

**РЕЦЕНЗІЯ**  
**на монографію**  
**Віктора Миколайовича Соловйова**  
**“Запобігання і протидія корупції в державному управлінні**  
**України”** (К., 2012. – 508 с.)

Загальновідомо, що корупція в Україні, масштаби її поширення перешкоджають утвердженню принципів верховенства права, законності, побудові демократичної, соціальної, правової держави. Це актуалізує необхідність всебічного вивчення феномену корупції та, відповідно, невідкладного розв'язання на засадах пошуку ефективних шляхів протидії цьому явищу, мінімізації його наслідків. Попри усталеність корупційної проблематики як предмета досліджень, питання запобігання та протидії корупції в державному управлінні, її генеза, сутнісні виміри, тенденції утвердження, практика протидії залишаються досі недостатньо висвітленими на науковому рівні.

Упродовж останнього десятиліття міжнародні рейтинги сприйняття корупції в Україні залишаються незмінно високими, наближаючись до критичної межі, що зумовлює ставлення світової спільноти до України як до надзвичайно корумпованої держави. Значного поширення корупція набула в системі державного управління. Відомо, що корупційні прояви в Україні перетворилися в звичаєве явище, до якого вдаються як політики і посадові особи держави на всіх щаблях управління, так і пересічні громадяни.

Монографічне дослідження “Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України”, де ґрунтовно аналізуються вказані вище аспекти корупції, є актуальним, очікуваним, а його результати – затребуваними державно-управлінською наукою і практикою державотворення.

Автором уперше у вітчизняній науці державного управління запропоновано системне вивчення корупції на основі PESTLE-аналізу – сучасного виду аналізу, який застосовується для виявлення й оцінки політичних (Political), економічних (Economic), соціальних (Social), правових (Legislative) та інших аспектів зовнішнього середовища, що впливають на сутнісні ознаки та функціональні характеристики вищезазначеного феномену. Обрана науковцем парадигма дослідження дала змогу проаналізувати аспекти проблеми як порізно, так і в їх змістовно-функціональній єдності, що дало змогу отримати широкий спектр вимірів, форм прояву однієї і тієї ж самої сутності в їх спорідненості з факторами впливу, як зовнішніми, так і внутрішніми, довготривалими і короткотерміновими, випадковими і закономірними.

До безсумнівних заслуг автора як дослідника можна віднести також обґрунтування з точки зору науки державного управління сутнісних ознак

корупції та особливостей функціонування відповідно до індексу її сприйняття й показників урядування, зокрема таких як стримування корупції, політична стабільність, ненасильство, свобода слова, відповідальність органів державної влади, ефективність діяльності уряду.

Значна увага приділена аналізу співвідношення базових понять – “запобігання і протидія корупції” та “запобігання і протидія корупції в державному управлінні”, яке укладається в формулу “ціле та його складова”. Зазначене зумовлює відповідно до змістового наповнення феномену, що вивчається, коло суб’єктів, які мають вдаватися до заходів щодо запобігання і протидії корупції: в першому випадку такими суб’єктами є інститути громадянського суспільства та органи державної влади, тоді як у другому – інститути державної влади.

На основі аналізу нормативно-правової бази із запобігання і протидії корупції, попри наявність антикорупційної стратегії та державної програми щодо її реалізації, доведено, що цілісна, системна антикорупційна політика перебуває в стадії формування, зважаючи, передусім, на невирішені питання щодо запровадження механізму декларування майнових і фінансових статків службових та посадових осіб, створення незалежного антикорупційного органу, відповідальності за корупційні діяння юридичних осіб, наявність політичної волі керівництва держави, перегляду системи адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення тощо.

Дослідником обґрунтовано, що історичною передумовою появи бюрократизму і корупції можна вважати: виникнення держави; віднесення сфери державного управління до професійної галузі діяльності та функціонування державного апарату; нерегульованість механізмів, закритість і низький рівень відповідальності в управлінській діяльності чиновників (бюрократів). Інакше кажучи, виконання останніми функцій держави щодо впорядкування соціальних відносин призвели до побічних негативних наслідків – появи бюрократизму та корупції як невід’ємних ознак державного управління.

Установлено, що за стародавніх цивілізацій корупція розглядалася як негативне суспільне явище, аморальність якого засуджувалася такими відомими мислителями, як Аристотель, Цицерон, Цезар, Будда, Конфуцій та ін. Свідчення цього можна знайти також у текстах Старого Заповіту, Корану, давньоримських “12-ти таблицях”. Поява корупції безпосередньо пов’язується з виникненням держави, виконання функцій якої покладалося на певне коло осіб, тоді як місія громадськості вбачалася в тому, щоб чинити спротив, намагатися протидіяти шляхом морального засудження, пошуку та запровадження механізмів обмеження корупції, боротьби із зловживаннями владними повноваженнями чиновниками різних рівнів.

