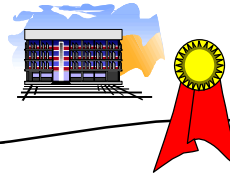


*Філософія,
методологія,
теорія та історія
державного
управління*



Сергій Кравченко,

*доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри управління суспільним розвитком НАДУ*

Ірина Пантелейчук,

*кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри управління суспільним розвитком НАДУ*

Напрями формування антикорупційної культури українського суспільства

У статті виділено основні напрями формування антикорупційної культури українського суспільства. Відзначено, що важливе значення для запобігання та протидії корупції має духовне оздоровлення нації, а також вироблення, закріплення у суспільній свідомості та практичне втілення чіткого позитивного бачення майбутнього України.

Ключові слова: антикорупційна культура суспільства, антикорупційна освіта, відкритість та прозорість державних органів, духовний стан суспільства, бачення майбутнього України.

In this article the main directions of anti-corruption culture forming in ukrainian society are picked out. It is noted that spiritual recovery of nation as well as elaboration, instillation in social awareness and practical realization of the clear positive vision of Ukraine future are very important for corruption prevention and resistance.

Key words: anti-corruption culture of society, anti-corruption education, openness and transparency of state authorities, spiritual conditions of society, vision of Ukraine future.

Постановка проблеми. Корупція є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, розв'язання якої є надзвичайно важливим для багатьох країн світу. Це повною мірою стосується і України, високий рівень корумпованості якої визнано її політичним керівництвом, вітчизняними та зарубіжними аналітиками, відповідними міжнародними інституціями. Корупція в сучасних умовах стала чинником, який реально загрожує національній безпеці і конституційному ладу України [1, с. 4]. Вона негативно впливає на різні сторони суспільного життя, зокрема економіку, політику,

управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини.

Серед механізмів запобігання та протидії корупції в Україні досить довго пріоритет у державній антикорупційній політиці віддавався удосконаленню правової сфери, регулюванню економічних відносин, жорсткому покаранню винних у вчиненні корупційних діянь тощо. Але досвід показав, що більшість законів та заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на практиці не дали позитивних результатів. Причини такого незадовільного стану справ великою мірою пов'язані з культурою, менталітетом, традиціями корупційної діяльності в органах державної влади й правоохоронних органах. Тому важливим завданням на шляху запобігання та протидії корупції виступає формування антикорупційної культури суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема корупції як небезпечного суспільного явища стала предметом наукового аналізу в працях М.Горного [2], О.Костенка [3], М.Мельника [4], А.Михненка [5], Є.Невмержицького [6], О.Панфілової [7], Г.Сатарова [8] та ін. Спектр досліджуваних ними питань охоплює законодавство про корупцію, прояви корупційних дій у системі державної влади та способи її обмеження, вплив корупції на суспільний розвиток, роль громадянського суспільства в запобіганні та протидії корупції тощо. Водночас проблематика формування антикорупційної культури залишається малодослідженою.

Формулювання мети статті. Метою статті є виділення основних напрямів формування антикорупційної культури українського суспільства на основі аналізу світового досвіду та з урахуванням вітчизняних реалій.

Виклад основного матеріалу дослідження. На шляху запобігання та протидії корупції кожна держава оперує методами та використовує механізми, що відповідають особливостями її національного розвитку. Корупція в Україні має власну специфіку, яка відрізняє її від корупції в розвинутих країнах. Вітчизняний дослідник О.Костенко зазначає, що це корупція кризового типу. На його думку, на появу цього типу корупції впливає криза сучасного українського суспільства, яка, у свою чергу, є наслідком кризи соціальної культури громадян [9]. Отже, зниження корупційної активності громадян (якщо хабарів багато беруть, то, відповідним чином, їх багато і дають) можливе за рахунок формування антикорупційної культури суспільства, зокрема негативного ставлення громадян до корупції та готовності протидіяти їй. В Україні потрібно створити сприятливі умови для розвитку соціальної (тобто політичної, економічної, правової, моральної) культури громадян, низький рівень якої нівелює антикорупційний ефект від правових, судових, управлінських та інших реформ [3].

