

Ганна ПАШКОВА

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

**МОДЕРНІЗАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПІДХОДІВ
ДО ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**

Досліджуються зміст і сутність явища корупції як системної можливості протиправних діянь та порушення встановлених суспільних норм з позиції публічного управління. Визначаються причини й передумови виникнення та прогресування поширення цього явища на теренах України, що дозволяє визначити напрями модернізації управлінських підходів до протидії корупції в контексті забезпечення євроінтеграційного розвитку України.

Ключові слова: публічне управління, корупція, управлінські підходи та принципи, сприйняття корупції, фактор мотивації, роль освіти, колективна співпраця, доброчесність.

Однією з вагомих внутрішніх загроз національному розвитку України є високий рівень корупції. Так, за Індексом сприйняття корупції Україна у 2018 р. посіла 120-те місце серед 180 країн із показником 32 бали [11]. Хоча за рік країні вдалося піднятися в цьому рейтингу на 10 позицій (зі 130-го місця у 2017 р.), такий стан, зазначають науковці, усе ще є загрозою сталому розвитку та захисту національних інтересів.

Фактор поширення корупції належить до категорії найвагоміших внутрішніх загроз національним інтересам, які є об'єктом впливу (реагування) спеціальних суб'єктів [1]. Сьогодні корупція є небезпечним соціально-політичним явищем, однією з ключових загроз успішному розвитку та перебудові держави на шляху її європейської інтеграції. Таким чином, антикорупційна діяльність у публічному управлінні має надзвичайно важливе значення та високу пріоритетність. Відповідно боротьба з корупційними проявами та суспільним сприйняттям цього явища нині повинна ґрунтуватися на регулярних оцінюваннях ситуації в регіонах, а національна та локальні стратегії зі зниження рівня сприйняття корупції населенням країни мають бути розрахованими на довгостроковий період. Така діяльність сьогодні має базуватися на чітких принципах, які визначають межі антикорупційної політики. Тому дотримання цих принципів може слугувати вимірником ефективності антикорупційної політики держави.

У наукових роботах, присвячених запобіганню корупції, увага акцентується на заходах державної політики. Цьому напрям, зокрема, присвячені праці таких учених, як: В. Бутенко, Н. Гончарук, О. Драган, Я. Кондратьєв, А. Кірпічников, В. Кохан, Т. Крушельницька, В. Копейчиков, В. Лукомський, О. Матвеева, В. Овчинський, В. Погорілко, С. Серьогін, В. Скоробогачський, О. Сокирко, В. Тацій, С. Телешун, І. Туркевич. Загалом сьогодні досить багато вітчизняних учених досліджують цей феномен з позицій концепції національної безпеки та сталого розвитку, проте практична невирішеність цього питання вимагає посиленого розгляду.

Напрацювання науковців недостатньо вплинули на практичне формування в Україні підходу до якісної протидії факторам прояву корупції як у площині публічного управління, так і в площинах розвитку громадянського суспільства, бізнесу, що обумовлює необхідність проведення подальшого наукового пошуку в цьому напрямі.

Мета статті – визначити напрями модернізації управлінських підходів до протидії корупції в контексті забезпечення євроінтеграційного розвитку України.

Корупція – історично сформоване та укорінене соціально-економічне явище, яке визначає сприйняття та підтримку людиною протиправних дій. Саме тому

корупція руйнує прозорість і рівність суспільно-економічних відносин, що формуються в державі. Створюючи передумови анархічної деструкції державних інститутів та довіри до них населення, корупція унеможливує повноцінну дію правових меж у суспільстві, деформує принципи демократії та стримує прогресивний суспільно-економічний розвиток.

Часто дослідники називають корупцію історичним спадком, кримінологічною тенденцією та вважають її не стільки правовим, скільки соціальним і моральним явищем [3, с. 38].

