Передумови формування та предиктори реалізації державної антикорупційної політики в Україні

Крушельницька Таїсія, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Корупція в державному управлінні України, яка є соціально-економічним явищем, досліджується як множинність дій посадових осіб державної служби, що виникає в процесі реалізації їхніх повноважень і побудови відносин і зв'язків зі зловживанням політичним чи громадським авторитетом заради особистої вигоди. Проведено аналіз передумов формування та теоретичного обґрунтування передвісників реалізації державної антикорупційної політики. Корупція проявляється через такі інституційні деформації, як інституційні обмеження, правові тягарі, викривлення морально-етичних стандартів посадових осіб, толерантність суспільства до корупції.

Основними передумовами формування антикорупційної політики є: набір зовнішніх і внутрішніх факторів механізмів громадської та управлінської діяльності, обтяжений історичною спадщиною адміністративно-командної системи радянської доби; формування світогляду державного службовця, в якому спільна мета зайняття посади є явищем, подібним до синекур; особливість професійної державно-управлінської діяльності, що визначається органами державної влади окремих осіб, яка є виключним привілеєм та відповідальністю посадових осіб; наявність правових преференцій, які передбачають нерівність громадян у доступі до суспільно корисних вигод, які спотворюють розуміння правової рівності громадян і є основою корупції; наявність ефективного зарубіжного досвіду в реалізації антикорупційної політики, заснованої на співпраці державних установ з приватним сектором та громадськістю, є довгостроковим і складним.

Основними предикторами, які стануть якісними та кількісними орієнтирами для зміни тенденції реалізації антикорупційної політики, є зменшення частки заходів, спрямованих на залучення корупційних важелів, зниження частки тіньової економіки, підвищення індексу корупції в Україні за п'ять років в середньому, принаймні, до 60-65, створення передумов для абсолютної відмови від корупції, повна відсутність толерантності до будь-яких, навіть мінімальних, проявів корупції.

Ключові слова: корупція; державне управління; антикорупційна політика; передумови; прогнозовані предиктори; морально-етичні норми; синекура

Background for the formation and predictors for the implementation of state anti-corruption policy in Ukraine

Krushelnyska Taisiia, Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine

Corruption in the public administration of Ukraine, which is a socio-economic phenomenon, is investigated as a plurality of actions of public service officials, which is arising in the process of realization of their authorities and building relationships and connecting with abuse of political or public authority for the sake of personal gain. An analysis of the preconditions for formation and theoretical substantiation of the predictors of the state anti-corruption policy implementation is conducted. Corruption is manifested through such institutional deformations as institutional constraints, legal burdens, distortions of moral and ethical standards of officials, and tolerance of corruption by society.

The main preconditions for the formation of anticorruption policy are as follows: the set of external and internal factors of the mechanisms of public and managerial activity, which is burdened by the historical legacy of the administrative-command system of the Soviet era; formation of the outlook of a civil servant, in which the common purpose of occupying a post is a phenomenon like sinecure; a feature of professional state-management activity, which is determined by the state-power authorities of individuals, which are the exclusive privilege and responsibility of officials; the existence of legal preferences that imply inequality of citizens in the access to socially useful benefits that distort understanding of the legal equality of citizens and are the basis of corruption; the presence of effective foreign experience in the implementation of

anticorruption policy, based on the cooperation of government institutions with the private sector and the public, is long-term and complex.

The main predictors that will become qualitative and quantitative benchmarks for changing the trend in the implementation of anti-corruption policies are reducing the proportion of actions committed to attract corruption leverage, reducing the share of the shadow economy, raising the index of perceived corruption in Ukraine for five years at least to an average of 60-65, the creation of prerequisites for absolute rejection of corruption, complete lack of tolerance to any, even minimal, manifestations of corruption.

Keywords: corruption; public administration; anticorruption policy; preconditions; forecast predictors; moral and ethical norms; sinecure

Предпосылки формирования и предикторы реализации государственной антикоррупционной политики в Украине

Крушельницька Таїсія, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Коррупция в государственном управлении Украины, которая является социально-экономическим явлением, исследуется как множественность действий должностных лиц государственной службы, возникающий в процессе реализации их полномочий и построения отношений и связей со злоупотреблением политическим или общественным авторитетом ради личной выгоды. Проведен анализ предпосылок формирования и теоретического обоснования предвестников реализации государственной антикоррупционной политики. Коррупция проявляется через такие институциональные деформации, как институциональные ограничения, правовые тяжести, искривление морально-этических стандартов должностных лиц, толерантность общества к коррупции.

Основными предпосылками формирования антикоррупционной политики являются: набор внешних и внутренних факторов механизмов общественной и управленческой деятельности, отягощенный историческим наследием административно-командной системы советской эпохи; формирование мировоззрения государственного служащего, в котором общая цель занятия должности является явлением, подобным синекур; особенность профессиональной государственно-управленческой деятельности, определяется органами государственной власти отдельных лиц, которая является исключительной привилегией и ответственностью должностных лиц; наличие правовых преференций, которые предусматривают неравенство граждан в доступе к общественно полезным выгодам, которые искажают понимание правового равенства граждан и являются основой коррупции; наличие эффективного зарубежного опыта в реализации антикоррупционной политики, основанной на сотрудничестве государственных учреждений с частным сектором и общественностью, является долгосрочным и сложным.

Основными предикторами, которые станут качественными и количественными ориентирами для изменения тенденции реализации антикоррупционной политики, являются уменьшение доли мероприятий, направленных на привлечение коррупционных рычагов, снижение доли теневой экономики, повышение индекса коррупции в Украине за пять лет в среднем, по крайней мере, до 60-65, создание предпосылок для абсолютного отказа от коррупции, полное отсутствие толерантности к любым, даже минимальным, проявлениям коррупции.

