

*Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).
Спеціальність – 281.
Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 9.*

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.9.7>

УДК 35.073.1

О. А. Котуков,

*к. соц. н., доцент, доцент кафедри публічної політики,
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна*

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8697-7039>

В. П. Солових,

*д. держ. упр., професор, професор кафедри міжнародних відносин,
міжнародної інформації та безпеки,*

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9324-831X>

ЦІЛЬОВИЙ ПІДХІД ДО ФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ РЕФОРМИ НА ПРИКЛАДІ КРАЇН, ЩО РОЗВИВАЮТЬСЯ

O. Kotukov,

*PhD in Sociology, Associate Professor, Associate Professor of the Department of
Public Policy, V. N. Karazin Kharkiv National University*

V.P. Solovykh,

*Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the Department
of International Relations, International Information and Security,*

V. N. Karazin Kharkiv National University

A TARGETED APPROACH TO THE FORMATION OF ANTI- CORRUPTION REFORM BASED ON THE EXAMPLE OF DEVELOPING COUNTRIES

У статті розкриваються проблеми, пов'язані з корупцією, які загрожують економічному та політичному розвитку кожної країни, та для вирішення яких, розглядається цільовий підхід до формування антикорупційної реформи в країнах, що розвиваються. Доводиться, що модель антикорупційної реформи розвинутої держави нелегко експортувати в будь-який конкретний контекст реформ країни, що розвиваються. Отже, необхідна обережність при виборі такого підходу, який, здається, є більш адекватним для країн із відносно високим рівнем управління. У статті підкреслюється, що формування антикорупційної реформи базується на цільовому підході, який включає наступні аспекти: координацію, комунікацію, ресурси, моніторинг та оцінку та враховує багатоаспектні компоненти не тільки політичних, правоохоронних, економічних, а і соціально-управлінських напрямів. Під час висвітлення питань щодо складових цільового підходу визначаються переваги та недоліки, або труднощі цих складових аспектів.

The article reveals the problems related to corruption, which threaten the economic and political development of each country, and to solve them, a targeted approach to the formation of anti-corruption reform in developing countries is considered. Determining the most important conditions for accelerating and supporting the economic development of these countries is of primary importance. These relationships are the strongest between governance quality and per capita income, effectively showing that the most developed and wealthy countries have more efficient governance systems and the lowest levels of corruption. Therefore, taking into account the large number of economic studies that show a certain connection between indicators of management and the rule of law with the economic results of countries, the authors consider a complex targeted approach to the formation of anti-corruption reforms to fight corruption. For corruption and other governance indicators to be accepted as policy objectives, it is appropriate to establish a link between these governance indicators and economic growth rates. As the studies have shown, managing the implementation of anti-corruption reform requires a clear

understanding of where, when and how resistance to plans can arise and how it can be overcome. The lack of monitoring mechanisms further complicates the implementation of anti-corruption reforms, since no one can be held accountable and no corrective measures can be taken based on unofficial information. It is proven that the model of anti-corruption reform of a developed state is not easy to export to any specific context of reforms in a developing country. Therefore, caution is needed in choosing such an approach, which seems to be more adequate for countries with a relatively high level of governance. The article emphasizes that the formation of anti-corruption reform is based on a targeted approach, which includes the following aspects: coordination, communication, resources, monitoring and evaluation and takes into account multifaceted components of not only political, law enforcement, economic, but also social-management directions. During the coverage of questions about the components of the target approach, the advantages and disadvantages, or difficulties of these component aspects, are determined.

Ключові слова: *корупція, антикорупційна реформа, цільовий підхід, державне управління, комплексність, політичні реформи*

Keywords: *corruption, anti-corruption reform, targeted approach, public administration, comprehensiveness, political reforms*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Як відомо, корупція виникає тоді, коли державні службовці порушують закон, переслідуючи свої приватні інтереси. Найбільш одіозні форми корупції включають хабарництво, вимагання, розподіл державних ресурсів привілейованим клієнтам для політичної вигоди тощо. Очевидно, що корупція є тією ціною для країн, що розвиваються, за якою здійснюється оплата різними способами за підрив планів розвитку, відволікання ресурсів, які могли би бути продуктивно інвестовані, а також за порушення прозорості та нормальної роботи ринків і, тим самим, за створення невизначеності для інвесторів. Одночасно у країнах, що розвиваються,