Досліджуючи вплив культури на поширення корупції в державі, Є.Невмержицький акцентує увагу на особливостях соціально-психологічного

клімату, який сприяє процвітанню корупції в Україні, а саме: існуванні подвійних моральних стандартів, за яких корупція офіційно вважається суспільно неприйнятною, проте вона, особливо на низовому рівні, стала невід'ємною частиною буття пересічного українця; нерозумінні гостроти проблеми корупції більшістю громадян нашої держави; невиявленні політиками та представниками державної влади належної поваги до закону і суду [6, с. 19]. Такі висновки підтверджуються в Національній антикорупційній стратегії на 2011-2015 роки, в якій до основних причин виникнення і поширення корупції в Україні, серед іншого, віднесені: толерантність та відсутність критичного ставлення суспільства до проявів корупції; сприйняття населенням корупції як одного із засобів досягнення бажаного результату [10].

Фахівці вважають, що для зміни такого становища, формування антикорупційної свідомості громадян і посилення їх антикорупційної мотивації необхідне здійснення комплексу заходів виховного, навчального та інформаційного характеру, спрямованих на роз'яснення громадянам сутності, небезпечності та усіх негативних наслідків корупції для суспільства, поширення серед громадян ідей нетерпимості до проявів корупції, формування високої антикорупційної правосвідомості та доведення переваг законослухняної поведінки тощо [1, с. 68; 6, с. 19; 8, с. 278]. У такому комплексі заходів можна виділити низку загальних напрямів.

До них належить, передусім, формування у суспільстві чіткого розуміння сутності корупції, зокрема основних характеристик та різних аспектів цього явища, типових форм корупційних проявів та корупційних ситуацій, що можуть виникати у повсякденному житті. Дослідники розглядають як вагомий чинник корупції розходження між суспільними уявленнями про неї та її законодавчим визначенням. Частина корупційних проявів, наприклад запрошення "потрібної" людини в ресторан, піднесення за "особливу" допомогу цінного подарунка тощо, може не сприйматися суспільством як протиправна поведінка або традиційно виправдовуватися [11, с. 32]. У цьому зв'язку часто спостерігається пасивність громадян у протидії відповідним проявам або потурання їм. При такому розходженні найвірогідніше, що чиновники будуть діяти згідно з пануючими у суспільстві поглядами всупереч закону, якщо, звичайно, це буде їм вигідно. Таким чином, суспільна протидія корупції неможлива доти, доки у громадян не вироблено чітких уявлень про неї [12, с. 324].

Пов'язаним напрямом є розкриття справжньої ціни корупції, тобто усього спектра та загрозливості її негативних наслідків як для суспільства та держави загалом, так і для кожного громадянина. Розрізняють прямі та непрямі наслідки корупції [12, с. 327]. До прямих наслідків належать, наприклад, несправедливість та нераціональність процедур розподілу державних ресурсів, загальні втрати коштів внаслідок корупції, що призводить до

зменшення суспільних благ. Непрямі наслідки полягають у неналежному функціонуванні структур публічної адміністрації, законодавчих та судових органів, їх нездатності забезпечувати суспільний розвиток тощо.

Загалом виділяють багато деструктивних наслідків корупції в усіх основних сферах суспільства [8, с. 71-72; 13, с. 37]. Зокрема, до її економічних наслідків відносять: розширення тіньової економіки, що призводить до ослаблення бюджету; порушення конкурентних механізмів ринку, дискредитацію самої ідеї ринкової конкуренції; неефективне використання бюджетних коштів, матеріальних та людських ресурсів; підвищення цін за рахунок корупційних "накладних витрат"; поширення серед суб'єктів ринку сумнівів у здатності держави встановлювати, контролювати і виконувати чесні ринкові правила; зменшення бажання іноземних інвесторів вкладати гроші в економіку країни тощо. Серед соціальних наслідків корупції виділяють: відволікання значної частини ресурсів від цілей суспільного розвитку; закріплення і збільшення майнової нерівності, поширення бідності серед населення; дискредитація права як основного регулятора суспільного життя; зміцнення організованої злочинності через корумпованість правоохоронних органів; загострення соціальних проблем через слабкість бюджету та ін. Політичними наслідками корупції вважаються: зміщення цілей політики від загальнонаціонального розвитку до забезпечення інтересів окремих груп; падіння довіри до влади, зростання її відчуження від суспільства; погіршення міжнародної репутації країни; збільшення ризику встановлення диктатури на хвилі боротьби з корупцією і т.ін. До кола духовно-моральних наслідків корупції можна включити: загальне погіршення морального стану суспільства; зменшення у багатьох громадян віри в можливість нормального життя в країні тощо.