Майже вичерпний перелік протиправних діянь, які міжнародна спільнота класифікує як корупційні, наведений у Конвенції ООН проти корупції. Це:

- підкуп національних державних посадових осіб (ст. 15);
- підкуп іноземних державних посадових осіб і посадових осіб міжурядових організацій (ст. 16);
- розкрадання, неправомірне привласнення або інше нецільове використання майна державною посадовою особою (ст. 17);
- зловживання впливом (ст. 18);
- зловживання службовим становищем (ст. 19);
- незаконне збагачення (ст. 20);
- підкуп у приватному секторі (ст. 21);
- розкрадання майна в приватному секторі (ст. 22);
- «відмивання» доходів, здобутих злочинним шляхом (ст. 23);
- приховування або безперервне утримання майна (ст. 24);
- перешкоджання здійсненню правосуддя (ст. 25) [2].

У законодавчому полі України корупція сьогодні розглядається як протиправна діяльність особи, яка полягає у використанні службовими особами їхніх прав і посадових можливостей для здобуття додаткової власної вигоди. Так, у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» наведено таке визначення корупції: «використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди» [5].

Ураховуючи суспільно-ментальну природу корупції, слід зазначити, що це не просто окрема дія, вчинок чи порушення, це складне соціальне явище, пов'язане з рівнем розвитку суспільної свідомості, з одного боку, та системністю зусиль держави щодо формування правил суспільної поведінки – з іншого. В Україні корупція вважається певною «протиправною діяльністю посадових осіб публічної служби, що виникає в процесі реалізації їхніх владних повноважень і негативно впливає на різні аспекти політичного і соціально-економічного розвитку суспільства і держави. Тобто кожен державний службовець або особа, що такою не є, але займає посаду в органах публічної влади і до її компетенції належить прийняття певних управлінських рішень чи виконання певних дій адміністративно-розпорядчого характеру, потенційно може здійснювати корупційні дії і бути суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення» [3, с. 39].

Причиною виникнення та розвитку корупції є конфлікт між діями посадової особи та інтересами її працедавця (зокрема, це орган державної чи місцевої влади) або між діями виборної особи та інтересами суспільства [3, с. 39]. При цьому причини корупції, як правило, можна умовно поділити на історичні, інституційні, політичні, економічні та суспільні. В Україні як пострадянській країні історично сформувалося, що влада в суспільному середовищі асоціюється із застосуванням сили і примусу, з одного боку, та наданням стабільного мінімального набору суспільних благ – з іншого. Тому рівень довіри до її представників протягом десятиліть залишається низьким, проте це не зменшує рівня патерналістських очікувань від населення, що здійснює складний перехід від соціалістичного минулого до ринкових відносин сучасного типу.

Інституційні викривлення сприяють виникненню та процвітанню такого деструктивного явища, як корупціоналізація відносин у системі надання публічних послуг. Вона обумовлюється такими причинами: розмиті посадові повноваження, недостатньо високий рівень гласності та прозорості діяльності публічного органу та його представників, низький індекс підзвітності громади, що веде до виникнення особистих стимулів діяльності чиновників та, передусім, відсутність системи покарання за порушення встановлених правил професійної діяльності.

Проте, на наше глибоке переконання, основними є саме суспільні причини корупції. Серед них, зокрема, ментальна терпимість громадян до самого явища корупції як способу задоволення власних інтересів в обхід діючим правилам і процедурам, лояльність до осіб, які наважуються на ризиковані корупційні дії, тривале примирення з беззаконням та адаптація до нього як до спотвореної норми буття.

І, нарешті, основа вирішення проблем корупції та подолання її наслідків – національне законодавство, яке досі містить глибокі прогалини, що дозволяють проведення корупційних дій та операцій, а також дає можливість уникнути покарання за обминання норм законності.

Як наслідок, за останні десятиліття корупція охопила всі ланки публічного управління, гальмуючи євроінтеграцію України та її намагання прискорити власний суспільно-економічний та інституційний розвиток.