Ключевые слова: коррупция; государственное управление; антикоррупционная политика; предпосылки; прогнозируемые предикторы; морально-этические нормы; синекура

Постановка проблеми.

Ефективність публічного управління є передумовою вирішення соціальних і економічних завдань та вирішальним поштовхом для поступального розвитку держави і суспільства. Публічне управління є складним гетерогенним процесом, який вимагає висококваліфікованих

фахівців, добре обізнаних як з теоретичними аспектами врядування, так і практичними тонкощами адміністративно-управлінської діяльності. Однак реалізація завдань публічного управління в Україні суттєво гальмується корупцією. Корупція як суспільно-економічне і політичне явище глибоко укорінилась в різних сферах життя, вразив-

ши всі гілки й рівні влади, і стала загрозою для суспільства та держави.

Повсюдне поширення корупції в нашій країні, її проникнення не лише у всі елементи екстернальних інституцій (органів, законів, нормативів тощо), але й просякання нею інтернальних інституцій (цінностей, настанов, звичаїв тощо) виключає можливість швидкого її подолання. Також, враховуючи динамічність її поширення, високий рівень латентності та властивість до мімікрії, держава в особі інститутів публічної влади для подолання проявів корупції має залучити в арсенал боротьби всі можливі ресурси й інструменти, а мапою орієнтирів цієї боротьби має стати державна антикорупційна політика. Формування національної антикорупційної політики, за існування певних передумов, здійснюється на підставі напрацювання і залучення як прямих засобів дії через відповідні інститути, так і непрямих (інформування, пропагування, виховання тощо), імплементація провідного іноземного досвіду, впровадження механізмів подолання національного негативного спадку адміністративної бюрократичної системи радянської доби (а, можливо, й більш раннього періоду), правові інновації, аналіз економічних наслідків впливу дії корупції й розробка алгоритмів їх подолання тощо. Саме потреба у формуванні державної антикорупційної політики, окреслення механізмів і показників ефективності її реалізації й зумовлюють актуальність цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання формування антикорупційної політики, запобігання її проявам, усунення передумов та опрацювання механізмів боротьби з корупційною діяльністю є об'єктом дослідження для фахівців багатьох наукових галузей. Різні аспекти формування державної політики антикорупційної діяльності досліджували В. Воротін, В. Лукомський, С. Серьогін, В. Скоробогачкий, А. Тінков, С. Телешун та багато інших вчених. Вимірювання масштабів корупції та оцінка ефективності антикорупційних заходів здійснені І. Бураковським, Є. Ангелом, О. Бетлій та ін.

Більшість вітчизняних науковців, визначаючи корупцію в Україні як системне явище, зосереджують науковий пошук на переконанні теоретичної сутності категорії

«корупція», розв'язанні проблем запобігання корупції тощо. Чільне місце у науковому аналізі зарубіжного досвіду посідають роботи О. Дяченка, Л. Верховода, М. Камлика, О. Красноручького, Є. Невмержицького та ін. Правовий аспект тлумачення корупції розкривали, зокрема, М. Мельник, який образно називав її «корозією влади» і досліджував тематику забезпечення антикорупційної діяльності в органах влади [1], і А. Бантишев визначає корупцію як суспільно небезпечне діяння та досліджував питання кваліфікації злочинів, пов'язаних із корупцією [2] та ін. На економічних аспектах корупції зосередив увагу А. Скрипник, А. Вдовиченко [3], які розглядали корупцію як деструктивний інституціональний комплекс, Г. Кохан вивчав теоретико-методологічні підходи щодо дослідження суб'єктних показників в корупції в Україні [4]. Я. Грицак зосереджує науковий пошук природи корупції навколо її історичних джерел, зазначаючи, що «... впродовж кількох останніх століть саме поняття корупції пережило суттєву еволюцію...» [5].

Разом із тим розгляду питань передумов формування антикорупційної політики з урахуванням ступеню ураження органів публічної влади корупційними явищами, узагальненню предикторів ефективності реалізації державної антикорупційної політики на прикладі провідного зарубіжного досвіду, а також національної практики приділено недостатньо уваги.

Мета статті.

Метою статті є визначення передумов формування та теоретичне обґрунтування предикторів реалізації державної антикорупційної політики.

Виклад основного матеріалу.

Корупція – це не просто поодинокі дія, вчинок чи порушення, це множина таких дій посадових осіб публічної служби, що виникає в процесі реалізації їх владних відносин, і яке негативно впливає на різні аспекти політичного і соціально-економічного розвитку суспільства та держави. Сьогодні є науковці, які вважають корупцію «... не стільки правовим, скільки соціальним і моральним» явищем [6, с. 91]. Корупція є соціально-економічним явищем, яке руйнує прозорість і рівність суспільно-економічних

відносин, створюючи передумови деструктуризації, унеможлиблює дію правових рамок в суспільстві, спалює принципи демократії і ринкової економіки, і водночас корупція в Україні залишається тісно «вплетеною» у соціальну тканину. Так, Л. Верховод відмічає амбівалентне ставлення населення до (хабарництва і корупції), тобто, «з одного боку, хабарництво – це вада суспільного розвитку, яку необхідно ліквідувати. З іншого боку – воно спрощує вирішення проблем, вважається характеристикою менталітету українця» [7]. Таке ставлення населення може перешкоджати успішним діям у напрямку суттєвого зменшення проявів даного феномену в нашому суспільстві.

