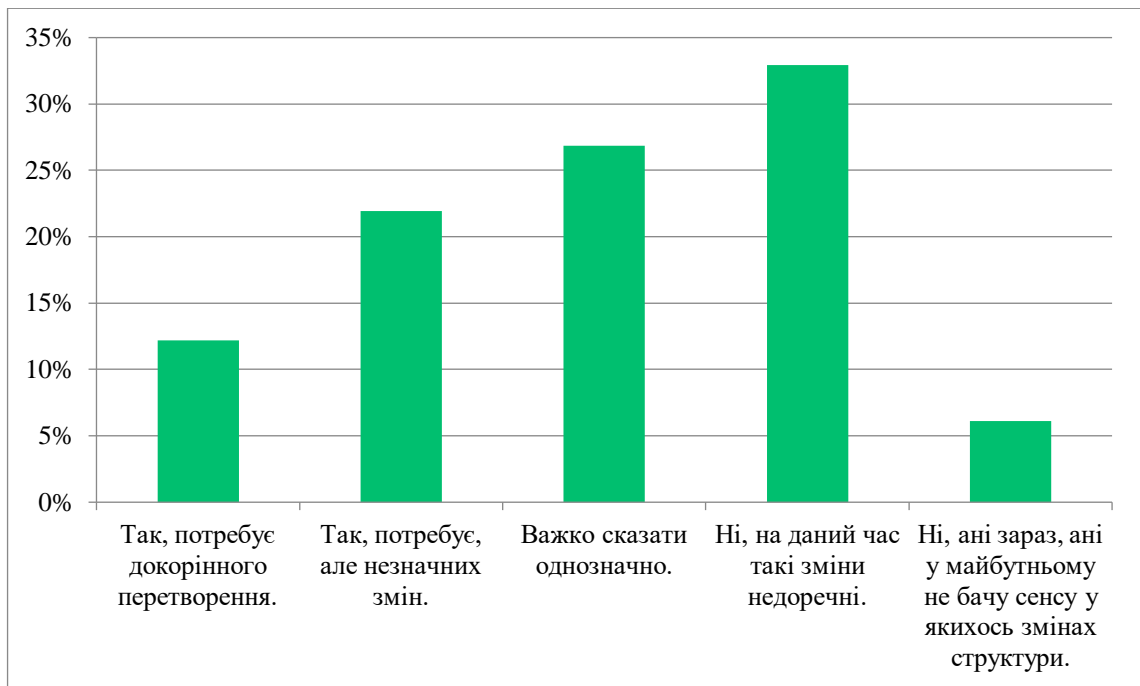


Рисунок 2.6. Розподіл відповідей респондентів на питання «На Вашу думку, чи потребує удосконалення організаційна структура вашого органу влади, щоб краще забезпечувати досягнення цілей діяльності?»»

Така неоднозначність, на нашу думку, пояснюється, по-перше, невирішеністю головної проблеми для цих територій (військова агресія РФ), яка ускладнює зосередження зусиль на соціально-економічному розвитку громади і розв'язанні місцевих проблем, по-друге, незвичністю роботи в такому суперечливому форматі (створена ВЦА підпорядковується обласній військово-цивільній адміністрації, її керівник очолює виконком громади та входить до його персонального складу, а працівники ВЦА є посадовими особами місцевого самоврядування). Тобто, робота в умовах перманентної воєнної загрози, можливості різкої зміни ситуації вимагають швидкого реагування, чіткого виконання наказів, підпорядкування та субординації, а також застосування більш жорстких методів та інструментів, характерних для військової служби й державного управління. У той же час, управління справами громади передбачає використання процедур та підходів, притаманних місцевому самоврядуванню, поступовості, врахування інтересів місцевих мешканців тощо. Суперечливість даної ситуація певним чином

дезорієнтує працівників.

Суперечливою виглядає також ситуація щодо процесу прийняття рішень. Хоча більшість респондентів зазначили, що існує формалізований процес прийняття рішень, який завжди дотримується і періодично переглядається з метою покращення, але на питання про консультації керівництва з іншими співробітниками перед остаточним прийняттям важливих рішень лише трохи більше половини (33,77% та 22,08%) відповіли, що існує офіційний процес консультацій і/або практика делегування важливих рішень, яка стосується всіх співробітників, зі співробітниками проводяться консультації по всіх/або по більшості питань, які їх зачіпають (рис.2.7).



Рисунок 2.7. Розподіл відповідей респондентів на питання «Чи відбуваються якісь консультації керівництва з іншими співробітниками перед остаточним прийняттям важливих для вашої організації рішень?»

У питанні про участь громадськості у прийнятті рішень лише 55% (31,08% і 24,32%) із респондентів відзначили, що громадськість бере участь у виробленні важливих для ТГ рішень через своїх представників, цей процес є регулярним і формалізованим/не завжди формалізованим, а думка громадськості враховується/переважно враховується у прийнятті остаточних рішень (рис. 2.8).



Рисунок 2.8. Розподіл відповідей респондентів на питання «А що Ви можете сказати з приводу участі громадськості в процесі прийняття важливих для ТГ рішень?»

Виходячи з попереднього питання, цілком логічним виглядають і відповіді щодо розвитку державно-приватного партнерства: 21% зазначили, що їхня організація не розвивала і не розвиває державно-приватне партнерство, а 38% обрали відповідь «Вагаюсь відповіді». Про активний розвиток державно-приватного партнерства для забезпечення розвитку ТГ і вирішення проблем заявили лише 32% (рис. 2.9).

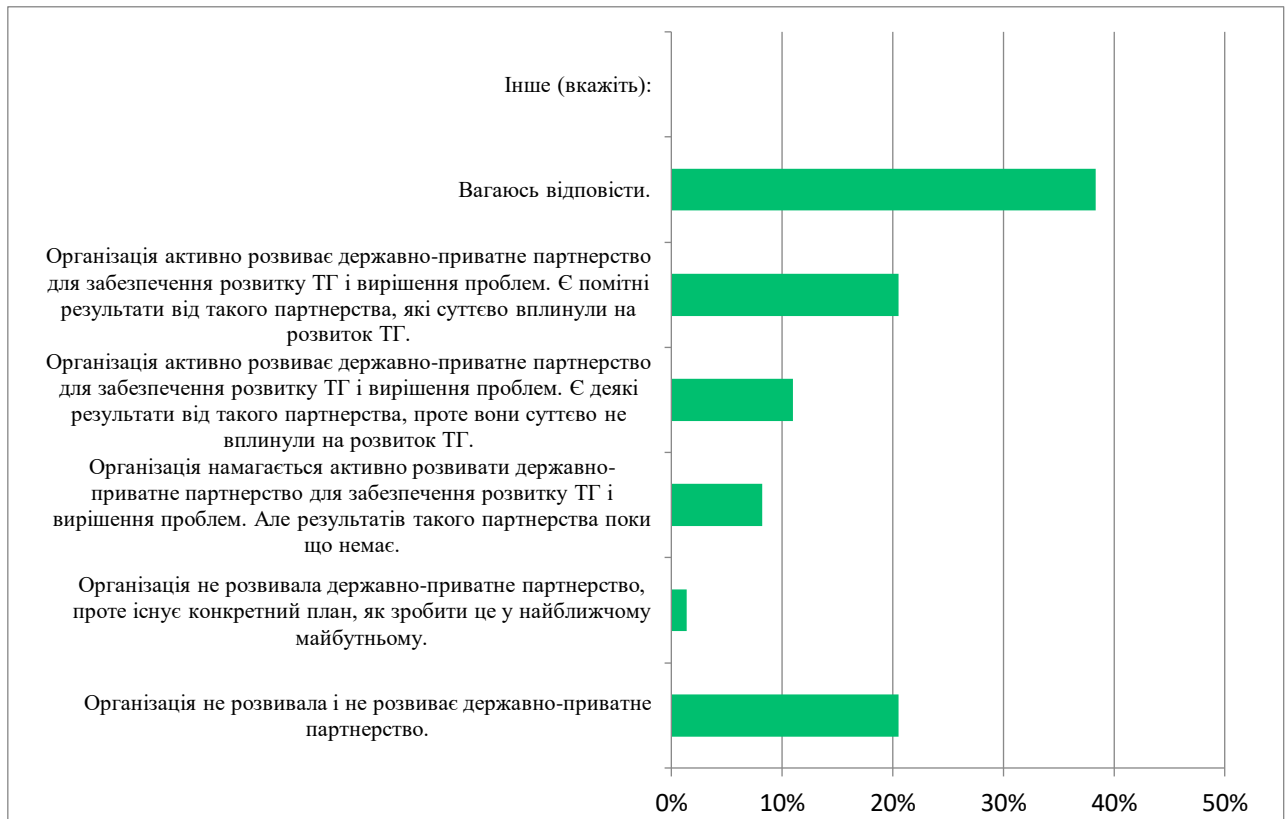


Рисунок 2.9. Розподіл відповідей респондентів на питання «Чи займається ваша організація розвитком державно-приватного партнерства в межах ТГ?»

У той же час, оцінюючи відкритість і прозорість діяльності своєї організації, 37% і 41% (рис. 2.10) респондентів зазначають, що існує офіційний процес інформування співробітників і громадськості про важливі рішення і результати, і цей процес зазвичай / завжди дотримується.

Такий розподіл оцінок у відповідях на останні декілька питань свідчить про відсутність цілісного уявлення респондентів про діяльність місцевих владних інституцій, низький рівень їхньої поінформованості про стан справ і

слабке залучення владою як працівників, так і громадськості до прийняття управлінських рішень, пов'язаних із проблемами територіальної громади. У той же час, на наш погляд, це є проявом «державно-управлінської» сутності військово-цивільних адміністрацій. Тобто, працівники ВЦА не відчують себе представниками громади і свою діяльність спрямовують, перш за все, на виконання розпоряджень вищого керівництва. Це потенційно загрожує порушенням принципів прозорості й відповідальності влади у своїй діяльності, а також здійсненню місцевою владою функції представництва інтересів громади.

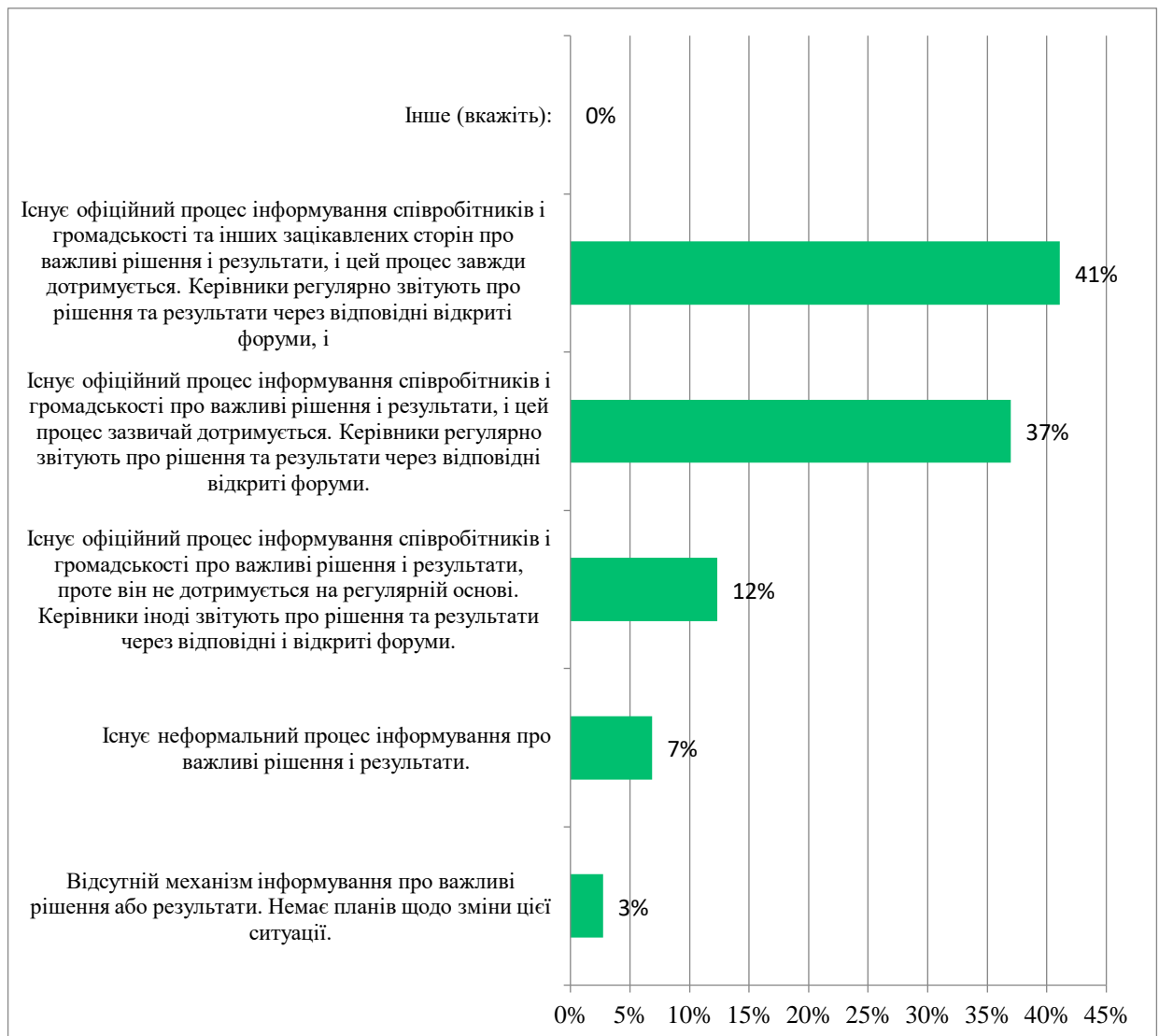


Рисунок 2.10 Розподіл відповідей респондентів на питання «Якщо оцінювати відкритість і прозорість діяльності вашої організації, яке з наведених нижче тверджень найбільше відповідає дійсності?»

2.3. Бюджетна та кадрова складові реалізації антикорупційної політики на місцевому рівні

На велику увагу заслуговує оцінка респондентами діяльності місцевої влади у сфері бюджетування та фінансового менеджменту. Важливість даної сфери важко переоцінити: від ефективності управління бюджетом та місцевими фінансами залежить успішність соціально-економічного розвитку громади, стан інфраструктури, можливості забезпечення комфортних умов проживання на території громади, підвищення рівня життя і здатності забезпечити потреби та інтереси місцевих мешканців.

Тим більше, що розподілу бюджетних видатків повинно передувати з'ясування найважливіших проблем, визначення пріоритетів і формування стратегічних цілей розвитку громади. Тобто, від успішного виконання функцій формування бюджету й управління місцевими фінансовими ресурсами залежить майбутнє громади. Тому важливою вимогою до органів місцевої влади є налагодження тісної взаємодії з громадою у питанні визначення пріоритетів, плануванні соціально-економічного розвитку і практична реалізація представницької функції.

У той же час, ці галузі також потенційно можуть бути середовищем зловживань владою з метою збагачення чи отримання неправової вигоди, а також інших корупційних проявів. Відсутність контролю за процесами формування й використання фінансових ресурсів створює умови для їхнього нецільового або неефективного використання, неврахування нагальних місцевих проблем і прийняття владою волюнтаристських рішень. Саме тому прозорість прийняття рішень, громадський контроль, взаємодія з населенням із метою з'ясування потреб і визначення пріоритетів є необхідною умовою організації бюджетного процесу, управління місцевими фінансами, а також запобігання корупційним проявам.

В оцінках, на скільки (на 10%, на 20%, на 30%..... на 100%) відсотків бюджет Авдіївської громади можна вважати ідеальним, думки респондентів

рівномірно розподілились між варіантами відповідей. П'ята частина респондентів обрала відповідь «50%» (рис. 2.11).

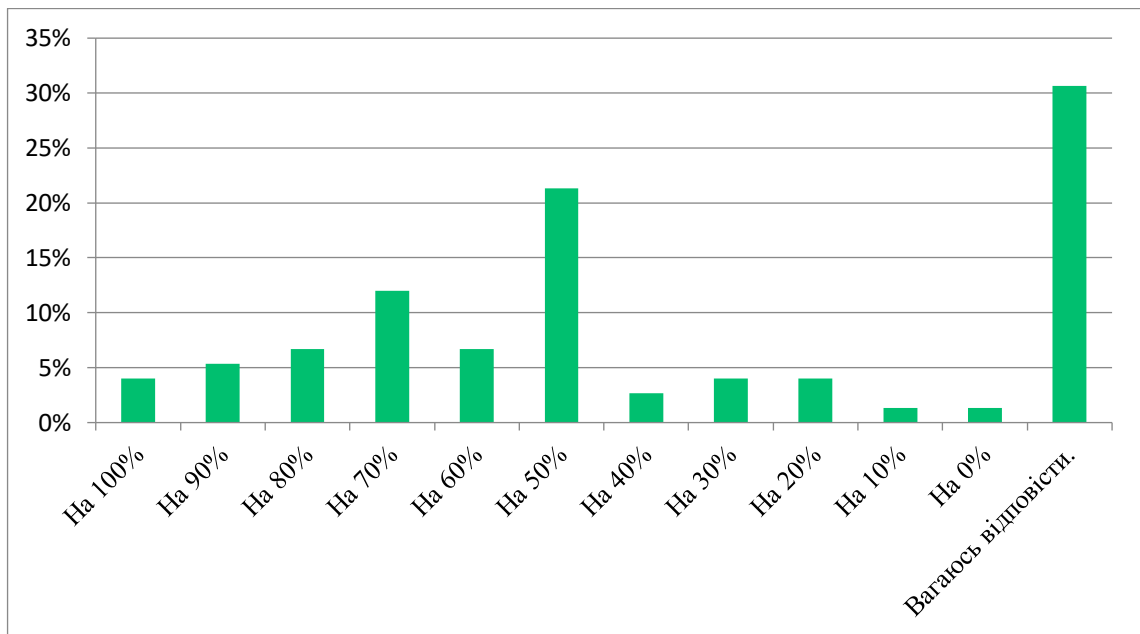


Рисунок 2.11. Розподіл відповідей респондентів на питання «Уявіть «ідеальний» бюджет вашої ТГ. Наскільки, на Вашу думку, наявний бюджет вашої ТГ відповідає ідеальному?»

Але найбільше голосів (31%) отримав варіант «Вагаюсь відповісти», що також підтверджує недостатній рівень залучення працівників і громадськості до участі в управлінні справами громади.

На питання, чи відповідає бюджет вашої ТГ стратегії її розвитку, знову ж таки, варіант «Вагаюсь відповісти» обрала майже половина (47%) респондентів. 31% зазначили, що переважно відповідає, і тільки близько 9,5% заявили, що бюджет цілком відповідає стратегії розвитку ТГ (рис. 2.12).

Лише близько 15% респондентів підтвердили залучення громадськості до формування бюджету ТГ, ще 23%, після підтвердження додали, що формалізованого порядку такої участі не існує. І знову велика кількість опитаних (більше 28%) обрала відповідь «Вагаються відповісти», більше 6% вважають, що в цьому немає сенсу, а 4% респондентів заявили, що представники громадськості не хочуть брати у цьому участь (рис. 2.13).

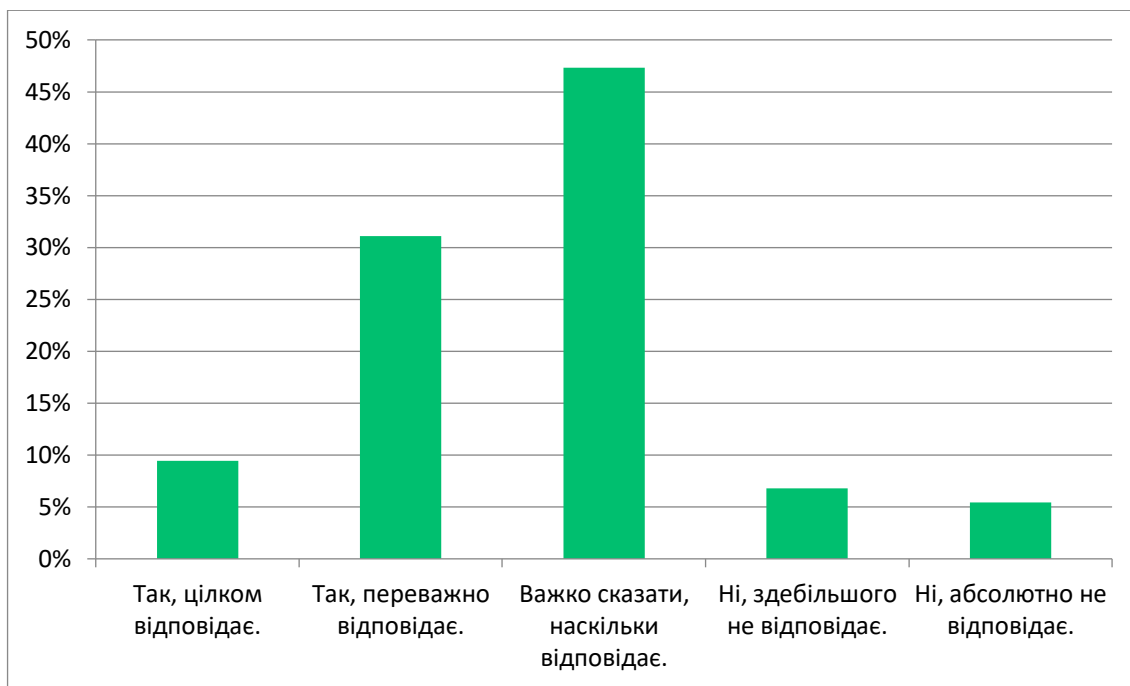


Рисунок 2.12. Розподіл відповідей респондентів на питання «Чи відповідає бюджет вашої ТГ стратегії її розвитку?»

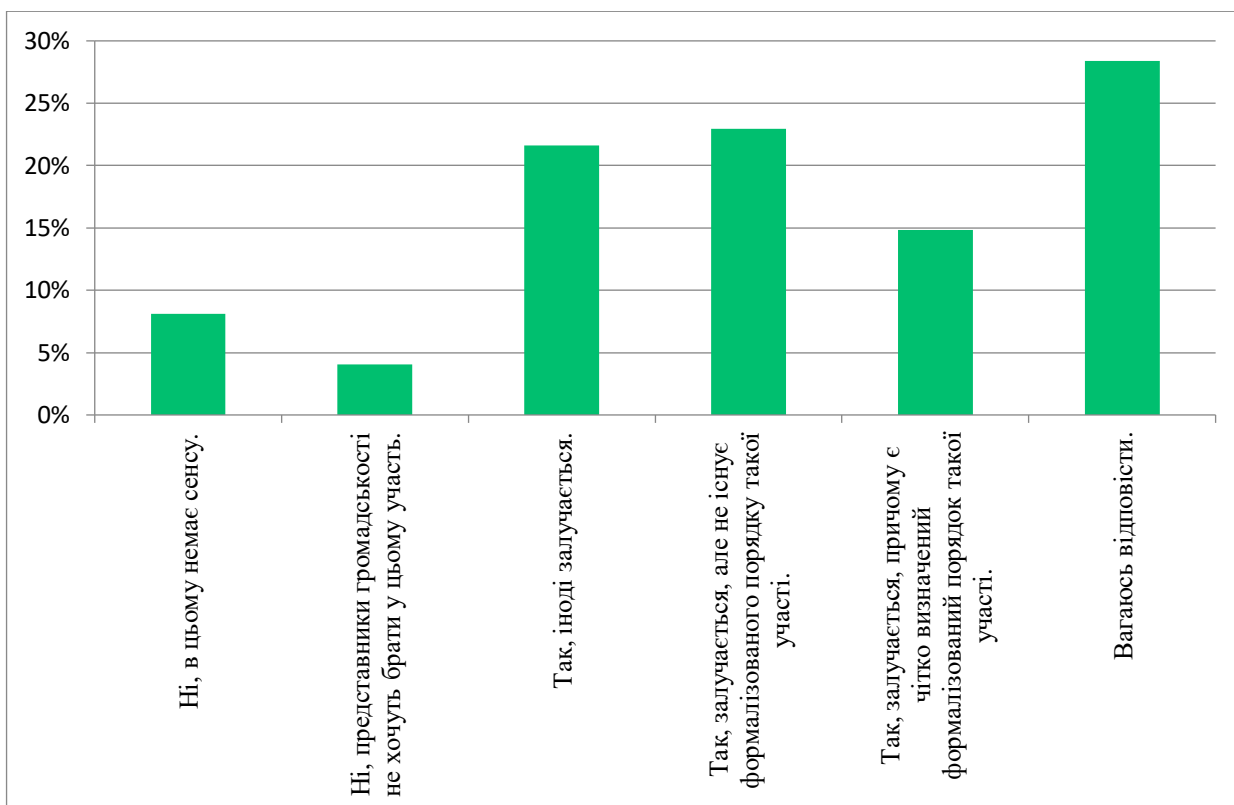


Рисунок 2.13. Розподіл відповідей респондентів на питання «Чи залучається громадськість до формування бюджету ТГ?»