Вивчення історичної генези корупції дає підстави стверджувати, що Конституцію Пилипа Орлика – “Пакти й Конституції прав і вольностей Війська Запорозького” від 5 квітня 1710 р. можна вважати першою вітчизняною антикорупційною програмою. До засад запобігання корупції слід віднести механізм обрання Генерального скарбника та двох присяжних скарбників, вимоги доброчесності до кандидатів на ці посади; вимога до панів полковників щодо неупередженості при призначенні на посади через обрання шляхом вільного волевиявлення і голосування суддів, сотників і урядників; заборони Ясновельможному Гетьману, який здійснював нагляд за додержанням “антикорупційних норм”, поширювати своє право обертали (генеральну скарбницю) на власну користь та панам полковникам втручатися (в справі) полкової скарбниці; створення інституту присяжного скарбника та державних гінців.

Аналіз результатів упроваджених у країнах ЄС реформ на основі “нового державного менеджменту” (НДМ) як глобальної парадигми реформування державного управління, в основу якої покладено запозичення з підприємницького суспільного сектору окремих елементів управління (контрактні відносини, ринкові механізми, фінансовий і кадровий менеджмент та ін.) та їх упровадження у державно-управлінську практику, свідчить, що вони не завжди призводили до підвищення ефективності надання управлінських послуг населенню, більше того, запровадження реформ мало нові, не передбачувані раніше наслідки (неналежне управління, необґрунтоване завищення цін, погіршення якості надання послуг, посилення соціальної напруженості тощо), вирішення яких потребувало додаткових зусиль з боку держави. Безперечно, що державна влада має стати ефективнішою, більш наближеною до потреб громадян, швидше реагувати на їхні запити, принаймні в частині надання управлінських послуг. Водночас очевидною є необхідність виваженого підходу до розроблення шляхів реформування, впровадження інноваційних способів щодо надання управлінських послуг населенню.

Виходячи з аналізу міжнародного досвіду автор справедливо стверджує, що одним із основних принципів надання управлінських послуг населенню в країнах ЄС є принцип субсидіарності, згідно з яким їх надання максимально наближається до безпосереднього споживача. При цьому якість послуг гарантується загальнодержавними стандартами, досягається шляхом концентрації в достатніх обсягах ресурсного забезпечення та покладання відповідальності на відповідні рівні управління. Обґрунтовано, що запровадження принципу субсидіарності в Україні, ймовірно, приведе до зниження рівня корупції в бюджетній сфері.

НДМ, який базується на засадах неолібералізму (приватизація, дерегуляція та мінімізація ролі держави, запровадження ринкових механізмів у

практику державного управління), як доводить дослідник, сприяє зменшенню проявів бюрократизму, орієнтує на результат, посилює відповідальність за надання управлінських послуг, що дає підстави розглядати його як ефективний засіб, а за певних умов – і механізм запобігання та протидії корупції.

До основних аспектів трансформації “традиційного” державного управління у НДМ автор відносить такі: забезпечення звітності та прозорості реформованих бюджетів у частині здійснених фінансових операцій (при цьому кошти мають виділятися не з огляду на витрати, а спрямовуватися на досягнення певних результатів, що вимірюються відповідними кількісними показниками); укладання угод, які мають поєднувати стимули та результати діяльності; розукрупнення розподільчих державних функцій та їх виконання на квазіконтрактних умовах, тобто запровадження тендерно-контрактної системи виконання державних функцій напівавтономними недержавними організаціями, заміна уніфікованих функціональних структур з надання державних послуг “планування – надання” та впровадження системи “провайдер – споживач”; створення умов для конкурентного середовища між провайдерами державних агенцій, приватних компаній та неприбуткових організацій; деконцентрація провайдерів до мінімально можливих за розмірами агенцій та створення для користувачів можливостей вибору певного виду послуг, що надаються провайдерами в умовах конкуренції, – як противага забезпеченню прав користувачів впливати на якість надання державних послуг лише шляхом оскарження.

