

УДК 351.9

Бублій Максим Петрович,

к.держ.упр., доц.,

доцент кафедри економіки праці та управління персоналом ХарPI НАДУ, м. Харків

ТЕНДЕНЦІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИХ МЕХАНІЗМІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті розглянуто основні тенденції реалізації політико-управлінських механізмів протидії корупції в органах державної влади. Визначено, що до основних компонентів політико-управлінських механізмів протидії корупції слід віднести: створення інформаційної прозорості в системі декларування доходів і витрат усіх державних службовців, умов щонайменшого спілкування державних службовців та громадян, а також використання «електронного уряду».

Ключові слова: корупція, протидія корупції, органи державної влади, державні службовці, інформаційна прозорість, політико-управлінські механізми.

Постановка проблеми. Для подолання корупційних взаємин у суспільстві держава має виробити послідовну антикорупційну політику, яка полягає в розробці й здійсненні різнобічних і послідовних заходів держави і суспільства щодо усунення (мінімізації) причин і умов, що породжують і живлять корупцію в різних сферах життя. Враховуючи, що корупція без постійної протидії їй має властивість розширюватися і мімікрувати, необхідно, щоб з часом була виділена антикорупційна функція як одне з базових завдань держави. Потрібно створити механізми, що дозволяють зменшити масштаби корупції в короткостроковому плані, так і про виробленні та проведенні антикорупційної політики як постійно діючої органічної функції держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми протидії корупції в органах державної влади висвітлюються у працях багатьох відомих українських і зарубіжних учених, зокрема таких, як І. Басанцов [1], О. Зубарева [1], О. Боднарчук [2], С. Журавський [3], М. Михальченко [3], О. Михальченко [3], І. Ревак [5], Г. Кохан [5], Р. Мертон [6] та ін. Незважаючи на численні дослідження очевидно, що сучасній вітчизняній науці ще належить опрацювати адекватні механізми боротьби з корупцією.

Метою статті є з'ясування основних тенденцій з реалізації політико-управлінських механізмів протидії корупції в органах державної влади та надання пропозицій з удосконалення даного процесу.

Виклад основного матеріалу. У низці міжнародно-правових актів Організації Об'єднаних Націй, Всесвітнього банку, Міжнародного валютного фонду, Євросоюзу та інших міжнародних організацій зазначається, що корупція являє собою явище, яке в даний час виходить за межі національних кордонів і зачіпає всі суспільства та економічні системи. Більш того, в ході процесу глобалізації світової економіки відбувається інтернаціоналізація корупції, з'являється транснаціональна корупція, тому міжнародне співробітництво має велике значення для протидії корупції в органах державної влади.

Юридична практика та засоби масової інформації постійно фіксують факти, які свідчать про актуальність даної проблеми і вказують на те, що корупція, поряд з відмиванням нелегальних доходів і організованою злочинністю, все більше набуває міжнародного характеру. За словами Д. Кохана, 1 трильйон доларів на рік – це приблизна цифра, яка дає лише загальне уявлення про те, скільки хабарів виплачується в усьому світі, як у багатих, так і бідних країнах [5, с. 35].

На думку І. Басанцова, корупцію доцільно розглядати з різних предметних позицій. Наприклад, з точки зору політичних (адміністративних) теорій у країнах з перехідною економікою виділяють дві її форми: адміністративну корупцію і, так зване «захоплення» держави [1, с. 31]. «Захопленням» держави вважається діяння окремих осіб, груп або фірм з метою впливу на формування законів, правил, наказів державної політики для забезпечення собі певних переваг, протиправного надання особистих благ державним чиновникам.

Усі форми державного захоплення спрямовані на отримання доходу від держави для вузького кола осіб, фірм або галузей за допомогою спотворення основних правових та регулюючих структур з потенційно величезними втратами для суспільства в цілому. Існують відмінності між видами інститутів,

що піддаються захопленню держави і видами «діючих осіб», що займаються подібним захопленням. Слід наголосити, що подібні форми захоплення держави процвітають там, де має місце висока концентрація економічної влади, немає належного суперництва між різними суспільними силами і інтересами і не отримали достатнього розвитку формальні канали політичного впливу і лобіювання на захист інтересів окремих груп.