Розглядаючи оцінювання бюджету й бюджетної політики, потрібно підкреслити, що характерною рисою для відповідей із цього блоку є високий відсоток обрання варіанту «Вагаюсь відповісти». Це стосується питань щодо оцінювання бюджету розвитку (30%), бюджету участі (47%), бюджетного планування (29%), якості управління бюджетом (30%), стабільності отримання бюджетних доходів (34%), залежності фінансування видатків бюджету від міжбюджетних трансфертів (40%), залежності фінансування видатків бюджету від залучених коштів (42%), існування практики проведення зовнішнього незалежного фінансового аудиту (37%). На питання щодо залучення зовнішніх інвестицій для забезпечення розвитку ТГ, у тому числі через грантові програми, 49% респондентів відповіли, що не мають інформації з цього приводу.

Одночасно, 5% респондентів заявили, що їхня ТГ не має бюджету розвитку, 14% – не має бюджету участі, 4% – організація не здійснює ані поточне, ані щорічне звітування щодо виконання бюджету, 6% – організація нічого не робить для залучення зовнішніх інвестицій. Більше 26% респондентів відзначили, що практика проведення зовнішнього незалежного фінансового аудиту в організації відсутня взагалі, а 16% – проводиться лише на вимогу зовнішніх суб'єктів.

Це засвідчує низький рівень поінформованості працівників у питаннях управління бюджетом і слабе залучення владою як працівників, так і громадськості до прийняття управлінських рішень щодо формування та реалізації бюджету. З іншого боку, це, на наш погляд, є ознаками недостатньої згуртованості колективу, слабкого мотивування працювати на загальний успіх організації, певної формалізації трудового процесу.

Додатковою причиною такого стану речей є невеликий термін існування ВЦА як органу влади означеної громади, а також доволі висока плінність кадрів, що й відзначають респонденти (рис. 2.14). Тобто, з великою часткою імовірності, це є також наслідком дефіциту часу на формування і згуртування колективу.

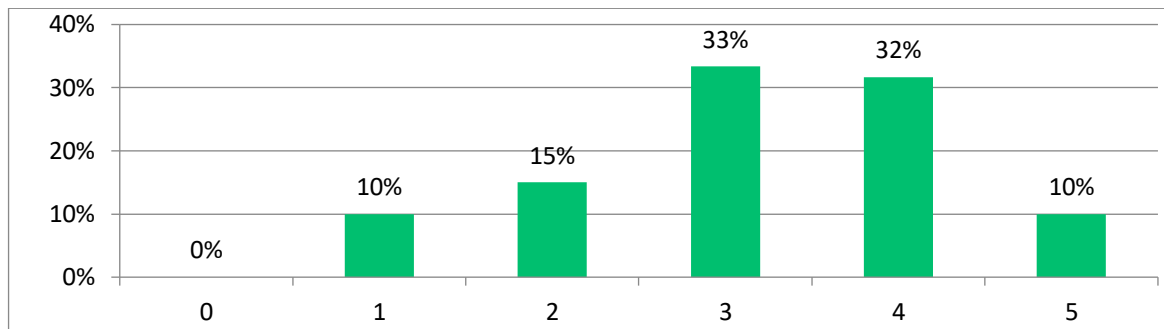


Рисунок 2.14. Розподіл оцінок плинності кадрів за шкалою від 1 до 5, де 1 – ніхто ніколи не звільнявся з нашої організації за час Вашої роботи тут, 5 – штат організації майже цілком оновився за час Вашої роботи тут

У той же час, відповідаючи на питання щодо кількісного і якісного кадрового складу ВЦА, більшість респондентів оцінили їх достатньо високо, зауваживши, що співробітники за рідкісним виключенням мають знання і досвід, необхідні для досягнення організаційних цілей (більше 30%), або більшість співробітників мають знання і досвід, необхідні для досягнення організаційних цілей (43,5%), а лише 7,25% зазначили, що організація недостатньо укомплектована персоналом; більшість посад вакантні. Майже 1,5% респондентів заявили, що вакансії відсутні, але навантаження на кожного фахівця дуже велике, відсутні необхідні фахівці, такі як діловод, юрист, АСУ (рис. 2.15).

Більше 50% респондентів достатньо високо оцінили й систему преміювання співробітників і його зв'язок з реальними результатами їхньої діяльності. Хоча доволі значна частина респондентів вказали на її недоліки, обравши наступні варіанти: «У нас взагалі відсутнє преміювання» (4,5%), «Преміювання відбувається цілком за суб'єктивною думкою керівництва» (10,5%), преміювання «Іноді пов'язано, іноді не пов'язано» (7,5%) з реальними результатами діяльності співробітників (рис.2.16)

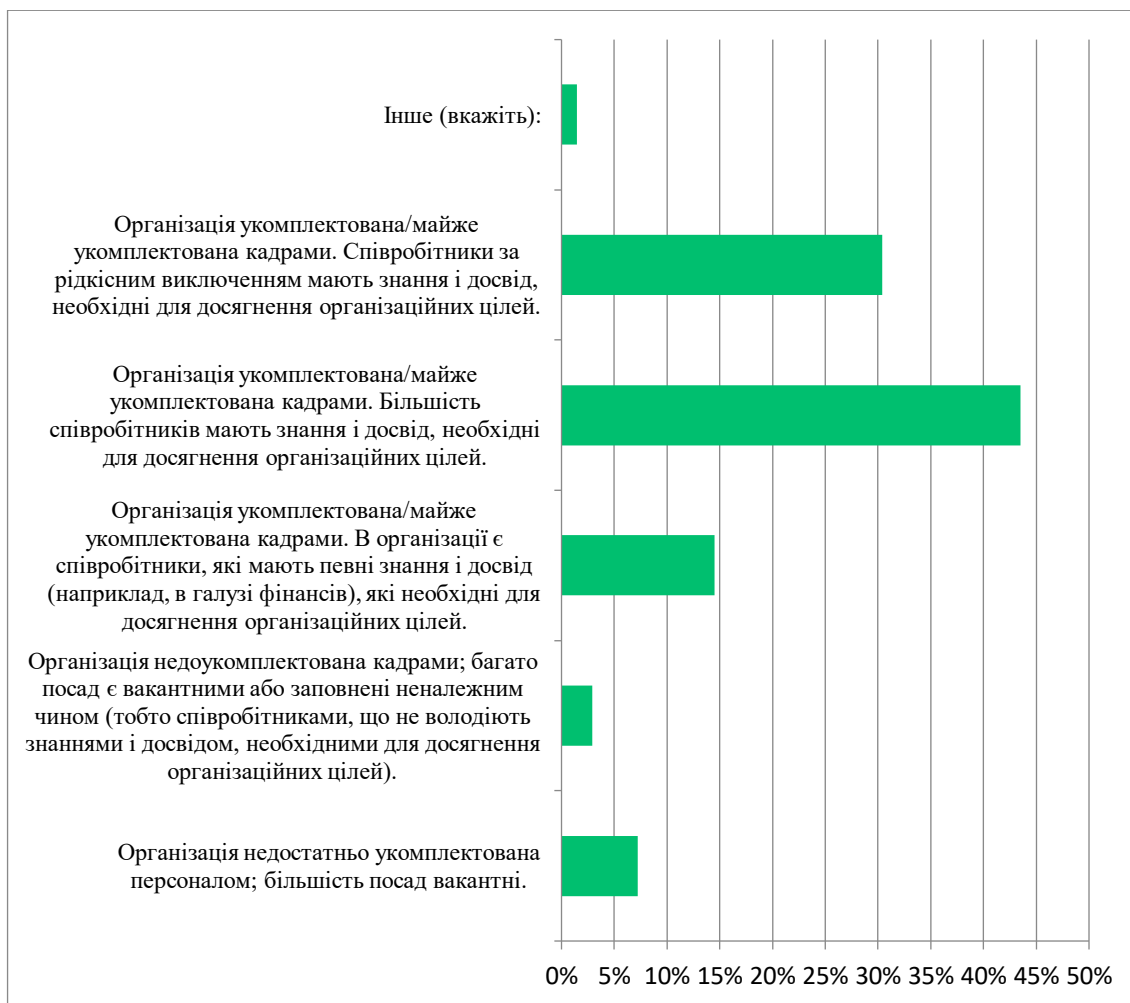


Рис.2.15. Розподіл оцінок щодо кількісного і якісного кадрового складу
Авдіївської ВЦА



Рис.2. 16. Розподіл відповідей респондентів на питання «Чи пов'язано преміювання співробітників вашої організації з реальними результатами їхньої діяльності?»

Політику та систему розвитку персоналу оцінили, знову ж таки, неоднозначно: майже 30% обрали варіант «вагаюсь відповісти», 13,5% респондентів зазначили, що політики та системи розвитку персоналу в нашій організації не існує, 6% – «існує неофіційна політика щодо підвищення кваліфікації персоналу», 9% – існує формально визначена політика щодо підвищення кваліфікації персоналу, якою користуються деякі, але не всі працівники. І лише 25% заявили, що існує формально визначена політика і система підвищення кваліфікації персоналу, яка використовується всіма, а 16,5% – існує формально визначена політика і система підвищення кваліфікації, які використовуються багатьма працівниками, керівництво прихильне підвищенню кваліфікації персоналу і високо цінує це (рис. 2.17).

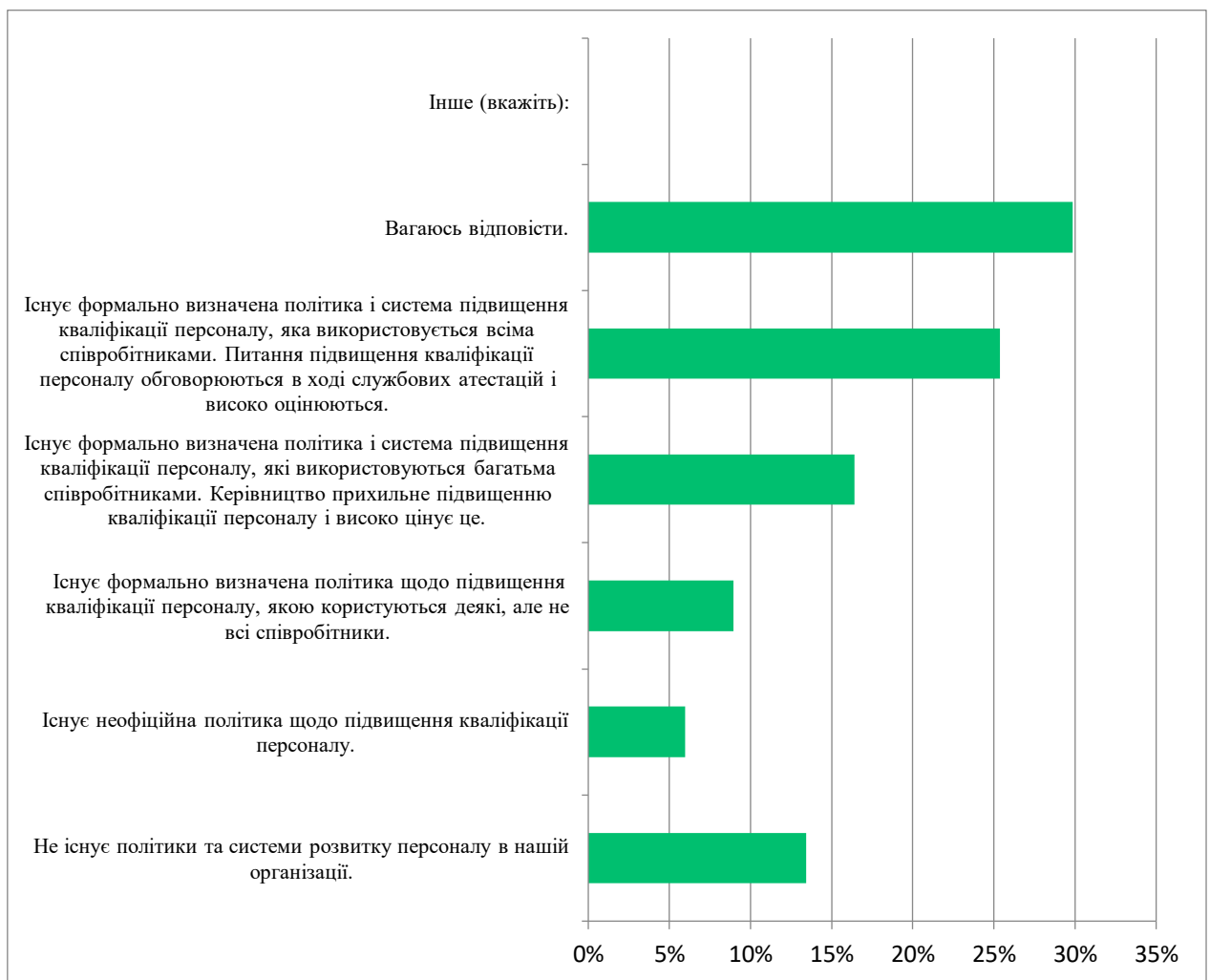


Рис.2 17. Розподіл відповідей респондентів на питання «Як би Ви оцінили політику та систему розвитку персоналу у вашій організації? «

В окремий блок дослідження можна виділити оцінювання сильних і слабких сторін громади, визначення наявних проблем. Опитуваним необхідно було виділити п'ять найгостріших проблем громади. Серед запропонованих варіантів були безробіття, відсутність робочих місць, борги по заробітній платі, високі тарифи на житлово-комунальні послуги, низька якість адміністративних, соціальних або житлово-комунальних послуг, низька забезпеченість населення житлом, високий рівень злочинності, високий рівень алкоголізму та наркоманії та багато інших проблем.

З огляду на знаходження Авдіївської територіальної громади на лінії розмежування і пов'язані з цим обмеження та негативний вплив на соціально-економічну ситуацію, логічним було б очікувати висування на перші місця проблем безробіття, високих тарифів, відсутності перспектив розвитку громади, високого рівня злочинності, а також загострення проблем у сфері соціальної інфраструктури і надання послуг тощо.

Але за результатами опитування найбільше голосів набрали такі питання:

- 1) велика кількість безпритульних тварин;
- 2) недоступність медичної допомоги, кваліфікованого лікування;
- 3) віддаленість від центрів розвитку;
- 4) велика кількість покинутих будинків;
- 5) незадовільний стан доріг.

Проблема безробіття й відсутності робочих місць посіла за оцінками респондентів лише шосте місце. Тим не менш, знаходження у першій шістці проблем безробіття і віддаленості від центрів розвитку, а також низького рівня розвитку малого бізнесу (15 місце) демонструють важливість для місцевих мешканців питань соціально-економічного розвитку.

У той же час на достатньо низьких позиціях опинились проблеми забезпечення комфортних умов проживання: відсутність доступу до 3G або 4G мобільного зв'язку, погане газо-, тепло- та електропостачання, маленький асортимент ліків у аптеках, відсутність/поганий стан закладів культури,

відсутність доступу до телебачення, неупорядкована робота вуличних торговельних точок (лотки, стихійні ринки тощо), бруд, несвоєчасне вивезення сміття й т.ін. Тобто питання розвитку інфраструктури на сьогодні забезпечені на відносно прийнятному рівні. Проблеми низької якості адміністративних та соціальних послуг також отримали лише по 3% голосів, а проблеми відсутності доступу до Інтернету та поганої роботи дошкільних установ узагалі не набрали жодного.

Хоча необхідно відзначити знаходження в першій половині списку таких проблем, як незадовільний стан дитячих та спортивних майданчиків, місць для відпочинку (14 місце), неможливість отримати екстрену медичну допомогу (11 місце), погане транспортне сполучення між ТГ та населеними пунктами за межами ТГ (7 місце), погана екологічна обстановка (8 місце), низька забезпеченість населення житлом (12 місце), високі тарифи на житлово-комунальні послуги (13 місце).

Опитувані мали можливість запропонувати свій варіант найгостріших проблем громади, але скористались цим лише двоє. Один респондент заявив, що «обрати тільки п'ять проблем неможливо, гострих питань значно більше – майже половина з вищенаведених», а другий зауважив, що гострою проблемою громади є тіньовий бізнес. Корупцію як гостру проблему територіальної громади не назвав жоден респондент. Хоча можливість існування тіньового бізнесу є ознакою потенційного існування корупції і високої вірогідності участі (через дію або бездіяльність) в корупційних діяннях представників місцевої влади.

В оцінках респондентів також наявні певні ознаки невдоволення організацією діяльності системи публічної влади. Так на питання щодо розподілу повноважень 25% опитуваних заявили, що він їх у чомусь задовольняє, у чомусь не задовольняє, більше 6% – здебільшого не задовольняє (рис.2.18).

Респондентам була надана можливість конкретизувати оцінки, чим саме їх не задовольняє розподіл повноважень. На уточнююче питання отримано 3

відповіді, в першій з яких зазначено, що перегляду потребує робота. У другій відповіді респондентом заявлено, що не задовольняє розподіл повноважень керівництва установи та некомпетентність керівника у багатьох питаннях стосовно діяльності організації. Третій респондент вважає, що гроші бюджету витрачаються на непотрібні роботи.

На питання «Чи існують, на Вашу думку, у вашій ТГ «зайві» підрозділи в органі влади або «зайві» комунальні підприємства?» 5% учасників проєкту «зайвими» назвали наступне: КП «Редакція газети «Авдіївський вісник»; уповноважена особа з питань запобігання та виявлення корупції, консультант; зайві працівники.

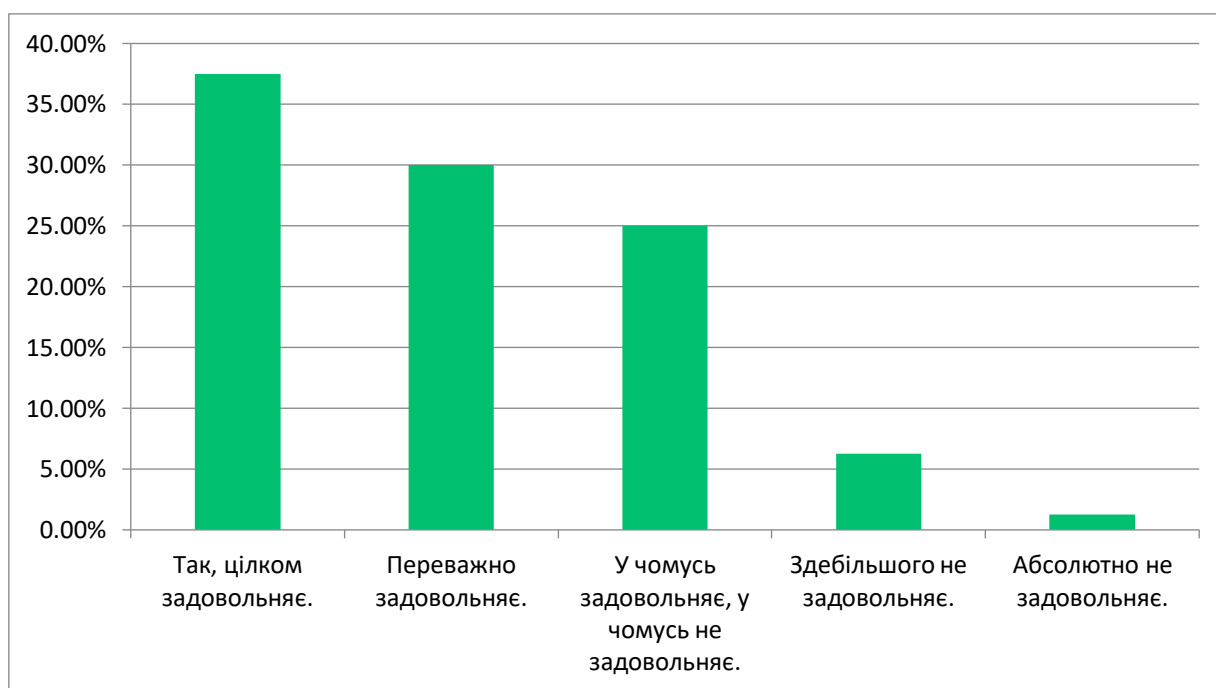


Рисунок 2.18. Розподіл відповідей респондентів на питання «Чи задовольняє Вас особисто розподіл повноважень у вашій організації?»

Більше 20% респондентів невдоволені системою комунікацій в органі місцевої влади: 5% вважають, що в організації немає системи комунікації, окремі особи, підрозділи і програми працюють незалежно один від одного; 11,25% – зв'язок і координація між окремими особами та підрозділами мінімальна або неефективна, можуть проводитися епізодичні і незаплановані

наради співробітників; 6,25% – взаємодія між окремими особами та підрозділами залежить від особистих відносин, наради співробітників плануються, але часто відкладаються або відмінюються, можуть існувати, але рідко використовуються інші засоби внутрішньої комунікації (рис. 2.19).

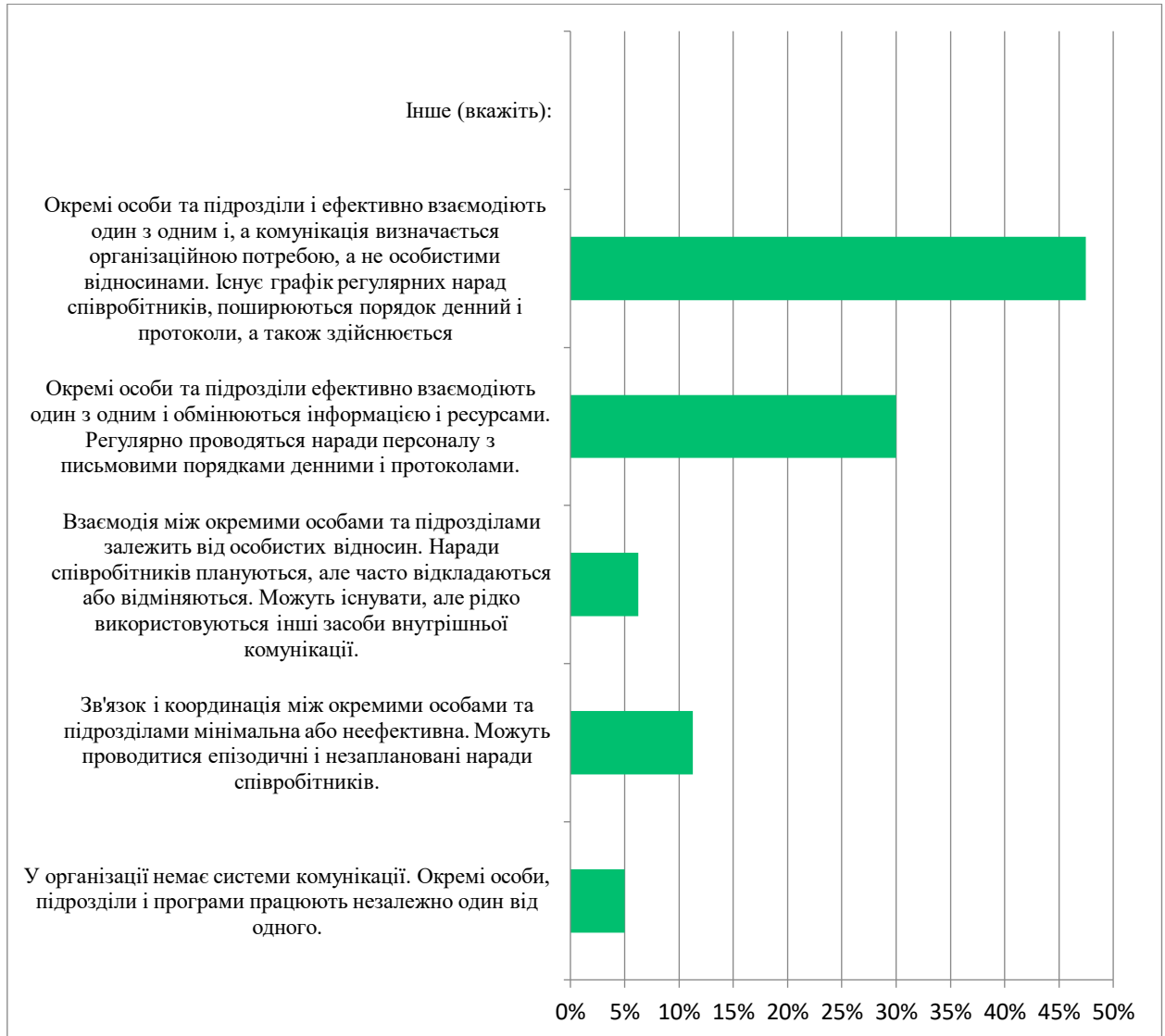


Рисунок 2.19. Розподіл відповідей респондентів на питання «Яким чином Ви би охарактеризували внутрішні комунікації у вашій організації?»