Однак, зазначимо, що це може бути соціально-економічне явище або індивідуальний акт, пов'язаний зі зловживанням політичною чи публічною владою заради особистої вигоди [5], що посилює її руйнівну аморальну сутність і згубний вплив на розвиток держави.

Діяння, які здійснюють або можуть здійснювати потенційні суб'єкти корупції, і які врешті-решт без дієвого втручання з боку держави стають причиною занурення країни у економічну кризу, політичну невизначеність чи навіть війну, такі: безпосереднє заподіяння шкоди авторитету чи іншим охоронюваним законом інтересам держави; використання особою свого становища всупереч інтересам держави; корислива мета або інша зацікавленість особи, що суперечить закону; наявність у особи умислу на вчинення дій (або бездіяльність), які об'єктивно завдають шкоду охоронюваним законом інтересам держави; незаконне одержання особою благ (як матеріальних, так і нематеріальних), послуг, виключних переваг.

Більш повний перелік протиправних діянь, які відносяться до корупційних, наведений у Конвенції ООН проти корупції, це: підкуп національних державних посадових осіб (ст. 15); підкуп іноземних державних посадових осіб і посадових осіб міжурядових організацій (ст. 16); розкрадання, неправомірне привласнення або інше нецільове використання майна державною посадовою особою (ст. 17); зловживання впливом (ст. 18); зловживання службовим становищем

(ст. 19); незаконне збагачення (ст. 20); підкуп у приватному секторі (ст. 21); розкрадання майна в приватному секторі (ст. 22); відмивання доходів, здобутих злочинним шляхом (ст. 23); приховування або безперервного утримання майна (ст. 24); перешкоджання здійсненню правосуддя (ст. 25) [8]. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» містить таке визначення корупції: «використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди» [9]. Тож спільною ознакою цих злочинних, аморальних діянь, зазначених у Конвенції ООН, законі України чи інших законодавчих актах, є протизаконність, протиправність дій, спрямованих на отримання особистої вигоди.

Сьогодні множина протиправних дій, які мають ознаки корупції в Україні, набула настільки широкого розповсюдження, що охопила всі ланки публічного управління, не просто гальмуючи економічний розвиток, а наочно загострюючи економічну, соціальну і політичну кризи. За баченням С. Дж. Пундея, корупція не є інфекцією, яку раптом може «підхопити» здорове суспільство. «Вона є наслідком явищ і тенденцій політики, економіки та розвитку держави. Жодна країна не була ніколи повністю вільною від неї...» [10, с. 85].

Так, у 2018 р. очолюють Індекс сприйняття корупції за аналізом від Transparency International Данія (88 балів), Нова Зеландія (87) та Фінляндія (85), себто ті країни, які змагаються за право бути визнаними як найменш корумповані, одночасно вони є країнами, де рівень проявів демократії, безпеки і добробуту громадян є одними з найбільш високих у світі. Водночас країни, які ще недавно можна було порівнювати з Україною за рівнем економічного розвитку, піднялись на середній рівень значення індексу: Польща (60), Словаччина (50), Румунія (47), Угорщина (46), Білорусь (44), Молдова (33) [11].

Найбільш небезпечні форми і високі рівні поширення корупції, як правило, спостерігаються в країнах, що перебувають у процесі політичного, економічного та соціального становлення або економічної і політичної невизначеності, формування цілісної зако-

нодавчої системи, зорієнтованої на створення управлінського базису розвитку держави і суспільства. У цьому контексті можна пояснити індекс сприйняття корупції в Україні на рівні 32 і 122-е місце серед 180 країн, розділивши його з країнами Малі, Малаві та Ліберерія, а нижче – Сирія (13), Йемен (13), Сомалі (14) [11], тобто країни економічного занепаду і довготривалих воєнних дій. Через високий рівень корупції у цих країнах і щільність поширення, що досягає сингулярного рівня, виникає ефект «чорної діри», при якому зростання, добробут, безпека викривляються й перетворюються на обернені їм явища: занепад, зубожіння, небезпеку. Всі прогресивні процеси уповільнюються з прискоренням, призводять до ущільнення бідності, заможність стає рідкісним явищем (як відсоткова частка людей), натомість, з точки зору концентрації суспільних благ в руках однієї особи (сім'ї, клану), досягає незбагненного рівня. Узагальнюючи залежність економічного розвитку країни і рівень корупції в ній, зміст корупції можна звести до ланцюга «підкуп – псування – занепад», який здебільшого формується моральним здоров'ям суспільства і інститутів публічної влади.

Соціально-економічна сутність корупції проявляється в деформації розподільчих та організаційно-управлінських відносин [12, с. 21]. Тому, досліджуючи передумови формування антикорупційної політики, ми виходимо з наявності певних «інституційних деформацій», які проявляються:

1) По-перше, у інституційному обмеженні, спотворенні мети діяльності, а відтак – і роботи механізмів публічного управління, які приводяться у дію певними органами, тобто інститутами, а вони в свою чергу формуються зусиллями посадових осіб, які виступають суб'єктами корупційних дій і спотворюють у цій роботі мету діяльності. Завдання дослідження передумов формування антикорупційної політики полягають у ідентифікації і уточненні причин, що викликають генерацію корупційних явищ в органах публічної влади, створення відповідних антикорупційних органів та встановлення параметрів, а точніше прогнозних предикторів, які стануть якісно-кількісними орієнтирами зміни тренду в реалізації анти-

корупційної політики, головними серед яких є збільшення справ щодо розслідування корупційної діяльності, доведених до суду, зменшення частки дій, вчинених за залучення корупційних важелів, зменшення частки тіньової економіки, і врешті-решт підвищення індексу сприйняття корупції в Україні за п'ять років до середнього значення (60-65).

