

- України”, 19-20 квіт. 2011 р. – К. : Центр екологічної освіти та інформації, 2011. – Т. 1. – С. 7–12.
11. Тарасова О. Г. Морська екомережа: від підходів до дій / О. Г. Тарасова, Б. Г. Александров // Національна екологічна політика в контексті європейської інтеграції України : міжнар. наук.-практ. конф. міжнар. еколог. форуму “Довкілля 2010”, 27 жовт. 2010 р. – К. : Центр екологічної освіти та інформації, 2010. – С. 243–246.
12. Закон України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року” від 21.12.2010. – Голос України від 14.01.2011, № 6.
- Рецензент: Малиш Н.А., д.держ.упр. професор.*

УДК: 351:343.35

**Нелезенко Н.П.,**  
аспірант кафедри управління суспільним розвитком  
Національної академії державного управління  
при Президенті України

### **АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРИЙНЯТТЯ СТРАТЕГІЧНИХ РІШЕНЬ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ**

*Анотація. У статті проаналізовано антикорупційні заходи, що найбільш активно застосовуються країнами з високим рівнем корумпованості.*

*Ключові слова: корупція, мотивація чиновника, моральний облік чиновника, репресивні заходи, державне управління.*

**Нелезенко Н.П.,**  
аспірант кафедри управління общественным развитием  
Национальной академии государственного управления  
при Президенте Украины

### **АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИНЯТИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ КОРРУПЦИИ**

*Аннотация. В статье проанализированы антикоррупционные меры, наиболее активно применяющиеся странами с высоким уровнем коррумпированности.*

*Ключевые слова: коррупция, мотивация чиновника, моральный вид чиновника, репрессивные меры, государственное управление.*

**Nelezenko N.P.,**  
graduate student of the Department of Social Development  
National Academy of Public Administration  
the President of Ukraine

### **EFFICIENCY ANALYSIS STRATEGIC DECISION-MAKING TO PREVENT CORRUPTION**

*Annotation. The paper analyzes the anti-corruption measures that are actively used in countries with high level of corruption.*

*Keywords: corruption, official motivation, official moral image, "corrupt tradition", repressive measures, public administration.*

*Постановка проблеми.* На сьогодні корупція стала першочерговою проблемою України, як демократичної держави, якій необхідно визначитися із системними антикорупційними заходами влади, бізнесу, громадянського суспільства.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Питанням запобігання корупції присвячено багато досліджень вітчизняних і зарубіжних науковців: Андріанов В., Абрамов Ф., Анурин В., Балацкий Е., Науменко О., Прохоров А., Тоноян В., Рябова Т., Мацко А., Озерский І., Михненко А., Руснак О., Мудров А., Кравченко С., Перссон М. та інших. Водночас, потребує додаткового дослідження проблема визначення превентивних заходів, спрямованих на запобігання корупції.

*Формулювання цілей статті:* розглянути заходи, що найбільш активно застосовуються країнами з високим рівнем корумпованості у боротьбі з корупцією.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* У боротьбі з корупцією, в країнах з високим рівнем корумпованості, найбільш активно застосовуються наступні заходи: а) підвищення мотивації чиновників до належного виконання службових обов'язків, б) заходи спрямовані на підвищення морального обліку чиновника та вплив на культурні традиції, в) репресивні заходи.

Основна ідея заходів, що спрямовані на підвищення мотивації чиновника до сумлінного виконання службових обов'язків, полягає у підвищенні заробітної платні чиновників та наданні їм різноманітних пільг та привілеїв. При цьому аргументація на підтримку подібних заходів складається з двох наступних пунктів. По-перше, у країнах, що розвиваються і мають низький рівень заробітної плати та відсутність соціального захисту чиновників ставлять їх у такі умови, що вони вимушені брати хабарі. А відтак, підвищення рівня заробітної плати чиновників та їх соціального захисту надасть їм імунітет проти корупції. По-друге, якщо чиновник отримує високу заробітну плату, то він, побоюючись її втратити, може відмовитись від запропонованого хабара, що також призведе до зниження рівня корупції.

