

УДК 351.9

JEL D73, O17

DOI 10.32782/2786-765X/2024-6-1

Боголепова А.В.

здобувачка вищої освіти третього рівня,

Державний заклад вищої освіти

«Університет менеджменту освіти»

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1669-2518>

СУТНІСТЬ, ЗАСАДИ ТА ОСОБЛИВОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ ДЕРЖАВИ

У статті досліджуються сутність, особливості державного контролю та зарубіжний досвід здійснення антикорупційного контролю державами. Систематизовано та визначено особливості та моделі антикорупційного контролю у зарубіжних країнах. Виходячи з особливостей інституціоналізації антикорупційного контролю, держави поділено на чотири блоки з віднесенням конкретних держав до цих блоків: держави з високим рівнем інституціоналізації антикорупційного контролю, держави з помірною інституціоналізацією антикорупційного контролю, держави із середніми темпами інституціоналізованості антикорупційного контролю, держави з недостатнім рівнем інституціоналізації антикорупційного контролю. За результатами дослідження та узагальнення розроблено засади концепції антикорупційного контролю держави, результатом впровадження якої має стати утворення цілісної, ефективної та дієвої, динамічної системи запобігання корупції держави.

Ключові слова: антикорупційний контроль, сутність, інститут державної влади, фактори, завдання, публічне управління.

Постановка проблеми. На сьогодні вже сформувалося чітке розуміння того, що не можна вважати успішною боротьбу з корупцією, якщо вона обмежується лише «острівцями благополуччя» та тимчасовими перемогами. Такі острівці гарні, як кажуть, на короткій дистанції і лише на початковому етапі антикорупційного очищення. У цій непростій справі потрібні система, стратегія, політична воля, міцний науковий фундамент, послідовність та наступність. При цьому, система повинна передбачати добре скоординовану нормотворчу діяльність; розроблення міжнародних комплексних антикорупційних програм; укладання міжнародних угод з наступною імплементацією їх норм у національне законодавство; координацію правозастосовчої, організаційно-управлінської, аудиторської, інформаційно-аналітичної та науково-дослідної діяльності; експертну, технічну та фінансову допомогу один одному у реальній правозастосовній антикорупційній практиці; підключення до спільної справи інститутів громадянського суспільства.

Під час війни та особливо у поствоєнний період в Україні важливим питанням є і буде антикорупційна діяльність органів державної влади. Курс на європейську інтеграцію вимагає від України дотримання вимог Ради Європи, що потребує впровадження ефективних механізмів запобігання та протидії корупції, імплементації кращих зарубіжних практик боротьби з цим негативним соціальним

явищем, в першу чергу політичних, нормативно-правових, організаційно-функціональних, інституційних механізмів подолання та попередження корупції, що успішно реалізовані в передових зарубіжних країнах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання та проблематика антикорупційного контролю останнім часом набули суттєвої уваги та поширення серед науковців та практиків антикорупційної діяльності, відповідних міжнародних організацій (Організація економічного співробітництва та розвитку, ФАТФ, ГРЕГО, тощо), адже в умовах глобалізації світової економіки, стосується і має безпосередній вплив не лише на рівень економічної безпеки окремої держави, а й світової економіки, виступає показником якості для демократичної держави. Дослідження різних аспектів та напрямів антикорупційного контролю знайшли відображення в наукових роботах таких науковців, як: У. Бек, К. Волл, К. Девіс, М. Вотерс, М. Джонстон, М. Кастельс, Д. Кортрайт, К. Сейл, Дж. Томлінсон, А. Мунджіу-Піппіді, Д. Антонюк, А. Бондаренко, В. Горник, І. Гонак, Н. Горбова, І. Гринджук, С. Кравченко, О. Пархоменко-Куцевіл, А. Приходько, М. Терещенко, В. Цепенда, тощо. При цьому слід зазначити, що незважаючи на ці та інші дослідження, в умовах сьогодення та динамічного розвитку суспільства, умов в яких функціонують держави та державні інституції, дане питання потребує подальшого вивчення задля подальшого

удосконалення антикорупційної діяльності держав, розробки більш дієвих антикорупційних механізмів та інструментарію.