2) По-друге, у правовому «обтяженні», яке призводить до надмірної забюрократизованості надання адміністративних процедур і послуг, регуляторного обтяження підприємницької діяльності, монополізація, існування недієвих державних інститутів посередницького, регуляторного, фінансового контрольного спрямування тощо. Все це в руках суб'єктів корупційних дій стає інструментом впливу на об'єкти корупції, якими є суспільно-економічні блага. Завданням дослідження передумов формування антикорупційної політики є виявлення нормативно-правових актів (або окремих положень), положення яких ведуть чи можуть привести до здійснення корупційних вчинків через неоднозначне або подвійне тлумачення (наприклад «або... або...», «від... до» тощо), не містять прецедентного тлумачення, мають суперечності, неузгодженості з іншими нормами тощо. Предикторами ефективності стане створення альтернативних підприємств у галузях, де панують монополії, збільшення частки надання послуг в онлайн-режимі, моніторинг нормативних актів і очищення від положень, що стають інструментами корупції.

3) По-третє, у викривленні морально-етичних норм і терпимості до корупційних вчинків, які починаються від так званої побутової корупції, поширюється на поблажливе або терпиме ставлення до проявів корупції в органах публічної влади. Передумовою формування антикорупційної політики тут є наявність правових і статусних преференцій, що передбачають певні нерівності громадян у доступі до суспільно-корисних благ (пільги, субсидії, виняткові доступи (окрім таємних), привілейовані послуги для певних категорій громадян, закриті заклади тощо), які, власне, і спотворюють розуміння правової рівності й стають основою корупції. Автор вибачається за порівняння, але тут доречний висновок Дж. Орвелла «усі...рівні,

але деякі рівніші від інших» [13], що в демократичній, правовій державі є неприпустимим. Предикторами ефективності реалізації антикорупційної політики стане повна нестерпимість, неприйняття будь-яких проявів корупційних чи нерівностей дій.

Тепер коротко розберемо передумови, якими викликані ці деформації. Стосовно подолання інституційного обмеження, недосконалості зазначимо, що ефективність реалізації державної антикорупційної політики, беззаперечно, залежить від якісної організації і ефективної діяльності інститутів антикорупційної системи. Водночас зневіра українського суспільства і міжнародної спільноти у спроможність традиційного механізму правосуддя в Україні належним чином долати корупцію стала причиною створення спеціалізованих антикорупційних установ. Так, в Україні відбувається створення системи антикорупційних інститутів (Національної агенції запобігання корупції, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Антикорупційного суду). Їх діяльність спрямовується на розслідування та розкриття корупційних правопорушень з боку посадових осіб, у тому числі і вищих, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Так, Національне антикорупційне бюро України є «державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень... Головною функцією Бюро є протидія корупційним правопорушенням, які вчинені високопосадовцями та становлять загрозу національній безпеці України» [14]. Завданням Вищого антикорупційного суду є «здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні» [15]. Ці завдання відповідають вимогам Конвенції ООН проти корупції, яка була ратифікована Україною 2006 році, в якій зазначено: «запобігати корупції та викорінювати її – це обов'язок усіх держав і для забезпе-

чення ефективності своїх зусиль у цій галузі вони повинні співпрацювати одна з одною за підтримки й участі окремих осіб і груп, які не належать до державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад» [8]. Базовим національним документом забезпечення здійснення результативної антикорупційної політики є розроблена і подана до Верховної Ради Антикорупційна стратегія на 2018–2020 роки [16]. Протягом 2014–2018 років боротьба з корупцією в Україні була визначена одним із ключових пріоритетів державної політики, наразі прийнято низку законів щодо її формування і реалізації, які були спрямовані на збільшення прозорості й відкритості діяльності держави як інституту та підвищення ефективності державного управління. Доволі успішні заходи дозволили визнати певний прогрес у подоланні корупції в Україні й міжнародними організаціями [17, с. 7]. Тож, і надалі робота має бути спрямована на усунення проявів корупційних дій в інститутах публічної влади, діяльність яких реалізується через посадових осіб і державних службовців або бюрократії.

Державно-управлінський апарат, бюрократія є засобом реалізації публічної влади, тому саме бюрократія посідає важливе місце в системі публічного управління [18] і, водночас є суб'єктом, що несе ризики корупції. Макс Вебер здійснив детальний аналіз взаємозв'язків між «...панівною системою, державою, капіталістичним економічним розвитком та бюрократією...» [19, с. 94]. Та що найбільш важливо, що М. Вебер приписує бюрократії «...функцію каталізатора модернізації...» на кожному історичному етапі розвитку суспільства [19, с. 94]. А. Градовський ще наприкінці XIX ст. відмічав загальну тенденцію: чим більша чисельність і вплив бюрократії, тим більше привілеїв (де-факто і де-юре) бюрократія привласнює собі, причому, відмічав автор, це стосується не тільки сучасної національної бюрократії, це правило розповсюджується на будь-яку бюрократію з моменту її виникнення як суспільного феномена, сягаючи корінням аж у давньоєгипетське суспільство [20, с. 16].