Близько чверті опитаних (24,7%) невдоволені процесом прийняття важливих рішень, з яких 19,5% завважають, що існує неформальний процес консультацій керівництва для прийняття важливих рішень з декількома довіреними особами для прийняття важливих рішень, однак цей процес не є

систематичним і відбувається за бажання керівництва, а 5,2% зазначають, що керівник організації приймає всі важливі рішення самостійно і без консультації з іншими.

На питання «Чи можете Ви навести приклади порушення прав співробітників у вашій організації за весь час Вашої роботи тут?» ствердно відповів лише один респондент, зазначивши, однак, що не може про це писати.

Заслугує на увагу також оцінювання респондентами діяльності органів влади, пов'язаної із запобіганням корупції. Найбільше голосів набрав варіант «Проводиться регулярно, проте суто з метою профілактики, адже ця проблема не актуальна для нашої організації» (майже 44%).

Більше того 25% опитаних заявили, що «нам вона не потрібна, корупції у нас просто не може бути». А близько 9% – іноді проводиться, але «для галочки» на вимогу сторонніх суб'єктів (рис. 2.20).



Рис. 20. Розподіл відповідей респондентів на питання «Чи проводиться у вашій організації якась робота, пов'язана із запобіганням корупції?»

Водночас, у оцінці особливостей ТГ, її проблем, переваг і недоліків, сильних і слабких сторін тощо серед відповідей респондентів слабкою

стороною була названа корупція. Також однією з відповідей було наступне: «швидке прийняття рішень ВЦА несе великі корупційні ризики, наближеність до зони бойових дій, відсутність ВНЗ та спеціальних навчальних закладів, що сприяє міграції молоді з міста». Серед проблем, визначених аудиторією, була й «дестабілізація економічної ситуації в країні; погіршення демографічної ситуації і продовження старіння громади; високий рівень корупції». А, відповідаючи на питання про діяльність місцевої влади, респондент заявив про відсутність відкритості, прозорості й відсутність реалізації масштабних проєктів.

Таким чином, розглядаючи організацію системи публічної влади як фактор запобігання корупційним проявам, на основі аналізу соціологічного опитування, яке проводилось у Авдіївській територіальній громаді Покровського району Донецької області, можна дійти певних висновків.

Аналіз результатів оцінювання респондентами різних аспектів організації діяльності згаданого органу влади дав змогу стверджувати, що створена в Авдіївській територіальній громаді система управління є в цілому достатньо ефективною. Респондентами дані позитивні оцінки загальної системи управління ОТГ, систем бюджетування та фінансового менеджменту, системи надання адміністративних, соціальних та інших публічних послуг, діяльності місцевих органів влади та комунальних установ у різних сферах, якості роботи з персоналом.

Але одночасно аналіз відповідей респондентів дав змогу виявити низку проблем різних складових системи публічної влади на місцевому рівні. Це стосується як інституційних особливостей військово-цивільних адміністрацій, так і організаційних аспектів реалізації органами влади управління справами громади, а саме:

1. Шляхи формування та сутність ВЦА певним чином суперечать реалізації нею представницької функції (представлення інтересів членів громади), що ускладнює забезпечення потреб та інтересів місцевої громади.

2. Удосконалення потребує система інформування як населення, так і

співробітників про мету, завдання і зміст діяльності владних установ, а також проблеми управління місцевим громадським життям. Це дасть змогу реалізувати принцип прозорості владної діяльності, налагодити взаємодію між органами влади і громадськістю, а також запобігти можливим корупційним проявам.

3. Потребує удосконалення система прийняття управлінських рішень, що передбачає залучення фахівців і громадськості до управління справами територіальної громади, моніторинг і оцінку діяльності органів влади. Це дасть змогу налагодити громадський контроль за діяльністю владних установ і зменшити загрозу корупційних дій.

4. Потребує удосконалення система планування розвитку громади і управління бюджетом на основі визначення пріоритетів та потреб ТГ.

5. Потребує удосконалення система управління якістю персоналу з метою підвищення рівня компетентності співробітників, а також робота із запобігання корупції, яка повинна стати системною і регулярною.

Лише ефективна система організації публічної влади здатна стати фактором антикорупційної політики і запобіжником корупційних проявів.

Висновки до другого розділу

1. Показано, що в українському законодавстві корупція визначається як використання особами уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей. Таким чином,

законодавчо визначено, що корупція може існувати виключно в публічному секторі.

2. Доведено, що система протидії корупції в Україні пройшла довгий шлях, який можна розділити на кілька етапів. На першому, початковому (1995 – 2004 рр.) було ухвалено Закон «Про боротьбу з корупцією» та низку інших нормативних актів, спрямованих на боротьбу з проявами корупції. На другому, інтеграції українського антикорупційного законодавства у міжнародне правове поле (2005-2014 рр.) було ратифіковано цілу низку міжнародних конвенцій, зокрема, Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією, Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції, Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією та ін. На третьому етапі, який було названо «Від покарання до профілактики» (2010-2013 рр) законодавцями була здійснена спроба зосередитися не лише на заходах протидії, а й попередження корупції. Між тим, відсутність дійових державних інститутів у цій сфері, а також негативні приклади політичного керівництва завадило виконати поставлені завдання. На четвертому етапі, інституційному (2014 - по цей час) стала формуватися формування легалізованих інститутів протидії корупції у вигляді системи антикорупційних органів, до якої ввійшли, зокрема, Національна комісія з питань запобігання корупції (НАЗК), об'єктом уваги якої стала діяльність «рядових чиновників», Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) – що контролює діяльність вищих посадових осіб держави, Агентство з розшуку і менеджменту активів (АРМА), отриманих злочинним шляхом, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Вищий антикорупційний суд. Формування зазначеної системи дозволило істотно покращити ситуацію у сфері протидії корупції в Україні.

3. Мж тим, проведене соціологічне дослідження дозволило визначити низку проблем, які створюють додаткові можливості для розвитку корупції на місцевому рівні, зокрема:

– недосконала система інформування населення про завдання і зміст діяльності владних установ;

- низький рівень прозорості публічно-управлінської діяльності;
- недосконала система прийняття управлінських рішень, низький рівень залучення громадськості до управління публічними справами;
- недосконала система планування розвитку громади і управління бюджетом;
- недосконала система управління персоналом.

Вирішення зазначених проблем може сприяти подоланню як бюрократичної, так і інституційної корупції на рівні місцевих органів публічної влади.

РОЗДІЛ 3

МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

3.1. Подолання інституційної корупції в органах публічної влади

Як зазначалося у розділі 1, низка сучасних підходів до корупції в органах влади роблять акцент на її інституційному вимірі, наприклад, слід зазначити таких відомих дослідників в цій сфері, як Л. Лессиг і М. Сендел, які визначають корупцію в основному як інституційний занепад або відхилення від інституційних цілей [124]. Низка авторів, які вивчали корупцію з різних точок зору і теоретичних основ, пропонують відійти від розуміння корупції як «поганих яблук» (тобто посадових осіб, що зловживають державною владою в особистих цілях), які необхідно ізолювати, щоб викоринити корупцію. Замість цього, стверджують вони, інститути самі можуть бути «поганими яблунями» – середовищем, яка не тільки допускає корупцію, але іноді навіть створює для неї стимули. Іншими словами, корупція тут – це не тільки помилка окремої людини, але, найголовніше, проблема, що має відношення до інституційних процесів і цілей.

Такий погляд на корупцію йде корінням в новаторську роботу Д. Томпсона «Від індивідуальної до інституційної корупції» [134]. Саме він закликав до застосування інституційного підходу у ставленні до корупції, щоб краще зрозуміти вплив корупційної поведінки на систему публічного управління як таку. Коли корупція вкоренилася в інституційній практиці і рутині, стверджував Д.Томпсон, вона надає більш глибокий політичний і соціальний вплив, ніж проступки окремих осіб, і її негативні наслідки тривають набагато довше часу, протягом якого корумповані люди залишаються при владі.

Погоджуючись з цим, проте поставимо під сумнів одну центральну ідею,

яку поділяють багато інституціоналістів, а саме тезу про істотну різницю між індивідуальним корупційним поведінням та інституційною корупцією, згідно з яким це два різних види проблем. Л. Лессіг, зокрема, стверджує, що інститути можуть бути корумповані, навіть якщо їхні члени не корумповані або, принаймні, не заслуговують осуду за корупцію [107].

Яскравим прикладом інституційної корупції є політичний вплив зацікавлених груп на виборчі кампанії, наприклад, до парламенту (будь-якої країни). Під страхом того, що вони не будуть (пере) обрані, члени парламенту змушені шукати фінансування у впливових фінансових груп. Як наслідок, вони виявляються відповідальними за інтереси своїх спонсорів, а не за прийняття законів в громадських інтересах. Таким чином, для інституціоналістів, тільки зосередивши увагу на «поганий яблуни», а не на «поганих яблуках», ми можемо виявити таку неналежну фінансову залежність як джерело інституційної корупції.

Досліджуючи можливі зв'язки між індивідуальним та інституційним рівнями, ми пропонуємо таксономію, яка розрізняє сумарну, ланцюгову і системну моделі інституційної корупції. Більш того, ці три моделі є ефективними діагностичними інструментами, оскільки вони дозволяють ідентифікувати різні механізми інституційної корупції, її причини та наслідки. Однак про це трохи нижче.

Нормативне значення тези про безперервність полягає в тому, що корупція може бути віднесена до інституту і його діяльності тільки в похідному значенні, в той час як корупція завжди заснована на гідному осуду індивідуальному поведінці. Більш того, тільки фізичні особи можуть бути притягнуті до відповідальності за корупцію, понести покарання за корупцію або вжити заходів проти неї. Відповідно до цього, при безперервному підході колективна відповідальність покладається на інститут і його членів лише в силу взаємозалежності між ними. Тому три запропоновані моделі інституційної корупції можуть допомогти нам зрозуміти, як покласти відповідальність за корупцію таким чином, щоб серйозно враховувати

відмінності між людьми, а також відносини між ними. У цьому сенсі ці моделі можуть запропонувати більш тонкий підхід щодо розподілу відповідальності в порівнянні з підходами, які, як правило, не враховують особисту відповідальність і приписують причини корупції в основному безособовим механізмам і інституційне середовище.

Однією з причин, по якій інституціоналістів захищають тезу про переривчастості, є їх бажання сконцентруватися на ролі інституційних механізмів і процедур, а також на шкоду, що заподіюється на інституційному рівні. Вони стверджують, що це дозволяє оцінити більш широкий політичний і громадський збиток інституційної корупції в порівнянні з індивідуальним корупційним поведінням, яке не має будь-яких широких інституційних наслідків. Можна погодитися згодні з інституціоналістами в тому, що для розуміння корупції недостатньо зосередитися на індивідуальній поведінці, проте, підхід безперервності може краще пояснити, як необхідність інституційної спрямованості, так і політичне значення корупції в інституційній практиці.

У відповідному сенсі інститути – це організації, що складаються з втіленої (тобто зайнятої людьми) структури диференційованих ролей. Кожна роль наділена певними повноваженнями, регульованими конкретним мандатом, який описує набір правил, зобов'язань, цілей, завдань і привілеїв, пов'язаних з цією роллю. І правила, що регулюють діяльність установи, і умови повноважень є загальнодоступними в тому сенсі, що вони загальновідомі і доступні для всіх зацікавлених осіб. Поведінку посадових осіб можна оцінити тільки по духу або букві владних повноважень в конкретному закладі, в якому вони працюють.

Хоча значимо, що таке визначення ролей посадових осіб і пов'язане з цим розуміння проблеми корупції, має сенс тільки в демократичному суспільстві, де влада довірена посадовим особам з державного мандату. Це може бути невідповідним, наприклад, для концептуалізації корупції в режимах, де немає верховенства закону і обов'язки посадових осіб визначені

іншим чином, або в суспільствах, настільки глибоко корумпованих, що важко побачити зразки законності в їх інститутах.

Як зауважив М.Філп, неможливо ідентифікувати корупцію, не дотримуючись визначеної концепції природи політичного і громадського порядку [117].

Тут також варто згадати ідеї Дж. Ролза про добре організоване суспільство. На його думку, громадяни зобов'язані підтримувати інститути правосуддя як гарантію стабільності правосуддя в часі. Відповідно, інститути можуть бути справедливими або несправедливими як за своїм устроєм, так і за своїм функціонуванням. Люди, які беруть участь в інституційному дизайні (громадяни, які беруть безпосередню участь у політичному житті, обрані політики, невиборні державні службовці), несуть відповідальність за забезпечення відповідності законодавчих вимог кожної установи принципам справедливості. Однак інститути, які справедливі за своїм призначенням, також необхідно підтримувати на правильному шляху в їх функціонуванні, і це в основному є обов'язком посадових осіб, які працюють в цих інститутах.

У кожного інституту є певний сенс існування, якому він повинен зберігати вірність, не дивлячись на те, що його конкретні цілі і завдання можуть з часом змінюватися, наприклад, в результаті демократичного процесу. З цієї причини слід враховувати, в першу чергу, сенс існування інститутів, а не їх цілі або завдання, як це роблять деякі інституціоналістів. Посадові особи зобов'язані діяти таким чином, щоб організація залишалася вірною своєму сенсу існування (місії), дотримуючись мандату, який визначає владні повноваження відповідно до покладеного роллю. Їх поведінка в рамках свого інституційного потенціалу обмежується фундаментальною обов'язком посади: обов'язком публічної відповідальності.

У цьому розумінні – широко поширеному як інтерпретація громадського мандата в демократії і, в цілому, в суспільствах, в більшій мірі заснованих на правилах – приписування сумлінності (і, навпаки, її відсутність, включаючи корупцію) включає судження про те, чи виконує посадова особа свої

повноваження відповідно до правил, які публічно підтверджуються та узгоджуються зі змістом існування інституту.

Корупція тут не просто характеризується як нездатність дотримуватися інституційних правил або належним чином сприяти досягненню інституційних цілей (наприклад, може мати місце недбалість), і не має відношення до суджень про характер окремих посадових осіб. Вона, скоріше, характеризується як певний тип поведінки.

Посадова особа корумпована, коли під час виконання своїх службових обов'язків вона використовує свої повноваження для досягнення цілей, обґрунтування яких може не витримати перевірки громадської підзвітності. А саме, дії посадової особи корумповані не тільки тоді, коли вони представляють собою приклад зловживання владою, спрямованого на отримання особистої вигоди (наприклад, під час отриманні хабара), але також і тоді, коли його або її дії спрямовані на просування порядку денного, обґрунтування якої не може бути підтверджено суспільством (спільнотою). Підзвітність перед громадськістю – це важливий інструментарій протидії корупції за допомогою апеляції до загальновідомих правил та умов інституційного мандата, які регулюють виконання посадових повноважень. Така ідея публічної підзвітності також обмежує дії тих посадових осіб, які через сам характер їх повноважень повинні діяти таємно, зазвичай це ті, хто працює на секретні служби. Як і будь-які інші посадові особи, агенти секретних служб повинні запитати себе, чи витримає обґрунтування їх порядку денного перевірка на публічну підзвітність?

Звичайно, посадова особа може зіткнутися з важким вибором серед безлічі суперечать один одному суспільних цінностей (або інтерпретацій цих цінностей) або може визнати за необхідне зробити не найкращий вибір, щоб запобігти найгірше. Інколи має місце така глибокого конфлікту між діями, що виходять із особистих моральних переконань, і діями, узгодженими з сенсом існування інститутів, наприклад, у випадках громадянської непокори. Однак, на відміну від корупції, вирішення такого роду можуть пройти перевірку

публічної підзвітності. У цьому сенсі ідея публічної підзвітності корисна для розрізнення корумпованого і некорумпованого поведінки - навіть якщо допустити, що можуть бути суперечливі інтерпретації того, які конкретні дії узгоджуються з публічним мандатом і, отже, виконують обов'язки по підзвітності.

Звичайно, існує безліч особистих цілей та інтересів, які можна по праву переслідувати в рамках і межах, встановлених правилами громадського порядку, які гарантують, що з громадянами звертаються як з вільними і рівними. Так, наприклад, цілком можливо, що посадові особи мають на меті, які вони вважають особисто важливими, але законними засобами і в рамках своїх повноважень. Це означає, що корупція визначається не характером порядку денного (наприклад, переслідує чи хтось особистісні або інші цілі), а скоріше узгодженістю логічного обґрунтування порядку денного з умовами владного мандата і сенсу існування інституту. Можна уявити собі, наприклад, державного службовця, якого в основному мотивує економічна вигода. Він шукає всі можливі економічні переваги, які дає його посаду, включаючи просування по службі, не тому, що він думає, що може краще служити своїй організації, а для підвищення своєї зарплати. В його діях немає нічого корумпованого до тих пір, поки мета економічної вигоди не вступить в протиріччя з його інституційними обов'язками і, скажімо, він не отримає хабар.

Важливий момент, який випливає з цього прикладу, полягає в тому, що індивідуальну корупцію не можна зводити до протиправної поведінки або порушення правил. Існують законні способи використання свободи розсуду, які є корумпованими, оскільки вони просувають порядку денного, яка не може пройти перевірку громадської підзвітності. Це здається правдоподібним поясненням того, чому ми можемо розглядати як корумпованих, наприклад, членів парламенту, які просувають закони, що сприяють комерційним інтересам їхніх спонсорів на виборах, щоб забезпечити собі безперервну фінансову підтримку. Така поведінка не тягне за собою порушення правил, але

не може бути публічно підтверджено як вираз демократичного рішення «для народу». Це також пояснює, чому не практика приватних пожертвувань як така представляється проблематичним з точки зору корупції, а неправильне вплив на прийняття політичних рішень з боку багатих донорів.

Таке розуміння корупції, зосереджене на діях посадових осіб у зв'язку з їх мандатом в рамках інституту, розкриває сам механізм інституційної корупції.

Що стосується окремих посадових осіб, виконання їх обов'язків є досягненням, які виходять за рамки задоволення їх природних потреб і схильностей, і як таке заслуговує моральної похвали. Можна думати, що посадові особи природним чином керуються своїми власними планами, і з моральної точки зору похвально, що вони віддають пріоритет своїми посадовими обов'язками. Однак це не відноситься до політичних інститутів, які за самою своєю природою є об'єктами, «пов'язаними з обов'язками». У цьому сенсі, коли посадові особи не виконують обов'язки, за які вони несуть публічну відповідальність, вони підривають інститут в самому його сенс існування. Корупція - це один із способів, за допомогою якого посадові особи можуть чинити так, і своєю поведінкою стають «внутрішніми ворогами» інституту.

Це робить корупцію особливо серйозною політичною проблемою з урахуванням ролі інститутів у забезпеченні прав і обов'язків громадян з плином часу. Це також ускладнюється тим фактом, що через взаємозв'язок різних функцій, що виконує інститут, корупційне поведіння може бути таким, що певна інституційна практика відповідає логічному обґрунтуванню, яке не можна підтвердити як узгоджене зі змістом існування інституту. Припустимо, наприклад, що деякі експерти, які працюють у державному агентстві з оцінки ризиків, беруть участь у вирішенні продажу певного продукту. Експерти дають позитивний висновок, яке офіційно засновано на наукових даних, але таємно реагує на економічні стимули, пропонувані компанією-виробником. Деякі експерти висловлюють думку меншості, яке,

однак, не є переважаючим. У цьому випадку агентство як установа помилково дає дозвіл, незважаючи на те, що не всі його члени були корумповані. Це пов'язано з тим, що обґрунтування індивідуальних дій експертів, які висловили думку меншості, було виправданим з точки зору суспільної відповідальності, але практика видачі дозволів – корумпована.

Виходячи з цього прикладу, прихильники тези про відсутність зв'язку між індивідуальною та інституційною корупцією, ймовірно, заперечили б, що навіть якщо можна виявити корупційне поведіння у випадках інституційної корупції і пояснити його політичну значимість, зосередження уваги на індивідуальному проступку не допомагає ідентифікувати проблему на стадії становлення. Очевидно, стверджують вони, що відповідне питання, яке слід задати, перш за все, стосується характеру процесуальних рішень, інституційних механізмів і стимулів, що сприяють корупції. З огляду на важливість інститутів в стабілізації відносин громадян з точки зору рівних прав і обов'язків, розуміння цих механізмів має першорядне значення. У відповідь на це нижче ми спробуємо довести, що насправді підхід безперервності особливо підходить для виділення зв'язків між інституційними ролями, відносинами та інституційною практикою, а також корупцією.

Отже, корупція – це особливий спосіб, при якому інститут не виконує законодавчі вимоги, які є самим сенсом його існування. Однак, на наш погляд, феноменологія того, що зазвичай називають «інституційною корупцією», то, можливо простежується до вартого осуду корупційної поведінки посадових осіб, яке підриває правила, що регулюють діяльність установи. Корумпована поведінка – це «внутрішній ворог», який діє зсередини і перетворює навіть добре організовані інститути в корумповані. При такому розумінні спотворення інституційної практики – це не просто порушення правил, а процес зміни фактичних правил, що керують цим інститутом. Оскільки якість і кількість відносин між членами інституту, які представляють собою приклад такого явища «повалення», різні, нижче опишемо різні типи інституційної корупції і покажемо спадкоємність між корупційною поведінкою та

інституційною корупцією. Щоб позначити різноманітність механізмів, що породжують інституційну корупцію, виділимо сумарний, ланцюговий і системний тип інституційної корупції.

1. Сумарна корупція.

Перший тип інституційної корупції носить сумарний характер. Коли багато посадових осіб в будь-якому інституті корумповані, можна сказати, що сам інститут корумпований. Скільки корумпованих посадових осіб необхідно для створення інституційної корупції – питання емпіричне. Важливим є те, що в цьому випадку сума гідних осуду індивідуальних поведень підриває сенс існування інституту. Наприклад, якщо прикордонний інспектор дозволяє контрабанду готівки в обмін на хабар, то доходи від незаконного обігу наркотиків можуть перетинати кордон. Поведінка чиновника корумпована, але правило, що забороняє вільний масовий обіг готівки, залишається в силі. Якщо ж велика кількість інспекторів в прикордонному відомстві буде регулярно вирішувати велику контрабанду готівки, це стане безпечним каналом для контрабандистів, а формальне правило проти контрабанди буде замінено неформальним правилом про хабарі і контрабанду. Таким чином, дії прикордонників, що розглядаються як члени одного і того ж інституту, створюють лазівку в механізмі, який повинен утримувати людей від контрабанди грошей. Після встановлення такого неформального правила про хабарництво і контрабанду ми повинні розглядати вже інституційну корупцію, конкретизовану взаємопов'язаними діями прикордонників, а не просто вказувати на неналежну поведінку окремих посадових осіб, взятих ізольовано. Саме сума їх дій підриває сам сенс існування інституту.

2. Ланцюгова корупція.