Аналіз можливостей упровадження у вітчизняну практику елементів зарубіжного антикорупційного досвіду дав змогу автору сформулювати такі складові антикорупційної політики:

- наявність політичної волі вищих посадових осіб держави, насамперед Президента України, Верховної Ради України, що проявляється в їх готовності протидіяти корупції, стати об’єктом перевірок на предмет корумпованості, проводити широкомасштабну (глобальну) антикорупційну політику, яка реалізується в усіх сферах суспільного життя;
- розроблення та впровадження ефективної системи антикорупційних правових актів (законів і підзаконних нормативно-правових актів);
- проведення системної профілактичної роботи, вжиття запобіжних антикорупційних заходів;
- запровадження системи спеціальної підготовки співробітників правоохоронних органів по боротьбі з корумпованими структурами всіх рівнів;
- розвиток інститутів громадянського суспільства, формування установлених демократичних традицій в українському суспільстві;
- прозорість і відкритість у діяльності органів державної влади;
- установа партнерських відносин між урядом і громадянським суспільством;

- боротьба з тіньовою економікою та незаконно отриманими прибутками;
- розроблення та впровадження системи освітніх заходів, спрямованих на формування правосвідомості та відповідальності громадян, формування шанобливого ставлення до закону;
- надання антикорупційній протидії характеру “психологічної війни” з усіма її складовими та ознаками;
- проведення виваженої кадрової політики, спрямованої на широке впровадження в практику державної служби прийнятних елементів кадрового менеджменту, в тому числі шляхом запровадження оплати праці за одержані результати;
- розвиток системи незалежних ЗМІ;
- поглиблене та постійне діагностування (моніторинг) в країні проявів та стану корупції в цілому, коригування на підставі отриманих результатів антикорупційних заходів;
- систематичне інформування населення про наслідки корупції для суспільства, запровадження в державному управлінні механізмів, які б унеможливили використання коштів або будь-яких привілеїв, отриманих корупційним шляхом;
- зменшення надмірного управлінського впливу держави, децентралізація державного управління.

Наукові положення, отримані автором монографічного дослідження результати можуть бути використані, поза сумнівом, у законотворчій та нормотворчій діяльності, передусім у частині внесення змін і доповнень до правових актів, які врегульовують питання запобігання та протидії корупції у вітчизняній системі державного управління. Особливого практичного значення в частині розроблення стратегічних напрямів державної антикорупційної політики набуває теорія “раціонального злочину” американського вченого Г.-С.Беккера, яку ґрунтовно проаналізовано в роботі та на якій базуються запропоновані автором рекомендації щодо протидії корупції. Цілком слушною є обстоювана в монографії позиція автора щодо невідворотності покарання винними за корупційне правопорушення та підвищення ролі громадськості у вирішенні питань протидії цьому негативному соціальному явищу.

У ході дослідження використано офіційні статистичні дані, вітчизняні і зарубіжні наукові праці, публікації, законодавчі і підзаконні акти, фактологічні матеріали, результати соціологічних досліджень, що дає підстави відповідно до обраної парадигми наукової розвідки стверджувати про достовірність отриманих у монографії наукових положень, результатів і висновків.

Монографічне дослідження, попри належний науково-теоретичний рівень осягнення проблематики, потребує додаткових роз’яснень, змісто-

вих уточнень як у частині притаманної деяким положенням дискусійності, так і визначенням окремих понять, уточнення авторської позиції, запропонованих підходів до вирішення досліджуваних проблем, зокрема:

- з огляду на віднесення автором бюрократизму до передумови виникнення та середовища формування корупції в системі державного управління доречно було б виокремити питання, пов'язані з бюрократизмом і дебіюрократизацією в окремий розділ, що посилює авторську логіку в частині як викладення матеріалу, так і аргументації переваг обраної дослідницької установки;

- у розд. 5 монографії, де визначаються пріоритетні напрями запобігання та протидії корупції в системі державного управління України, необхідно було б застосувати більш виважений підхід до оцінки можливостей запровадження у вітчизняну державно-управлінську практику елементів зарубіжного антикорупційного досвіду, практики його реалізації на вітчизняних теренах.

Утім, монографічна робота, будучи цілісним, завершеним дослідженням актуальної для управлінської науки і практики державотворення наукової проблеми, з глибокою зацікавленістю буде сприйнята науковим співтовариством, політиками та державними службовцями. Принаймні, обраний автором предмет дослідження, інструментарій його дослідження та отримані результати в частині розуміння сутності корупції, історичних передумов її виникнення та тенденцій розвитку, засобів запобігання та протидії цьому явищу в системі державного управління можуть бути віднесені до пріоритетних наукових проблем сьогодення.

*Рецензент – Недюха Микола Петрович,  
доктор філософських наук,  
професор, завідувач сектору  
методології Інституту  
законодавства Верховної Ради України*