політичний перехід до багатопартійної демократії розпочався, але ще не завершився через структурні недоліки у сфері політичного управління. Не дивно, що лідери йдуть на все, щоб уникнути змін, а стара політична та економічна еліта продовжує затьмарювати реформаторські зусилля. Тому національні рамки антикорупційної реформи стикаються з проблемами не лише зі сферою боротьби з корупцією та правоохоронної діяльності, але й належного їх зв'язку з іншими напрямками політики та реформами в системі управління для створення основи сталого розвитку. Саме з цієї теоретичної точки зору аналіз належного врядування пропонує набір паралельних політичних пріоритетів, яких необхідно одночасно дотримуватися, щоб вирватися з пастки бідності в країнах, що розвиваються. Новою особливістю цієї стратегії є те, що вона виходить за межі традиційного фокусу економічних і правоохоронних напрямів та включає широкий спектр політичних та інституційних реформ. Отже, вивчення та ознайомлення з напрямками розроблення антикорупційної реформи на прикладі країн, що розвиваються, має велике значення у боротьбі з корупцією в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню підходів до формування державної антикорупційної реформи присвячено увагу в численних дослідженнях вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема В. О. Веклича [1], П. Ю. Курмаєва [2], А. М. Новака [3], Е. Лехера [4], Т. Ліндсі [5], Х. Марквета [6], Д. Кауфмана [7] та багато інших. Проте, незважаючи на отримані вагомі результати, потребують подальших наукових досліджень особливості формування антикорупційних заходів у країнах, що розвиваються. Знання різноманітних характеристик, підходів, специфічних рис до формування антикорупційної реформи з точки зору державного управління, політичних та інституційних реформ різних країн сприятиме ефективності впровадження антикорупційних заходів в Україні.

Формування цілей статті (постановка завдання). Ціллю статті є теоретико-методологічне обґрунтування механізмів протидії корупції та формування національних антикорупційних реформ крізь призму науки

державного управління з урахуванням специфіки антикорупційної політики різних країн, у тому числі країн, що розвиваються в умовах глобалізації соціально-економічних процесів та інституційних змін.

Виклад основного матеріалу дослідження. За останні 15 років у всіх країнах, включаючи ті, що розвиваються – Грузія, Індонезія, Нікарагуа, Пакистан, Танзанія, Замбія та інших, існують значні відмінності в політичній та економічній системах. Останнім часом міжнародні організації приділяють набагато більше уваги боротьбі з корупцією на основі комплексного аналізу ролі державного управління та політичних ініціатив в покращенні перспектив розвитку таких країн. Проблема полягає в тому, що в різних країнах ніколи не існувало єдиного переліку установ, які б працювали над однією тією ж проблемою (боротьба з корупцією). Наприклад, партнерство між урядом і бізнесом, яке досягло (частини або всіх) із цих цілей у Республіці Корея в шістдесятих роках, сильно відрізнялося від стратегії, якої дотримувалася Малайзія в 1970-х роках, і, знову ж таки, сильно відрізнялося від стратегії в експортно-орієнтованих галузях промисловості Китаю та сектору програмного забезпечення в Індії. Ці відмінності в міжнародних угодах можна простежити до відмінностей у початкових інституційних, політичних та економічних умовах, оскільки нові інституції не просто повинні відповідати критичним економічним вимогам - вони також мають бути реалізованими з огляду на політичне врегулювання та вже існуючі інституційні можливості держави [8].

Отже, для країн, що розвиваються, було б дуже ризиковано дотримуватися однакових стратегій формування антикорупційних реформ. У певному сенсі цей висновок є правильним, оскільки без відповідного потенціалу управління спроба держав прискорити та підтримувати розвиток призведе лише до помилок із додатковими витратами. Проте, цей висновок є в тій же мірі досить суперечливим, оскільки він неявно стверджує, що існує інший, кардинально новий шлях для країн із економікою, що розвивається.

На практиці реалізація системи антикорупційних заходів створює величезні труднощі не лише тому, що вона кидає виклик зацікавленим

інтересам, а й тому, що досить часто амбітні, але погано сплановані цілі не супроводжуються адекватними інституційними механізмами для їх реалізації, отримують занадто мало фінансових і людських ресурсів і не включають інструменти для боротьби з ризиками та опором змінам.

Вважаємо, що формування антикорупційної реформи повинен базуватись на цільовому підході, який включає наступні аспекти: координацію, комунікацію, ресурси, моніторинг та оцінку.

Координація (ролі та обов'язки). Ролі та обов'язки певною мірою визначені в усіх досліджуваних антикорупційних реформах і стратегіях, хоча це відбувається більше на папері, ніж на практиці. У країнах, що розвиваються, координація, як правило, слабка, нерегулярна або відсутня, а установи, яким доручено виконувати цю функцію, часто не застосовують проактивного підходу.