За твердженням С. Роуз-Аккерман, корупція може бути поділена на політичну корупцію, пов'язану з прийняттям законів, і адміністративну, обумовлену їх застосуванням [11]. Механізм корупції будується на тому, що законодавці (агенти виборців), а бюрократи, чиновники (агенти керівників організацій). Принципал визначає набір переваг, націлених на досягнення певного результату. Так як контроль не може бути тотальним, агенти мають можливість діяти безконтрольно у відомих межах і, за наявності певної мотивації, в першу чергу задовольняти власні інтереси. Останнє можливо у разі корупції агента, який одержує хабар. Описаний механізм діє за умов політичної та адміністративної корупції.

Розглядаючи державну (політичну) корупцію, пов'язану зі структурою різних держав, С. Роуз-Аккерман наводить ще більш складну класифікацію корумпованих товариств і виділяє дві ознаки: за типами одержувачів хабарів і «ринку» хабарів. За першою ознакою дослідниця виокремлює два типи суспільств клептократії, в яких корупція організована у верхівці уряду і держави і є сферою діяльності великого числа бюрократів. За другою ознакою – суспільства, де існує невелика кількість основних приватних корупційних дійових осіб [11].

На думку К. Фрідеріка, існує досить велика кількість різних класифікацій корупційних практик: по-перше, хабарі чиновників у сфері торгівлі (за продаж нелегально виробленої продукції, заниження якості товарів тощо); по-друге, стосунки в державних системах, в тому числі заступництво на основі земляцьких, родинних, партійних принципів (дружба і кумівство); по-третє – так звана кризова корупція, обумовлена тим, що підприємці змушені працювати

в умовах надзвичайного ризику, коли рішення органів влади можуть призвести до істотним для бізнесу змінам і тому ці рішення стають предметом торгівлі [8, с. 25].

На рівні окремих актів Е. Бенфілд поділив корупцію на три види. До першого він відніс ситуації, коли плата стягується за виконання того, що офіційні правила вимагають виконувати без оплати (наприклад, плата за формально безкоштовну візу може бути розглянута як «тариф»). Другий тип корупційних актів, коли плата призначається за невиконання того, що правила вимагають виконувати (хабар за приховування аудитором інформації – це теж «тариф»). Третій тип корупції, коли плата береться за дії, що прямо порушують закони (наприклад, податковий інспектор за хабар може прийняти невірний звіт про доходи його платника податків) [7, с. 21].

Усе різноманіття форм проявів корупційних практик можна класифікувати на основі критерію типовість чи нетиповість. Як правило, перший варіант корупційних практик співвідноситься зі стабільним станом соціальних систем і передбачає «класичні» прояви корупційної поведінки. Другий варіант корупційних практик висловлює дисфункціональну природу корупції в найбільш завершеному вигляді, що відповідає максимальному масштабу поширеності даного явища, і, фактично, вказує на масовий процес соціальної девіації.

До числа основоположних державних механізмів протидії корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування необхідно віднести інформаційно-правову складову, яка спрямована на створення механізму безперервного електронного контакту особи з державою, режиму відкритості у здійсненні грошових безготівкових розрахунків. На думку Р. Мертон, інформаційні засоби дозволяють здійснити перехід до електронних паспортів, електронного голосування та перевірці його результату в загальній інформаційній базі, здійснення угод, майнових прав та їх реєстрації дистанційно з наступним стягненням податків в автоматизованому або повністю автоматичному режимі [6, с. 35]. Важливим є питання про введення

загальних принципів доступу до персональних даних в рамках певної ієрархії правоохоронних органів та їх посадових осіб.

Ухвалення закону, що забезпечує вільний доступ громадян до інформації про діяльність державних органів влади, допоможе у відкритості бюджетів усіх рівнів [2, с. 19]. Необхідно затвердити порядок доступу громадян до інформації в публічних бібліотеках. Закон повинен зобов'язувати посадових осіб складати докладні звіти про свою діяльність, достовірність яких підтверджується незалежними контрольними органами. Такі звіти і всі прийняті органами влади рішення повинні зберігатися в одному місці, де будуть доступні для ознайомлення. Слід створювати реєстри виданих документів, доступні для ознайомлення з ними. Закон повинен передбачати заходи адміністративної відповідальності за ухилення посадових осіб від обліку своєї діяльності і приховування документів від громадян.