Отже, державно-управлінська діяльність об'єднує діяльність посадових осіб і органів державної влади в єдину систему, а характерною особливістю державно-управлінської діяльності, відмінній від роботи в інших сферах, є професійна активність посадових осіб та органів державної влади, пов'язана із застосуванням державно-владних повноважень, яка є нормативно регламентованою, визначається сукупністю прийомів, способів діяльності, методів роботи, манери поведінки посадової особи, які щільно пов'язані з кваліфікаційно-освітнім рівнем, психологічними особливостями мислення, ієрархічно-статусним положенням тощо. Проте названу особливість, що визначається державно-владними повноваженнями окремих осіб і, на жаль, не досить чітко визначена нормативно в національному законодавстві, ми б віднесли до виняткового привілею і надзвичайної відповідальності посадових осіб. Такий підхід до усвідомлення змісту державно-управлінської діяльності залишився нам у спадок від командно-адміністративної системи радянської доби, за якого сформувався світогляд державного службовця, згідно з яким отримане робоче місце приносило дохід, але не було прямо пов'язане із виконанням обов'язків відповідно до цього доходу. Тут вважаємо доречним згадати таке явище, як «синекура» (від лат. *sine cura* – без турботи), в переносному сенсі: добре оплачувана і не дуже обтяжлива посада [21, с. 181]. Слово, запозичене в середині XIX століття в західноєвропейських мовах, сьогодні стало використовуватися в трьох значеннях: по-перше, для характеристики посади, що дає дохід і не вимагає значних зусиль для виконання обов'язків та перебування на місці роботи (у випадку з роботою чиновник і це може бути повне або часткове невиконання обов'язків чи їх спотворення), по-друге, сам такий дохід отриманий саме завдяки статусу, по-третє, місце роботи з такою посадою.

Синекура, особливо у поєднанні з декларативною відповідальністю за службові злочини, стає ідеальним прагненням державного службовця (і посадової особи місцевого самоврядування), вона поступово перетворює всю систему публічного управління у бюрократичний апарат, не зацікавлений у

будь-яких кардинальних змінах, а значна частка зусиль його суб'єктів спрямована на пошук доходу від використання службового становища, «вбудовування» у систему збагачення незаконним шляхом. Як наслідок, корупція призводить до низької якості публічних послуг, економічних втрат, еміграції і стає загрозою економічній безпеці країни.

Отже, однією з ключових передумов, яку необхідно враховувати при формуванні антикорупційної політики, є особливості комунікативно-ієрархічних суб'єкт-об'єктних зв'язків та сукупність екстернальних й інтернальних чинників їх формування, яка обтяжується історичним спадком адміністративно-командної системи радянської доби. Радянська система державного управління передала у спадок, по-перше, надмірну забюрократизованість публічного адміністрування, по-друге, ієрархічний страх виявити ініціативу, а тим більше взяти відповідальність за прийняття рішень і, по-третє, спокусу скористатись владною перевагою. Остання може бути зумовлена системною або ситуаційною перевагою однієї особи над іншою і не обов'язково пов'язана з високою посадою. Все це уповільнює поступальний рух системи публічного управління до інституційних змін, призводить до того, що проголошені реформи гальмуються ще на стадії впровадження в очікуванні розпоряджень і вказівок зверху, а поточна робота перетворюється на балансування між суцільним делегуванням повноважень [22] і пошуком неправомірної вигоди, такої собі «статусної ренти», яка, власне, і стає корупцією.

Для подолання цієї передумови формування антикорупційної політики, яка визначається сукупністю інтернальних чинників публічної влади і стосується більшою частиною суб'єктів корупції, важливим є усвідомлення, по-перше, отримання результатів упродовж тривалого періоду реалізації антикорупційних дій, спрямованих як суто на державного службовця, так і на суспільство в цілому, по-друге, предиктором, прогнозним показником буде досягнення повного несприйняття проявів корупції в публічному управлінні і в суспільстві.

Втім, неузгодженості, суперечності, тяжіння до вчинення корупційних вчинків та

інші недоліки державно-управлінської діяльності в частині екстернальних чинників, які їх викликають, можуть бути усунуті доволі швидко, революційним шляхом, через відповідний розвиток інституцій у публічному управлінні, що, власне, в Україні уже відбувається. Але ця робота, хоч і дала певні результати, але не викликала зміни тренду, бо в частині усунення негативного впливу інтернальних чинників, які, на наш погляд, є більш важливими, можливе лише поступово, упродовж декількох поколінь

В країнах, які за рейтингами відсутності корупції посідають чільні місця. Напрацьовано значний і дієвий досвід боротьби з проявами корупції і її запобігання. Аналіз зарубіжного досвіду реалізації антикорупційної політики визначальним є те, що антикорупційні заходи в зарубіжних країнах у переважній більшості подібні між собою і спрямовані вони здебільшого на усунення причин, які викликають (або можуть викликати) прояви корупції.

Так, наприклад, в Австрії, де рівень індексу сприйняття корупції один із найкращих у світі, при формуванні антикорупційної системи пріоритетом є впровадження заходів запобігання проявів корупції серед державних службовців. В Нідерландах боротьба з корупцією ґрунтується на принципах, визначальним серед яких є постійна звітність і гласність, який реалізується через інформування Парламенту міністром внутрішніх справ про виявлені порушення і застосування покарання щодо них, при цьому працює жорстка система покарань. У Бельгії працює Центральне управління по боротьбі з корупцією, яке розслідує тяжкі злочини, пов'язані з корупцією [23, с. 56]. Правовий антикорупційний механізм Франції спрямований на боротьбу з посадовими злочинами державних чиновників, які приймають політико-адміністративні рішення, хоча акцент покарань зосереджено на адміністративних, а не карних заходах [24, с. 3]. Дієвим інструментом реалізації антикорупційної політики й подолання корупції як соціально-економічного явища є досвід Італії, де, окрім інших повноважень (на тлі дії принципів «розподілу повноважень, дійсної незалежності судової влади по відно-

шенню до впливу та втручання законодавчої та виконавчої гілок влади»), суддям надані можливості накладати покарання не лише на тих, хто безпосередньо здійснив правопорушення, а й на тих, хто спонукав до цього [25, с. 19-20].