Національне антикорупційне бюро України розраховувало збитки від результатів корупції – діянь чиновників. За станом на 26 листопада 2019 р. бюро прозвітувало про 783 антикорупційних провадження, 140 повідомлень про підозру, висунення 412 обвинувачень та скерування 231 справи до суду й винесення 36 вироків [4]. Та незважаючи на досягнутий останніми роками прогрес, Україна все ще значно відстає від провідних позицій європейського рейтингу: згідно з глобальним Індексом сприйняття корупції наша країна (за підсумками 2018 р.) зайняла лише 120-те місце серед 180 країн [11].

Останнім часом західні донори прогресивно здійснювали інвестиції в розвиток України як держави, що досі не завершила перехід від посткомуністичної до ринкової формації. Однак ефективність освоєння зовнішніх інвестицій, їх окупність суттєво знижені через численні випадки корупції та нецільового використання отриманих ресурсів на вищому рівні освоєння коштів [9]. Навіть сьогодні, після структурних реформ системи публічного адміністрування, що досі тривають та засвідчують свою чималу результативність, яка прогресує, корупція процвітає в державних структурах усіх рівнів публічної влади в Україні, про що свідчать прояви глибокої і все ще потужної економічної, соціальної та політичної кризи, відсутність стрімкості прогресу в реформуванні суспільних служб, а також стабільна нерівномірність у розподілі національного доходу, що виявляється в латентній відсутності середнього класу як такого із заміною його на тотально бідне населення. Тому «точкові» успіхи реформ (адміністративної, децентралізації влади тощо) стають нечіткими й розмитими через відсутність механізму виявлення і покарання порушень законодавства та зловживання посадовими повноваженнями, неправомірного привласнення здобутків і доходів посадовими особами [3, с. 41 – 42]. Завдання впорядкування цієї системи та приведення її до європейських норм і стандартів має бути однозначною прерогативою держави.

Через фактичну відсутність такої системи у державі на місцевому рівні триває розпорошення чи пряме розкрадання ресурсів та публічних активів олігархічними угрупованнями і окремими посадовими особами, серед яких особи, наближені до кіл політичних еліт. Національні лідери політичних еліт теоретично спроможні створювати дієві інституційні та організаційні структури, які працюватимуть на благо громад та запобігатимуть розкраданню суспільного майна, адже вони мають

доступ до ресурсів та джерел отримання всієї необхідної інформації, оновлення знань. Проте спрощення останніми роками доступу до донорської допомоги, зокрема з ЄС та США, разом із відсутністю механізму контролю за використанням донорських коштів, дає можливість «відмивання» донорських коштів через тіншову проектну діяльність [6]. Як наслідок такої інституційно-організаційної свободи, згідно з даними Global Financial Integrity, з кожним доларом, який надходить в Україну, 6,25 дол. США залишають її територію [9]. Тому очевидно, що продовження практики грантової підтримки України та її кредитування не принесе очікуваних результатів без зміни умов освоєння таких інвестицій. Адже кредити та донорські кошти мають сприйматися грантоотримувачами не як донорська безповоротна допомога, а як інвестиція в розвиток, що потребує розробки стратегії вкладання та використання отриманих коштів.

Одним із найдієвіших способів протидії корупції шляхом розроблення ефективної поведінкової стратегії, на переконання Транспаренсі Інтернешнл, є підтримка співпраці або синергічні «колективні дії» [10]. Особливо актуально це в галузях чи на територіях, де корупція є системним та поширеним явищем, а індивідуальні дії мають обмежений ефект. Синергічна співпраця включає діяльність із розширення операційного середовища: налагодження тісної взаємодії в межах державно-приватного партнерства; взаємодія з громадськістю у проведенні заходів з реформування законодавства чи правозастосування; підвищення рівня обізнаності громадянського суспільства для нарощування потенціалу протидії корупції та організації суспільного нагляду.

Таку співпрацю між зацікавленими сторонами Транспаренсі Інтернешнл називає «колективними діями» і описує їх як «спільний стійкий процес суспільного розвитку» [8] та «структуровані зусилля, які об'єднують суб'єктів управління, приватного сектору з іншими зацікавленими сторонами з метою запобігання корупції та поліпшення ділового середовища в конкретному контексті» [7] (переклад автора. – Г. П.).