Але, аргументація прихильників такої точки зору, спростовується як більш докладним аналізом, так і емпіричними даними. В даний час найбільшим авторитетом користується індекс сприйняття корупції (ІСК), який розраховується міжнародною організацією Transparency International.

Так, наприклад, російський дослідник Андріанов В.Д. [1, С.47-48] зазначає, що низька заробітна плата чиновників є одним з факторів, що сприяють поширенню корупції (табл. 1.).

Таблиця 1.

Річна заробітна плата глав урядів  
та місце країни в рейтингу корумпованості Transparency International

Країна	Еквівалент річної заробітної плати в доларах США	Місце країни відповідно до ІСК у 2003р.
Сінгапур	810000	5
Гонконг	628326	14
Японія	471698	21
Великобританія	318782	11
Нова Зеландія	304996	3
ФРН	276339	16
Австралія	266996	8
Канада	265393	11
Нідерланди	145416	7
Італія	113818	35
Франція	98885	23
Малайзія	64991	37
Латвія	49443	57
Китай	43252	66
Таїланд	34598	70
Польща	28133	64
Росія	21223	86
Чехія	17475	54
Україна	5400	106
Киргизія	2585	118

Джерело: [1, С.47-48].

На нашу думку подібне твердження є хибним з наступних причин. По-перше, використання місця країни в рейтингу замість самого ІСК, на думку автора, є помилкою. На відміну від ІСК, місце країни в рейтингу корумпованості Transparency International не враховує те, що в різні роки в рейтингу корумпованості Transparency International фігурує різна кількість країн (у 1995 році 41 країна світу, а в 2013 – вже 176). По-друге, якщо використовуючи наведені дані розглянути залежність ІСК від заробітної плати вищої посадової особи держави (табл. 2.), то можна побачити, що залежність між рівнем заробітної плати вищої посадової особи держави та ІСК є неоднаковою для країн з високим рівнем корумпованості де ІСК менший ніж 5,3 бали та країн з низьким рівнем корумпованості де ІСК більший за 6,9 балів.

Тому як високий рівень заробітної плати чиновників, так й низький рівень корумпованості економічно розвинутих країн є наслідками однієї причини – високої ефективності інституціональних рамок [2, С.279-282] які, вважаються “правилами гри”, та є головним продуктом держави.

Таблиця 2.

Розмір річної заробітної плати вищої посадової особи країни  
у 2002-2003рр. та індекс сприйняття корупції у 2003р.

Країна	Еквівалент річної заробітної плати в доларах США	ІСК у 2003р.
Сінгапур	810000	9,4
Гонконг	628326	8,2
Японія	471698	7,1
Великобританія	318782	8,7
Нова Зеландія	304996	9,5
ФРН	276339	7,3
Австралія	266996	8,6
Канада	265393	9,0
Нідерланди	145416	9,0
Італія	113818	5,3
Франція	98885	6,3
Малайзія	64991	5,2
Латвія	49443	3,8
Китай	43252	3,4
Таїланд	34598	3,3
Польща	28133	3,6
Росія	21223	2,7
Чехія	17475	3,9
Україна	5400	2,4
Киргизія	2585	2,1

Джерело: [1, С.47-48; 3]

Крім того використання заробітної плати вищих посадових осіб для перевірки залежності рівня корумпованості від розмірів заробітної плати чиновників також викликає певні зауваження.

По-друге, використання заробітної плати вищих посадових осіб та рівня корумпованості в різних країнах не враховує відмінності формальних правил, рівня ВВП та інших чинників, що здатні вплинути як на рівень заробітної плати чиновників, так й на рівень корумпованості.

По-третє, необхідно враховувати купівельну спроможність валюти в кожній окремій країні.

По-четверте, використання абсолютного розміру заробітної плати чиновника не відбиває матеріального статусу, який обіймає чиновник в суспільстві та, відповідно, його стимули до корумпованої поведінки.