Є й інші випадки, коли спотворення інституційної практики не може бути пояснено просто сумою окремих дій індивідуумів. Швидше, це можна встановити, лише зосередивши увагу на взаємозв'язку диференційованих ролей і посад, які офіційні особи займають в конкретному інституті.

Щоб зрозуміти, чому це так, необхідно взяти до уваги, що посадові

завдання та обов'язки не можуть бути виконані, якщо вони не скоординовані (або не перебувають у відносинах підпорядкування в ієрархії) з іншими. Це пов'язано з архітектурою інституту, в контексті якої кожен співробітник наділений повноваженнями і обмежений в своїх діях. Через цей взаємозв'язок корупція одного конкретного посадовця може також означати, що інші посадові особи не здатні виконувати покладені на них завдання. Розглянемо, наприклад, випадок чиновника, перед яким стоїть завдання вибрати групу експертів для отримання висновку щодо нового лікарського препарату. Чиновника може підкупити виробник препарату, щоб призначити експерта, який дасть позитивний висновок. Оскільки мова йде про хабарі, це класичний випадок корупції посадової особи. Припустимо, що є інші посадові особи, покликані прийняти рішення про дозвіл на продаж цього лікарського препарату. Вони засновують свою думку на висновку експерта і знаходять докази на підтримку дозволу на продаж. Роблячи таким чином, вони можуть захистити свою індивідуальну поведінку з точки зору суспільної відповідальності. Однак вони не зможуть виправдати інституційну практику з точки зору публічної підзвітності, тому що вся процедура була скомпрометована корупційним поведінням одного підкупленого чиновника. Всі посадові особи, які беруть участь в цій практиці, у своїй взаємозалежній роботі підірвали сенс існування інституту.

У цьому сенсі корупція може бути віднесена до групи людей, які разом складають інститут, точно так, як синхронність може бути віднесена, скажімо, до художніх гімнасток, коли вони перетворюються в згуртовану групу. Може знадобитися всього одна людина, щоб спотворити форму, яку прийме група. Через поведінку одного члена групи вони можуть насправді робити щось відмінне від того, що вони планували робити, і від того, що було їх узгодженою метою. З точки зору стороннього спостерігача вони успішні або програють як група, навіть якщо невдача викликана поведінкою однієї гімнастки.

Тому можна назвати цей тип інституційної корупції ланцюговою

корупцією. В цьому випадку, навіть якщо не всі або навіть не більшість членів інституту корумповані, їх діяльність як групи буде корумпована. Через їх корумпованого колегу їх діяльність відрізняється від того, якою вона має бути.

Інша можливість полягає в тому, що одна з гімнасток в нашому прикладі робить помилку, а інші у відповідь корегують свої власні виступи з незначними змінами. Кінцевий результат може здатися спостерігачеві трохи краще, ніж повна асинхронність, але все ж помітно відрізняється від початкового плану. Аналогічним чином, випадки інституційної корупції можуть виникнути в результаті реорганізації організації, яка зіткнулася з корупційним діянням одного інституційного члена. Наприклад, керівники організації приховують незначний випадок корупції з наміром обмежити негативні наслідки, але тим самим породжують ланцюжок неналежної поведінки, яка в кінцевому підсумку призводить до підриву інституційного сенсу існування. Прикриваючи справу про корупцію, керівники нехтують своїми наглядовими обов'язками, що, в свою чергу, може підштовхнути інших членів організації до корумпованого пошуку вигід. Такі випадки показують, що було б помилкою вказувати на окремих агентів як на причини інституційної корупції, що розуміється як певний негативний вплив на інститути. Замість цього зосередження уваги на роботі посадових осіб у взаємозв'язку з іншими пояснює, як вони, як група, могли порушити обов'язки щодо громадської підзвітності.

3. Системна корупція

Корумповану поведінку деяких інституційних агентів може привести до появи паралельного правила або системи правил, які замінять публічну систему правил. Цей крайній тип інституційної корупції, який ми назвали системною корупцією, часто представляє собою комбінацію сумарною і ланцюгової корупції. Він поширюється на кілька взаємопов'язаних інститутів у вигляді стратифікації практик, а не обмежується окремими епізодичними діями окремих людей або невеликих груп. Різниця між цим та іншими розглянутими типами інституційної корупції полягає в тому, що причинно-

наслідкові зв'язки, взаємні стимули і взаємозв'язку настільки складні, що, дивлячись ретроспективно, зазвичай неможливо вказати на конкретних агентів корупції.

Типовий приклад – корумпована система державних закупівель. Є багато способів прояви корупції в сфері державних закупівель. Однак для простоти розглянемо практику проведення торгів. Багато урядових установ дотримуються правила, згідно з яким торги повинні широко рекламуватися, щоб стимулювати конкуренцію і надавати більший пул пропозицій на вибір, а також дати всім потенційним учасникам торгів шанс зробити успішну пропозицію. Пропозиція, яке найкращим чином відповідає всім вимогам і забезпечує співвідношення ціни і якості, має виграти контракт. Однак на практиці причетні до закупівель чиновники бувають корумповані. Наприклад, може бути відомо, що учасник торгів після виплати хабара може подати «низьку ставку» при тому розумінні, що посадові особи, які відповідають за виконання контракту і аудит, затвердять подальше підвищення цін або поправки до початкового контракту.

У цьому контексті посадові особи, які відповідають за оцінку тендерних пропозицій, не обов'язково корумповані, оскільки перегляд контракту на більш пізньому етапі може навіть не включати цих посадових осіб. Замість цього може бути проведений суттєвий перегляд контракту в формі ряду додаткових змін, які можуть бути схвалені, наприклад, інженерами на місці. У кожному конкретному випадку практика корумповано «низької ставки» могла бути введена в якийсь момент корумпованими агентами при сплаті хабаря. Однак там, де корупція має системний характер, індивідуальну поведінку деяких агентів запускає тривалий процес, в якому безліч корумпованих механізмів винагороди не може бути простежено до агентів, які їх ініціювали.

Наприклад, може статися так, що прямий підкуп більше не грає ролі, але система страху перед публічними скандалами спонукає посадовців не викривати правила, які де-факто керують їх установою. У відповідь на це учасники торгів можуть утворити картель, щоб мінімізувати витрати на участь

в тендері, і можуть чинити тиск на посадових осіб закупівельників, щоб вони застосовували правило «найнижчої ціни», маючи при цьому внутрішні угоди для компенсації невдалих заявок або призначення «черг «для перемоги у відкритих тендерах. Для посадових осіб це може полегшити етап вибору контракту, тому що явно виграє тільки одна пропозиція. У цьому сценарії всі залучені агенти в різних установах слідує програмі, логічне обґрунтування якої не узгоджується з сенсом існування практики публічних торгів, яка полягає в забезпеченні справедливості при складанні державних контрактів. Правило найкращої пропозиції з точки зору «співвідношення ціни і якості» порушується і остаточно анулюється, і переважає практика «найменшої пропозиції». Учасники торгів, які зроблять реалістичні пропозиції з точки зору витрат, будуть відхилені.

Варто зазначити, що в системі, в якій корупція стає панівною практикою, корупція процвітає і в публічному управлінні. Всі сторони корумпованої взаємодії зацікавлені в дотриманні публічних правил, що регулюють діяльність інститутів, оскільки сама можливість зловживання ввіреній їм владою заснована на стабільності цих правил. Звичайно, громадяни можуть висловити протести щодо організації, яка укладає занадто дорогі контракти. Однак це набагато складніше зробити, коли подібні контракти є результатом формально справедливої процедури торгів. Що тут цікаво, так це прихований характер корупції, яка, з одного боку, наділяє деяких привілеями (з точки зору державних контрактів), а з іншого боку, уходить від публічної відповідальності.

Якщо в «чистих» випадках сумарної або ланцюгової корупції можна ідентифікувати окремі корупційні дії, в разі системної корупції важко визначати і давати моральну оцінку конкретних корупційних вкладів окремих посадових осіб.

Три описані типу корупції можуть відображати динаміку інституційної корупції, яка аналізується з точки зору індивідуальної поведінки, взаємопов'язаної з поведінкою інших агентів, що займають інституційні ролі.

Однак є ще одна причина, по якій прихильники відмінностей між індивідуальною та інституційною корупцією наполягають на тому, що важливо зосередити увагу на інституті як такому, і це проблема розподілу відповідальності за корупцію.

Концептуальне розходження між індивідуальною та інституційною корупцією зазвичай супроводжується твердженням про те, що логіка перекладання відповідальності на людей за корупцію для розподілу відповідальності і винності недоречна. Відповідно, необхідний інституційний підхід, оскільки в більшості випадків корупційні практики настільки вкоренилися в політичній культурі, що їх важко обговорювати з точки зору відповідальності окремих агентів. Навпаки, якщо інституційну корупцію можна пояснити в основному, виходячи з інституційних особливостей і механізмів, що забезпечують основу, на якій діють посадові особи, то практичне значення полягає в тому, що для усунення корупції слід звертати увагу на передісторію і структурні умови, а не визначати, хто індивідуально відповідальний за корупційні дії. Однак, ми не згодні з цим висновком, тому зупинимося нижче на проблемі відповідальності.

Одна з точок зору тих, хто обстоює тезу про переривчастості, полягає в тому, що часто буває важко знайти конкретного відповідального, коли корупція широко поширена. Коли інститут як такий корумпований, людям може бути дуже важко діяти некорумпованим чином, і ще важче покласти причинний відповідальність за корупцію, коли вона насправді є продуктом складних і повторюваних взаємодій кількох агентів на різних рівнях і в різні моменти часу. Звичайно, вірно, коли відповідальність розуміється як причинний зв'язок або вклад агента в певний результат, однак, розміри внеску кожного залученого агента часто важко виміряти або оцінити. Це різновид того, що в літературі іноді називають «проблемою багатьох рук».

Часто збиток, нанесений на інституційному рівні, є ненавмисним побічним продуктом. Іноді, з точки зору агента, інституційна корупція, яку його дії можуть викликати в поєднанні з діями інших агентів, навіть

неможливо передбачити. Чи можна в цих обставинах сказати, що причинний відповідальність тягне за собою також моральну і політичну відповідальність?

Один із способів обійти проблему встановлення причинної (або супутньої) відповідальності може полягати в тому, щоб покласти на публічних службовців відповідальність з екстерналістської точки зору, незалежно від їх намірів і ступеня їх свободи діяти інакше. Тоді до них можна застосувати покарання просто як до виконавців певних ролей в корумпованому установі. Як зауважив Е. Дафф, бувають випадки відповідальності, в яких причинний і моральна відповідальність відсутня або, принаймні, умови для встановлення моральної відповідальності ослаблені [88]. Прикладом може служити відповідальність, яка передбачає, що керівні особи несуть субсидіарну відповідальність за злочини своїх підлеглих в рамках свого службового мандата, навіть якщо начальство не може вважатися винною в цих діях. Відповідальність в цих випадках передбачає, що в обов'язки цих керівних осіб входить стежити за тим, щоб їх підлеглі виконували свої обов'язки. Такий вид субсидіарної відповідальності є загальноприйнятим поняттям у багатьох правових системах. Однак, на думку багатьох теоретиків права, покарання начальників за провини їхніх підлеглих при повній відсутності супутньої провини начальства (і, можливо, відсутність контролю з боку деяких з вищестоящих) є неприйнятним за нинішніми моральними і юридичними стандартами. Такий сценарій більше скидався б на практику пошуку «цапа-відбувайла», ніж на спосіб встановлення моральної відповідальності і здійснення правосуддя.

У більш загальному плані, приймаючи причинно-наслідковий зв'язок С.Міллера, здається, що можна покласти на посадових осіб відповідальність за інституційну корупцію тільки пропорційно їх прямому чи непрямому внеску (як з точки зору дій, так і бездіяльності) [115]. Більш того, той факт, що агент працює на корумпований інститут, здається елементом, який, принаймні частково, знижує особисту відповідальність. Відповідальність послаблюється пропорційно свободі, якою володіє агент, дистанціюючи свою

поведінку від того, що веде до корупції. Повертаючись до прикладу, наведеного вище, важко сказати, яка саме причинно-наслідковий відповідальність посадових осіб, що займаються контрактами, в тендерній процедурі, коли фактичні корупційні обміни відбуваються між будівельними компаніями і інженерами на місці. У контексті корумпованої інституційної практики правила часто порушуються задовго до того, як корупція була засуджена. Може трапитися так, що, подібно до членам гімнастичної команди, які раптово усвідомлюють, що вони роблять щось інше, ніж їх первісний план, члени інституту усвідомлюють, що вони діють корумпованим чином, не маючи можливості ідентифікувати осіб, які ініціювали процес корупції, яка з часом заразила весь інститут.

З огляду на труднощі з встановленням причинно-наслідкового відповідальності за корупцію, чи можливо покласти відповідальність за корупцію на групу агентів замість встановлення особистої відповідальності? У підході до інституційної корупції, якого ми дотримуємося, корупція приписується інституту в основному через взаємозв'язку між його членами і їх ролями. В силу цієї взаємозв'язку розумно розглядати інститут як корумпований, тому що поведінка посадових осіб як складових інституту відповідає логічному обґрунтуванню, яке не може бути публічно виправдано і узгоджується зі змістом існування цього інституту. Таким чином, посадові особи як взаємозалежні члени інституту не змогли діяти публічно підзвітний, і в цьому сенсі вони несуть «взаємопов'язану відповідальність».

Ця інтерпретація відповідальності перегукується з поясненням Ларрі Мея щодо того, що таке колективна дія, вказуючи на взаємозв'язок між членами групи, а не як на прояв трансіндивідуальності [103]. Таке пояснення, яке примиряє індивідуалізм і колективізм в ідеї взаємозв'язку інституційних ролей, узгоджується з концепцією Дж.Ролза, в якій має значення відмінність між людьми. Тобто визнання спадкоємності між індивідуальним поведінкою та інституційної корупцією передбачає, що повинен існувати спосіб сприйняття корупції інституту як колективної нездатності зберегти вірність

сенсу існування інституту. При цьому ми говоримо про членів інституту, як про колектив, але тільки для того, щоб вказати на їх взаємопов'язані ролі.

Трактування таким чином поняття «взаємозалежної відповідальності» проливає світло на ідею про те, що інститут через створюваних ним структур відносин може підтримувати або навіть заохочувати неправильну поведінку певних людей. Приписування взаємозалежної відповідальності в разі інститутів показує, що корупційний проступок є результатом поведінки різних агентів, взаємопов'язаних за певними інституційним вимірам.

Розподіл колективної відповідальності, розуміється з точки зору взаємозв'язку, цінно з позиції надання точної картини того, що пішло не так і привело до інституційної корупції. Але, що, можливо, більш важливо, це дозволяє вирішити, якої реакції вимагає на даний момент інституційна корупція.

У цілому, можна виділити два типи реакції на інституційну корупцію. Перший тип – це ретроспективні засоби правового захисту, такі як покарання корумпованих державних чиновників і ліквідація мереж, що підтримують корупцію. Однак важливим аспектом інституційної корупції є не просто те, що відбувалося в минулому, але, перш за все, моделі поведінки, що виникли в результаті корупції, і той факт, що вона має тенденцію вкорінюватися в інституційній практиці. Таким чином, другий тип реакції вимагає довгострокової перспективи. Для зацікавлених агентів визнання взаємозалежної відповідальності означає визнання важливості вирішення проблеми корупції як групи взаємопов'язаних осіб. Це означає, з одного боку, складання картини того, як «щось пішло не так» для них, як для групи взаємопов'язаних осіб, щоб вони могли краще зрозуміти, в чому винні конкретні випадки корупції. З іншого боку, це означає залучення уваги до поділу ролей і розподілу передбачуваних обов'язків, які можуть гарантувати, що інститут зможе реалізувати свій сенс існування в майбутньому.

Коли інституційна корупція носить всепоглинаючий характер, є підстави стверджувати, що кожен член інституту певним чином сприяв

корупції, принаймні, в тому, що він був стороннім спостерігачем і був нездатний засудити корупцію або боротися з нею. Тому прийняття відповідальності за інституційну корупцію означає не тільки спробу ретроспективно з'ясувати, що пішло не так, але і перспективний питання про те, що можна зробити для поліпшення ситуації, наприклад, як можна трансформувати інституційну культуру, щоб перешкодити корупційного поведінки; можуть відбутися зміни в інституційних процедурах або в поділі завдань, які можуть сприяти сумлінності; якомога заохочувати і захищати інформаторів і так далі. Це не може бути приватним зобов'язанням окремих членів, для того, щоб бути дієвим, це повинно бути явним і інституційним зобов'язанням (яке вимагає офіційного схвалення конкретної антикорупційної політики) з підтримки підзвітності та відновленню цілісності інституту. Причому, коли інституційна корупція має Ланцюговий характер, на відміну від сумарного випадку, більшість інституційних членів не є корумпованими. Тому цілком реально очікувати, що у них є моральні та організаційні ресурси, щоб взяти на себе таке антикорупційне зобов'язання.

Таким чином, у випадках ланцюгової корупції ми бачимо поєднання індивідуальної і взаємозалежної відповідальності за корупцію. Ретроспективно корумповані особи можуть бути притягнуті до відповідальності, а інші агенти повинні нести відповідальність на підставі їх внеску у формування та підтримання інституційної корупції, при цьому оцінка такої відповідальності повинна враховувати взаємозв'язок між їх фактичним внеском (з точки зору дій і бездіяльності) і їх становищем та обов'язками по підзвітності, які співвідносять їх з іншими інституційними членами і їхніми діями. У перспективі члени інституту можуть виконувати обов'язок по збереженню вірності свого інституту своїм змістом існування тільки у співпраці з іншими членами, інституціоналізуючи прихильність боротьбі з корупцією.

Системна корупція найбільш складна з точки зору розподілу відповідальності, і це не тільки тому, що в цю категорію потрапляє велика

кількість випадків, які можуть вимагати диференційованих стратегій. В умовах системної корупції безліч інститутів, включаючи приватні і громадські організації, а також кримінальні організації або еліти, домінуючі в соціальному житті країни, протягом тривалого періоду часу підтримують неймовірно складну мережу корупційних обмінів. Відображення цієї системи дуже корисно для розуміння найважливіших зв'язків і відносин, які потребують уваги, і, можливо, для поділу сумарних і ланцюгових компонентів корумпованої системи. Однак розрізнення причин і наслідків, встановлення того, як корупційна поведінка підсилює іншу корупційну поведінку, і, таким чином, розплутування конкретних причинних обов'язків, є дуже непростим завданням, яке, проте, необхідно вирішувати.

У системних випадках спроби призначити індивідуальну відповідальність за корупцію призводять або до пошуку «цапів-відбувайлів», або до притягнення до відповідальності всіх. Жоден з цих варіантів не пропонує рішень про те, як зруйнувати корупційні відносини та що протиставити існуючим корупційним практикам. Більш того, колективне покарання може зовсім не привести до очікуваних змін в системі, тому що, навіть якщо агенти змінюються, корумповані відносини зберігаються, і можна очікувати рецидиву корупції.

З цієї причини ми поділяємо точку зору низки авторів, згідно з якою інституційна корупція є скоріше корисною аналітичною категорією, що вказує на складність певних ситуацій, в яких виникає корупція. Ми також згодні з тим, що поділ різних відповідальностей всіх учасників певної системи або всіх членів якогось інституту часто є безнадійною завданням, а ідея колективного покарання не дуже перспективна в якості антикорупційної стратегії. Проте, на наш погляд, в довгостроковій перспективі прийняття відповідальності за корупцію, включаючи взаємопов'язану відповідальність, є першим кроком до руху вперед. Деякі інституціоналісти припускають, що, з огляду на складність певних системних комбінацій, єдина надія на боротьбу з корупцією - це «великий вибух» або радикальна зміна системи. Замість цього ми вважаємо,

що точний аналіз сумарних і ланцюгових компонентів, які сприяють системній корупції, може дати вказівку на соціальні зв'язки і відносини, які необхідно визначати не просто заради покарання, але також і для розробки стратегії виходу з корумпованої системи. Це робить цілі боротьби з корупцією більш здійсненними, а не вказує на такі радикальні, але практично нездійсненні, зміни як «викорінення злочинних організацій».

Емпіричні дослідження показують, що антикорупційні стратегії, прийняті до сих пір для боротьби з системною корупцією (особливо з точки зору антикорупційного законодавства, інструментів підзвітності і прозорості), мали невеликий успіх. Можна з упевненістю сказати, що одна з основних проблем цих стратегій полягає в тому, що вони рідко починаються з аналізу конкретних механізмів корупції та інституційних відносин всередині організацій і за їх межами. Тому необхідно в другому поколінні реформ знайти інші підходи і стратегії для появи системних змін, і таксономія, представлена в цьому підрозділі, може запропонувати деякі інструменти для більш детального визначення того, які стратегії можуть запропонувати життєздатні рішення в різних випадках інституційної корупції. Одним з засобів подолання інституційної корупції є запровадження комплексного підходу, сутність якого буде розглянута нижче.

3.2. Реалізація комплексного підходу у боротьбі з корупцією

Як говорилося вже у Розділі 1, останнім часом в міжнародному науковому дискурсі все більше присутнє обговорення проблем корупції, причому у представників різних наук: соціологів, політологів, економістів, фахівців з публічного управління, юристів. Однак, як це не парадоксально, більшість досліджень спрямоване не на вивчення причин корупції, а на її «вимір», наприклад, за допомогою індексів «сприйняття корупції», отриманих на основі опитувань бізнесменів, державних чиновників і, в деяких випадках, інших осіб [34].

У свою чергу, економісти стали активно досліджувати зв'язок між «корупцією» та економічними показниками. При цьому корупція розглядається в основному як симптом слабкості економічних структур та інститутів, який вважається джерелом більшої частини того, що, власне, і сприймається як корупція в публічному секторі [14]. Такий підхід, на наш погляд, заслуговує на увагу в боротьбі з корупцією і при виробленні антикорупційної політики, оскільки передбачає здійснення для цього структурних та інституційних реформ. Між тим, він не є універсальним, оскільки не враховує деяких інших причин корупції (ментальних, історичних, культурних тощо). Зазначене вимагає розробки комплексного підходу щодо протидії корупції в Україні.

Як свідчить вітчизняна практика, корупція не є виключно економічним явищем. Вона проявляється в політичному процесі (наприклад, фальсифікація виборів, обмін голосами в законодавчих органах заради корисливої вигоди); в судовій системі (наприклад, підкуп суддів); і в інших, можливо, менш помітних сферах. Економісти, однак, зосереджують увагу на корупції як на проблемі державної економічної політики, оскільки корупція підриває здатність держави виконувати покладені на неї функції в економіці (зокрема, в якості постачальника суспільних товарів і послуг, регулятора ринків або агента для реалізації перерозподільних цілей).

У цьому контексті неважко побачити, що перекоси економічної політики і слабкі державні інститути створюють середовище, яке сприятиме корупції. Там, де розмежувальні лінії між державою і ринком нечіткі і не регулюються належним чином, відмінності між публічними і приватними інтересами розмиваються, і може виникнути корупційна поведінка. Точно так же нечіткі та такі, що неоднозначно застосовуються, нормативні акти по своїй суті спонукають економічних агентів знайти способи, включаючи підкуп державних чиновників, для забезпечення своїх переваг. Обмеження вільного ринкового обміну і торгівлі також породжують неформальні, часто корумповані канали для ринкових транзакцій.

У цьому сенсі твердження, які пов'язують корупцію з економічними показниками, по суті є заявами про зв'язок між структурними або політичними перекосами і економічними показниками. Корупція здебільшого є проявом цих спотворень, і тому аналіз впливу корупції на макроекономічні показники може стосуватися тільки симптомів. Як такі, вони можуть бути не дуже корисні у визначенні коригувальних заходів, оскільки викликають питання, наприклад, які економічні умови могли в першу чергу викликати явище корупції та яка економічна політика необхідна для боротьби з ним. Однак, виявлення цих умов має важливе значення для розуміння причин виникнення корупції і того, яка політика буде найбільш ефективною для боротьби з нею.

Виходячи зі сказаного можна запропонувати кілька антикорупційних стратегій, які можна вважати ефективними для нашої країни.

