

## 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.