На останньому зауваженні слід зупинитися більш докладно. Щоб перевірити залежність рівня корумпованості від рівня заробітної плати чиновників ми замість абсолютного розміру заробітної плати чиновника використовуємо відношення середньомісячної заробітної плати в державному управлінні до середньомісячної заробітної плати по всіх видах економічної діяльності. Крім того замість порівняння рівня корумпованості та заробітної плати чиновника в різних країнах ми розглянемо динаміку рівня корумпованості та відносного рівня заробітної плати чиновників в окремих країнах. Відповідні данні для України наведені в табл. 3.

Як видно з наведеної таблиці найменший ІСК (найвищий рівень корумпованості за розглянутий час) в Україні, що мав місце у 2000 році, супроводжувався відносним підвищенням заробітної плати чиновників. А зростання ІСК (зменшення рівня корумпованості) навпаки супроводжувалось відносним зменшенням заробітної плати чиновників.

Таблиця 3.

Динаміка відносного рівня заробітної плати чиновників та індексу сприйняття корупції в Україні протягом 1998-2011 рр.

Роки	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ВРЗЧ	1,32	1,26	1,46	1,27	1,32	1,25	1,17	1,35	1,52	1,37	1,43	1,32	1,23	1,16
ІСК	2,8	2,6	1,5	2,1	2,4	2,3	2,2	2,6	2,8	2,7	2,5	2,2	2,4	2,3

Побудовано за даними: Державного комітету статистики України [4] та Transparency International Corruption Perceptions Index 1998-2011 [3].

Таким чином ми вважаємо, що не обґрунтованою є точка зору щодо позитивної залежності між відносним рівнем заробітної плати чиновників та рівнем корумпованості. Крім того, стосовно групи заходів, що спрямовані на підвищення мотивації чиновника до сумлінного виконання службових обов'язків, можна висунути декілька додаткових зауважень:

- труднощі викликає питання, яким саме повинен бути розмір заробітної плати чиновника, чи буде він збігатися з його уявленням про пристойний рівень життя, а відтак у чиновника зберігатимуться мотиви бути корумпованим;

- у багатьох випадках підвищення заробітної плати чиновників та надання їм різноманітних пільг є невиправданим. Професійний рівень чиновників країн, що розвиваються або ж мають економіку перехідного типу, також значно менший за професійний рівень, що мають чиновники у економічно розвинутих країнах. Як зазначає у своєму дослідженні В. Ф. Анурін [5, С.29–38], незважаючи на значну долю чиновників, що мають вищу освіту, лише невелика частка з цих чиновників має вищу освіту з відповідної спеціальності.

- невідповідність розміру заробітної плати чиновника його професійному рівню означатиме отримання чиновником ренти, рівень якої залежить виключно від посади, що обіймає чиновник. Таким чином виникає небезпека того, що призначення на відповідні посади буде відбуватися не за здібностями претендента, а завдяки родинним чи дружнім зв'язкам або ж завдяки сплаті хабара.

Таким чином, збільшення заробітної плати чиновників саме по собі не може призвести до зростання мотивації чиновників до сумлінного виконання покладених на нього обов'язків. Якщо ж ми дійсно бажаємо підвищити матеріальні стимули до сумлінного виконання чиновниками своїх службових обов'язків, необхідно не лише збільшувати розмір заробітної плати чиновників, а й встановити пряму залежність між рівнем заробітної плати та якістю виконання чиновником своїх обов'язків [6, С.34–39].

Далі розглянемо наступні заходи, які спрямовані на підвищення морального обліку чиновника. Державне і громадське життя значною мірою залежить від моральних цінностей, що утвердилися в суспільстві, від моральних відносин держави і громадянина, соціальної справедливості, нетерпимості до моральних відхилень особи і державних інституцій. Передбачити в законах, інструкціях і розпорядженнях всіх обставин і способів виконання чиновником своїх соціально-значущих функцій практично неможливо, тому останньому надається певна свобода дії. Однак немає жодної гарантії, що ця свобода не буде використана посадовою особою за її егоїстичним розсудом [7, С.13-25].