Загальна відповідальність за координацію, зазвичай, покладається на офіс президента або державного міністра з метою забезпечення необхідних політичних важелів. Але цей позитивний підхід легко зробити неефективним, обравши невірний напрям формування персоналу офісу з невеликою потужністю або видимістю професіоналізму, як це сталося в Танзанії та Індонезії. Там, де існують антикорупційні агенції, вони, як правило, є «побратимами» з офісом президента. Тому, стає проблема подолання їхнього відносно підпорядкованого рангу та недостатніх повноважень для роботи з потужними профільними міністерствами та іншими державними установами.

Крім того, у більшості випадків провідні антикорупційні агенції не приділяють достатньо часу та зусиль поясненню міністерствам їхніх конкретних ролей та обов'язків у реалізації антикорупційної реформи. Найчастіше це відбувається через відсутність реальної підтримки або участі керівників міністерств або відомств в антикорупційній реформі, оскільки вони не займаються розробленням необхідних інструкцій щодо того, як їхній персонал має впроваджувати антикорупційні заходи. Крім того, відсутня система стимулювання та мотивації для цього або санкцій за невиконання.

Управління впровадженням антикорупційної реформи вимагає чіткого розуміння того, де, коли і як може виникнути опір планам і як його можливо подолати. Проте, немає усвідомлення потреби в таких цілях серед провідних антикорупційних агенцій та інших державних установ, що відображає брак політичної волі.

Комунікація. Логічним є те, що наскрізні реформи особливо залежать від хорошої комунікації між усіма установами-виконавцями та громадськістю через відповідні документи, матеріали, нормативні акти та іншу інформацію, тим не менш, спілкування на тему боротьби з корупцією у практично всіх досліджуваних країнах є дуже слабким. Ці документи важкодоступні для зацікавлених осіб (державних службовців і громадян) [9], і більшість державних установ і політиків, навіть, не знають про їх існування. Крім того, той факт, що цілі та прогрес антикорупційних реформ не повідомляються завчасно громадськості, це не дозволяє створити стійку політичну дискусію та заважає просування самої антикорупційної реформи.

Ресурси. Оцінка витрат і розподіл фінансових, людських та інституційних ресурсів для превентивних антикорупційних заходів є великою проблемою і до теперішнього часу були нестабільним заходом. Так, у багатьох державах, таких як, Нікарагуа, Пакистан, Танзанія та Замбія, значні ресурси були інвестовані для допомоги в розробці антикорупційних реформ через інтенсивні фінансові вливання з боку міжнародних агенцій. Проте фінансова та технічна підтримка на етапі впровадження з боку уряду, партнерів з розвитку та інших, як правило, зосереджується на антикорупційних агенціях або координаційних підрозділах, тоді як міністерства та інші державні установи, в основному, залишаються на самофінансуванні [10].

Тим не менш, багато урядів збільшили державні ресурси, виділені на антикорупційні установи. Проте, як показали проведені дослідження, ресурси, в основному, використовуються для збільшення персоналу, тоді як операційні бюджети на додаткові види діяльності не виділяються. Враховуючи, що багато антикорупційних ініціатив охоплюють сфери державної служби, фінансового

сектору та реформи правосуддя, ми визнаємо, що оцінка наявності ресурсів досить складна справа. Тому фінансових, технічних і людських ресурсів бракує у всіх досліджуваних країнах. Більшість державних установ переобтяжені реформами, а на державній службі небагато керівників мають управлінські навички, щоб провести свій персонал через глибокі процеси змін, чітко визначивши їх обов'язки та притягуючи персонал до відповідальності.

Моніторинг та оцінка. У досліджуваних країнах моніторинг та оцінка впровадження антикорупційних реформ, з точки зору прогресу та впливу, обмежується встановленням реперних точок, які необхідно враховувати на етапі розроблення. Відсутність механізмів моніторингу ще більше ускладнює реалізацію, оскільки на основі неофіційної інформації ніхто не може бути притягнутий до відповідальності та не можуть бути вжиті коригувальні заходи. Причини цих недоліків численні: з боку урядів мало політичної зацікавленості в притягненні до відповідальності за здебільшого невиконання обіцянок; плани моніторингу часто є непродуманими та базуються в основному на самооцінці інституцій до змін; відсутність простих, але значущих індикаторів, якими могли б керувати державні установи зі слабкими можливостями збору, обробки та аналізу даних тощо.