Важливим елементом здійснення функцій управління є інститут державної служби. Зараз відбувається процес реформування державної служби. Для того щоб цей механізм дійсно запрацював, необхідно вирішити наступні проблеми: по-перше, розробити основні елементи правового статусу службовця; по-друге, розробити механізм відбору та просування кадрів на основі об'єктивної оцінки професійної придатності, стабільності позитивних кар'єрних устремлінь службовців; по-третє, забезпечити належну оплату праці і набір необхідних соціальних пільг, стимулюючих високопрофесійну управлінську працю, гарантує престижність становища службовця; по-четверте, реально забезпечити зовнішній та внутрішній соціальний захист службовця; по-п'яте, розробити механізм оцінки праці і просування по службі; по-шосте, диференціювати статус державного службовця залежності від рівня освіти, наявності наукового ступеня та вченого звання; посилити контроль прозорості доходів державних службовців, інших посадових осіб і членів їх сімей. Бажано, щоб контроль за доходами владних суб'єктів та членів їх сімей здійснювала спеціальна незалежна служба, а не кадрові служби. Декларування має підлягати не тільки майно, отримане у власність усіма членами сім'ї державного службовця, але й у користування (оренда дачі, квартири, машини, іншого майна).

У сучасній практиці державного управління чи не панацеєю вважається так званий «принцип одного вікна». Слід визнати, що цей принцип дуже важливий для просування до більш виразно й передбачувано організованою для розуміння громадянами системі управління та ухвалення відносно простих рішень. Громадянину зовсім не потрібно ходити по інстанціях. І взагалі, виходячи саме з цього принципу, цілком правомірно вважається, що при вирішенні суто технічних завдань контакт між населенням і чиновництвом повинен бути зведений до мінімуму. Не заперечуючи значущості даного підходу, слід зазначити, що з його допомогою всіх корупційних проблем не вирішити. Тим більш ілюзорними є уявлення про те, що протидія корупції можлива силами тільки державних структур, переважно силових і що основу цих дій повинні складати пошук винних у корупції та їх жорсткому покаранні.

Найбільш ясною формою дій чиновника на робочому місці є технічні регламенти, які, хоча і повільно, поступово розробляються, приймаються та впроваджуються урядом. Говорячи про заходи відповідальності за серйозні гріхи та корупційні злочини, слід підкреслити, що повинен бути вироблений механізм, згідно з яким повторне надходження винного чиновника на державну службу повинно бути виключено. Заходами відповідальності повинні ставати довічна (а не тимчасова, як зараз) професійна дискваліфікація і, як міра більш жорстка – конфіскація всього (а не тільки нажитого протиправним способом) майна.

Для практики управління досить новими є дії по формуванню прозорості і відкритою для участі громадян системи управління, регламентацію взаємодії влади з інститутами громадянського суспільства і з бізнесом. Найбільш конструктивну роль тут можуть відігравати інститути громадянського суспільства, оскільки їх діяльності, як правило, в найменшій мірі притаманний репресивний стандарт мислення і дій. До сфер некомерційної діяльності слід віднести: по-перше, надання соціальних послуг; по-друге, створення і просування громадських ініціатив; по-третє, захист та просування громадських інтересів; по-четверте, здійснення контролю; по-п'яте, здійснення комунікації між владними структурами, бізнесом і громадянами.

Оснoву прозорості діяльності муніципальних службовців становлять: по-перше, доступність інформації та забезпечення цільового інформування. Просто доступності інформації в даному випадку недостатньо, оскільки сама по собі інформація «пасивна» та передбачає помітну активність громадян за її добування, наявність у них відповідних інструментів і навичок для отримання інформації.

По-друге, це готовність до обговорення виникаючих проблем і вироблення спільних рішень. Якщо ставити завдання формування прозорої системи управління, то в ньому спочатку повинна бути закріплена ідея, що громадянам до всього має бути справа. При неучасті населення у виробленні й реалізації рішення цілком реально можна зіткнутися з неприйняттям ідеї та опір їй, або, у кращому випадку, з пасивним ставленням.

По-третє, необхідно назвати оволодіння технологіями роботи, забезпечують прозорість діяльності влади та участі громадян у виробленні та реалізації соціально значущих рішень, здійсненні контролю за ефективністю управлінської діяльності. У цьому зв'язку важливо відзначити важливість такого напрямку розвитку інститутів громадянського суспільства, як підвищення компетентності у сфері власної діяльності.

До основних інструментів, що забезпечують високий рівень прозорості влади, належать: по-перше, публічні слухання. Крім громадських слухань, для забезпечення обміну думками, обговорення актуальних питань на основі безпосереднього спілкування можуть бути використані і багато інші форми взаємодії громадськості з владними органами: конференції, круглі столи, семінари та інші заходи.