Але, на думку автора, необхідно розглянути і наступні умови, коли в країні функціонує недосконале законодавство, непомірний податковий прес, завищення тарифів і мита на державні послуги. В такому випадку, чиновник стає посередником між державою й населенням, який перетворює нездійсненні державні закони й інструкції в здійсненні і прийнятні. Тим більше, що відмовлення від ризику порушувати закон справді часто призводить до небажаних соціальних наслідків через недосконалість самого закону [7, С.13-25]. Звісно, такий підхід припустимий лише для морального оцінювання певного випадку в конкретній ситуації. На макрорівні бачимо кардинальний шлях до підвищення моральності державних службовців, який полягає в справедливому оцінюванні їхньої праці і докорінній зміні самої адміністративно-правової системи [8, С.42-52].

Чиновника, як громадянина, необхідно розглядати у першу чергу як особу, що переслідує власні інтереси [2, С.279-282]. Враховуючи, що етичні норми чиновника, є складовою частиною неформальних правил, то проблему морального обліку чиновника можна розглядати в контексті проблеми – впливу неформальних правил на рівень корумпованості країни [9, С.803-831].

Для того щоб такі традиції можна було визнати причиною виникнення корупції необхідно виконання двох умов. По-перше, “подарунок” чиновнику повинен виконувати функцію хабара. По-друге, “корупційні традиції” повинні бути “самостійною причиною”, що спонукає клієнта до укладання корупційної угоди.

Якщо розглянути першу з названих нами умов то можна навести щонайменше дві причини, що ускладнюють виявлення “корупційних традицій” та залишають їх існування недоведеним. Перше, платіж, що призначається чиновнику може виконувати різні функції, це може бути подарунок в знак доброго ставлення, що за своїм змістом не є корупційним. Друге, культурні традиції, що склалися в різних країнах мають суттєві відмінності [10, С.138-142].

Тепер розглянемо другу умову – здатність “корупційних традицій” бути для клієнта безпосереднім мотивом укладання корупційної угоди. Враховуючи, що зміна культурних традицій вимагає тривалого часу, ми можемо очікувати, що людина опинившись в іншому культурному середовищі буде продовжувати дотримуватись тих культурних традицій під впливом яких сформувалась її особистість. Але подібне припущення не підтверджується на практиці. Переїхавши до країни зі значно нижчим рівнем корумпованості люди більш охоче розв'язують власні проблеми у відповідності до чинних формальних правил ніж за допомоги корупційної угоди, навіть якщо в їх рідній країні були поширені “корупційні традиції” [10, С.138-142].

Отже, можна дати наступне пояснення формуванню в окремих країнах “корупційних традицій”. Воно починається зі встановлення в країні неефективних формальних правил, що обумовлюють зростання рівня корумпованості країни. З поширенням корупції в суспільстві починають також поширюватися різноманітні неформальні практики, що спрощують процес отримання різноманітних чиновницьких послуг. Якщо неефективність формальних правил зберігається протягом тривалого часу, то вироблені суспільством неформальні практики закріплюються в неформальних правилах суспільства, що згодом призводить до формування традицій [9, С.803-831].

Третя група заходів, що пропонуються для протидії подальшому поширенню корупції та подолання цього явища, це застосування таких репресивних заходів, як посилення державного та громадського контролю за діяльністю чиновників [11, С.17–18], посилення відповідальності чиновників за неналежне виконання ними службових обов'язків, застосування більш жорстких санкцій за хабарництво та інші подібні заходи [12, С.37–39].

Будь-які репресивні заходи боротьби з корупцією мають дві складові. Перша складова полягає в проведенні державного та (або) громадського нагляду і контролю за діяльністю чиновників. Друга

складова - накладання на них відповідних санкцій у разі виявлення факту корупції або невідповідності їх дій вимогам чинного законодавства. Взагалі, слід відзначити, що серед науковців не існує єдиної точки зору щодо стримуючого ефекту покарань [13, С.211–233].