Крім того, підходи до моніторингу та оцінки мають недоліки в тому, що вони ігнорують будь-який внесок від недержавних суб'єктів, щоб забезпечити незалежну перспективу прогресу. Дивлячись на потенційний вплив незалежного моніторингу громадянського суспільства [6], цей відсутній елемент стає ще більш серйозним. Крім того, зв'язки з моніторингом інших державних політик, які, як очікується, матимуть опосередкований вплив на зменшення корупції, не встановлені, а також не оцінено, чи мають вони заявлений вплив чи ні.

Нещодавно деякі країни почали використовувати галузеві антикорупційні підходи, інколи замінюючи, або доповнюючи більш широковідомі антикорупційні реформи. Галузеві підходи зосереджуються або на державних установах, які вважаються дуже вразливими до корупції (таких як податкові та

митні департаменти), або на секторах, які мають вирішальне значення для досягнення результатів реформування.

Однак результати реформування в цих установах були, в кращому випадку, неоднозначними в основному через те, що модель антикорупційної реформи розвинутої держави нелегко експортувати в будь-який конкретний контент реформ країн, що розвиваються. Отже, необхідна обережність під час вибору такого підходу, який, на нашу думку, є більш адекватним для країн із відносно високим рівнем управління.

Крім того, не дивлячись на те, що немає жодних підстав заперечувати, що якби можна було досягти поступового зменшення рівня корупції та інших змінних системи державного управління, загальні економічні показники, навіть з точки зору темпів зростання, певною мірою покращилися б. Докази на підтримку цієї тези потребують обережності у розробці пріоритетів антикорупційних реформ.

Досить серйозною проблемою традиційної антикорупційної реформи вважається також те, що вона припускає заподіяння шкоди від будь-якого дискреційного втручання з боку державних інституцій, оскільки такі повноваження не тільки начебто непотрібні для прискорення розвитку, вони, крім того, створюють можливості для вимагання з боку державних службовців. Вважаємо таке припущення помилковим, оскільки прискорення економічного розвитку потребує імплементацію низки критичних втручань, наприклад, щоб допомогти вітчизняним виробникам надолужити відставання, навчившись використовувати нові технології [7] або держава формує досить суттєвий попит на різні продукти і послуги, а також сама надає велику кількість послуг з використанням цифрових технологій тощо. Свідчень таких втручань з усіх, наприклад, успішних азіатських країн, що розвиваються, надзвичайно багато. Вони є доповненням до взаємозв'язків, які держави повинні здійснювати на гнучкій основі для підтримки добробуту своїх громадян та економічного розвитку країн в цілому.

Вважаємо, що основна проблема в емпіричних дослідженнях під час впровадження антикорупційних реформ полягає в тому, що вони мають бути коректними також безпосередньо у порівнянні країн, реформ, систем, на перший погляд подібних, за показниками управління, оскільки досить складно ідентифікувати дві країни, які відрізняються лише в цьому ракурсі. Це пояснюється тим, що всі країни знаходяться на різних рівнях розвитку, і щоб зрозуміти показники їхнього зростання, доцільно, принаймні, розподілити країни на групу з високим рівнем доходу та, наприклад, групу, до якої ми можемо віднести країни з перехідною економікою. Тому більш цікаві висновки з'являються тоді, коли ми класифікуємо країни на розвинені та нерозвинені, а потім розділяємо останню групу на групу країн, що наближаються до рівня життя передових країн, і групу країн, що значно відстають за темпами зростання.

Отже, розуміння цих структурних факторів у протидії з корупцією може сприяти більш повній та обґрунтованій позиції щодо проведення антикорупційної реформи в країнах, що розвиваються, а також розробити антикорупційну політику, спрямовану на ліквідацію різних видів корупції.

Це ще раз підкреслює той факт, що розроблення антикорупційної реформи доцільно здійснювати комплексно, враховуючи багатоаспектні компоненти не тільки політичних, правоохоронних, економічних, а і соціально-управлінських напрямів.

Висновки. Незважаючи на міжнародне визнання того, що корупція є глибоко політичною проблемою, антикорупційна підтримка держав продовжує зосереджуватися на технократичних рішеннях, які недостатньо підтримуються національними політичними домовленостями. Це значною мірою пов'язано з дилемою, що держави, які розвиваються, стикаються зі значними труднощами у визначенні шляхів підтримки або сприянні національним політичним процесам і угодам щодо встановлення конкретних цілей проведення антикорупційних реформ. Крім того, велика увага приділяється нормативним підходам до інституційних та поведінкових змін, тоді як потенційні вигоди від перебудови

систем державного управління, стимулювання та відповідальності як на національному, так і на міжнародному рівнях нехтуються.