Метою статті є дослідження сутності, засад та особливостей антикорупційного контролю держави; розробка засад концепції антикорупційного контролю держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Задля мінімізації розподільчих та дозвільних функцій необхідно реформування державного управління, в якому система органів влади повинна бути керованим, публічним механізмом з чітким розподілом повноважень і переліком державних функцій та який буде зорієнтований на задоволення потреб суспільства. Досягти цього можливо за допомогою впровадження дієвого механізму антикорупційного контролю, який здатен підвищити ефективність державного управління та зменшити навантаження на державний бюджет.

Стосовно структури державного контролю, то, наприклад, В. Цепенда в своїй роботі «Класифікація видів державного контролю. Державне управління: удосконалення та розвиток», у державний контроль включає наступні обов'язкові елементи:

– перевірка отриманого підконтрольними суб'єктами (фізичними та юридичними особами) результату їхньої діяльності в порівнянні з попередньо запланованими, очікуваними та передбачуваними показниками;

– перевірка відповідності використаних методів досягнення цих результатів вимогам закону, моральних норм, етичних принципів, ділової та службової етики;

– здійснення впливу на підконтрольні суб'єкти на основі результатів контролю, який може включати як позитивний стимулюючий характер (надання матеріальних та моральних заохочень і стимулів), так і негативний відтінок (застосування службово-дисциплінарних заходів, адміністративних санкцій та притягнення винуватців до правової відповідальності різних рівнів) [1].

Що стосується ознак державного контролю, то за твердженням більшості науковців, до основних слід віднести наступні:

– форму політичної організації;

– організаційний апарат, що об'єднує фахівців, зайнятих контрольною діяльністю, спрямованої на перевірку виконання рішень органів державної влади;

– контроль, що здійснюється від імені державних органів незалежно від завдань і виду діяльності, яку вони здійснюють;

– державновладну функцію контролю – контрольні органи надають примусові директиви для усунення виявлених недоліків;

– можливість контрольних антикорупційних органів винести питання про відповідальність осіб, винних у виявлених антикорупційних порушеннях, і у відповідних антикорупційних випадках вжити заходи державного примусу [2; 3, с. 295].

Аналіз зарубіжного досвіду дозволяє зробити висновок, що загальна модель антикорупційного контролю у зарубіжних країнах виглядає досить прозаїчно, а усі інститути протидії корупції в державах можна поділити на дві великі групи:

1) органи, організації та посадові особи, які мають загальну (широку) компетенцію у сфері запровадження та проведення антикорупційної політики, тобто. інститути, що займаються різними питаннями, зокрема протидією корупції;

2) органи та організації, що спеціалізуються на антикорупційній діяльності, тобто існують виключно для протидії корупції.

Абсолютно кожен державний орган чи організація зобов'язані дотримуватися певної антикорупційної стратегії, затвердженої або в макроекономічному масштабі, або стосовно окремого сектору економіки або території. Більше того, нетерпимість до корупційної поведінки зафіксована не лише в етичних кодексах для публічних службовців, а й на законодавчому рівні стосовно приватних організацій [4]. Інституціоналізація ж у цій площині розуміється по Д. Норту в якості утворення норм і правил [5], яких мають дотримуватися під час побудови відносин, вкладених у протидію корупції. Крім того, зазначені критерії впливають на обсяг контрольних заходів, що проводяться. Виходячи з них, зарубіжні країни можуть бути поділені на чотири блоки:

1) держави з високим рівнем інституціоналізації антикорупційного контролю (Сінгапур, Данія, Швейцарія, Канада, Норвегія та Швеція) – ця категорія країн демонструє розвинену систему національного антикорупційного контролю, що дозволяє активно використовувати досягнення міждержавного співробітництва з питань боротьби з корупцією. Ця група держав, загалом, виступає ініціатором у процесах уніфікації антикорупційного контролю в окремих сферах економіки (передусім, у банківському та інвестиційному секторах). Незважаючи на те, що рівень антикорупційної системи досягався в цих країнах різними шляхами та власними інструментами, їх сучасний вигляд показує високу ефективність використовуваних превентивних заходів;