Колективні дії названо найдієвішим інструментом вирішення проблеми поширення антикорупційних викликів шляхом заміни індивідуальних спроб скоординованими спільними повсюдними зусиллями, що примножує потенціал публічного управління. Колективні дії також сприяють створенню здорового суспільно-політичного, управлінського та економічного середовища, підвищенню обізнаності та формуванню системи суспільного нагляду за порушеннями. З одного боку, це площина законодавчих норм, з іншого – змін у ментальності та поведінковій моделі нації, що потребує корекції в частині осудження, а не підтримки зловживань з боку інших.

Колективний опір порушенням у будь-якому їх прояві, формування чіткого уявлення про способи реагування на помічені правопорушення або зловживання – шлях до відновлення основ розвитку громадянського суспільства. Разом із закріпленням на законодавчому рівні системи покарання за правопорушення та професійну недоброчесність публічного службовця колективний опір стає також і ключем до відновлення довіри населення до державних інституцій, втраченої за роки тоталітарного режиму, заснованого на насильницькому примусі.

Відповідно колективна співпраця апелює до поняття колективного інтересу та спільної національної мети, що, з позиції публічного управління, передбачає встановлення конкретної довгострокової мети та системи коротко- та середньострокових цілей, спрямованих на зниження рівня корупції, підвищення рівня доброчесності та трансформації корпоративної культури. Досягнення мети подолання корупції та досягнення високого рівня доброчесності публічних службовців вимагає узгодженості зусиль і різноманіття заходів, включаючи ефективні санкції та доступ до інформації, чого можна досягти тільки шляхом колективних дій.

Оновлені принципи публічного управління стосовно ініціювання та розвитку колективної діяльності щодо формування умов доброчесності та недопущення корупції зводимо до такого:

– наявність політичної волі – вираження стійкої зацікавленості суб'єктів прийняття рішень в ініціюванні якісних змін системи;

– забезпечення фінансової стійкості, що передбачає безперервність та поступовість процесу фінансування реформ публічного управління до набуття системою ознак належної за європейськими стандартами;

– підвищення рівня обізнаності й поінформованості громадян та забезпечення вільного доступу до інформації через систему формальної й неформальної освіти, а також освіти протягом життя. Знання та закладені через систему освіти особистісні й колективні орієнтири є ключовим базисом до суспільного опору проявам корупції;

– врахування контексту та локальних умов. Ініціативи повинні вирішувати наявні місцеві проблеми, і тому управлінські рішення мають завжди враховувати контекст. Міжнародна підтримка та орієнтація на міжнародні стандарти можуть суттєво сприяти успіху законодавчих ініціатив, проте цілі та рішення повинні бути локалізованими та конкретними, поширювати вплив дії законів та підзвітність посадових осіб, тобто врахування контексту включає орієнтацію як на зовнішні фактори, такі як політичне та економічне середовище, так і на внутрішні потреби й можливості, такі як: якість публічного управління, рівень фінансової спроможності;

– залучення фасилітаторів. Авторитет незалежного фасилітатора як носія знань та рольової моделі поведінки має вирішальне значення для моделювання суспільної свідомості в колективах, що є вкрай ефективним на публічній службі. Фасилітаторами можуть бути лідери відомих громадських організацій, бізнес-асоціацій;

– визначення проблем, оцінювання ризиків та ідентифікація зацікавлених сторін. Ретельний аналіз проблем та ризиків, пов'язаних із впровадженням політик та залученням потенційно зацікавлених сторін, що можуть забезпечити успішну реалізацію антикорупційних заходів, має вирішальне значення. Уповноважені органи повинні розуміти контекст, ідентифікувати проблемні місця і бар'єри впровадження антикорупційних ініціатив та знати все про зовнішнє і внутрішнє середовище для оптимізації планування та забезпечення точкового впливу;

– здійснення належного управління. Для прийняття рішень процесу планування діяльності повинні бути чіткими, прозорими, гнучкими і прийматися всіма учасниками відповідного процесу;