По-друге, участь у засіданнях владних органів. Таке партнерство для влади видається більш зручним, оскільки дозволяє мати безпосередній контакт з цілком конкретними представниками громадянського суспільства, а також, при певному рівні консолідації самих інститутів громадянського суспільства, мати справу з їх солідарної позицією.

По-третє, громадські ради (палати). Сама по собі ця форма з'явилася в Україні досить давно. Сьогодні громадські палати і громадські ради існують у

багатьох регіонах. До основних функцій громадських палат можна віднести наступні: сприяння у захисті громадських інтересів і підтримки громадських ініціатив; забезпечення і здійснення комунікації між владою, бізнесом та інститутами громадянського суспільства; забезпечення можливості здійснення контролю над діяльністю владних органів.

По-четверте, одним з найбільш дієвих інструментів прозорості влади перед громадянами є система конкурсів, які реалізуються для тих чи інших державних (муніципальних) потреб. У цій сфері в Україні до цих пір значною мірою зберігається державна монополія, будь то житлово-комунальні послуги або послуги, пов'язані з соціальним обслуговуванням нужденних груп населення. Тут також досить високі корупційні ризики. Рівним чином при організації псевдо-конкурсних процедур дані ризики багаторазово зростають і стають практично неминучими.

По-п'яте, впровадження електронного уряду, що надасть можливість підвищити якість і доступність державних послуг, а також сприятиме відкритості інформації про діяльність органів державної влади.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.

Таким чином, аналіз міжнародного і вітчизняного досвіду, а також чинного законодавства дозволяє зробити висновок про те, що визначення поняття «корупція» здійснюється за двома основним напрямками: встановлення кола суб'єктів корупції; поняття особистої зацікавленості. Особливістю цього поняття є те, що «корупція» не ототожнюється тільки з діями щодо дачі та одержання хабарів.

Визначено, що до основних компонентів політико-управлінських механізмів протидії корупції в органах влади та місцевого самоврядування слід віднести: по-перше, створення системи інформаційної прозорості в системі декларування доходів і витрат державними службовцями всіх рангів та їх родичів; по-друге, створення механізмів щонайменшого спілкування державних службовців та громадян; по-третє, прискорення використання такої форми організації діяльності органів державної влади, як «електронний уряд».

Список використаних джерел:

1. Басанцов І. В., Зубарева О. О. Корупція в Україні: сучасні реалії та ефективні засоби протидії: монографія. Суми: Сумський державний університет, 2016. 113 с.
2. Боднарчук О. Г. Теоретичні основи та адміністративно-правові механізми протидії корупції в Державній кримінально-виконавчій службі України: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2016. 462 с.
3. Корупція в Україні – не політика: монографія / В. С. Журавський, М. І. Михальченко, О. М. Михальченко. Київ: Фенікс, 2007. 408 с.
4. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження: монографія / [кер. авт. кол. доц. І. О. Ревак]. Львів: ЛьвДУВС, 2011. 220 с.
5. Кохан Г. В. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз: монографія. Київ: НІСД, 2013. 232 с.
6. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. *Социс.* 1992. № 2. С. 159–174.
7. Banfield E. C. An Appreciation. Claremont, California: Henry Salvatori Center, 2002. 189 p.
8. Friedrich Carl J. The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy, and Propaganda. New York: Harper & Row, 1972. 259 p.
9. Heidenheimer A. Perspectives on the corruption. *Political corruption.* 1989. № 4. P. 25–34.
10. Left N. Economic Development trough Burcaucruic Corruption. *The American Behavioral Scientist.* 1994. № 1. P. 65–71.
11. Rose-Ackerman S. Corruption: A Study in Political Economy. New York: Academic Press. 1978. 278 p.

Bubliy M. P. Trends in the Implementation of Political and Administrative Mechanisms to Combat Corruption in Public Authorities.

The article describes the main trends in the implementation of political and administrative mechanisms of combating corruption in public authorities. It is determined that the main components of the political and administrative mechanisms to combat corruption include: the creation of information transparency in the Declaration of income and expenditure of all civil servants, the conditions of the slightest communication of civil servants and citizens, as well as the use of "e-government".

Key words: corruption, anti-corruption, public authorities, civil servants, information transparency, political and administrative mechanisms.

Надійшла до редколегії 25.06.2018 р.