2) держави з помірною інституціоналізацією антикорупційного контролю

(Великобританія, ФРН, США, Японія, Франція та інші) – їх загальна риса, крім інших, зводиться до того, що існує велика кількість посадових осіб, які мають правовий імунітет. Крім захисту від необґрунтованого кримінального та адміністративного переслідування, подібний імунітет здатний поширюватися на заходи щодо протидії корупції. На відміну від Скандинавських національних економік, у США та Західній Європі, як і раніше, фіксується недостатня ефективність від моніторингу діяльності приватних та публічних компаній за кордоном. Внаслідок цього за останні роки у ФРН та Франції було виявлено численні випадки корупційної поведінки посадових осіб та бізнесменів щодо побудови зовнішньоекономічного співробітництва. Так, наприклад, ГРЕКО неодноразово наголошував на ряді дефектів у німецькій, англійській та французькій практиках: досі в цих державах не задіяна кількісна оцінка економічних інтересів не тільки публічних службовців, а й парламентаріїв – якщо у ФРН рекомендована методика застосовується до федеральних державних службовців, то у Франції вона отримала часткове втілення лише на низовому – муніципальному – рівні [6];

3) держави із середніми темпами інституціоналізованості антикорупційного контролю (Польща, Грузія, Італія, Індія та інші). Перелічені дефекти в інституціоналізації антикорупційного контролю в державах, що утворюють другий блок, більш наочно присутні у країнах третьої групи. Зосередження в рамках одного органу широких повноважень та залежність від його адміністративної політики інших відомств спричинили дефекти реалізації антикорупційного контролю в країнах, що утворюють цей блок;

4) держави з недостатнім рівнем інституціоналізації антикорупційного контролю (Бразилія, Пакистан, Іран, Ефіопія та ін.).

Таким чином, зважаючи на вищевикладений досвід зарубіжних країн, а також недоліки і прорахунки у вітчизняній антикорупційній системі, можливим потенційним виходом та напрямком суттєвого покращання її функціонування могло б бути запровадження антикорупційного контролю, який б:

- пронизував всю антикорупційну систему держави;
- мав б як превентивний характер, так і необхідні посткорупційні риси;
- будувався на ширшому сприйнятті корупційного обороту, в якому б були задіяні представники всіх форм власності та з різним обсягом економічної активності.

При цьому слід:

- по-перше, наголосити на недостатності змістовної розробки поняття антикорупційного контролю, що призводить до проблем встановлення його природи та значення;

- по-друге, розуміти, що контроль не є тотожним поняттям до моніторингу, який виступає невід'ємним елементом процесу контролю. Крім цього, контроль переважно торкається результатів, у той час як моніторинг проводиться по всій діяльності незалежно від досягнення запланованих або випадкових результатів. Суб'єкт контролю наділений повноваженнями щодо реагування на факти виявлених порушень, а суб'єкт моніторингу може лише повідомити про негативні обставини уповноваженому органу чи посадовій особі. Розрізняється також алгоритм збору та аналізу інформації при контролі та моніторингу, так само як і цілі їх проведення.

Таким чином, можна стверджувати про необхідність запровадження концепції антикорупційного контролю, яка б дозволила суттєво підвищити рівень ефективності та дієвості антикорупційної діяльності держави (табл. 1). Сутність концепції полягає в необхідності попередження, виявлення та протидії корупційних правопорушень та інших протиправних діянь, оцінки системи (програм) щодо протидії корупції, аналізу ефективності управлінських рішень щодо нейтралізації корупційних ризиків з метою формування об'єктивного судження про стан результативності антикорупційної діяльності, визначення векторів для її покращання та розвитку за допомогою: нагляду за системою протидії корупції загалом та своєчасного реагування на негативні корупційні прояви; контролю за реалізацією антикорупційної діяльності та дотриманням законності, доцільності, а також дотримання регламентуючих вимог; антикорупційної експертизи та аналізу використання окремих інструментів протидії корупції; вивчення, моніторингу та оцінювання діяльності суб'єктів протидії корупції; публічного обговорення та слухання.