– цілепокладання. Цілі боротьби з корупцією мають бути амбітними, але при цьому реалістичними, за смарт-підходом: конкретні, вимірювані, досяжні, реалістичні й обмежені часом;

– прояв довіри та залучення зацікавлених сторін. Потенційно корисні гравці часто приєднуються до цих процесів неохоче. Для забезпечення плідної співпраці треба мати достатньо часу, інструментів та ресурсів. Звернення до бізнесу може відбуватися через різні канали, залежно від контексту та цільової аудиторії, наприклад: через кампанії в соціальних мережах, використання пропозицій міжнародних донорів, партнерських мереж тощо;

– створення повідомлень та їх адресне спрямування. Хороша комунікаційна стратегія потребує від управлінських органів докладання належних зусиль та часу. Модероване мережеве спілкування має в цьому процесі вирішальне значення;

– мотивація стейкхолдерів та управління їх очікуваннями й сподіваннями. Усі залучені гравці повинні побачити переваги від своєї активності, що забезпечить їх довгострокове залучення. Особливо стимули можуть бути цінним інструментом, коли бізнес неохоче приєднується. Як стимули можна розглядати доступ до закритих професійних мереж, що позитивно впливають на престиж та репутацію членів, донорського фінансування бізнесу, освітніх короткострокових курсів [10].

Таким чином, результати аналізу явища корупції як системної можливості протиправних діянь та порушення встановлених суспільних норм дозволили оновити комплекс підходів до протидії корупції в контексті забезпечення євроінтеграційного розвитку України. До таких нових підходів ми відносимо: наявність політичної волі; забезпечення фінансової стійкості; підвищення рівня суспільної обізнаності й поінформованості; урахування контексту та локальних умов; залучення фасилітаторів; визначення проблем, оцінювання ризиків та ідентифікацію зацікавлених сторін; здійснення належного управління; цілепокладання; прояв довіри та залучення зацікавлених сторін; створення повідомлень та їх адресне спрямування; мотивація стейкхолдерів та управління їх очікуваннями й сподіваннями.

Список використаних джерел

1. Комірчий П. О. Поширення корупції як загроза національним інтересам України / П. О. Комірчий. – Режим доступу : <http://anticorruption.com.ua/poshirennya-korupcyi-yak-zagroza-naconalnim-nteresam-ukrayini.html>.
2. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : міжнар. док. від 31 жовт. 2003 р. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
3. Крушельницька Т. А. Сингулярність корупції як гальмівного чинника сталого розвитку України / Таїсія Крушельницька, Ольга Матвеева // Держ. упр. та місц. самоврядування. – 2018. – № 4(39). – С. 37 – 44.
4. Національне антикорупційне бюро України : звіт за результатами перевірки станом на 26 листоп. 2019 р. – 2019. – Режим доступу : <https://nabu.gov.ua>.
5. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
6. Abrams, N. A., & Fish, M. S. (2016, May 5). How Western aid enables grafted diction in Ukraine. *The Washington Post*. Retrieved from https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/05/05/how-western-aid-enables-graftaddiction-in-ukraine/?noredirect=on&utm_term=.3b286ac2f3dc.
7. Basel Institute on Governance. (2018). *Anti-Corruption Collective Action: Success factors, sustainability, and strategies. Insights and recommendations from two Workshops*. Retrieved from https://www.baselgovernance.org/sites/default/files/2019-06/181109_Working-Paper-27_Zero-Draft_06.pdf.
8. Basel Institute on Governance. (2015). *Learning Review: Transparency International's Integrity Pacts for Public Procurement*. Retrieved from https://www.collectiveaction.com/sites/collective.localhost/files/publications/2015_integritypacts_learningreview_en-4.pdf.
9. Global Financial Integrity (2015). *Report on Corruption*. Washington: GFI. Retrieved from https://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update_2015-Final.pdf.
10. Schoberlein, J. (2019, May 15). Best practices in collective action for business integrity. General success factors and case studies from Eastern Europe. *Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer*.
11. The Corruption Perceptions Index 2018. In *Transparency International*. Retrieved from https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2018.