У випадку корупційних діянь, що сприяють не забороненій діяльності, застосування репресивних заходів себе не завжди виправдовує [2, С.279-282]. Цьому є декілька причин. Вони повністю ігнорують мотиви, що спонукають до корупції як громадянина (клієнта) так і чиновника. При застосуванні подібних заходів боротьба ведеться лише з поверхневими проявами корупції, а ті фактори, що об'єктивно обумовлюють наявність корупції у суспільстві та її поширення, не тільки не усуваються, але й взагалі залишаються поза увагою. Головним з цих факторів, на нашу думку, є інституціональний фактор, що полягає у неефективності чинних формальних правил. Усунути цю мотивацію репресивні заходи не здатні в принципі, а тому будь-яка модернізація та удосконалення цих заходів, що націлена на підвищення їх ефективності, істотно ситуацію не змінить [9, С.803-831; 2, С.279-282].

Слабкою ланкою будь-яких репресивних заходів виступає необхідність здійснювати функції нагляду та контролю за діяльністю чиновників та дотриманням ними вимог законодавства. Можливість реалізувати подібний контроль полягає у покладанні повноважень на здійснення функцій контролю на окрему групу чиновників – чиновників-контролерів. Але оскільки чиновники-контролери не відповідають вимогам ідеальної бюрократії, то виникає небезпека того, що чиновники-контролери у свою чергу також можуть стати корумпованими [14, С.117-118].

Також треба враховувати, що застосування репресивних заходів призводить до значних витрат ресурсів, що могли бути використані на усунення причин виникнення корупції або на інші цілі. Крім того підвищення ефективності формальних правил може зменшити витрати на застосування репресивних заходів. Заплутаність та неузгодженість законодавства відбивається не тільки на рівні витрат бюрократичних процедур, що несе громадянин (клієнт), підштовхуючи його до корупційної дії, але й на рівні витрат, пов'язаних з перевіркою діяльності чиновників [14, С.117–118]. У випадку, коли чиновник має надто високі дискреційні повноваження, довести, що прийняте їм рішення є неправомірним, практично неможливо. Чим більш неефективними є чинні формальні правила, тим більші витрати буде нести суспільство для здійснення нагляду за діяльністю чиновників.

Іншим недоліком репресивних заходів є те, що вони здатні призвести до обмеження демократичних свобод у суспільстві. Незалежно від того, під яким гаслом запроваджуються ці заходи, будь-то боротьба з корупцією, тіньовою економікою, відмиванням брудних грошей, тероризмом або



іншими негативними явищами, репресивні заходи неодмінно призводять до обмеження свободи та прав людини.

Виникнення певних обмежень прав людини легко пояснюється необхідністю досягнення великої мети. Більш того, обмеження доволі часто відбувається з дозволу та схвалення суспільства, що захоплено запеклою боротьбою навіть у країнах, що є взірцем свободи та демократії. Закономірним наслідком подібних процесів є скасування демократичних норм та принципів і встановлення авторитарного режиму правління [11, С.17–18].

*Висновки.* Застосування заходів, що спрямовані на підвищення морального обліку чиновника, вплив на культурні традиції та репресивні заходи, самі по собі не вирішують поставлене завдання. Для більшої ефективності потрібно збалансовано використовувати всі ці заходи. Також, ефективні заходи попередження бюрократичної корупції, в першу чергу, повинні бути націлені на підвищення ефективності чинних формальних правил, тільки усунення інституціональних чинників виникнення бюрократичної корупції може попередити її поширення.

Узгоджені, скоординовані заходи влади, бізнесу та громадянського суспільства мають бути направлені, головним чином, на усунення причин і умов виникнення корупції і, окрім цього, на пом'якшення її наслідків. Органи влади мають демонструвати політичну волю у напрямку боротьби з корупцією, забезпечувати прийняття антикорупційних законів і забезпечувати їх неухильне виконання. Влада повинна бути прозорою для суспільства, взаємодіяти на партнерських засадах з структурами громадянського суспільства і бізнесом.