1. Перший підхід робить акцент на адміністративних і юридичних засобах захисту, розроблених в основному для обмеження свободи дій посадових осіб, наприклад, за допомогою ретельно розроблених правил і положень. Вони призначені для підвищення ймовірності виявлення корупційної поведінки за рахунок посилення контролю та правозастосування, а також для забезпечення швидкого і жорсткого покарання доведених правопорушень. Цей підхід може включати створення підрозділів внутрішнього контролю в публічних організаціях, захист ролі інформаторів і, в більш загальному плані, створення комісій по боротьбі з корупцією (вперше такі комісії були створені в Гонконзі та Сінгапурі, а тепер і в низці інших країн [30]).

2. Другий підхід, часто вживаний в поєднанні з іншими, заснований на заохоченні належного врядування за допомогою дотримання прозорості та стандартів у здійсненні публічної діяльності [35]. Серед переваг цього підходу – посилення підзвітності публічних службовців, відтак, зниження корупції. Дії щодо поліпшення управління можуть бути ініційовані в рамках самого політичного процесу (наприклад, законодавчими органами або судовою системою), більш вимогливою спільнотою стейкхолдерів або засобами

масової інформації та громадянським суспільством. Однак для того, щоб такий підхід був ефективним, він повинен доповнюватися відповідними інститутами і механізмами, такими як компетентна і незалежна судова система, «пильні» правоохоронні органи, зовнішній аудит, а також вільна преса і розвинуте громадянське суспільство [4].

3. Третій підхід, який, на наш погляд, є найбільш ефективним в довгостроковій перспективі, заснований на фундаментальних соціально-економічних реформах, мета яких полягає в усуненні умов, що переважно породжують корупцію [37]. Такі реформи спрямовані на усунення недоліків в соціально-економічній політиці й інститутах, зокрема, шляхом введення в діяльність органів влади більшої опори на економічні стимули через реформу публічної служби; спрощення податкової системи і реформування податкового та митного адміністрування; реформування систем управління публічними видатками; посилення внутрішньої конкуренції між публічними організаціями; комерціалізація або приватизація тієї діяльності органів влади, яка не може вважатися суспільною відповідальністю. Точно так же, коли корупція вбудована в пропозицію публічних товарів і послуг (наприклад, цінова підтримка, субсидії), цей підхід вимагає поступової відмови від таких програм на користь більшої опори на ринок за рахунок лібералізації цін, розвитку ринкових механізмів і кращого таргетингу.

Проте, жодний з трьох підходів сам по собі не може бути достатнім. Ефективна антикорупційна стратегія повинна використовувати всі три підходи, можливо, з різними акцентами в залежності від особливостей тієї чи іншої країни на даний момент часу. Дійсно, більшість країн, де рівень корупції вважається дуже низьким (наприклад, скандинавські країни, Нова Зеландія, Канада та Нідерланди), як правило, мають добре розвинені адміністративні та правові системи, значну прозорість і підзвітність органів влади, а також надійні державні інститути і розвинену ринкову економіку. Тому врешті-решт всі три підходи повинні об'єднатися в комплексному підході для досягнення оптимального результату, але, стосовно України, з акцентом на економічних

аспектах боротьби з корупцією.

Таким чином саме використання комплексного підходу у боротьбі з корупцією з акцентом на економічних аспектах вважаємо першим напрямом удосконалення боротьби з корупцією в Україні. Цей підхід передбачає:

- розробку та впровадження антикорупційної нормативно-правової бази і створення антикорупційних структур як на національному рівні, так і на рівні окремих організацій і відомств;

- впровадження принципів і культури належного врядування в діяльність органів публічної влади;

- проведення структурних реформ, спрямованих на усунення недоліків в економічній політиці й інститутах ринкової економіки.

Одна з переваг комплексного підходу полягає в тому, що, пов'язавши антикорупційні стратегії з реформуванням економічної політики та інституцій, боротьба з корупцією може бути визначена в тому числі і як проблема економічної політики, що на даний момент відсутнє в Україні. Неухильні економічні реформи, спрямовані на скорочення перекосів в політиці і зміцнення економічних інститутів, неминуче зменшать можливості для корупції, в той час як прогрес у створенні ефективних адміністративних та правових систем і в створенні більш відкритого суспільства, поліпшить виявлення корупційної поведінки і призведе до збільшення витрат на корупцію для тих, хто може їй займатися. Як показує практика, особливо актуально це для країн з перехідною економікою, де реформування системи публічного управління зазвичай пов'язане зі скороченням розміру публічного сектора і, що більш важливо, з фундаментальним зрушенням його ролі з тієї, що передбачає володіння або контроль над найбільш продуктивними ресурсами, до тієї, яка передбачає забезпечення необхідних умов для ефективного функціонування ринків. Ці умови часто пов'язані із встановленням гарантій захисту основних прав (включаючи цивільні права і права власності) і з ефективним функціонуванням регулюючого середовища, заснованого на правилах, що неможливо без проведення структурних реформ.

В оцінці структурних реформ можна використовувати підхід Європейського фонду реконструкції та розвитку (ЄБРР), який здійснює цю оцінку за рядом індикаторів, які відповідають таким трьом широким категоріям:

- раціоналізація функцій держави через реструктуризацію підприємств і приватизацію малого, середнього та великого бізнесу;
- збільшення залежності від ринкового ціноутворення за рахунок лібералізації систем цін, обміну і торгівлі, а також розробки політики в сфері конкуренції;
- створення здорового нормативного середовища, особливо для фінансового сектора, за допомогою реформи банківської системи та інших фінансових інститутів [32, с.48].

Зв'язок структурних та політичних реформ з економічними показниками є безпосереднім. У той же час, хоча корупція, якщо розглядати її як своєрідний податок, може безпосередньо перешкоджати інвестиціям і зростанню, зв'язок між корупцією і економічними показниками, як правило, має непрямий характер, діючи в основному через слабкі сторони інститутів і публічної політики в різних сферах. Таким чином, індекси корупції можна розглядати як зведені індикатори того, якою мірою були проведені структурні інституційні та політичні реформи. Структурні реформи є важливим чинником зниження рівня корупції з урахуванням інших факторів, що впливають на неї, але вірно і зворотнє: за рахунок зниження рівня корупції структурні реформи здійснюються швидше і значно збільшують соціально-економічне зростання.

Такий взаємозв'язок присутній і між економічними аспектами врядування і корупцією. Зазвичай термін «врядування» відноситься до того, як органи влади виконують свої обов'язки, тобто, чи є органи влади або їх операції ефективними, прозорими, чи підзвітні вони громадськості і чи відповідають вони міжнародно визнаній передовій практиці [67, С. 142]. Таким чином, врядування охоплює весь спектр діяльності органів влади та має різні аспекти, в тому числі і економічні.

Хоча корупція, безсумнівно, завжди буде існувати певною мірою, незалежно від успіху в поліпшенні врядування, також ясно, що «погане» врядування зазвичай створює великі стимули і можливості для корупції [36, с.17]. Отже, незважаючи на важливість посилення правових обмежень і покарань за корупцію, необхідно вирішувати основні економічні проблеми, які можуть сприяти корупції. Серед них можна виділити такі:

1. Надмірне державне втручання в економіку.

Перш за все, «погане» врядування виражається в надмірному державному втручанні в економічну сферу, включаючи надмірне регулювання діяльності приватних підприємств і створення преференційних схем. Деякими конкретними прикладами можуть бути валютні та торгові обмеження, контроль цін, цільові кредити і податкові пільги. Це створює стимули для отримання ренти, включаючи спокусу для посадових осіб використовувати будь-яку свободу розсуду, яку вони мають в управлінні державними підприємствами або прийнятті нормативних актів, для отримання хабарів або «відкатів» від тих, хто виграє від пільгового режиму.

Хоча Україна істотно лібералізувала свою економіку, проблема надмірного втручання зберігається, або безпосередньо через державну власність, або через надмірне регулювання економічної діяльності та преференційні схеми, а також їх дискредитаційне застосування. Утім, дана проблема характерна не лише для України, але і для інших країн, в тому числі, східноєвропейських. В даному випадку корупція може проявлятися, наприклад, в такому: зловживання статусом безподаткової торгівлі та преференційними торговими правами, наданими благодійним організаціям, які насправді такими не є; відмови у видачі дозволів іноземним фірмам на здійснення певної діяльності для захисту монопольних інтересів місцевих фірм або з метою отримання хабаря; створення «кишенькових» державних підприємств і організацій, що монопольно здійснюють певну діяльність; продаж державних або комунальних підприємств за абсурдно низькими цінами особам, які мають родинні чи дружні зв'язки з чиновниками,

відповідальними за продаж; державні гарантії по безповоротних банківських кредитах тощо.

2. Відсутність прозорості та підзвітності органів влади.

Друга економічна проблема, що сприяє корупції, включає відсутність прозорості, підзвітності й ефективного економічного та фінансового управління державою в тих сферах, які перебувають під її прямим контролем. Для вирішення цієї проблеми важливо підтримувати незалежні відносини між органами влади та економічними агентами, включаючи приватизовані підприємства; уникати конфлікту інтересів з боку публічних службовців; забезпечувати ефективну і добре оплачувану публічну службу; забезпечувати відкритий бюджетний процес і строгий контроль над витратами; налагодити ефективне податкове адміністрування; уникати бюджетної заборгованості; і в цілому підтримувати прозорість діяльності всіх органів влади. Недотримання цих умов створює живильне середовище для корупції [11, с. 63].

Слід зазначити, що конфлікт інтересів продовжує залишатися серйозною проблемою в Україні, як, втім, і в багатьох інших країнах. Це може проявлятися, наприклад, в тому, що посадові особи митної адміністрації та / або інших державних органів беруть участь у контрабандних операціях, що підриває маркетингові зусилля і знижує прибутковість місцевих компаній в ряді галузей. Або це може проявлятися в тому, що номінально приватизовані підприємства насправді контролюються близькими родичами того чи іншого чиновника, відповідального за приватизацію. Використання доходів від програм гуманітарної допомоги також відкриває вигідні можливості для корупції.

Низько оплачувана державна бюрократія з надмірним персоналом має тенденцію заохочувати участь у вищезгаданих видах корупції, а також в більш очевидних випадках хабарництва. Важливим внеском у скорочення конфліктів інтересів і явних економічних злочинів з боку посадових осіб могло б стати сприяння прозорості та підзвітності за рахунок більш широкого використання незалежних зовнішніх аудитів діяльності органів влади та виконання

бюджетів усіх рівнів, проведення тендерів та державних закупівель.

3. Відсутність ефективного середовища для ефективної ринкової діяльності.

Третя проблема включає відсутність стабільного, заснованого на правилах конкурентного середовища для ефективного функціонування ринкової діяльності. Вирішення цієї проблеми вимагає від влади забезпечення чіткої прихильності верховенству закону; недоторканності прав власності; сильною і незалежною судовою системою; наявності ефективних процедур банкрутства; стабільної, справедливої та прозорої податкової системи; ефективного банківського нагляду. Такі заходи не тільки допоможуть знизити рівень корупції, але і стимулюватимуть приплив інвестицій в економіку, включаючи прямі іноземні інвестиції, і тим самим допоможуть створити основу для стійкого економічного зростання.

На жаль, для України значною мірою характерне частково дискреційне і нестабільне нормативно-правове середовище, що має несприятливі наслідки для корпоративного управління [70, с. 28].

Таким чином, корупція призводить до низки серйозних негативних економічних наслідків. Крім зниження морального авторитету і довіри до органів влади, а також прагнення до створення середовища, яке в цілому розчаровує в продуктивній економічній діяльності, корупція має й інші, більш конкретні негативні наслідки для розподілу ресурсів, доходів та економічного зростання.

Так, корупція погіршує перекося в розподілі ресурсів, тому що чиновники, які отримують вигоду від корупції, з меншою ймовірністю наполягатимуть на скороченні або скасуванні нормативних положень, які заохочують корупцію. Більш того, процвітаюча культура корупції може підштовхнути чиновників до розширення діапазону правил і ліцензійних процедур в надії на отримання ще більшої неправомірної вигоди. Корупція може також посилити нерівність доходів і бідність, оскільки може сприяти збереженню нерівного розподілу багатства і доступу до освіти й інших засобів

збільшення людського капіталу.

Як показує практика, корупція також робить негативний вплив на внутрішні заощадження та інвестиції і стимулює втечу капіталу, оскільки вона має тенденцію послаблювати внутрішню банківську систему [6, с. 191]. Більш того, більшість вкладників і інвесторів, особливо закордонних, хто не наважується погоджуватися на економічне середовище, в якій значна офіційна свобода дій і секретність в поєднанні з корупцією створюють високий ступінь невизначеності. Ця невизначеність буде тільки посилюватися підризом морального авторитету будь-якої держави, терпимого до широко поширеної корупції. Це, в свою чергу, може відштовхнути донорів від надання додаткової допомоги, що також може мати негативний вплив на зростання.

Таким чином, корупцію можна розглядати як один з найбільш важливих факторів, що стримують інвестиції і соціально-економічне зростання і тим самим знижують рівень життя українських громадян.

Незважаючи на те, що певні кроки для боротьби з корупцією робляться в Україні, на наш погляд, їх явно недостатньо. Більш того, ефективна боротьба з корупцією потребує співпраці різних акторів не тільки всередині країни, а й із зарубіжними партнерами. Одним з найважливіших таких партнерів повинен, на наш погляд, бути Міжнародний валютний фонд (МВФ).

Як відомо, МВФ надає фінансову допомогу своїм країнам-членам в рамках різних типів угод, що розрізняються за тривалістю і видам політичних заходів, які країнам рекомендується приймати. Як правило, при підтримці програм макроекономічної перебудови і реформ в країнах-членах рекомендації МВФ зосереджені на виправленні макроекономічних дисбалансів, зниженні інфляції та просуванні торгових, обмінних та інших ринкових реформ з метою досягнення фінансової стабільності та стійкого економічного зростання. Але крім того, починаючи з кінця 1990-х років, в зростаючому визнання негативного впливу «поганого» управління (і пов'язаної з цим корупції) на економічну ефективність і зростання, МВФ приділяє увагу ширшого кола інституційних реформ і питань управління в

підтримуваних їм програмах. Цей зсув, який відповідає підвищеній увазі до питань управління в країнах-членах і, відповідно, боротьбі з корупцією, відображений в керівних принципах «Роль МВФ в питаннях управління» [133], випущених Виконавчою радою МВФ в середині 1997 року. Керівні принципи спрямовані на посилення ролі МВФ у цій сфері, зокрема за рахунок:

- більш комплексного розгляду питань управління в рамках мандата і досвіду МВФ, в контексті як регулярних консультацій МВФ з країнами-членами, так і консультацій, пов'язаних з програмами, підтримуваними МВФ;
- більш активного підходу до пропаганди політики та розвитку інститутів і адміністративних систем, що виключають можливість хабарництва, корупції та шахрайства при управлінні державними ресурсами;
- розширення співпраці з іншими багатосторонніми установами, зокрема зі Світовим банком, для кращого використання додаткових сфер знань.

З того часу хоча багато реформ, за які виступав МВФ, були націлені на усунення цінових диспропорцій, поліпшення фінансового становища і інші основні макроекономічні цілі, вони часто також сприяли просуванню належного врядування через лібералізацію економіки, поліпшення управління державними ресурсами для підтримки економічного розвитку і підтримання прозорою і стабільною економічною та нормативного середовища. Тобто підтримувані МВФ програми економічної стабілізації і реформ включають заходи по всім трьом економічним аспектам управління, які відзначалися вище, а саме: державне регулювання економічної діяльності і схеми преференцій; прозорість органів влади, підзвітність і хороше економічне управління; створення стабільної і заснованої на правилах конкурентного середовища для ефективного функціонування ринкової економіки.

Хоча програми, підтримувані МВФ, безпосередньо не боролися з корупцією, вони, як правило, грали непряму роль, допомагаючи вирішувати ці проблеми за допомогою економічних і структурних реформ, спрямованих на поліпшення економічного управління. Зокрема, політика сприяння дерегулювання, лібералізації і приватизації в пострадянських країнах була

спрямована на створення середовища, менш сприятливою для корупції. Програми технічної допомоги та навчання МВФ, орієнтовані в першу чергу на розробку і здійснення податково-бюджетної і грошово-кредитної політики, інституційного будівництва (наприклад, розвиток центральних банків, казначейств, податкових і митних служб), збір і обробка статистичних даних, розробка та перегляд фінансового законодавства – були ефективними в доповненні та наданні допомоги МВФ по нагляду і фінансуванню в цих країнах.

Усі програми містили досить схожі політичні дії, хоча між країнами спостерігалися великі відмінності в послідовності і частоті заходів протягом аналізованого періоду, що відображало відмінності в початкових економічних умовах, політичній волі до реформ, зовнішніх факторах тощо. При цьому МВФ надає найбільш помітний вплив за допомогою узгоджених умов, недотримання яких зазвичай перериває фінансування МВФ і інше пов'язане кредитування.

Можна відзначити, що успіх програм МВФ, побічно стосується боротьби з корупцією, досягається завдяки наступним заходам:

1) Лібералізація економіки. Заходи в цій сфері в основному пов'язані зі скасуванням контролю над цінами на товари і послуги; відкриттям торговельної системи за рахунок поступового скасування тарифів, податків і вимог реєстрації для зовнішньої торгівлі; усуненням валютного контролю над поточними операціями, в тому числі шляхом зміни вимог до повернення іноземної валюти.

2) Посилення бюджетного процесу і казначейської системи. Заходи в цій сфері варіюються від посилення збору доходів (в тому числі шляхом скасування податкових пільг) та оптимізації державних витрат (в тому числі шляхом скасування субсидій) до внесення позабюджетних державних коштів в бюджет і розширення казначейського покриття.

3) Усунення заборгованості по заробітній платі, пенсіях і соціальних допомог. Заходи в цій сфері передбачають накладення кількісних критеріїв

ефективності на статті внутрішніх витрат уряду, особливо в вищезазначених категоріях, для забезпечення упорядкованого списання такої заборгованості.

4) Реформування банківської системи. Заходи в цій сфері зосереджені на забезпеченні незалежності центрального банку, запровадження нового плану рахунків, прийнятті ефективних пруденційних нормативних актів і посилення банківського нагляду.

5) Приватизація, реструктуризація або ліквідація державних підприємств. Тут заходи зосереджені на досягненні бажаного стійкого прогресу в цій сфері з конкретними проміжними програмними цілями, які повинні бути досягнуті, і підтримці ефективного виконання законів про банкрутство там, де це необхідно.

6) Поліпшення правової, бухгалтерської та статистичної бази. Заходи в цій сфері спрямовані на прийнятті відповідних законів (наприклад, банківських законів, податкових кодексів, митних кодексів, законів про природні монополії тощо), поліпшенні основ бухгалтерського обліку та методів збору та подання макроекономічних даних, сумісних з міжнародними стандартами.

На жаль, не можна оцінити кількісно, наскільки реалізація програм МВФ, що передбачає здійснення зазначених заходів, насправді дозволила знизити корупцію в тій чи іншій країні. Проте, один із способів отримати приблизне уявлення про ефективність економічних реформ в боротьбі з корупцією може полягати в порівнянні рівнів корупції в різних країнах, що мали (мають) перехідну економіку, які знаходяться на різних етапах реформування. Таке порівняння дозволяє припустити, що країни, які знаходяться на більш просунутій стадії економічних реформ як правило, демонструють більш низький рівень корупції. Можна, наприклад, порівняти рівень корупції в країнах Балтії і в Україні, і дане порівняння буде, на жаль, не на користь України.

Розглянутий досвід реалізації програм МВФ говорить про те, що для скорочення можливостей для корупції необхідно підтримувати реформи

економічної політики та інституцій, одночасно активізуючи зусилля щодо забезпечення прозорості та підзвітності публічного сектора. Для цього, зокрема, МВФ розробив і активно закликає країни-члени вжити кодекси передової практики в сфері фінансового і грошово-кредитного управління, а також ввів і поширив стандарти «раціональної практики», яким країни повинні дотримуватися при наданні населенню економічної і фінансової статистики.

При цьому, незважаючи на досягнутий на сьогоднішній день прогрес, який не можна заперечувати, багато що ще належить зробити, щоб знайти кращий баланс між ролями держави і ринку і обмежити умови, які породжують корупцію. Зміщення акценту в публічному секторі України на посилення прозорості, підзвітності органів влади, раціонального економічного управління і створення заснованої на правилах конкурентного середовища є безсумнівним досягненням в боротьбі з корупцією. У той же час для закріплення і посилення цього успіху представляється за необхідне найближчим часом здійснити низку кроків щодо реформування системи публічного урядування:

- прискорення реформ в публічному секторі і скорочення його функцій на користь приватного сектора і громадянського суспільства;
- більш чітке визначення того, що складає діяльність органів влади, яка їх роль, цілі та завдання в сучасній державі;
- поліпшення в управлінні і нагляд за використанням державних коштів;
- інтеграція всієї позабюджетної державної діяльності в структуру бюджету;
- підтримання незалежності Національного банку;
- прийняття кодексів передової практики при проведенні податково-бюджетної і грошово-кредитної політики;
- реформування податкової та митної адміністрації;
- подальший прогрес в приватизації і реструктуризації державних підприємств;

- регуляторні реформи, включаючи подальше скорочення регулювання ділової активності;
- реформи в правовій системі, спрямовані на забезпечення дотримання антикорупційного законодавства;
- подальший прогрес у реформуванні державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- незалежні зовнішні аудити організацій публічного сектора;
- посилення і дотримання правил державних закупівель;
- дотримання законів і правил про декларування активів та конфлікт інтересів;
- збільшення охоплення, частоти і своєчасної публікації економічної статистики.

Можна очікувати з урахуванням досвіду інших країн, що реалізація комплексу перерахованих заходів зменшить можливості і масштаби корупції. Також в цьому допоможе більш суворе застосування санкцій за корупційні дії, зокрема, за рахунок демонстраційного ефекту, а також наявність вільної преси, дійсно незалежної судової системи та ефективної політичної опозиції. Однак слід мати на увазі й те, що корупція має в Україні давню історію і міцно вкоренилася в нашому повсякденному житті, часто досягаючи самого верху. Тому дуже важливо звести до мінімуму корупцію саме на найвищих рівнях влади, оскільки вона стримує соціально-економічне зростання і руйнує суспільство в цілому, оскільки вищі рівні влади часто задають моральний тон решти суспільства. Не менш важливо підвищувати поінформованість суспільства про згубні наслідки корупції, особливо з точки зору економічних аспектів, оскільки вони часто не зовсім зрозумілі. Це тим більш важливо, що, на жаль, багато політиків і представники громадянського суспільства не впевнені в тому, що заходи, що вживаються по боротьбі з корупцією можуть привести до реальних результатів. Також, як зазначалося, до боротьби з корупцією слід залучати міжнародну спільноту, активну участь якого допоможе швидше домогтися необхідних результатів. Перш за все, це

стосується різних структур ЄС, МВФ і Світового банку, які можуть надавати необхідні ефективні, послідовні і своєчасні рекомендації, що стосуються не тільки впровадження принципів належного врядування, здійснення структурних реформ і забезпечення економічного розвитку, а й боротьби з корупцією, їх стримують.

Нарешті, слід враховувати, що корупція – це «динамічне» явище, яке має тенденцію швидко пристосовуватися до змін обставин. Тому необхідна злагоджена взаємодія всіх акторів, зацікавлених в її зменшенні, – органів влади, правоохоронних органів, політиків, представників громадянського суспільства, приватного сектора, експертного середовища та міжнародних організацій, - в рамках єдиної адаптивної антикорупційної політики.

3.3. Модель формування антикорупційної політики в Україні

У попередніх розділах згадувалися різні антикорупційні стратегії. Однак просто окремих стратегій для боротьби з таким складним явищем як корупція недостатньо, необхідна цілеспрямована і довгострокова державна політика, частиною якої будуть згадані стратегії. І, на наш погляд, базуватися така політика повинна на Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції [17], яка була визнана в якості основи для боротьби з корупцією, унікальною з-за свого всеосяжного охоплення, заснованого на загальному розумінні небезпеки і негативних наслідків корупції для широкого кола держав учасниць. Втім, є і зворотна сторона: хоча Конвенція надає нові можливості і керівництво для національної політики і антикорупційних заходів, вона також може створити нові проблеми в цій сфері, наприклад, спокуса прийняти занадто багато антикорупційних заходів одночасно, що призведе до негативних результатів і підірве віру громадян в зусилля по боротьбі з корупцією.