Видається необхідним роз'яснення на рівні масової свідомості усіх зазначених негативних наслідків корупції та їх зв'язку з погіршенням якості життя більшості громадян, оскільки саме вони є головними жертвами корупції, які несуть основний тягар сукупних збитків від неї [8, с. 34]. У свою чергу, до посадових осіб державних органів усіх рівнів важливо донести, що, беручи участь у корупційних діях, вони завдають шкоди не лише своїм співвітчизникам, але й собі, оскільки загальне погіршення ситуації в країні позначається на бутті всіх її громадян без винятку. Важливе значення має залучення до такої просвітницької діяльності інститутів громадянського суспільства. Наприклад, на думку О.Панфілової, їх можливості в галузі антикорупційної пропаганди є практично безмежними [7].

Розкриваючи суспільну шкідливість корупції, необхідно також роз'яснювати важливість та можливості участі громадськості у запобіганні та протидії цьому явищу. Кожен громадянин має усвідомити потребу ухилитися від сприяння корупції, активно реагувати на помічені корупційні дії та вимагати підзвітності й прозорості роботи державних установ. Крім того, гро-

мадяни мають бути інформовані про наявні механізми їх співпраці з органами державної влади в подоланні корупції, зокрема про зміст ст. 18 Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції", якою передбачено низку можливостей участі громадськості, в тому числі об'єднань громадян, їх членів або уповноважених представників, а також окремих громадян, у діяльності щодо запобігання, виявлення і протидії корупційним правопорушенням [14].

Наступним напрямом є детальне публічне висвітлення діяльності держави щодо запобігання та протидії корупції. Як зазначається у роботі [12, с. 325-326], для досягнення співпраці з громадськістю необхідно широко інформувати її про: основні положення антикорупційного законодавства; засади відповідної державної політики та зміст державних програм, які передбачається виконувати, з обґрунтуванням потреб їх суспільної підтримки; основні організаційні структури з питань боротьби з корупцією; важливі антикорупційні заходи тощо. У цьому зв'язку ст. 19 Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" регламентує питання інформування громадськості про антикорупційну діяльність держави. Зокрема, спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики щороку не пізніше 15 квітня готує та оприлюднює у визначеному Кабінетом Міністрів України порядку звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції [14].

Важливе значення має поширення серед громадян інформації про базові стандарти діяльності державних установ, щоб сформувати суспільні очікування цих стандартів та готовність до реагування у разі невідповідності їм [12, с. 327]. Знання стандартів дає громадянам підстави вимагати від чиновників відповідної якості послуг замість отримання цієї якості корупційним шляхом, а також подавати скарги до державних органів у разі недотримання стандартів. Наприклад, у державах-членах Європейського Союзу базовими є стандарти європейського адміністративного простору, які є обов'язковими з етичної і юридичної точок зору та зачіпають усі рівні та структури державного управління. Ці стандарти включають: надійність і передбачуваність; відкритість і прозорість; підзвітність (відповідальність); ефективність і результативність [15, с. 15-26].

Спорідненим напрямом є антикорупційна освіта населення, включаючи поширення серед різних верств населення ідей нетерпимості до проявів корупції, доведення переваг правомірної поведінки, від якої залежить добробут кожного громадянина України. Для забезпечення позитивного результату така освіта повинна мати системний характер. Тому Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки цілком логічно передбачає запровадження соціально-просвітницьких програм, створення системи антикорупційної освіти в загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладах незалежно від форми власності [10].

Крім загальної просвітницької роботи, важливо проводити інформаційні та навчальні заходи специфічного змісту для певних цільових аудиторій, таких як представники малого бізнесу або ЗМІ, учні та студенти, депутати місцевих рад, працівники галузей освіти, охорони здоров'я тощо [12, с. 328]. Такі заходи мають відповідати особливостям корупційних проявів у тій чи іншій галузі та сприяти формуванню антикорупційної культури конкретних соціальних груп.

Особливе місце посідає антикорупційна освіта державних службовців, зокрема вироблення в них розуміння суспільної небезпеки корупції, важливості та відповідальності державної служби як форми служіння суспільству, донесення державним службовцям основних положень міжнародного законодавства щодо протидії корупції, їх інформування про види корупційних правопорушень та роз'яснення санкцій за вчинення цих правопорушень, формування в державних службовців знань принципів і механізмів запобігання та протидії корупції, вмінь та навичок застосування цих знань на практиці тощо. Саме тому кафедрою управління суспільним розвитком Національної академії державного управління при Президентові України розроблена навчальна дисципліна "Запобігання та протидія корупції", яка включена в програми підготовки магістрів за всіма спеціальностями, що викладаються у Національній академії [16].