Л. Прудіус узагальнив механізми забезпечення доброчесної державної служби України з урахуванням європейських стандартів, це механізми «люстрації, запобігання конфлікту інтересів, дотримання етики поведінки, декларування майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру державних службовців», та для подальшого впровадження європейських стандартів доброчесності в Україні запропонував розробити новий Кодекс доброчесної поведінки публічних службовців, здійснити заходи, які передбачені Антикорупційною стратегією [26].

Ці та інші приклади дієвого зарубіжного досвіду свідчать про те, що діяльність урядів європейських країн щодо реалізації антикорупційної політики об'єднує процес імплементації європейських антикорупційних норм і норм світового міжнародного права у національні правові та інституційні системи, хоча національні норми цих країн не є ідентичними. Зміст антикорупційної політики у більшості європейських країн ґрунтується на співпраці владних установ з приватним сектором та громадськістю, а сама боротьба є досить дієвою, бо антикорупційна політика, яка носить довготерміновий характер, створювалася упродовж багатьох років на підставі апробації і запровадження все більш дієвих заходів. Втім, головне надбання європейських країн щодо реалізації довготривалої і комплексної антикорупційної політики – це створення передумов абсолютного несприйняття корупції, повної відсутності терпимості будь-яких, навіть мінімальних, проявів корупції.

Висновки.

Таким чином, можемо зробити наступні висновки:

1. Корупцією є соціально-економічне явище у публічному управлінні, яке є множиною таких дій посадових осіб публічної служби, що виникають в процесі реалізації їх владних повноважень і відносин та пов'язана зі зловживанням політичною чи публіч-

ною владою заради особистої вигоди.

2. Корупція проявляється через такі інституційні деформації, як інституційні обмеження, спотворення мети діяльності органів публічної влади, «збої» роботи механізмів публічного управління; як правове обтяження, яке призводить до надмірної забюрократизованості адміністративних послуг, регуляторного обтяження підприємницької діяльності, монополізації, недієвих державних інститутів тощо; як викривлення морально-етичних норм і терпимість до корупційних вчинків.

3. Ідентифіковано та узагальнено причини, що викликають генерацію корупційних явищ в органах публічної влади, вони є такими: сукупність екстернальних й інтернальних чинників роботи механізмів публічно-управлінської діяльності, яка обтяжується історичним спадком адміністративно-командної системи радянської доби; світогляд державного службовця, згідно з яким отримане робоче місце приносило дохід прямо не пов'язаний із виконанням обов'язків, а таке суспільне явище, як «синекура» залишається поширеною метою обіймання

посади державного службовця; наявність правових і статусних преференцій, що передбачають нерівності громадян у доступі до суспільно-корисних благ, які, власне, і спотворюють розуміння правової рівності й стають основою корупції; наявність дієвого іноземного досвіду реалізації антикорупційної політики, який ґрунтується на співпраці владних установ з приватним сектором та громадськістю.

4. Основними прогностичними предикторами, які стануть якісно-кількісними орієнтирами зміни тренду в реалізації антикорупційної політики є зменшення частки дій, вчинених за залучення корупційних важелів, зменшення частки тіньової економіки, підвищення індексу сприйняття корупції в Україні за п'ять років хоча б до середнього значення (60-65), створення передумов абсолютного несприйняття корупції, повної відсутності терпимості до будь-яких, навіть мінімальних, проявів корупції.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі – дослідження гетерогенності корупції, що набула ознак синтетичного сингулярного явища.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії / М. І. Мельник. – Київ: Юридична думка, 2004. – 400 с.
2. Бантишев О. Ф. Кримінальна відповідальність за злочини проти основ національної безпеки України (проблеми кваліфікації) / О. Ф. Бантишев. – Київ: вид-во Нац. акад. СБ України, 2004. – С. 107.
3. Скрипник А. Детермінанти корупції в Україні / А. Скрипник, А. Вдовиченко // Економіка України. – 2009. – № 4. – С. 29-43.
4. Кохан Г. В. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз / Г. В. Кохан. – Київ: НІСД, 2013. – 232 с.
5. Грицак Я. Корупція: короткі історичні нотатки / Я. Грицак // Критика: Міжнародний огляд книжок та ідей. – 2012. – Режим доступу: <https://krytyka.com/ua/articles/koruptsiya-korotki-istorychni-notatky>.
6. Быстрова А. С. Феномен коррупции: некоторые исследовательские подходы / А. С. Быстрова, М. В. Сильвестрос // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2000. – Т. 111. – №1. – С. 91-112.
7. Верховод Л. Особливості інтерпретації корупції та хабарництва в науковому та суспільному дискурсі сучасної України / Л. Верховод // Науково-теоретичний альманах «Грані». – 2019. – 22 (1). – С. 86-94.
8. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. Ратифікація від 18.10.2006, підстава – 251-V. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
9. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII (у ред. від 31.08.2018). – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
10. Пундей С. Дж. Боротьба з корупцією. Критичний огляд з аналізом міжнародного досвіду / С. Дж. Пундей // Проблеми економічного зростання: питання доброчесності: матеріали українсько-американського семінару. – Львів, 1997. – С. 84-87.
11. Індекс сприйняття корупції – 2018: Transparency International. – Режим доступу: <https://www.transparency.org/cpi2018/results>.
12. П'ясецька-Устич С. В. Інституціоналізація корупційних відносин у соціально-економічній системі: специфіка України / С. В. П'ясецька-Устич, К. Р. Клочанка // Східна Європа: економіка, бізнес та управління. – 2018. – Випуск 4. – С. 21-28.
13. Оруэлл Дж. Ферма тварин: алегорія / Дж. Оруэлл. – Secker and Warburg, 1945. – 112 с.
14. Про Національне антикорупційне бюро України : закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
15. Про Вищий антикорупційний суд : закон України від 07.06.2018 № 2447-VIII. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19>.
16. Про Антикорупційну стратегію на 2018 - 2020 роки : проект Закону, номер реєстрації 8324 від 26.04.2018. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942.