Надаючи рекомендації по національним підходам до боротьби з корупцією, а також по самому здійсненню Конвенції Організації Об'єднаних

Націй проти корупції (КПК ООН), стаття 5 (1) КПК ООН передбачає, що *кожна держава-учасниця відповідно до основних принципів своєї правової системи, розробляє і впроваджує або підтримує ефективні, скоординовані антикорупційні політики, які сприяють участі суспільства* (курсив наш. - С. М.) і відображають принципи верховенства закону, належного управління публічними справами й публічною власністю, чесності, прозорості та підзвітності.

Дана стаття КПК ООН відображає переконаність держав-учасників в тому, що антикорупційні заходи повинні бути вбудовані в скоординовану політику, а не здійснюватися ізольовано або разовим чином. Вона також визнає, що антикорупційні підходи не можуть обмежуватися тільки технократическими рішеннями, але повинні мати політичний характер роботи по боротьбі з корупцією. Стаття 5 помітно підсилює дух Конвенції в запобіганні корупції та боротьбі з нею - не як самоціль, а в заохоченні чесності та підзвітності, а також належного управління державними справами. Таким чином, перед національною антикорупційною політикою стоїть завдання не тільки навести мости між сферами запобігання корупції та правоохоронною діяльністю, а й забезпечити їх адекватну ув'язку з іншими стратегіями і реформами, спрямованими на зміцнення систем публічного управління країни. В якості основного превентивного положення Стаття 5 робить упор на стратегічному підході і служить основою для реалізації положень КПК ООН в цілому.

У реалізації КПК ООН в національній державі можуть надати істотну допомогу різні партнери ООН по цілям розвитку (Світовий Банк, МВФ, ПРООН та ін.). Як показує практика, їх допомога, яка корисна і Україні, може зводитися до наступного:

- використання і просування КПК ООН як юридичного і політичного міжнародного зобов'язання щодо зміцнення належного врядування;
- сприяння визнанню Статті 5 «воротами» для реалізації КПК ООН, але не як автоматичного зобов'язання розробити єдину національну стратегію

боротьби з корупцією, а як допомогу у визначенні різних варіантів узгоджених політичних рамок і надання заснованої на досвіді інформації про їх переваги та недоліки.

– підтримка зусиль для зміцнення зв'язку між реформами публічного управління та боротьби з корупцією. Це також тягне за собою допомогу в подолання певних «розрізнених» поглядів, які продовжують зберігатися в рамках секторальних підходів, а також у галузевих експертів. Ключовим моментом тут є інтеграція конкретних антикорупційних компонентів в основні реформи, а також постійне навчання галузевих фахівців з антикорупційних заходів.

– сприяння відкритого і прозорого діалогу виконавчих, законодавчих органів влади і неурядових акторів.

– підвищення рівня знань і розуміння корупційних практик, їх форм, проявів і динаміки. Широке поширення і доступність такої інформації для громадськості.

– залучення та вкладання коштів в сприяння ефективному моніторингу та оцінки антикорупційної політики як державних, так і недержавних суб'єктів, таких як органи влади, інститути та організації громадянського суспільства. Ця особливо важлива область спричинить за собою менш привабливий, але вельми актуальне питання зміцнення національних систем управління інформацією. Це також спричинить за собою велику підтримку неурядових організацій з моніторингу та оцінки корупції.

– надання певного тиску через колективну реакцію на керівництво тих країн-партнерів, які не виконують взаємних домовленостей, зокрема, в ситуації дилеми вибору між нетерпимістю до корупції і переслідуванням «серйозніших цілей», таких як скорочення бідності, якими часто прикриваються уряди країн, щоб не реалізовувати повною мірою заходи щодо боротьби з корупцією.

У свою чергу, партнери повинні враховувати, що не можна застосовувати один і той же підхід до реалізації статті КПК ООН у всіх країнах

світу. Країни з різним ступенем інституційного потенціалу та різним політичним і соціальним контекстом та історією вимагають і можуть захотіти вибрати різні форми боротьби з корупцією. Також важливо, дати зорієнтувати держави-учасники, - за підтримки партнерів ООН по цілям розвитку, якщо це необхідно і бажано, - на розгляд можливості продовження антикорупційної активності з ефективними скромними цілями замість амбітних, але нездійснених обіцянок.

Слід зазначити, що розробка антикорупційної політики - це не раціональний процес зі статичними цілями, в якому технократи мають контроль для досягнення прогнозованих або заявлених результатів. Хоча це відноситься і до інших сфер державної політики, антикорупційна політика являє собою особливо складну задачу, оскільки вона зачіпає різні сектори і численні інститути та системи управління країни. Антикорупційні політики зазвичай створюються безліччю акторів з безліччю, часто конфліктуючих і часом мінливих політичних цілей, тому вони можуть як доповнювати, зміцнювати, так і конкурувати один з одним.

Крім того, всупереч поширеній думці, розробка антикорупційної політики не слід лінійної моделі, в якій реалізація задумана як просте застосування нормативно-правових документів на практиці. Навпаки, в даному випадку процес розробки політик - це динамічна взаємодія з безліччю петель зворотного зв'язку, пронизаних політичними проблемами і проблемами влади, які впливають на технократичні підходи або навіть домінують над ними. Отже, взаємодія між реформаторами і опонентами, які побоюються обмежень своїх корисливих (незаконних) інтересів і доступу до влади, створює непередбачені наслідки для цілей антикорупційної політики і вимагає коригувань і коригувальних заходів протягом усього процесу її розробки та реалізації.

Важливо відзначити, що положення антикорупційної політики часто необхідно реалізовувати через серію наскрізних політик під егідою різних міністерств, відомств, агентств та інших громадських організацій. Протягом

політичного життєвого циклу того чи іншого уряду ця антикорупційна політика може підніматися або опускатися за важливістю в політичному порядку денному в залежності від поточних пріоритетів, цінностей керівництва відповідних організацій та інших факторів політичного середовища.

Кожна країна стикається з проблемами і ризиками, пов'язаними з явищем корупції. Однак способи, якими корупція проникає і відтворюється в даному суспільстві і політичній системі, сильно розрізняються, як і способи, якими воліють боротися з корупцією. Зарубіжний досвід щодо розробки та реалізації антикорупційної політики дуже важливий для України, тому незважаючи на національні відмінності ми, виходячи з цього досвіду, виділили кілька загальних підходів, які назвали відповідно до їх змістом і сутністю.

Перший, широко-політичний, підхід полягає в розробці чітких широких національних політик, деякі з яких містять сотні адміністративних і правових заходів, спрямованих проти корупції. Другий, вузько-політичний, підхід передбачає проведення більш виборчої політики, спрямованої на розбудову цілісності, етики та прозорості, а також підзвітності в різних ключових сферах державного управління. Третій, реформаторський, підхід полягає у включенні антикорупційних заходів в більш широкі реформи публічного сектора, що особливо актуально, наприклад, на ранніх етапах постконфліктного відновлення. Четвертий, правоохоронний, підхід полягає в формулюванні програм прозорості законодавства та боротьби з корупцією, спрямованих на усунення системних недоліків у їх правової інфраструктури, при цьому реалізація програм передається вже існуючим правоохоронним органам. П'ятий, міжнародний, підхід полягає в реалізації таких антикорупційних політик, які б забезпечили відповідність держави міжнародним критеріям і договорів у цій сфері, наприклад, критеріям вступу в ЄС.

Зрозуміло, що ці підходи можуть (і повинні, на наш погляд) на практиці доповнювати один одного, створюючи певний комбінований підхід. Однак, як показує аналіз, політична реакція на передбачувану широко поширену

корупцію в більшості країн полягає в застосуванні першого підходу, тобто в розробці широкої національної політики боротьби з корупцією. При цьому в багатьох (якщо не в більшості) країнах цей підхід не був занадто успішним по ряду причин. Виділимо ці причини, оскільки вони важливі для розробки антикорупційної політики в Україні:

- Недостатня увага була приділена політичному виміру антикорупційної політики. Зокрема, політична воля на найвищому рівні, яка часто породжувала антикорупційні політики, не могла підтримуватися протягом усього урядового циклу, не кажучи вже про продовження при приході нової влади.

- Ті, хто повинен реалізовувати антикорупційну політику, не «володіють» нею в належній мірі. Вище керівництво міністерств і державних агентств, які повинні реалізовувати основну частину заходів, передбачених антикорупційною політикою, не приймав активної участі в їх розробці.

- Невирішеність протиріччя між комплексним і цільовим підходами. Більшість антикорупційних політик не були стратегічними. Вони не встановлювали пріоритети і не розглядали можливість послідовного розгортання в різних агентствах, що дозволило б провести пілотне тестування і забезпечити їх відповідність з можливостями і ресурсами.

- Координуючим агентствам часто не вистачає повноважень. Державні агентства, що відповідають за координацію і моніторинг антикорупційних стратегій, не мають всієї повноти необхідних повноважень, політичної підтримки і можливостей для заохочення чи примусу впливових галузевих міністерств і відомств до реалізації передбачених політикою заходів і звіту про прогрес їх виконання.

- Відсутність технічних консультацій і допомоги. Державні установи, які повинні впроваджувати антикорупційні заходи, часто не володіють необхідними можливостями для інтеграції цих заходів в свою повсякденну діяльність, а провідні антикорупційні агентства часто не мають можливість виправити цю ситуацію.

– Моніторинг та оцінка майже повністю ігноруються. Самооцінки при реалізації антикорупційної політики не приносили результатів, а зовнішній аналіз і оцінка прогресу, наприклад, парламентом, дослідницькими інститутами та університетами часто навіть не планувалося.

– Брак інформації та зв'язку з зацікавленими сторонами. Відсутність інформації та зв'язку з виконавчими агентствами, політичними діячами, ЗМІ та громадськістю постійно перешкоджають створенню стійких політичних дебатів, які, в свою чергу, можуть створити політичний тиск для широкого просування антикорупційної політики.

– Роль міжнародних партнерів по розробці і реалізації антикорупційної політики є проблематичною. Хоча виявляється важлива підтримка, міжнародні партнери часто не можуть допомогти в розробці і реалізації національної антикорупційної політики, виправити вищезгадані недоліки, оскільки їм часто не вистачає повної інформації про реальний стан справ, а іноді і досвіду, щоб допомогти визначити альтернативні шляхи і дати відповідні рекомендації.

Ці основні причини не говорять про те, що в кожній з проаналізованих країн немає серйозних акторів, які твердо вірять в необхідність і корисність антикорупційних стратегій і активно беруть участь в боротьбі з корупцією. Однак вони вказують на те, що будь-які антикорупційні політики досить легко згорнути з початкового шляху і перетворити в надмірно амбітні і некеровані починання. Антикорупційні стратегії дійсно засновані на початкової політичної волі і чітко переслідують політичні цілі. Однак ці цілі, як правило, сконцентровані на зміцненні основи існуючої влади і підтримці статус-кво. Крім того, хоча демократичні процеси справляють позитивний вплив на те, що громадськість формує попит на антикорупційну політику, відсутність механізмів для участі громадськості у формуванні цієї політики протягом усього політичного циклу знижує ефективність антикорупційних зусиль.

За своїм змістом більшість антикорупційних політик різних країн зосереджені на нормах і інститутах, з обмеженим увагою до ефективності і

результатами. А помітне невідповідність між політичним характером проблеми корупції і технократичними рішеннями часто призводить до поверхневого її вирішення. Крім того, передбачувані рішення далеко не завжди засновані на адекватній діагностиці того, що є причинами корупції. Більш того, така діагностика часто повністю відсутня взагалі, а інтеграція з іншими основними політиками і реформами управління відбувається на папері, але не на практиці.

Що стосується реалізації, координації та моніторингу антикорупційних політик, то цього важливого етапу політичного циклу теж не приділяється достатньої політичної та оперативної уваги. Лідерство і контроль часто характеризуються невідповідністю між обмеженими інституційними можливостями і занадто амбітними цілями. Крім того, неясно, як повинен працювати підхід самореформування в контексті боротьби з корупцією, особливо з урахуванням того, що публічні інститути в цілому схильні чинити опір змінам.

Слід також враховувати роль міжнародних договорів про боротьбу з корупцією: хоча вони, безумовно, послужили каталізаторами правової реформи в багатьох країнах, в тому числі і в Україні, вельми часто занадто мало уваги приділяється проблемам їх реалізації. Це стосується як недопущення спотворення нормативних актів, які застосовують ці договори, так і їх ефективного застосування на практиці.

Таким чином, представляється дуже важливим, щоб держава, яка дійсно хоче боротися з корупцією, визнало необхідність укладення політичних угод на всіх рівнях публічного управління і досягнення національного консенсусу з метою вироблення стратегічного бачення того, як боротися з корупцією. Проблема полягає саме в тому, щоб зробити основу антикорупційної політики «стратегічної», а не в розробці довгих списків побажань. Для цієї мети також важливо визнати, що не існує готових або певних рішень, а є доречні питання, на які необхідно дати відповідь при розробці основи антикорупційної політики, а саме:

– Чи можлива й бажана чи єдина антикорупційна політика або слід вибрати альтернативний підхід, який передбачає реалізацію кількох узгоджених політик? Які умови впливають в даному випадку на вибір?

– Чи буде інтеграція явного антикорупційного вимірювання в державну політику в різних сферах і в реформи системи публічного управління життєздатним варіантом?

– Чи можуть секторальні підходи бути альтернативою? Якщо так, то на яких умовах? Чи можуть вони доповнити або замінити всеосяжний національний підхід?

– Як можна домогтися відповідної розстановки пріоритетів і послідовності? Як можна знайти баланс між пілотним тестуванням і розгортанням на національному рівні?

– Чи може моніторинг поточної політики і реформ з антикорупційної точки зору допомогти в боротьбі з корупцією? Яким чином реформи публічного сектора можуть бути узгоджені з конструктивним попитом з боку громадянського суспільства, приватного сектора, ЗМІ та академічних кіл?

– Які інституційні механізми для реалізації і координації необхідні для обраного підходу?

– Якого роду політичні угоди необхідні для обраного варіанту (ів)? Як можна перетворити питання боротьби з корупцією в державну політику, яка в ідеалі витримає більше одного політичного циклу?

Незалежно від того, яку форму може прийняти структура антикорупційної політики, відповіді на ці питання можуть призвести до того, що в порівнянні з початковими намірами, можуть бути визначені більш скромні цілі і завдання, більш чіткі механізми реалізації, більш строгий моніторинг і конкретна пріоритетизація заходів по боротьбі з корупцією, зокрема тих, які дозволяють отримати помітні результати в короткостроковій і середньостроковій перспективі, що позитивно впливає на громадську думку.

Нарешті, безпосередня боротьба з корупцією може бути не найкращим підходом в певному часовому або історичному контексті. Замість цього іноді

більш перспективним може бути підхід, зосереджений на широко поширених заходах проти корупції, таких як прозорість і підзвітність. Отже, необхідно вирішити, який підхід буде превалювати в антикорупційній політиці: «негативний» підхід, тобто спрямований чисто на викорінення корупції, або «позитивний» підхід, тобто підтримує прозорість і підзвітність в публічному секторі.

Як згадувалося вище, на практиці і в теорії існує кілька поширених підходів по боротьбі з корупцією, покладених в основу антикорупційних політик. Також, як показала практика, жоден підхід сам по собі не є ефективним, також не завжди ефективна комбінація декількох підходів. На наш погляд, для України слід використовувати свою, особливу комбінацію, що складається з декількох уже згаданих підходів плюс щось ще. Але перш, ніж запропонувати це «щось ще», необхідно зупинитися на розгляд такого важливого питання, як участь громадських організацій у боротьбі з корупцією.

Громадські організації представляють інтереси громад. При цьому «співтовариство» можна визначити як групу людей, які живуть в одному місці і беруть участь в досягненні своїх загальних інтересів. Це передбачає, що підприємницькі кола розвивається шляхом систематичних, інтерактивних і взаємозалежних відносин один з одним. Спільнота також багато в чому спирається на спільну історію, взаємні очікування, передбачувані ролі, цінності, норми і моделі статусної диференціації. Саме «почуття спільноти» потім призводить до організації спільноти і визначає його розвиток. Виходячи з цього громадські організації можна визначити як організовані громадські групи, які переслідують деякі цілі (соціальні, політичні, економічні, культурні тощо), досягнення яких служить спільним інтересам спільноти. Вони можуть бути некомерційними або волонтерськими, але можуть бути створені для отримання прямого прибутку для спільноти. У будь-якому випадку мета громадських організацій - захистити інтереси співтовариства.

Участь спільнот в публічних справах у багатьох країнах зробила значний внесок в надання публічних послуг та вирішення місцевих проблем. За останні

кілька десятиліть по всьому світу був відзначений колосальне зростання участі громадян через структури з розвитку спільнот, опитування задоволеності громадян, консультації з громадськістю, спільне планування, консультації по бюджету і соціальні аудити. При цьому участь громадян можливо в формі індивідуальних чи колективних дій (в тому числі в громадських організаціях). Ще на початку 1990-х рр. низка авторів [118; 125] стверджувала, що якщо громадяни в «громадянському суспільстві» вимагають більш якісних публічних послуг та співпраці, чиновники публічного сектора краще усвідомлюють свою відповідальність за виконання цивільних обов'язків. І навпаки, в менш відкритих суспільствах люди нічого не роблять для створення громадянського суспільства, а замість цього стають ізольованими і підозрілими щодо держави та її структур.

Аналогічним чином Н. Ван Лін стверджував, що участь громадян дає людям можливість виступити проти несправедливості і дискримінації. Залучення громадян сприяє розвитку людського потенціалу, просуванню основних свобод, добробуту і підвищення якості життя людей. У наші дні ця тенденція стала популярною і в боротьбі з корупцією. У той же час, є кілька окремих причин, за якими громадські організації стають важливими інструментами в сфері протидії корупції.

По-перше, у всьому світі було загальною тенденцією, що було мало успішних зусиль по боротьбі з корупцією за допомогою існуючих інститутів, таких як антикорупційні агентства та інші контролюючі органи, з використанням підходу «зверху вниз». І навіть навпаки, в деяких випадках ці інститути використовувалися для інституціоналізації корупції. Крім того, ці інститути часто заохочували церемоніальні демонстрації антикорупційної діяльності, в той час як надмірний охоплення програм в порівнянні з доступними ресурсами не давав можливості отримати дійсно значущі результати. В цілому суспільну довіру до інституційних ініціатив невелика, тому вони мало легітимні.

По-друге, в багатьох країнах (на жаль, і в Україні теж) необхідність

дрібної корупції отримала визнання в суспільстві. Ця необхідність була посилена відповідним культурним впливом, особливо в деяких соціальних групах. Таким чином, участь спільнот в ініціативах по боротьбі з корупцією, спрямованих на припинення або зниження рівня визнання корупції як спільнотами, так і суспільством в цілому, є важливим кроком в розриві корупційний ланцюг.

По-третє, участь спільнот протягом багатьох років було дуже успішним в різних інших секторах. Традиційно багато країн мають сильні культурні зв'язки, в яких родичі, сусіди і друзі діляться один з одним і допомагають один одному, працюючи як сила, що захищає себе, наприклад, від стихійних лих. Відповідно, ці країни можуть мати потенціал для залучення громадськості, яка також може підтримати зусилля по боротьбі з корупцією.

По-четверте, політика, що заохочує антикорупційні зусилля спільнот, повинна спиратися на існуючі соціальні інститути, такі як сім'я, освітні установи та релігійні інститути, а не намагатися створити нові основи для дій співтовариства. Розширення їх прав і можливостей посилить підтримку основ національних систем доброчесності будь-якої країни.

Слід зазначити, що залучення громад та громадських організацій в боротьбу з корупцією – це підхід, запозичений з добре відомої системи громадянської освіти США. Цей підхід продовжує залишатися дуже впливовим з дев'ятнадцятого століття. Він був «упакований» і «проданий» іншим країнам через програму «CIVITAS» Центру громадянської освіти [112]. Аналогічним чином, з жовтня 2002 року реалізовувалася програма Світового банку «Молодь за належне врядування» [147], розроблена для залучення молодого покоління ряду країн (ця програма діяла і в Україні) в підвищенні якості управління та боротьбу з корупцією в своїх країнах.

У низці країн реалізовувалися власні програми залучення громадян, громад та громадських організацій до боротьби з корупцією. Наприклад, можна відзначити великий успіх в цій сфері Департаменту зі зв'язків з громадськістю (ICAC) Гонконгу, який відповідає за освіту, популяризацію і

моральне лідерство, і який сприяв розширенню участі спільноти Гонконгу в зусиллях по боротьбі з корупцією [112]. З цією метою, зокрема, був створений Громадянський консультативний комітет при генеральному директорові, який є главою Спеціального адміністративного району Гонконг. Цей комітет, в тому числі, відіграє вирішальну роль у визначенні змісту фільмів, рекламних щитів та інших форм реклами для розвитку обізнаності населення з питань корупції.

Досвід таких ініціатив показує, що створення громадського руху за участю громадян є одним з ефективних механізмів боротьби з корупцією. Розроблені на основі таких прикладів, антикорупційні ініціативи місцевих громад в багатьох країнах не тільки набули широкого поширення, але і збільшуються. Крім того, Світовий банк визнав взаємозв'язок між заходами по боротьбі з корупцією та громадянами (як окремими особами або як членами громадянського суспільства) в запобіганні корупції. І ООН, і ОЕСР наголошують на необхідності широкого участі громадян в процесі прийняття рішень, в тому числі і в сфері боротьби з корупцією [143].

Швидкий розвиток громадських організацій щодо запобігання корупції та боротьби з нею спонукало різні урядові та неурядові організації теж виступити з низкою антикорупційних ініціатив, які використовують залучення громадян. Таким чином, антикорупційні ініціативи можна розділити на три категорії: а) керовані державою; б) керовані неурядовими організаціями; в) спонтанна участь спільноти.

Антикорупційні ініціативи, керовані державою, виникали в основному як наслідок підписання країнами вже згаданої вище Конвенції ООН проти корупції, в якій, з одного боку, підкреслюється важливість участі громадськості в боротьбі з корупцією, з іншого боку, країни після ратифікації Конвенції ООН проти корупції зобов'язуються вживати певні превентивні заходи. Внаслідок цього і виникали ініціативи, в рамках яких державні агентства і установи по боротьбі з корупцією разом з місцевою владою проводили профілактичні заходи по боротьбі з корупцією через громадські організації. Ці агентства та установи в основному допомагали створювати

громадські організації на муніципальному, регіональному і субрегіональному рівнях. Наприклад, в Бангладеш Комісія по боротьбі з корупцією має превентивне підрозділ для інформування та просвіти громадян про корупцію. Комісія по боротьбі з корупцією також сформувала Комітет із запобігання корупції в кожному районі (на місцевому рівні) для проведення масових профілактичних заходів. Ці комітети в основному регулярно реалізують розроблені Комісією програми.

Міжурядові організації, такі як Світовий банк, Азіатський банк розвитку, Європейський союз, багато міжнародних неурядових організацій (НУО) та уряди окремих держав часто реалізують свої ініціативи і здійснюють свою діяльність щодо запобігання корупції через національні і місцеві НУО. При цьому багато міжнародних НУО також створюють громадські через свої національні офіси. Наприклад, «Transparency International» добре відома своєю діяльністю по організації громадських організацій, формуючи комітети під керівництвом громадян у багатьох країнах, які намагаються залучити й поінформувати громадян про боротьбу з корупцією. Запобігання корупції за допомогою НУО є поширеним і найбільш частим з зазначених вище трьох типів антикорупційних ініціатив. Однак, слід при цьому зазначити, що дані НУО в основному працюють над тим, щоб виправдати очікування донорів, і функціонують строго в рамках форматів, запропонованих їм їх донорами.