*Використані джерела інформації:*

1. Андрианов В.Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность/ В.Д. Андрианов. – 2-е изд., перераб., и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2011. – С.47-48.
2. Абрамов Ф.В. Причины поширення корупції в країнах з перехідною економікою. / Ф.В. Абрамов // Вісник Національного технічного університету “Харківський політехнічний інститут”. Збірник наукових праць. Тематичний випуск: Технічний прогрес і ефективність виробництва. – Харків: НТУ”ХПІ”. – 2003. – т3, №23. – С. 279 – 282.
3. Офіційний веб-сайт Міжнародної коаліції боротьби з корупцією „Transparency International” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.transparency.org>. - Заголовок з екрана
4. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>. - Заголовок з екрана.
5. Анурин В. Ф. Бюрократия: взгляды “извне” и “изнутри” / В. Ф. Анурин, А. М. Садулина // Социологические исследования. – 2010. – №2. – С.29–38.
6. Балацкий Е. Новые аналитические инструменты совершенствования государственной административной системы / Е. Балацкий // Проблемы теории и практики управления. – 2004. – №5. – С.34–39.
7. Науменко О.М. Етизація державної служби як фактор гуманізації суспільства/ О.М. Науменко // Мультиверсум. Філософський альманах. – К.: Центр духовної

- культури, - 2004. - № 43. – С.13-25.
8. Прохоров А.П. Русская модель управления: компромисс между системой и населением [Текст] / А. П. Прохоров // Вопросы философии. – 2003. - № 2. – С.42-52.
  9. В. Тоноян Коррупция и предпринимательство: как формальные и неформальные институты формируют небольшие поведения фирмы с переходной экономикой и развитой рыночной экономикой / В. Тоноян // Теория и практика Предпринимательство: ET & P. - Нэшвилл, Теннесси: - , Vol. 34, сентябрь 2010. - № 5. – С.803-831.
  10. Рябова Т.В. Вплив культурних факторів на виникнення корупції. / Т.В. Рябова, Ф.В. Абрамов // Научные труды Донецкого национального технического университета. Серия: экономическая. – Донецк, ДонНТУ, 2007. – Выпуск 31-3(117). – С.138-142.
  11. Мацко А. Зусилля громадських організацій по забезпеченню прозорості діяльності посадових осіб. Правова регламентація антикорупційної діяльності громадських формувань / А. Мацко // Економіка, фінанси, право. – 1999. – №6. – С.17 – 18.
  12. Озерский И. К вопросу о борьбе с коррупцией / И. Озерский // Економіка, фінанси, право. – 2004. – №1. – С.37 – 39.
  13. Persson M. The Becker Paradox and Type I Versus Type II Errors in The Economics of Crime / M. Persson, C. H. Siven // International Economic Review. – 2007. – Vol.48, №1. – P.211–233.
  14. Абрамов Ф.В. Попередження корупції в Україні: альтернатива репресивним заходам протидії / Ф.В. Абрамов // Економічна безпека держави: стан, проблеми, напрямки зміцнення: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 22 жовтня 2004 р.). – Харків: Вид-во Нац. ун-та внутр. справ, 2004. – С.117 - 118.

*Рецензент: Соснін О.В. д.політ.н., професор.*

УДК:35

**Новіков О. В.,**

Заслужений юрист України,  
Народний депутат України VI скликання,  
магістр державного управління,  
аспірант кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом  
Національної академії державного управління  
при Президентів України

## **СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ У КРАЇНАХ ЄС**

*Анотація. У статті проведено аналіз системи соціально-економічних заходів з протидії корупції у сфері державного управління регіональним розвитком в країнах ЄС. Наголошено на ефективних діях органів публічної влади країн ЄС щодо протидії корупції в галузі державного регулювання регіональним розвитком. Окреслено основні напрямки впливу, правового регулювання протидією корупції у сфері управління регіональним розвитком країн ЄС. Проведено аналіз окремих актів державного управління регіональним розвитком України, спрямованих на протидію та запобігання корупції.*