Ця концепція повинна сприяти:

- уникненню дублювання інститутів протидії корупції та наділення їх суміжними повноваженнями (що доволі часто конкурують один з одним);
- подоланню адміністративного «розмежування» інститутів антикорупційного контролю;
- уникненню випадків, коли об'єкти антикорупційного контролю (органи влади та посадові особи) займаються інституційним дизайном суб'єктів антикорупційного контролю, що обмежує активність інститутів превентивної протидії корупції.

Таблиця 1

Фактори, що визначають здійснення антикорупційного контролю

Фактори, що сприяють втіленню контрольних заходів та досягненню прогнозованих результатів	Фактори, що стають бар'єрами у реалізації антикорупційного контролю
<ul style="list-style-type: none"> • наявність чинних антикорупційних інститутів; • наявність інтересу у боротьбі з корупцією у держави, суспільства та економічних акторів; • прозорість повноважень у контролюючих інстанціях; • статичність антикорупційних правил тощо 	<ul style="list-style-type: none"> • використання для вирішення політичних та інших цілей політиками та урядовцями; • недоліки чи відсутність у стратегічному плануванні; • відсутність чи недосконалість комплексного механізму оцінки результативності контрольних заходів; • навмисне самоусунення органів та посадових осіб, уповноважених проводити перевірки щодо корупції; • інституціоналізовані корупційні форми, визначення яких є надмірно витратним для суспільних ресурсів; • маніпулювання результатами, виявленими під час контролю; • обмежене фінансово-матеріальне забезпечення; • нестача кваліфікованих кадрових ресурсів; • розвиненість корупційних традицій серед населення з високою терпимістю до їх застосування, тощо

Джерело: побудовано автором

Результатом впровадження зазначеної концепції антикорупційного контролю має стати цілісна, ефективна та дієва, динамічна система запобігання корупції, яка враховує, що корупція не є статичним феноменом, їй властива мінливість і адаптація під ті чи інші умовні відносини, що склалися.

Впровадження запропонованої нами концепції має відбуватися шляхом переходу до державно-громадського партнерства як перспективного спрямування, що забезпечує об'єктивність антикорупційного контролю та незалежність його інститутів, а також шляхом переходу від посткорупційного до превентивного контролю. Таким чином, контрольні заходи мають право реалізувати не тільки відповідні інститути державної влади, а й деякі неурядові актори (наприклад, спеціальні інститути громадянського суспільства, приватні особи, незалежні громадські об'єднання тощо).

Висновки. На підставі детального дослідження пропозицій та розробок вітчизняних та зарубіжних науковців щодо формування та реалізації механізмів запобігання корупції в органах державної влади, аналізу зарубіжного досвіду реалізації антикорупційних реформ та рекомендацій провідних міжнародних установ нами було здійснено висновок щодо необхідності формування та запровадження державою

концепції антикорупційного контролю. Серед додаткових особливостей запропонованої нами концепції, необхідно звернути увагу на різноманітність та необхідність розмежування методів антикорупційного контролю. Така їх різноманітність викликана тим, що методи моніторингу мають бути адаптовані до специфіки корупційних проявів, які набули на сучасному етапі окремих особливостей (наприклад, залежно від сфери, регіональних особливостей, тощо). Корупційні прояви залежать як від специфіки окремих галузей економіки, у яких склалися власні типи корупції, і від інституційних умов, у яких реалізуються корупційні інтереси та змінних, котрі характеризують корупційну активність.

Крім цього, завдяки впровадженню даної концепції можливо буде уникнути ситуації, коли система інститутів антикорупційного контролю наділена повноваженнями щодо протидії корупції певних органів та посадових осіб, але супроводжується такою організаційною патологією, як панування структури над функцією, коли антикорупційні інститути займаються не контрольними заходами, а їх програмуванням, що стримує розвиток процесів виявлення корупційних фактів і призводить до втручання правоохоронних органів у корупційні відносини.