Спонтанне участь спільноти в боротьбі з корупцією виникає без зовнішнього спонукання або стимулу. Як правило, спонтанне участь виникає природним чином і раптово для вирішення проблем, з якими стикаються громадяни. Основна відмінність між спонтанним участю і іншими типами антикорупційних ініціатив полягає в тому, що перші розвиваються під чийось цілеспрямованим впливом. У разі ж спонтанного участі ніхто не ініціює його формування ззовні, не встановлює правила і не підтримує фінансуванням. Ці ініціативи є висхідний підхід, який розвивається з власних ініціатив, самоокупності та творчих стратегій. Ці ініціативи приймають різні форми в різних обставинах. Спонтанне участь орієнтоване на конкретний результат, і

тому воно пов'язане з великою ймовірністю успіху.

Громадські організації по боротьбі з корупцією, що з'явилися в результаті ініціатив держави та НУО, проводять майже схожі види діяльності щодо запобігання корупції. Однак заходи спонтанного участі часто відрізняються від них і відомі своїм унікальним підходом. Діяльність громадських організацій, що з'явилися в результаті ініціатив держави та НУО, більш ізоморфна і копіює один одного. Іноді вони співпрацюють і реалізують спільні ініціативи щодо запобігання корупції. Ініціативи держави в основному обмежуються профілактичними заходами, наприклад, дискусійними зустрічами, семінарами, практикумами, громадськими слуханнями, консультаціями з громадськістю тощо. Їх підхід більшою мірою спрямований на підвищення обізнаності та навчання громадян запобігання корупції. Неурядові ініціативи також слідують аналогічного методу. Крім того, вони також часто реалізують пропагандистські програми і іноді служать мостом між тими, хто надає публічні послуги, і тими, хто їх отримує. Незважаючи на це, І.Карр і О.Аутуейт виявили, що люди, які беруть участь в діяльності громадських організацій, часто зосереджуються на обміні інформацією, мережевій взаємодії і обмеженому спілкуванні (таблиця 3.1).

Таблиця 3.1. Ознаки діяльності громадських організацій

№	Ознаки діяльності	Участь уряду	Участь донорів	Самостійна діяльність
1	Офіційне фінансування	Так	Так	Ні
2	Наявність стратегії	Прописаний формат: примусовий, імітаційний і нормативний ізоморфізм	Виконання КРІ Ініціативи, орієнтовані на проблему	Проблемні ініціативи
3	Кодекс поведінки	Так	Так	Ні
4	Діяльність	Інформаційні кампанії, мобілізація людей, адвокація. Інформаційні ярмарки тощо.	Інформаційні кампанії, мобілізація людей, адвокація. Інформаційні ярмарки тощо.	Прямий протест, рух, організовані люди, щоб негайно отримати результат.

Спонтанна участь спільноти в боротьбі з корупцією з більшою ймовірністю буде обумовлено проблемами і буде більш продуктивним у порівнянні з іншими типами антикорупційних ініціатив. При цьому спонтанна участь залежить від характеру проблеми. Вона може бути індивідуальною, організаційною або комбінованою, але завжди направлено на отримання конкретного результату, на шляху до досягнення якого можлива організація таких заходів, як дискусійні зустрічі, семінари, майстер-класи, мітинги, консультації з громадськістю тощо.

Всі типи антикорупційних ініціатив борються з корупцією за допомогою різних механізмів. Однак, як показує практика, програми з донорської допомогою (державні і недержавні) в більшості випадків не приносять успіху або мають невеликий успіх і надають мінімальний вплив на боротьбу з корупцією, особливо в країнах, що розвиваються [76]. Хоча ці ініціативи мають офіційну легітимність і міцну конституційну основу, вони залишаються менш ефективними, ніж спонтанні ініціативи. У порівнянні з зі спонтанними ініціативами «знизу-вгору» їм не вистачає терміновості, інтенсивності та адаптивності, оскільки діяльність більшості посадових осіб, задіяних в реалізації цих ініціатив, спрямована на досягнення ключових показників ефективності та звітність перед донорами. Вони вимірюють успіх цифрами, а не реальними соціальними результатами. Тому багато дослідників вважають за краще антикорупційні заходи «знизу-вгору» для запобігання корупції. М. Ендрюс наголошує на необхідності впровадження проблемно-орієнтованого підходу до боротьби з корупцією, заснованого на «низових» ініціативах [76]. Він передбачає, що програми, засновані на донорській допомозі, може поставити держави в положення, при якому вони не зможуть проводити ефективну антикорупційну політику. М.Ендрюс описує цю ситуацію як ізоморфну мімікрію, відзначаючи, що підтримувана донорами ізоморфна мімікрія ні до чого не привела багато країн в їх боротьбі з корупцією, оскільки вони потрапили в «пастку можливостей», коли наявні ресурси не в змозі були покрити досягнення бажаних результатів. У зв'язку з

цим М.Ендрюс запропонував модель «пастки ітеративної адаптації, керованої проблемами» (PDIA), яка замість застосування «передової практики» заохочує життєздатні і актуальні втручання, засновані на конкретних проблемах.

Взагалі, як показує практика, участь громадян по «висхідному» типу дозволило домогтися багатьох позитивних результатів в публічному управлінні цих країн. Це стосується, наприклад, підвищення якості публічних послуг в результаті діяльності Громадських комітетів в Сінгапурі, Сусідських асоціацій в Японії [121], Громадських організацій в Індонезії [91], спільного бюджетного моніторингу в Бразилії [135], громадських слухань по соціальному аудиту в Індії (Pande, 2014 року). Важливо, що подібна діяльність не тільки сприяє місцевого розвитку, а й зменшують можливості для корупції.

Однак далеко не завжди досвід участі громадськості в тому чи іншому у вигляді в публічному управлінні буває вдалим. Відповідно до одного тематичного дослідження, участь спільноти в процесі місцевого управління було «незавершеним і розрізненим справою» через політичних маніпуляцій, клієнтелізму, неадекватною структури управління і відсутності достатньої кількості інформації (Waheduzzaman and As-Saber 2015). Участь громадських організацій і громадян в боротьбі з корупцією також стикається з низкою проблем, причому ці проблеми є універсальними для більшості країн. До цих проблем можна віднести такі:

По-перше, це політичне втручання. Неможливо добитися успіху і створити антикорупційну основу без певної політичної підтримки, і багато громадських організацій дійсно розвивають продуктивні зв'язки з політичними партіями та / або політиками. Факти свідчать про те, що політична воля може посилити громадські організації в боротьбі з корупцією, оскільки вона створює середовище для реформ і реалізації політики [84]. Однак, основна небезпека тут полягає в розвитку патронно-клієнтських зв'язків між членами НУО та впливовими політичними діячами, що може негативно позначитися на об'єктивному підході до боротьби з корупцією.

По-друге, орієнтований на донорів підхід, а також спонтанне участь

вимагають безперервного фінансування, щоб підтримувати необхідну активність. Обсяг і важливість наданих ресурсів збільшують зовнішню залежність громадських організацій; вони стикається з більш значними обмеженнями впливами з боку зовнішнього середовища, якщо ресурси сильно залежать від одного або декількох їх постачальників [142]. Навіть якщо деякі антикорупційні ініціативи виникають як самостійні і самофінансування, а також їм часто потрібні стабільні джерела фінансування, щоб забезпечити успіх в довгостроковій перспективі.

По-третє, такі ініціативи, як антикорупційні рухи, вимагають сильних лідерських якостей. Часто буває важко знайти сміливих людей, що володіють лідерськими якостями. Деяких лідерів складно замінити, і зміна керівництва часто буває складною. Крім того, часто учасники антикорупційних організацій і рухів стикаються з фізичними або психологічними погрозами, і далеко не кожен здатний витримати подібний тиск.

По-четверте, реальне залучення громадян в різні антикорупційні структури часто ускладнюється присутністю в них місцевих «впливових осіб», які створюють конфлікти, підозрілість і навіть корупцію всередині цих структур. Для них члени структур, які виключно віддані справі боротьби з корупцією, є серйозною проблемою, яку вони намагаються «вирішувати», причому не завжди законним чином.

По-п'яте, НУО часто потрібна підтримка різних зацікавлених сторін, якої іноді не вистачає в наслідок наявності конфліктуючих інтересів.

Нарешті, волонтерство займає багато часу, особливо коли мова йде про таку серйозній справі як боротьба з корупцією. Члени громадських організацій (особливо рядові) найчастіше зайняті своїми іншими професійними обов'язками, тому важко залучити людей в антикорупційний рух з повною віддачею сил. З огляду на все вищесказане і повертаючись до питання про те, який антикорупційний підхід краще застосувати в Україні, на наш погляд, таким підходом є жоден з описаних вище, а підхід, названий нами «громадсько-мережевий», який поєднує в собі деякі елементи згаданих

підходів , але в той же час відрізняється від них, оскільки має і інші елементи. Сутність цього підходу описується громадсько-мережевою моделлю боротьби з корупцією (рис. 3.1), яка може бути покладена в основу антикорупційної політики.

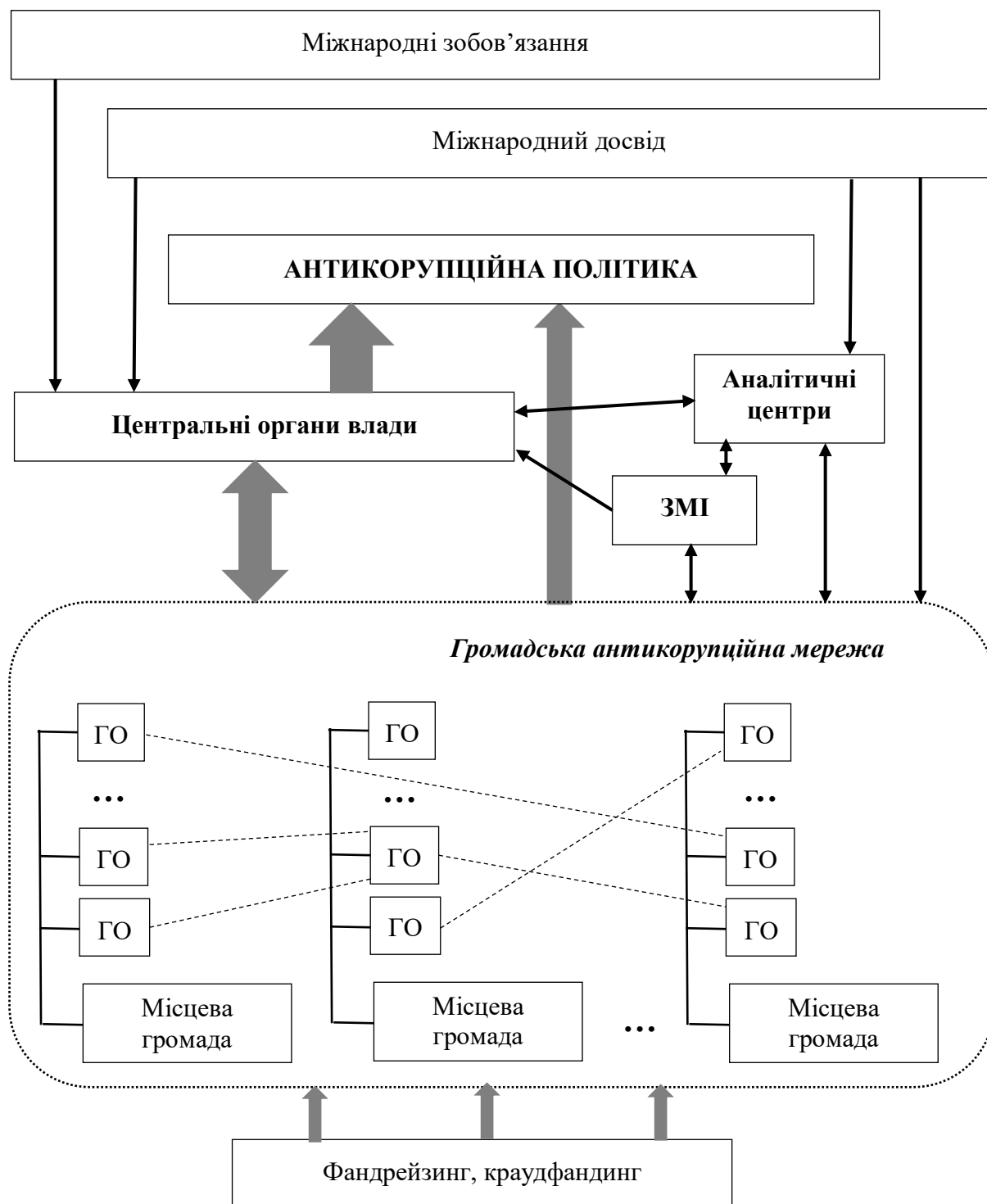


Рис. 3.1. Громадсько-мережева модель формування антикорупційної політики

Центром пропонованої моделі є громадська антикорупційна мережа, яка формується з представників громадських організацій, що представляють інтереси своїх громад у боротьбі з корупцією насамперед на місцевому рівні. При цьому оскільки, як зазначалося вище, одним з проблемних місць діяльності громадських організацій по боротьбі з корупцією є залежність від стороннього фінансування, тому в нашій моделі пропонується в якості фінансовий бази використовувати фандрейзинг та краудфандінг, що, звичайно ж, не скасовує і інших джерел фінансування .

Дані громадські організації активно співпрацюють один з одним, організовуючи асоціації, що дозволяє, обмінюватися досвідом, концентрувати ресурси, допомагати один одному, визначати загальні проблеми і, врешті-решт, формувати громадську тиск на центральні органи влади з метою прийняття реальної і результативною антикорупційної політики. Причому і самі громадські організації, і їх асоціації також беруть участь у формуванні антикорупційної політики. Діяльності громадської антикорупційної мережі надають підтримку ЗМІ, також створюють цим певний тиск на органи влади. Крім того, передбачається, що центральні органи влади при формуванні антикорупційної політики користуються рекомендаціями і розробками відповідних аналітичних центрів, а також використовують міжнародний досвід і діють в рамках міжнародних зобов'язань.

Висновки до третього розділу

1. Узагальнення зарубіжного досвіду щодо розробки та реалізації антикорупційної політики дозволив виділити кілька загальних підходів, які отримали поширення у світі. Перший (правовий) підхід полягає в розробці широких національних політик, які містять сотні адміністративних і правових заходів, спрямованих проти корупції. Другий (публічно-політичний) – передбачає проведення більш виборчої політики, спрямованої на формування етики та прозорості, а також підзвітності в різних ключових сферах публічного

управління. Третій (реформаторський) – підхід полягає у включенні антикорупційних заходів в більш широкі реформи публічного сектора. Четвертий (правоохоронний) підхід полягає в формулюванні програм прозорості законодавства та боротьби з корупцією, спрямованих на усунення системних правових недоліків, при цьому реалізація програм передається вже існуючим правоохоронним органам. П'ятий (міжнародний) – полягає в реалізації таких антикорупційних політик, які б забезпечили відповідність держави міжнародним критеріям і договорів у цій сфері, наприклад, критеріям вступу в ЄС. За великим рахунком ці підходи можна поділити на два, які мають тактично-правовий та стратегічно-культурний характер.

2. Доведено, що державна політика протидії корупції має базуватися на Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, яка забезпечує комплексний підхід до її реалізації і спрямована на:

- інтеграцію конкретних антикорупційних компонентів в реформу публічної служби, а також постійне навчання галузевих фахівців з антикорупційних заходів;

- сприяння відкритого і прозорого діалогу виконавчих, законодавчих органів влади і неурядових акторів.

- підвищення у суспільстві рівня знань і розуміння корупційних практик, їх форм, проявів і динаміки; широке поширення і доступність такої інформації для громадськості.

- вкладання коштів в сприяння ефективному моніторингу та оцінки антикорупційної політики як державних, так і недержавних суб'єктів, таких як органи влади, інститути та організації громадянського суспільства.

3. Реалізація комплексного підходу передбачає з одного боку, розробку належних адміністративних і юридичних засобів попередження корупції та покарання за неї, з другого – заохочення належного врядування за допомогою дотримання прозорості та демократичних стандартів у здійсненні публічної діяльності, з третього – проведення фундаментальних соціально-економічних реформ, мета яких полягає в усуненні умов, що переважно породжують

корупцію.

3. Було визначено перелік ключових питань, на які необхідно дати відповідь при розробці основи антикорупційної політики в Україні, а саме:

– Чи можлива й бажана чи єдина антикорупційна політика або слід обрати альтернативний підхід, який передбачає реалізацію кількох узгоджених політик?

– Чи можуть секторальні підходи бути альтернативою? Якщо так, то на яких умовах? Чи можуть вони доповнити або замінити всеосяжний національний підхід?

– Які інституційні механізми для реалізації і координації необхідні для обраного підходу?

– Якого роду політичні угоди необхідні для обраного варіанту (ів)? Як можна перетворити питання боротьби з корупцією в державну політику, яка в ідеалі витримає більше одного політичного циклу?

– Чи може моніторинг поточної політики і реформ з антикорупційної точки зору допомогти в боротьбі з корупцією? Яким чином реформи публічного сектора можуть бути узгоджені з конструктивним попитом з боку громадянського суспільства, приватного сектора, ЗМІ та академічних кіл?

4. Визначено причини підвищення ролі громадських організацій в реалізації державної політики протидії корупції. До яких зокрема, було віднесено. По-перше, використання підходу «знизу вверху», коли ініціатива щодо вирішення проблем походить від громадян, а не від держави. По-друге, участь громадян в ініціативах по боротьбі з корупцією, спрямованих на припинення або зниження рівня визнання корупції як на рівні громад, так і суспільством в цілому, є важливим кроком в розриві корупційних ланцюгів. По-третє, участь громадськості протягом багатьох років давала дуже успішні результати в різних секторах. По-четверте, політика, що заохочує антикорупційні зусилля громадськості, повинна спиратися на існуючі соціальні інститути, такі як сім'я, освітні установи та релігійні інститути, а не намагатися створити нові.

5. Визнано доцільним запровадити громадсько-мережеву модель боротьби з корупцією в Україні. Центром такої моделі повинна стати громадська антикорупційна мережа, яка формується з представників громадських організацій, які представляють інтереси своїх громад у боротьбі з корупцією насамперед на місцевому рівні. Активна співпраця даних організацій дозволить не тільки обмінюватися досвідом, концентрувати ресурси, допомагати один одному, а й визначати загальні проблеми і формувати громадський тиск на центральні органи влади з метою прийняття та реалізації результативної антикорупційної політики. Крім того, передбачається, що центральні органи влади при формуванні антикорупційної політики будуть користуватися рекомендаціями і розробками незалежних аналітичних центрів, а також використовувати провідний міжнародний досвід в рамках існуючих міжнародних зобов'язань.

Таким чином, запропонована модель дозволяє залучити до формування антикорупційної політики різних акторів, створити необхідний тиск на місцеві та центральні органи влади і забезпечити контроль з боку громадськості та ЗМІ з метою того, щоб ця політика була реальною і результативною, що, в свою чергу, підвищить ступінь довіри громадян до реалізованої антикорупційної політики та її результатів.

ВИСНОВКИ

На основі проведеного дослідження:

1. Доведено, що корупція – це явище, що характеризує зловживання своїм посадовим становищем в особистих (корпоративних) цілях з метою отримання неправомірної вигоди. Залежності від змісту та способу дії, було виділено такі види корупції:

- в публічному секторі та в приватному секторі;
- бюрократичну (на рівні особи) та інституційну (на рівні окремого інституту), при цьому остання поділяється на сумарну, ланцюгову та системну;
- ту, що здійснюється з метою зниження витрат (для хабародавця) або збільшення вигоди;
- централізовану або децентралізовану;
- передбачувану та довільну;
- готівкову та безготівкову тощо.

2. Визначено, що корупція є загальнопоширеним у світі явищем, що характеризується отримання неправомірної вигоди завдяки використанню свого службового становища. Найбільше вона поширена в публічному секторі. Факторами, які впливають на виникнення й масштаби корупції в ній є такі, як: якість бюрократії, рівень заробітної плати в публічному секторі, система покарань, інституційний контроль, рівень прозорості процесу публічного управління, приклади керівництва держави.

3. Доведено, на основі вивчення закордонного досвіду, що ефективна стратегія протидії корупції, як правило, включає такі заходи, як:

- формування у політичній та адміністративній еліті нульової терпимості до корупційних проявів;
- скорочення масштабів державного регулювання економіки,
- забезпечення максимально прозорих та вільних від дискреції заходів

щодо реалізації державної політики в економічній сфері;

- демонополізація економіки;
- реформування публічної служби зокрема, шляхом підвищення заробітної плати в публічному секторі, збільшення стимулів до чесної поведінки, введення дійової системи контролю та покарань для державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- демократизація публічного управління.

4. Аналіз нормативно-правової бази та проведене соціологічне дослідження дозволив виділити низку проблем, які спричиняють поширення бюрократичної (перша група) та інституційної корупції (друга група) в Україні і які ще належить вирішити. До першої групи віднесено: недосконала система комунікації між органами публічної влади та громадськості, низький рівень прозорості публічно-управлінської діяльності; недосконала система прийняття управлінських рішень, низький рівень залучення громадськості до управління публічними справами; недосконала система планування розвитку громад, управління бюджетом та персоналом.

До другої групи: відсутність ефективної взаємодії між державними органами, що займаються питаннями протидії корупції; формальний характер діяльності консультативно-дорадчих громадських органів, що діють при центральних та місцевих органах публічної влади; відсутність послідовності у реалізації антикорупційної політики (кожен уряд мав своє бачення ключових заходів); ігнорування системи громадського моніторингу та оцінки.

5. Для протидії бюрократичній корупції в Україні запропоновано використання комплексного підходу. Цей підхід передбачає: розробку та впровадження антикорупційної нормативно-правової бази і створення антикорупційних структур на рівні окремих організацій і відомств; впровадження принципів і культури належного врядування в діяльність органів публічної влади; проведення структурних реформ, спрямованих на усунення недоліків в діяльності органів публічної влади на місцевому рівні (у

інформаційній, бюджетній, кадровій та інших напрямках роботи).

6. Узагальнення світової практики дозволило виділити два основних способи протидії інституційній корупції. Перший – тактично-правовий, який полягає у створенні жорсткої системи покарання корумпованих чиновників і ліквідації мереж, що підтримують корупцію. Другий – стратегічно-культурний, націлений на формування культури несприйняття корупції у суспільстві в цілому, та публічній сфері, зокрема. Саме останній доцільно покласти в основу реалізації антикорупційних заходів в Україні.

7. Запропоновано «громадсько-мережеву» модель протидії корупції в Україні, основою якої є громадська антикорупційна мережа, що формується з представників громадських організацій – захисників інтересів своїх громад у боротьбі з корупцією насамперед на місцевому рівні. У якості фінансової бази даної моделі запропоновано використовувати фандрейзинг та краудфандінг. Перевагами запропонованої моделі є використання потенціалу широкого кола акторів до реалізації антикорупційної політики, що забезпечує належне підґрунтя для її легітимності, результативності та зміни політичної культури у суспільстві, формування практики несприйняття корупції у всіх її формах та проявах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Артхашастра или Наука о политике: Перевод с санскрита и издание подготовил В. И. Кальянов. М: Издательство академии наук СССР., 1993. 798 с.
2. Балакарева І. М. Прозорість та відкритість державного управління як базовий міжнародно – правовий стандарт протидії корупції // Корупція в Україні: Питання протидії. – 2015. – №16. – С. 55 – 71.
3. Білецький А. Корупція у приватному секторі та роль громадськості у її запобіганні // Проблеми законності. – 2016. – №135. – С. 157-166.
4. **Бондаренко О. С. Концепція кримінально-правової протидії корупції в Україні : монографія / Бондаренко О. С. ; Сум. держ. ун-т. Суми : Сумський державний університет, 2021. 471 с.**
5. Вебер. М. Избранные произведения. М. : Прогресс, 1990. – 809 с.
6. **Веклич В. О. Адміністративно-правові засади публічної політики щодо запобігання і боротьби з корупцією в Україні : монографія / В. О. Веклич ; ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіон. акад. упр. персоналом». Київ : Вид-во Людмила, 2017. 591 с..**
7. Дзюндзюк В.Б., Мережко С.І., Передумови виникнення корупції // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. :Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2021. – № 1 (59). – С. 107-118
8. Дмитрук Б. П. Досвід антикорупційної політики як передумова ефективного розвитку економіки країни / Б. П. Дмитрук // Вісник Східноєвропейського університету економіки і менеджменту. Серія : Економіка і менеджмент. – 2014. – № 2. – С. 7 – 14
9. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика : [у 3 кн.] / А. П. Закалюк. – Київ : Ін Юре, 2007. – Кн.2. – : Кримінологічна характеристика та запобігання вчиненню окремих видів злочинів, 2007. – 712 с.
10. Івасенко С. Запобігання корупційним ризикам у податкових

органах України // Державне управління та місцеве самоврядування, 2015, вип. 1(24). – С. 238-245

11. **Іщук Д. О. Адміністративно-правовий статус спеціалізованих суб'єктів протидії корупції в Україні : монографія / Д. О. Іщук ; НДІ публ. права. Київ : Гельветика, 2020. 352 с.**

12. Кайдаш Т. Державні закупівлі в Сполучених штатах Америки / Т. Кайдаш // Державні закупівлі в Україні. – 2007. – № 12. – С. 39–44

13. Килясханов Х.Ш. Зарубежный опыт борьбы с коррупцией. Бизнес в законе. 2014. № 3. С. 69–75.