List of references

1. Komirchyi P. O. Poshyrennia koruptsii yak zahroza natsionalnym interesam Ukrainy. Retrieved from <http://anticorruption.com.ua/poshirennya-korupcyi-yak-zagroza-naconalnim-nteresam-ukrayini.html> [in Ukrainian].
2. Konventsiiia Orhanizatsii Obiednanykh Natsii proty koruptsii: mizhnar. dok. vid 31 zhovt. 2003 r. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16 [in Ukrainian].
3. Krushelnytska T. A., & Matveieva O. Yu. Synhuliarnist koruptsii yak halmivnoho chynnyka staloho rozvytku Ukrainy. *Derzh. upr. ta mists. samovriadyvannia*. 2018. № 4(39). P. 37–44 [in Ukrainian].
4. Natsionalne antykoruptsiine biuro Ukrainy: zvit za rezultatamy perevirky stanom na 26 lystop. 2019 r. Retrieved from <https://nabu.gov.ua> [in Ukrainian].

5. Pro zasady zapobihannia i protydii koruptsii: Zakon Ukrainy vid 14 zhovt. 2014 r. № 1700-VII. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [in Ukrainian].
6. Abrams, N. A., & Fish, M. S. (2016, May 5). How Western aid enables grafted diction in Ukraine. *The Washington Post*. Retrieved from https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/05/05/how-western-aid-enables-graftaddiction-in-ukraine/?noredirect=on&utm_term=.3b286ac2f3dc [in English].
7. Basel Institute on Governance. (2018). *Anti-Corruption Collective Action: Success factors, sustainability, and strategies. Insights and recommendations from two Workshops*. Retrieved from https://www.baselgovernance.org/sites/default/files/2019-06/181109_Working-Paper-27_Zero-Draft_06.pdf [in English].
8. Basel Institute on Governance. (2015). *Learning Review: Transparency International's Integrity Pacts for Public Procurement*. Retrieved from https://www.collectiveaction.com/sites/collective.localhost/files/publications/2015_integritypacts_learningreview_en-4.pdf [in English].
9. Global Financial Integrity (2015). *Report on Corruption*. Washington: GFI. Retrieved from https://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update_2015-Final.pdf [in English].
10. Schoberlein, J. (2019, May 15). Best practices in collective action for business integrity. General success factors and case studies from Eastern Europe. *Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer* [in English].
11. The Corruption Perceptions Index 2018. In *Transparency International*. Retrieved from https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2018 [in English].

Hanna Pashkova. Modernization of managerial approaches to combating corruption in the context of ensuring the European integration of Ukraine

The article investigates the phenomenon of corruption as a systemic possibility of forbidden actions and violation of established norms in public administration. Corruption is drawn here as a dangerous social and political phenomenon that emerges as one of the key threats and impediments to the successful development and reconstruction of a country on the way of its European integration. It emerges due to such reasons as blurred authority, insufficient publicity and transparency of the public institution and its' representatives activity, low index of accountability, which leads to the emergence of personal incentives for officials and, above all, the absence of penalties for violations of rules. Accordingly, the fight against corruption and the public perception of this phenomenon should now be based on regular assessments of the situation in the regions. And national and local strategies to reduce the perception of corruption by the population of the country should be targeted for the long term. Such activities should be based today on the clear principles that define the limits of anti-corruption policy on the central level. Therefore, adherence to these principles can serve as a measure of the efficiency of the state's anti-corruption policy. The prerequisites for the emergence and progression of this phenomenon on the territory of Ukraine have been determined in the article. The following principles include: political will; financial stability; public awareness raising; assessing the context and local conditions; engaging facilitators; problem identification, risk assessment and stakeholders identification; good governance; complex goal setting; a display of trust and stakeholder engagement; message creation and directing; motivating stakeholders and their expectations framing.

Key words: public administration, corruption, managerial approaches and principles, perception of corruption, motivation factor, role of education, collective cooperation, integrity.

Надійшла до редколегії 29.11.19