17. Середняк Т. К. Україна проти корупції: економічний фронт. Економічна оцінка антикорупційних заходів у 2014–2018 рр. / Т. К. Середняк. – Дніпро, 2018. – 85 с.
18. Оболенский А. В. Бюрократия и бюрократизм: к теории вопроса / А. В. Оболенский // Государство и право : научн. журн. – 1993. – № 12 – С. 47.
19. Гайндль В. Модернізація та теорії модернізації: приклад габсбурзької бюрократії / В. Гайндль // Україна Модерна. – 1996. – № 1. – С. 89-100.
20. Градовский А. Системы местного управления на западе Европы и в России / А. Градовский // Сборник государственных знаний – СПб: тип. В. Безобразова и К, т. V, ценз., 1878. – Т. 6. – С. 16.
21. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. – Київ: Наукова думка, 1970–1980. – Т. 9. – С. 181.
22. Крушельницька Т. А. Державна служба в умовах становлення громадянського суспільства: трансформація стилю державно-управлінської діяльності / Т. А. Крушельницька // Публічне управління та митне адміністрування. – 2017. – № 1. – С. 99-108.
23. Дяченко О. Зарубіжний досвід щодо державних механізмів детінізації економіки країн Європейського союзу / О. Дяченко // Держава та регіони. – 2017. – № 3. – С. 55-59. (Серія Державне управління).
24. Тінков А. Л. Особливості протидії політичній корупції в країнах ЄС / А. Л. Тінков // Державне управління: теорія та практика. – 2011. – № 2.
25. Беглиця В. П. Досвід європейських країн щодо формування антикорупційної стратегії / В. П. Беглиця // Державне управління : наукові праці. – Київ: 2015. – Том 263. – Випуск 252. – С. 17-23.
26. Прудіус Л. Європейські стандарти доброчесної державної служби / Л. Прудіус // Аспекти публічного управління. – 2016. – Т. 4. – № 8. – С. 65-74.

REFERENCES

1. Melnyk, M.I. (2004). *Koruptsiia – koroziiia vlady (sotsialna sutnist, tendentsii ta naslidky, zakhody protydii [Corruption – corrosion of power (social essence, tendencies and consequences, measures of counteraction)]*. Kyiv: Yurydychna dumka [in Ukrainian].
2. Bantyshev, O.F. (2004). *Kryminalna vidpovidalnist za zlochyny proty osnov natsionalnoi bezpeky Ukrainy (problemy kvalifikatsii) [Criminal liability for crimes against the bases of national security of Ukraine (problems of qualification)]*. Kyiv: vyd-vo Nats. akad. SB Ukrainy [in Ukrainian].
3. Skrypnyk, A., & Vdovychenko, A. (2009). Determinanty koruptsii v Ukraini [Determinants of Corruption in Ukraine]. *Ekonomika Ukrainy*, 4, 29-43 [in Ukrainian].
4. Kokhan, H.V. (2013). *Yavyshche politychnoi koruptsii: teoretyko-metodolohichniy analiz [The phenomenon of political corruption: theoretical and methodological analysis]*. Kyiv: NISD [in Ukrainian].
5. Hrytsak, Ya. (2012). Koruptsiia: korotki istorychni notatky [Corruption: Short Historical Notes]. *Krytyka: Mizhnarodnyi ohliad knyzhok ta idei*. Retrieved from: <https://krytyka.com.ua/articles/koruptsiya-korotki-istorychni-notatky> [in Ukrainian].
6. Bistrova, A.S., & Sylvestros, M.V. (2000). Fenomen koruptsiy: nekotorye yssledovatel'skiye podkhody [The phenomenon of corruption: some research approaches]. *Zhurnal sotsyolohyy y sotsyalnoi antropolohyy*, 111 (1), 91-112 [in Russian].
7. Verkhovod, L. (2019). Pidkhody do traktuvannia fenomenu kontrkultury: sprobha typolohizatsii [Features of the interpretation of corruption and bribery in the scientific and social discourse of modern Ukraine]. *Scientific and theoretical almanac «Grani»*, 22 (1), 86-94. <https://doi.org/10.15421/171911> [in Ukrainian].
8. *Konventsiia Orhanizatsii Obiednanykh Natsii proty koruptsii vid 31.10.2003. Ratyfikatsiia vid 18.10.2006, pidstava – 251-V [United Nations Convention against Corruption of 31.10.2003. Ratification dated October 18, 2006, basis – 251-V]*. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16 [in Ukrainian].
9. *Pro zasady zapobihannia i protydii koruptsii : Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 № 1700-VII (u red. vid 31.08.2018) [On the Principles of Prevention and Counteraction of Corruption: Law of Ukraine dated October 14, 2014 No. 1700-VII (as amended on August 31, 2018)]*. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [in Ukrainian].
10. Pundej, Sar.Dzh. (1997). Borotba z koruptsiieiu. Krytychny ohliad z analizom mizhnarodnoho dosvidu [Fighting Corruption. Critical Review with an Analysis of International Experience]. *Problemy ekonomichnoho zrostantia: pytannia dobrochesnosti – Problems of Economic Growth: Issues of Integrity: proceedings of the of the Ukrainian-American Seminar*. Lviv [in Ukrainian].
11. *Indeks spryiniattia koruptsii – 2018: Transparency International [Corruption Perceptions Index – 2018: Transparency International]*. Retrieved from: <https://www.transparency.org/cpi2018/results> [in Ukrainian].
12. Piasetska-Ustych, S.V., & Klochanka, K.R. (2018). Instytutstionalizatsiia koruptsiinykh vidnosyn u sotsialno-ekonomichnii systemi: spetsyfika Ukrainy [Institutionalization of Corruption Relations in the Socio-Economic System: Specificity of Ukraine]. *Skhidna Yevropa: ekonomika, biznes ta upravlinnia*, 4, 21-28 [in Ukrainian].
13. Orwell, G. (1945). *Ferma tvaryn: alehoriia [Farm of Animals: Allegory]*. Secker and Warburg. Retrieve from: <https://www.ukrlib.com.ua/books-zl/printout.php?id=294&bookid=0> [in Ukrainian].
14. *Pro Natsionalne antykoruptsiine biuro Ukrainy: zakon Ukrainy vid 14.10.2014 № 1698-VII [About the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine: Law of Ukraine dated October 14, 2014 № 1698-VII]*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> [in Ukrainian].
15. *Pro Vyshchyi antykoruptsiinyi sud : zakon Ukrainy vid 07.06.2018 № 2447-VIII [About the Supreme Anti-Corruption Court: Law of Ukraine dated June 7, 2018 № 2447-VIII]*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2447-19> [in Ukrainian].
16. *Pro Antykoruptsiinu stratehiu na 2018–2020 roky: proekt Zakonu, nomer reiestratsii 8324 vid 26.04.2018 [About the Anti-Corruption Strategy for 2018–2020: Draft Law, registration number 8324 dated April 26, 2018]*. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942 [in Ukrainian].
17. Seredniak, T.K. (2018). *Ukraina proty koruptsii: ekonomichniy front. Ekonomichna otsinka antykoruptsiinykh zakhodiv u*