14. **Кікалішвілі М. В. Стратегія й тактика протидії корупційній злочинності в Україні : монографія / М. В. Кікалішвілі. - Запоріжжя : Гельветика, 2020. 415 с.**

15. Козинцев Г. Наш современник Вильям Шекспир. – 2-е изд., перераб. и доп. – Л.; М.: Искусство, 1966. – 350 с.

16. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції // ВВР України. – 2007. – № 49.

17. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2007. – № 49. – ст.496.

18. Конституция Соединённых Штатов Америки (Пер. с англ. О. А. Жидкова) // Соединённые Штаты Америки. Конституция и законодательные акты: Перевод с английского / Сост.: В. И. Лафитский; Под ред. и со вступ. ст.: О. А. Жидкова. – М.: Прогресс, Универс, 1993. – С. 29–49. – 768 с.

19. Концепція боротьби з корупцією на 1998 - 2005 роки затверджена Указом Президента України №367/98 24 квітня 1998 року. – URL. : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367/98/sp:max50:nav7:font2#Text>

20. Концепція подолання корупції «На шляху до доброчесності» : затверджена Указом Президента України схвалена Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/2006. – URL. : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742/2006#Text>

21. Кохан Г.В. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз : монографія / Г. В. Кохан. – К. : НІСД, 2013. – 232 с.
22. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією // ВВР України. – 2007. – № 47-48
23. Ли Куан Ю. Сингапурская история: из третьего мира в первый. – М.: «Манн, Иванов и Фербер», 2013. – 576 с.
24. Любченко Д. І. Анциферов О.Ю. Кримінально-правові ознаки хабарництва // Науковий вісник Київського Національного університету внутрішніх справ. – 2007. – № 3. – С. 116-122.
25. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : [монографія] / М. І. Мельник. – Київ : Атіка, 2001. – 304 с.
26. Мельник О. Міжнародний досвід запобігання та протидії корупції як вектор формування національної антикорупційної політики в Україні // Юридичний науковий електронний журнал. – 2021. – №2. – С.32-35
27. Мережко С.І. Економічний ефект корупції: теоретичний аспект // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2021. – Вип. 2 (73). – С. 93 – 101.
28. Мережко С.І. Моделі корупційних дій: аналіз політичного контексту // Державне будівництво. – 2021. – №1.
29. Мережко С.І. Реалізація комплексного підходу у боротьбі з корупцією: // Державне управління: удосконалення та розвиток. –. 2022. – № 9. – URL. : <https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/519>
30. **Міжнародні стандарти у сфері запобігання та протидії корупції : монографія / [В. Л. Ортинський та ін. ; за ред. К. Б. Марисюка] ; Нац. ун-т «Львів. політехніка». - Київ : Людмила, 2021. 111 с.**
31. Нонік В. Сингапурська антикорупційна історія: досвід для України // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2017. – № 10. – URL. : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1509>
32. **Пасіка С. П. Боротьба з корупцією у воєнній сфері України : навч. посіб. / С. П. Пасіка, Н. В. Слободян ; за заг. ред. генерал-майора В.**

В. Балабіна ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ : Київський університет, 2014. 767 с.

33. Перспективний план формування територій громад Донецької області»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2015 р. № 1029. – URL. : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1029-2015-%D1%80>

34. **Петрашко С. Я. Боротьба з корупцією: міжнародний вимір та національна практика : монографія / Сергій Петрашко ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2014. 231 с.**

35. **Поуп Д. Боротьба з корупцією: елементи системи державної непідкупності / Джемі Поуп ; [пер. з англ. Ю. Ведмідь] ; Всеукр. молодіж. орг. «Молодь проти корупції». Рівне : Планета-друк, 2011. 488 с.**

36. **Правові основи запобігання та боротьби із корупцією [Текст] : навч. посіб. для підгот. до атестації здобувачів вищ. освіти / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого ; [уклад.: Б. М. Головкін та ін.] ; за заг. ред. Б. М. Головкіна, С. Ю. Лукашевича. Харків : Право, 2018. 286 с.**

37. **Приходько А. А. Запобігання та протидія корупції в Україні за умов євроінтеграції. Адміністративно-правовий аспект : монографія / Приходько А. А. ; НДІ публ. права. - Київ : Чалчинська Н. В., 2020. 383 с.**

38. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // ВВР України. – 2013. – № 32. – ст.409

39. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 5 жовтня 1995 року N 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.

40. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 7 червня 2018 року № 2447-VIII // ВВР України. – 2018. – № 24. – Ст.212

41. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень : Закон України від 11 червня 2009 року № 1507-VI // ВВР України. – 2009. – № 45. – Ст.692

42. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII// ВВР України. – 2015. – № 13. – Ст.87.

43. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI // ВВР України. – 2013. – № 1. – Ст.1
44. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI// ВВР України. – 2011. – № 32. – Ст. 314
45. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22 травня 2003 року № 852-IV // ВВР України. – 2003. – № 36. – Ст.276
46. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII // ВВР України. – 2014. – № 49. – Ст.2056
47. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 року /ВВР України. – 2011. – № 40.– Ст.404
48. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11 червня 2009 року № 1506-VI // ВВР України. – 2009. – № 45. – Ст.691
49. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text>
50. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Донецької області : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06 травня 2020 р. № 540-р. – URL. : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-perspektivnogo-planu-formuvannya-teritorij-gromad-doneckoyi-oblasti-i060520-540>
51. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2016 р. № 149. – URL. : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125905-20#Text>
52. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру : Наказ Генерального прокурора від 05 березня 2020 р. № 125 URL. : Офісу Генерального прокурора: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125905-20#Text>
53. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів:

Закон України від 10 листопада 2015 року № 772-VIII // ВВР України. – 2016.
– № 1. – Ст.2

54. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII // ВВР України – 2014. – № 47. – Ст.2051

55. Про національне антикорупційне бюро: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII // ВВР України. – 2014. – № 47. – Ст.2051

56. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки : Указ Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011. – URL. : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011#Text>

57. Про Національну програму боротьби з корупцією: Указ Президента України від 10 квітня 1997 року № 319/97. – URL. : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319/97/sp:max50:nav7:font2#Text>

58. Про очищення влади: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1682-VII // ВВР України. – 2014. – № 44. – Ст.2041

59. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон України від 18 жовтня 2006 р. № 251-V // ВВР України. – 2006. – № 50. – Ст.496

60. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18 жовтня 2006 року № 252-V // ВВР України. – 2006. – № 50. – Ст.497

61. Про ратифікацію цивільної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 16 березня 2005 року № 2476-IV // ВВР України. – 2005. – № 16. – Ст.266.

62. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області : Указ Президента України від 30 березня 2022 року від 5 березня 2015 року № 123/2015. – URL. : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/2015#Text>

63. Про утворення Національного антикорупційного комітету : Указ Президента України від 26 лютого 2010 року №275/2020. – URL. : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275/2010#Text>

64. Про утворення та реорганізацію військово-цивільних адміністрацій у Донецькій області : Указ Президента України від 19 лютого 2021 року № 61/2021 – URL. : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61/2021#Text>

65. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців. – URL. : https://archives.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Rekomend_poved_DS.pdf

66. Романюк Б.В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) : наук.-практ. журнал. Київ: Вид-во Міжвід. наук.-дослід. центру з пробл. боротьби з організованою злочинністю, 2009. – № 21. – С. 9–16.

67. Трепак В. М. Протидія корупції в Україні: теоретико-прикладні проблеми : монографія / В. М. Трепак ; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. - Львів : Вид-во ЛНУ ім. Івана Франка, 2020. 442 с.

68. Трепак В.М. Міжнародний досвід запровадження системи заходів антикорупційної спрямованості / В.М. Трепак // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ . – 2015. – № 2. – С. 233 – 246.

69. Трепак В.М. Особливості дефініції поняття «корупція» // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2015. – №4 (97). – С.181-194.

70. Франчук В. В. Правопорушення, пов'язані з корупцією: адміністративно-правові засади протидії : монографія / Василь Франчук, Домініка Корецька-Шукевич ; Львів. держ. ун-т внутрішніх справ. - Варшава : Difin ; Львів : ЛьвДУВС, 2021. 183 с.

71. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією, ратифікована Законом України № 2476-IV від 16.03.2005 р. // ВВР України. – 2005. – № 16. – Ст.266.

72. Цифрова економіка як фактор економічного зростання держави: колективна монографія / За заг. ред. О. Л. Гальцової. – Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2021. – 498 с.

73. Шкуропат О. В. Міжнародний досвід антикорупційної політики /

О. В. Шкуропат // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. – 2014. – Вип. 1. – С. 356 – 369.

74. Ades A., Di Tella R. National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic // *Economic Journal*, 1997. – Vol. 107 (July). – PP. 1023-1042.

75. Akerlof G.A., Yellen, J. Gang behavior, law enforcement, and community. In: Aaron, H.J., Mann, T.E., Taylor, T. (Eds.), *Values in Public Policy*. Brookings, Washington, 1994. –

76. Andrews M. *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*. Cambridge and New York: Cambridge University Press. 2013. – 254 p.

77. Bardhan P. Corruption and development: a review of the issues // *Journal of Economic Literature*, 1997. – №35. – PP.1320-1346.

78. Baumol W. J. Comment on Skaperdas and Syropoulos / Fiorentini and Peltzman (eds) (1995a) pp. 83-86.

79. Baumol W.J. Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive // *Journal of Political Economy*. – 1990. – Vol. 98 (October). – pp. 893-921.

80. Beck P. J., Maher M. W. A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets // *Economics Letters*, 1986. –Vol. 20. – №1. – PP. 1-5.

81. Becker G S., Stigler G.J. Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation for Employees // *Journal of Legal Studies*. – 1974 (January). – pp.1-18.

82. Becker G. S. Crime and punishment: an economic approach // *Journal of Political Economy*. – 1968. – №76. – PP.217-224.

83. Becker Gary S., Crime and Punishment: An Economic Approach // *Journal of Political Economy*, – 1968. – Vol. 76 (March/April). – pp. 169-217

84. Brinkerhoff D. Assessing political will for anti-corruption efforts: an analytic framework // *Public Administration and Development*. – 2000. – Volume20, Issue3. – Pages 239-252.

85. Brunetti A. Weder B. A Free Press Is Bad News for Corruption // *Journal of Public Economics*. – 2003. – Volume 87, Issues 7-8. – P. 1801-1824.
86. Carr I., Outhwaite O., *NGOs Fighting Corruption: Theory and Practice* (January 13, 2011). – URL: <https://ssrn.com/abstract=1739867>
87. Davigo P. *La Giubba del Re: Intervista sulla Corruzione*. – Rome-Bari: Editori Laterza. – 1998. – 208 p.
88. Duff A. *Answering for Crime*. Oxford: Clarendon Press, 2007. – pp. 19-25.
89. Findlay R. Towards a model of territorial expansion and the limits of empire / Garfinkel and Skaperdas (eds), 1996. – pp. 41-56.
90. Gambetta D., Reuter P. Conspiracy among the many: the mafia in legitimate industries / Fiorentini and Peltzman (eds). – 1995. – pp. 116-135.
91. Ganie-Rochman M., Achwan R. Corruption in Indonesia's Emerging Democracy // **Journal of Developing Societies**. – 2009. – Volume 32, Issue 2. – PP. 159-177
92. Graziano L. *Clientelismo e Sistema Politico. Il Caso dell'Italia* (Milan: F. Angeli). 1980. – 270 p.
93. Grossman H. A general equilibrium model of insurrections // *American Economic Review*, 1991. – №81 (4). – pp. 912-922.
94. Grossman H., Noh S.-J. Proprietary public finance and economic welfare // *Journal of Public Economics*, 1994. – №53 (2). – p.187-204.
95. Haque N., Sahay R. Do Government Wage Cuts Close Budget Deficits? Costs of Corruption // *Staff Papers, International Monetary Fund*, 1996. – Vol. 43 (December). – PP. 754-778
96. Hirshleifer J. Anarchy and its breakdown / Garfinkel and Skaperdas (eds), 1996. – pp. 15-40.
97. Hirshleifer J. *Economic Behavior in Adversity*, Brighton, UK: Wheatsheaf Books. – 1988. – 320 p.
98. Huntington S. P. *Political Order in Changing Societies*. – New Haven, Connecticut: Yale University Press. – 1968. – 488 p.

99. Kaufmann D. «The Missing Pillar of a Growth Strategy for Ukraine: Reforms for Private Sector Development,» in *Ukraine: Accelerating the Transition to Market*, ed. by Peter Cornelius and Patrick Leaning. – Washington: International Monetary Fund. – 1997. –pp. 74 – 234.
100. Klitgaard Robert E. *Controlling Corruption*. – Berkeley, California: University of California Press. 1988. – 230 p.
101. Kopits G., Craig J. *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper 158. – 1998. –Washington DC. – 42 p.
102. Krueger A. *The Political Economy of the Rent-Seeking Society* // *American Economic Review*, 1974. – Vol. 64 (June), – pp. 291 – 303.
103. Larry May, *The Morality of Groups*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press 1997. – 55 p.
104. Lee R. *Bureaucratic corruption in Asia: the problem of incongruence between legal norms and folk norms*. In Carino (Ed.), *Bureaucratic Corruption in Asia: Causes, Consequences, and Controls*. NMC Press, Quezon City, Philippines, 1986. – pp. 69-107.
105. Leff N. *Economic Development Through Bureaucratic Corruption* // *American Behavioral Scientist*, 1964. – pp. 8- 14
106. Lessig L. // *Institutional Corruption Defined* // *Journal of Law, Medicine, and Ethics*. – №41 (2013). – pp.553-555.
107. Lessig L. *What An Originalist Would Understand ‘Corruption’ to Mean* // *California Law review*. – 2014. – vol.102 (№1). – P.1-24.
108. Lien Da Hsiang Donald. *A Note on Competitive Bribery Games* // *Economics Letters*, 1986, Vol. 22, No.4, pp. 337-341.
109. Lindbeck A. *Swedish Lessons for Post-Socialist Countries*. Stockholm: University of Stockholm Institute for International Economic Studies. 1998. – 640 p.
110. Lui F. T. *An Equilibrium Queuing Model of Bribery* // *Journal of Political Economy*, 1985. – Vol. 93 (August). – pp. 760-781.
111. Lui F. T. *Three Aspects of Corruption* // *Contemporary Economic Policy*.

– 1996, Vol. 14 (July). – pp. 26-29.

112. Marquette H. Civic education for combating corruption: Lessons from Hong Kong and the US for donor-funded programmes in poor countries // Public Administration and Development. – 2007. – №27(3). – PP.239 – 249

113. Mauro P. Corruption and Growth // *Quarterly Journal of Economics*, 1 995. –Vol. 1 10 (August). – pp. 68 1 -712.

114. Mauro P. Corruption and the composition of government expenditure // *Journal of Public Economics*. 1998. – №69 (2). – 263-279.

115. Miller S., Social Institutions and Collective Moral Responsibility: An Individualist Approach // *Midwest Studies in Philosophy*. – 2006. – №30. – pp.176-193.

116. Murphy K. M., Shleifer A., Vishny R. W. The Allocation of Talent: Implication for Growth // *Quarterly Journal of Economics*. – 1991. –Vol. 106 (May). – PP. 503-530.

117. Philp M. Conceptualising Political Corruption / Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, eds., *Political Corruption: Concepts and Contexts*, Piscataway, NJ: Transaction Publishers, 2007. – 18 p.

118. Putnam R. Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy / R. Putnam. – New Jersey : Bowman, 1993. – 355 p.

119. Rauch J. E., Evans P. B. Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries // *Journal of Public Economics*. – 2000. – Volume 75, Issue 1. – P. 49-71.

120. Rawls J. *A Theory of Justice*/ Belknap Press: An Imprint of Harvard University Press; 2nd edition. – 1999. – 560 p.

121. Read B. L., Pekkanen R. *Local Organizations and Urban Governance in East and Southeast Asia: Straddling State and Society*. London and New York: Routledge, 2009. – 193 pp.

122. Rose-Ackerman S. *Corruption and Development*: paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics, Washington, 1997. – April 30 and May 1. – 46 p.

123. Rose-Ackerman S. The Economics of Corruption / S. Rose-Ackerman // *Journal of Political Economy* 4. – 1975. – P. 187–203
124. Sandel M. What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets, London: Allen Lane, 2012. – 256 p.
125. Shaffer R. Community Economics, Economic Structure and Change in Smaller Communities / R. Shaffer. – Boston : Ames, 1999. – 317 p.
126. Shleifer A., Vishny R. Corruption // *Quarterly Journal of Economics*, 1 993. – Vol. 108 (August). – pp. 599-617.
127. Sjaifudian S. Graft and the Small Business // *Far Eastern Economic Review*, 1997. – October 16. – p. 32
128. Skaperdas S. Cooperation, conflict, and power in the absence of property rights," *American Economic Review*, 1992. – №82 (4). – PP.720-739.
129. Skaperdas S., Syropoulos C. Gangs as primitive states / Fiorentini and Peltzman (eds), 1995.– pp. 61-81.
130. Tanzi V. Corruption and the Budget: Problems and Solutions; in *Economics of Corruption*, ed. by Arvind K. Jain. – Boston, Massachusetts: Kluwer Academic Publishers, 1998. – pp. 28 – 111.
131. Tanzi V. Corruption, Arm's-Length Relationships // *The Economics of Organised Crime*. – ed. by Gianluca Fiorentini and Sam Peltzman. – Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press, 1995. – pp. 80 -161
132. Tanzi V. Davoodi H. Corruption, Public Investment and Growth // *IMF Working Paper 97/139* (Washington: International Monetary Fund). – 1997. – 20 p.
133. The Role of the IMF in Governance issues: IMF policy paper / Review of the guidance note. – Preliminary considerations. – Background notes. – August 2017. – 111 p.
134. Thompson D. Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption, Washington, DC: Brookings Institution, 1995. – 267 p.
135. Touchton M., Wampler B. Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions // *Comparative Political Studies*. – 2013. – №47(10). – pp. 1442-1469.

136. Tullock G. Corruption Theory and Practice // Contemporary Economic Policy. – 1996. –Vol. 14 (July). – pp. 6-13.
137. Tullock G. Efficient rent-seeking / Toward a Theory of the Rent-Seeking Society, College Station, TX: Texas A&M University Press, 1980. – pp. 97-111
138. Tullock G. The Social Dilemma: The Economics of War and Revolution, Fairfax, VA: Center for the Study of Public Choice, 1974. – 143 p.
139. Usher D. The dynastic cycle and the stationary state // American Economic Review. – 1989. – №79 (5). – 1031-1040.
140. Van Lin N. Social Capital. A Theory of Social Structure and Action / N. Van Lin. – Cambridge : Cambridge University Press, 2010. – 278 p.
141. Van Rijckeghem C., Weder B. Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption? // IMF Working Paper №1997/073. Washington: International Monetary Fund. – 1997. – 56 p.
142. Verbruggen S, Christiaens J, Milis K. Can resource dependence and coercive isomorphism explain non-profit organizations' compliance with reporting standards? Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 2011. – №40 (1). – pp. 5–32.
143. Verdenicci S., Hough D. People power and anti-corruption; demystifying citizen-centred approaches // Crime, Law and Social Change. – 2015. –volume 64. – P.23–35
144. Wei S-J. How Taxing Is Corruption on International Investors? // Review of Economics and Statistics. – 2000. – v82 (1 Feb). – P. 1-11.
145. Wei S-J. Why Is Corruption So Much More Taxing Than Tax? Arbitrariness Kills // NBER Working Paper No. 6030 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research). – 1997. – 27 p.
146. Williamson O. E. Credible commitments: using hostages to support exchange // American Economic Review, 1983. – №73 (4). – pp.519-540.
147. World Bank Institute annual report 2002 (English). D.C. : World Bank Group. URL. :
- <http://documents.worldbank.org/curated/en/999801468767058776/World-Bank-Institute-annual-report-2002>

148. Myrdal G. Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations. New York: Twentieth Century Fund. – 1968. – 464 p.

149. Shapiro C., Stiglitz J.E. Equilibrium unemployment as a worker discipline device // American Economic Review. – 1984. – №74 (3). – pp. 433-444.

150. Becker G.S., Stigler G.J. Law enforcement, malfeasance, and the compensation of enforcers // Journal of Legal Studies . – 1974. – №2. – p.1-19.

151. Besley T., McLaren J. Taxes and bribery: the role of wage incentives // Economic Journal. – 1993. – №103 (416). – pp. 119- 141.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ*Статті у фахових наукових виданнях:*

1. Мережко С.І. Економічний ефект корупції: теоретичний аспект. Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. 2021. Вип. 2 (73). С. 93 – 101.
2. Мережко С.І. Моделі корупційних дій: аналіз політичного контексту. Державне будівництво. 2021. №1. [Електронне видання]
3. Мережко С.І. Реалізація комплексного підходу у боротьбі з корупцією. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2022. № 9. [Електронне видання]

Статті у фахових наукових виданнях у співавторстві

4. Дзюндзюк В.Б., Мережко С.І., Передумови виникнення корупції // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. 2021. № 1 (59). С. 107-118.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Мережко С.І. Економічні основи корупції в публічному управлінні. Публічне управління XXI століття: портал можливостей : зб. тез. XX Міжнар. наук. конгресу. 2020. С.113-115.
6. Мережко С.І. До питання визначення поняття «корупція». Публічне управління XXI століття: погляд у майбутнє : зб. тез. XXI Міжнар. наук. конгресу. 2021. С. 125-130.

Онлайн сервіс створення та перевірки кваліфікованого та удосконаленого електронного підпису

ПРОТОКОЛ
створення та перевірки кваліфікованого та удосконаленого електронного підпису

Дата та час: 18:51:34 23.11.2023

Назва файлу з підписом: Мережко_дис_21_11_2023.docx.asice
Розмір файлу з підписом: 403.6 КБ

Перевірені файли:
Назва файлу без підпису: Мережко_дис_21_11_2023.docx
Розмір файлу без підпису: 411.8 КБ

Результат перевірки підпису: Підпис створено та перевірено успішно. Цілісність даних підтверджено

Підписувач: МЕРЕЖКО СЕРГІЙ ІВАНОВИЧ
П.І.Б.: МЕРЕЖКО СЕРГІЙ ІВАНОВИЧ
Країна: Україна
РНОКПП: 2754114719
Організація (установа): ФІЗИЧНА ОСОБА
Час підпису (підтверджено кваліфікованою позначкою часу для підпису від Надавача): 18:51:33 23.11.2023
Сертифікат виданий: КНЕДП АЦСК АТ КБ "ПРИВАТБАНК"
Серійний номер: 5E984D526F82F38F0400000022681A011A4F9804
Алгоритм підпису: ДСТУ-4145
Тип підпису: Удосконалений
Тип контейнера: Підпис та дані в архіві (розширений) (ASiC-E)
Формат підпису: З повними даними для перевірки (XAdES-B-LT)
Сертифікат: Кваліфікований