Деякі країни не мають чіткої антикорупційної політики чи програм. За певних обставин, зокрема, коли корупція на всіх рівнях поширена, а спроможність держави слабка, антикорупційна реформа буде гальмувати. Це залежить від політичного контексту кожної країни, її історії, інституційного середовища та відносної сили та влади різних політичних «гравців», а також від контекстуальних, економічних, управлінських факторів і суто випадкових обставин. Тому розробка цільової антикорупційної реформи має базуватися на комплексному розумінні місцевого контексту та політичної динаміки.

Вважаємо що, результативним способом боротьби з різними проявами корупції може бути неявний або вбудований до антикорупційної реформи підхід шляхом реформування системи управління державним сектором, який охоплює сфери управління державними фінансами, державним документооборотом (у тому числі й електронним), судовою реформою, децентралізацією, адміністративного контролю тощо.

Література

1. Веклич В.О. Іноземний і міжнародний досвід антикорупційної діяльності в контексті публічної політики щодо боротьби з корупцією й запобігання їй в Україні. Альманах міжнародного права. 2017. № 17. С. 3-10.

2. Курмаєв П.Ю. Теоретичні аспекти формування антикорупційної політики. Вісник Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. Економічні науки. 2014. Вип. 9. С. 53-57. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vkpnue_n_2014_9_15. (дата звернення: 10.08.2023).

3. Новак А.М. Формування та реалізація національної антикорупційної політики в умовах глобалізації: сучасні виклики. Державне управління та місцеве самоврядування. 2018. № 2. С.35-41. URL: <https://www.transparency.org/ru/news/cpi-2020-global-highlights>. (дата звернення: 10.08.2023).

4. Lahera, E. (2002), “Introducción a las políticas públicas”. Fondo de Cultura Económica Chile.
5. Lindsey, T. (2004), “Legal infrastructure and governance reform in post-crisis Asia: the case of Indonesia”. *Asian Pacific Economic Literature*, Vol. 18, No. 1, pp. 12-40.
6. Marquette, H. (2004), “Donors seek the right approach to corruption”, *Local Governance Brief*, OSI, Hungary.
7. Kaufmann D, Kraay A. and Zoido-Lobaton P. (1999), *Governance Matters*. World Bank Policy Research Working Paper 2196. Washington, DC, World Bank.
8. Hall R. and Jones C. (1999), *Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?* *Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, MA, MIT Press, Vol. 114 (1), pp. 83–116.
9. Doig, A., Watt, D. and Williams, R. (2005), “Measuring success in five African anti-corruption commissions – the cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda and Zambia”, U4 Anti-Corruption Research Centre, Norway.
10. Asamoah, Y. B. (2003), “National strategies for combating corruption – the Ghana experience”, African Development Bank

References

1. Veklych, V.O. (2017), “Foreign and international experience of anti-corruption activities in the context of public policy on fighting corruption and preventing it in Ukraine”, *Almanac of international law*, vol. 17, pp. 3-10.
2. Kurmaev, P.Yu. (2014), “Theoretical aspects of formation of anti-corruption policy”, *Bulletin of the Kamianets-Podilskyi National University named after Ivan Ohienko. Economic sciences*, vol. 9, pp. 53-57. available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vkpnuen_2014_9_15(Accessed 10 August 2023).
3. Novak, A.M. (2018), “Formation and implementation of national anti-corruption policy in the conditions of globalization: modern challenges”, *State administration and local self-government*, vol. 2, pp. 35-41. available at:

<https://www.transparency.org/ru/news/cpi-2020-global-highlights>. (Accessed 10 August 2023).

4. Lahera, E. (2002), “Introducción a las políticas públicas”, Fondo de Cultura Económica Chile.

5. Lindsey, T. (2004), “Legal infrastructure and governance reform in post-crisis Asia: the case of Indonesia”, *Asian Pacific Economic Literature*, Vol. 18, No. 1, pp. 12-40.

6. Marquette, H. (2004), “Donors seek the right approach to corruption”, *Local Governance Brief*, OSI, Hungary.

7. Kaufmann D, Kraay A and Zoido-Lobaton P (1999), *Governance Matters*. World Bank Policy Research Working Paper 2196. Washington, DC, World Bank.

8. Hall R. and Jones C. (1999), “Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?”, *Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, MA, MIT Press, Vol. 114 (1), pp. 83–116.

9. Doig, A., Watt, D. and Williams, R. (2005), “Measuring success in five African anti-corruption commissions – the cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda and Zambia”, U4 Anti-Corruption Research Centre, Norway.

10. Asamoah, Y. B. (2003), “National strategies for combating corruption – the Ghana experience”, African Development Bank.

Стаття надійшла до редакції 29.08.2023 р.