Бібліографічний список

1. Цепенда В. М. Класифікація видів державного контролю. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1613> (дата звернення: 18.04.2024).
2. Терещенко М. М. Державний контроль: сутність, основні підходи та концепції. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія «Державне управління»*. 2019. Том 30 (69). № 4. С. 117–121.
3. Горбова Н. А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. *Право та державне управління*. 2019. № 1 (34). Том 1. С. 293–297.

4. Transparency International's ranking of countries by corruption level for 2016, 2017 and 2018. URL: <https://nonews.co/wpcontent/uploads/2019/01/CPI2018.pdf>
5. North, D. S. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, 1990. 218 p.
6. The Group of States against Corruption (GRECO). URL: <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco> (дата звернення: 19.05.2024).

References

1. Tsependa V. M. (2019) Klasyfikatsiya vydiv derzhavnoho kontrolyu [Classification of types of state control]. *Public administration: improvement and development*, no. 9. Available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1613> (accessed April 4, 2024). (in Ukrainian)
2. Tereshchenko M. M. (2019) Derzhavnyy kontrol: sutnist, osnovni pidkhody ta kontseptsiyi [State control: essence, main approaches and concepts]. *Scientific notes of TNU named after V.I. Vernadskyi. "Public administration" series*, volume 30 (69), no. 4, pp. 117–121. (in Ukrainian)
3. Horbova N. A. (2019) Pryroda derzhavnoho kontrolyu (nahlyadu) ta henezys yoho zakonodavchoho vyznachennya [The nature of state control (supervision) and the genesis of its legislative definition]. *Law and state administration*, no. 1 (34), volume 1, pp. 293–297. (in Ukrainian)
4. Transparency International's ranking of countries by corruption level for 2016, 2017 and 2018. Available at: <https://nonews.co/wpcontent/uploads/2019/01/CPI2018.pdf>
5. North D. S. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, 1990. 218 p.
6. The Group of States against Corruption (GRECO). Available at: <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco> (accessed May 19, 2024).

Стаття надійшла до редакції 16.08.2024

Alina Bogolepova

Postgraduate Student,

State Institution of Higher Education

"University of Education Management"

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1669-2518>

ESSENCE, PRINCIPLES AND FEATURES OF STATE ANTI-CORRUPTION CONTROL

The article examines the essence, peculiarities of state control and foreign evidence of the implementation of anti-corruption control by powers. Today, a clear understanding has already been formed that a successful fight against corruption cannot be carried out, since it will only be between “prosperous islanders” and temporary victories. Such island garni, it seems, are at a short distance and only at the initial stage of anti-corruption purification. This complex legal system, strategy, political will, scientific foundation, consistency and offensiveness are required. In this case, the system is responsible for providing well-coordinated rule-making activity; disintegration of international comprehensive anti-corruption programs; establishing international relations with the immediate implementation of their norms in national legislation; coordination of legal, organizational, management, audit, information, analytical and scientific research activities; I will provide expert, technical and financial assistance in real law-based anti-corruption practice; connection to the general certificate of the institute of community marriage. During the war, and especially during the war period in Ukraine, the anti-corruption activities of the authorities will be important. The article systematizes and identifies the peculiarities and models of anti-corruption control in foreign countries. Based on the peculiarities of the institutionalization of anti-corruption control, the powers are divided into blocks from specific powers to these blocks: powers with a high level of institutionalization of anti-corruption control, powers with strong institutionalization of anti-corruption control, powers with average rates of institutionalization of anti-corruption control, powers with insufficient level of institutionalization of anti-corruption control. The results of the investigation and investigation are divided into the concept of anti-corruption control of the state, which results in the establishment of a complete, effective and efficient, dynamic system for preventing corruption of the state.

Keywords: anti-corruption control, reality, institution of sovereign power, factors, administration, public administration.