- 2014–2018 rr [Ukraine Against Corruption: Economic Front. Economic evaluation of anti-corruption measures in 2014–2018]. Dnipro [in Ukrainian].
18. Obolonskyi, A.V. (1993). Biurokratyia y biurokratyzm: k teoryi voprosa [Bureaucracy and bureaucracy: on the theory of the issue]. *Hosudarstvo y pravo: nauchn. Zhurn*, 12, 47 [in Russian].
19. Haindl, V. (1996). Modernizatsiia ta teorii modernizatsii: pryklad habsburzkoï biurokratii [Modernization and theories of modernization: an example of the Habsburg bureaucracy]. *Ukraina Moderna*, 1, 89-100 [in Ukrainian].
20. Hradovskyi, A. (1878). Systemy mestnoho upravleniia na zapade Evropy i v Rossii [Local government systems in the west of Europe and in Russia]. *Sbornyk hosudarstvennykh znanyi. (Vol. 6)*. Saint Petersburg: Typ. V. Bezobrazova i K, t. V. Tsens [in Russian].
21. *Slovnnyk ukrainskoi movy: v 11 tt. [Ukrainian language dictionary: in 11 vols.]*. (1970-1980). AN URSR. Instytut movoznavstva; za red. I. K. Bilodida. (Vol. 9). Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].
22. Krushelnytska, T.A. (2017). Derzhavna sluzhba v umovakh stanovlennia hromadianskoho suspilstva: transformatsiia styliu derzhavno-upravlinskoi diialnosti [State service in the conditions of civil society formation: transformation of the style of state-management activity]. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia*, 1, 99-108. Dnipro: Universytet mytnoi spravy ta finansiv [in Ukrainian].
23. Diachenko, O. (2017). Zarubizhnyi dosvid shchodo derzhavnykh mekhanizmiv detinizatsii ekonomiky krain Yevropeiskoho soiuzu [Foreign experience on state mechanisms of shadow economy of the countries of the European Union]. *Derzhava ta rehiony*, 3, 55-59. (Serii Derzhavne upravlinnia) [in Ukrainian].
24. Tinkov, A.L. (2011). Osoblyvosti protydii politychnii koruptsii v krainakh YeS [The peculiarities of counteracting political corruption in EU countries]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, 2 [in Ukrainian].
25. Behlytsia, V.P. (2015). Dosvid yevropeyskykh krain shchodo formuvannia antykoruptsiinoi stratehii [The Experience of European Countries in Formulating an Anti-Corruption Strategy]. *Derzhavne upravlinnia: naukovi pratsi*, 263 (252), 17-23. Kyiv [in Ukrainian].
26. Prudyus, L. (2016). Yevropeiski standarty dobrochesnoi derzhavnoi sluzhby [European Standards for Integrity Civil Service]. *Public Administration Aspects*, 4 (8), 65-74 [in Ukrainian].

Крушельницька Таїсія Анатоліївна

Доктор держ. упр., доц.

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України
49000, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Krushelnytska Taisiia

Dr., Assoc. prof.

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine
29, Gogola Str., Dnipro, 49000, Ukraine

Email: kru.taisiya@gmail.com

Цитування: Крушельницька Т. А. Передумови формування та предиктори реалізації державної антикорупційної політики в Україні / Т. А. Крушельницька // *Аспекти публічного управління*. – 2019. – Т. 7 – № 3. – С. 27-37.

Citation: Krushelnytska, T.A. (2019). Peredumovy formuvannia ta predyktory realizatsii derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky v Ukraini [Background for the formation and predictors for the implementation of state anti-corruption policy in Ukraine]. *Public administration aspects*, 7 (3), 27-37.

Стаття надійшла / Article arrived: 06.02.2019

Схвалено до друку / Accepted: 08.03.2019