Поряд з освітніми заходами, невід'ємною складовою формування антикорупційної культури суспільства є духовне оздоровлення нації. На думку А.Михненка, основний внесок у розвиток вітчизняної корупції зробило загальне падіння моралі, що почалося до перебудови, було пов'язано з розчаруванням у комуністичних ідеалах і посиленням культу споживацтва (а до того - руйнуванням релігії) [5, с. 6]. У результаті нинішній духовний стан українського суспільства, що великою мірою характеризується відсутністю надособистісних цінностей, ідеалів та моральних заборон, формує егоїстично-споживацький світогляд громадян і намагання збагачуватися будь-якими шляхами, у тому числі корупційними. Як наслідок, проведені за останні роки в Україні дослідження з питань запобігання та протидії корупції свідчать про проблему не просто толерантного ставлення всього суспільства до корупції, а про використання корупції як "ефективної рушійної сили" при отриманні позитивних результатів врегулювання різного роду проблем [17]. Оскільки політики та державні службовці є вихідцями із суспільного середовища, то вони сприймають із нього корупційну мораль, переносячи її у свою державну діяльність. Враховуючи зазначене, зменшення егоїстично-споживацької складової у світогляді громадян вбачається шляхом повернення до цінностей Православної цивілізації, частиною якої українське суспільство було протягом століть, у поєднанні з патріотичним вихованням. Відповідні ціннісні установки мають закладатися в сім'ї й дитячих садочках та поширюватися на всі сфери суспільного життя за підтримки держави.

Крім того, на нашу думку, для досить багатьох наших громадян потужним мотиваційним чинником відмови від корупційних дій стало б чітке усвідомлення того, що в Україні ведеться реальна робота з розбудови бажаного для них суспільства, а вони своєю корупційною поведінкою заважають цьому процесу. Отже, важливим видається вироблення, закріплення в суспільній свідомості та поступове практичне втілення чіткого бачення майбутнього України як країни з гідним рівнем життя, яка розвивається на засадах життєтворчості та любові до ближнього, що несумісно з такими ганебними суспільними явищами, як корупція. Таке бачення доцільно розгорнути у вигляді довгострокової стратегії розвитку України, виробленої на основі суспільної згоди та закріпленої спеціальним законом, що має стати базовим документом для діяльності вітчизняного уряду.

Висновки. Важливим завданням на шляху запобігання та протидії корупції в Україні виступає формування антикорупційної культури суспільства. Для вирішення цього завдання необхідною є системна діяльність за низкою основних напрямів, серед яких доцільно виділити такі:

- формування в суспільстві чіткого розуміння сутності корупції, донесення на рівні масової свідомості її справжньої ціни, тобто усього спектра та небезпеки її суспільно деструктивних наслідків;
- роз'яснення важливості та наявних механізмів участі громадськості у запобіганні та протидії корупції;
- детальне публічне висвітлення антикорупційної діяльності держави, забезпечення відкритості та прозорості державних органів з відповідних питань;
- поширення серед громадян інформації про базові стандарти діяльності державних установ;
- загальна антикорупційна освіта населення, проведення інформаційних і навчальних заходів специфічного змісту для цільових аудиторій у галузях, що характеризуються найгіршою корупційною ситуацією, та особливо антикорупційна освіта державних службовців;
- духовне оздоровлення нації, що приведе до значного зменшення егоїстично-споживацької складової у світогляді громадян, шляхом повернення до цінностей Православної цивілізації, частиною якої українське суспільство було протягом століть, у поєднанні з патріотичним вихованням;
- вироблення, закріплення в суспільній свідомості та поступове практичне втілення чіткого бачення майбутнього України як країни, розвиток якої не сумісний з ганебними суспільними явищами на зразок корупції.

Перспективи подальших досліджень. Безперечно, запропонований перелік напрямів формування антикорупційної культури не є вичерпним. Крім того, кожен напрям потребує детальної наукової розробки, що зумовлює перспективи подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. Корупція в Україні: причини поширення та механізми протидії. Зелена книга державної політики / С. В. Дрьомов, Ю. Г. Кальниш, Д. Б. Клименко та ін. - К. : ДП "НВЦ "Пріоритети", 2010. - 88 с.
2. Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества / под ред. М. Б. Горного. - СПб. : Норма, 2000. - 272 с.
3. *Костенко О.* Камінь, яким зневажили будівничі (про соціальну культуру громадян як основний антикризовий засіб) / Олександр Костенко // Віче. - 2009. - № 23 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.viche.info/journal/1770/
4. *Мельник М. І.* Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія / М. І. Мельник. - К. : Атіка, 2001. - 304 с.
5. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / А. М. Михненко, О. В. Руснак, А. М. Мудров, С. О. Кравченко та ін. ; за ред. А. М. Михненка. - 2-ге вид., допов. і перероб. - К. : НАДУ, 2011. - 464 с.
6. *Невмержицький Є. В.* Корупція як соціально-політичний феномен : автореф. дис. ... д-ра політ. наук : спец. 23.00.02 "Політичні інститути та процеси" / Невмержицький Є. В. - К., 2009. - 34 с.
7. *Панфилова Е.* Противодействие коррупции силами гражданского общества: миф или реальность? / Елена Панфилова [Электронный ресурс]. - Режим доступа : http://www.transparency.org.ru/CENTER/c_publications.asp
8. Антикоррупционная политика : учеб. пособие / под ред. Г. А. Сатарова. - М. : РА "СПАС", 2004. - 368 с.
9. *Костенко О. М.* Корупція кризового типу: поняття і шляхи протидії / О. М. Костенко // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). - 2008. - № 18 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/bozk/18text/g18_15.htm
10. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки : Указ Президента України від 21 жовт. 2011 р. № 1001/2011 // Уряд. кур'єр. - 2011. - 27 жовт.
11. Коррупция в мире и международная стратегия борьбы с ней : монография / под ред. В. А. Номоконова. - Владивосток : Юрид. ин-т ДВГУ, 2004. - 200 с.
12. UN anti-corruption toolkit / ed. by P. Langseth. - 2d ed. - Vienna : United Nations, 2004. - 655 p. - Режим доступу : http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf
13. Основы противодействия коррупции : учеб. пособие / под ред. И. И. Рогова, К. А. Мамаи, С. Ф. Бычковой. - Алматы : ОФ "Транспаренси Казахстан", ОФППИ "Интерлигал" в Казахстане, 2004. - 328 с.
14. Закон України про засади запобігання і протидії корупції від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI // Уряд. кур'єр. - 2011. - 16 черв.

15. Європейські принципи державного управління / пер. з англ. О. Ю. Куленкової. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 52 с.

16. Навчальні плани підготовки магістрів за спеціальностями, що викладаються у Національній академії державного управління при Президентові України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/navch_plan.html

17. Реформування антикорупційної політики держави: мета та шляхи реалізації : роз'яснення М-ва юстиції України від 7 верес. 2011 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0063323-11>

Андрій Попок,

*доктор наук з державного управління, доцент,
віце-президент НАДУ*

Сучасні підходи до здійснення реформування державного управління: досвід зарубіжних країн

У статті аналізуються пріоритетні напрями реформування державного управління в провідних країнах світу. Розкривається роль держави в контексті реформ державного управління.

Ключові слова: реформування, державне управління, регіональне та місцеве управління.

The article is devoted to the most important directions of reforms in the leading countries of the world. The changing role of the state in the context of reforms of the public government is revealed.

Key words: reforming, public administration, regional and local administration.

Постановка проблеми. Невід'ємною складовою сталого розвитку України є створення та функціонування ефективної системи державного управління, головними завданнями якої є запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади й місцевого самоврядування, забезпечення прав і свобод громадян, надання якісних державних та громадських послуг. Послаблення керованості суспільними процесами, низька якість управлінських послуг, неефективне використання коштів платників податків, низький рівень довіри населення до органів державної влади є тими факторами, які визначають необхідність удосконалення системи публічного управління в Україні взагалі та державного управління зокрема. При цьому доцільно скористатися досвідом реформування державного управління в зарубіжних країнах, що дасть змогу як дослідити кращі світові практики у цій сфері та визначити перспективи їх адаптації до вітчизняних умов, так і уникнути певних негативних наслідків реорганізації системи державного управління в нашій державі.