

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-08>

УДК 35.073.1

Котуков Олександр Анатольович,

кандидат соціологічних наук, доцент,

доцент кафедри публічної політики

навчально-наукового інституту “Інститут державного управління”

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,

майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна

e-mail: kotukov@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-8697-7039>

Солових Віталій Павлович,

доктор наук з державного управління, професор,

професор кафедри міжнародних відносин, міжнародної інформації та безпеки

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,

майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна

<https://orcid.org/0000-0001-9324-831X>

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В РАКУРСІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (ЗА ДОСВІДОМ КРАЇН, ЩО РОЗВИВАЮТЬСЯ)

Анотація. У статті детально розглядаються питання щодо формування антикорупційної політики та стратегії, які спрямовані на запобігання корупції, а також встановлення взаємозв'язків з державним сектором та реформами управління. При цьому боротьба з корупцією визначається як невід'ємна частина національної антикорупційної політики та як така, що є превентивним механізмом боротьби з корупцією. Дослідження ґрунтується на прикладах країн, що розвиваються: Грузії, Індонезії, Нікарагуа, Пакистану, Танзанії та Замбії тощо. Ці країни були відібрані за критеріями: існування явної національної антикорупційної політики або стратегії; підтримка зусиль боротьби з корупцією міжнародними партнерами з розвитку. Зазначається, що антикорупційні заходи повинні бути включені в координовану політику, а не проводитись ізольовано, а також підходи до боротьби з корупцією не можуть обмежуватися лише технократичними рішеннями, спрямованими на вирішення певних системних проблем. У статті робиться наголос на сфері державної політики і, таким чином, визнається політична природа антикорупційної роботи.

Як цитувати: Котуков О. А., Солових В. П. Теоретичні аспекти формування антикорупційної політики в ракурсі державного управління (за досвідом країн, що розвиваються). *Державне будівництво*. 2022. № 2 (32). С. 77–91. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-08>

In cites: Kotukov, O.A., Solovykh, V.P. (2022). Theoretical aspects of the formation of anti-corruption policy from the perspective of public administration (based on the experience of developing countries). *State Formation*, 2 (32), 77–91. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-08> [in Ukrainian].

Крім того, акцентується увага на стратегічному підході, який стає більш очевидним, а запобігання та боротьба з корупцією є не самоціллю, а сприяє доброчесності та підзвітності, а також належному управлінню державними справами, що є ключовими складовими ефективного управління та важливими передумови для сталого розвитку. Авторами доводиться, що розроблення антикорупційної політики не дотримується лінійної моделі, де реалізація виступає як просте впровадження урядових документів на практиці, а невдачі здебільшого пояснюються відсутністю політичної волі, ресурсів або розуміння природи проблеми. У статті розглядаються переваги та недоліки законодавчих напрямів формування антикорупційної політики країн, що розвиваються.

Ключові слова: *корупція, антикорупційна політика, країни, що розвиваються, політична воля, реформи, антикорупційні документи, державне управління.*

Постановка проблеми. У всіх країнах, у тому числі, й тих, що розвиваються, Грузії, Індонезії, Нікарагуа, Пакистану, Танзанії, Замбії тощо, за останні 15 років виникли нові політичні та економічні системи, хоча й зі значними відмінностями в обох цих сферах. Перехід до вільної ринкової економіки, як правило, був на передньому плані реформ із значним зміцненням макроекономічної стабільності. З іншого боку, політичні переходи до багатопартійної демократії почалися, але вони ще не завершені через структурні недоліки у сфері політичного управління. Концентрація влади у виконавчій владі (за винятком випадків Індонезії та Нікарагуа, де урядам меншості доводилося формувати складні коаліції), зазвичай, перешкоджає взаємному контролю між трьома державними владами. Природно, керівники докладають чимало зусиль, щоб уникнути змін, а старі політичні та економічні еліти продовжують кидати тінь на реформаторські зусилля. Тому, національні рамки антикорупційної політики стикаються з проблемою не лише побудови мостів між сферами запобігання корупції та правозастосування, але й належним чином пов'язати їх з іншими напрямками політики та реформами, спрямованими на створення основи для сталого розвитку [10]. Національна антикорупційна політика може приймати багато різних форм, наприклад, чітку антикорупційну політику (яка часто знаходить своє вираження в антикорупційних стратегіях або подібних політичних документах), наскрізну політику прозорості/публічної доброчесності або злиття державного сектора з реформами, які, як правило, розглядаються як неявні програми боротьби з корупцією. Ці ключові реформи, зазвичай, спрямовані на те, щоб зробити державну службу більш ефективною, результативною та підзвітною. Чітке розмежування між цими варіантами, які не є взаємовиключними, важко встановити, і на практиці часто зустрічається поєднання таких політик. Тому дослідження та ознайомлення з напрямками формування антикорупційної політики на прикладі країн, що розвиваються, є досить важливим для боротьби з корупцією в Україні.

Огляд літератури показує, що питання з'ясування сутності поняття корупції та дослідження підходів до формування антикорупційної політики висвітлюються у численних роботах вітчизняних і зарубіжних дослідників,

зокрема: В. Веклича [3], М. Кравчука [4], П. Курмаєва [5], І. Лавріва [4], Л. Ліпича [6], А. Новака [7], Т. Бірклєнда [12], Д. Кампоса [13], С. Прадхана [13] та багато інших. Проте, не зважаючи на суттєві наукові результати, проблема корупції, особливості та підходи до формування антикорупційних заходів, антикорупційної політики та стратегії в ракурсі реформування публічного управління потребує подальших наукових досліджень.

Мета статті. Цілями статті є теоретико-методологічне обґрунтування антикорупційних механізмів, а також формування національної антикорупційної політики крізь призму науки державного управління, враховуючи особливості формування антикорупційної політики в різних країнах, у тому числі й тих, що розвиваються.

Методологія дослідження. Теоретичною основою дослідження є методологічний та загально-науковий інструментарій проведення комплексних досліджень. Теоретичне обґрунтування базується на системному підході та спостереженнях під час визначення особливостей формування антикорупційної політики в країнах, що розвиваються та сприяє достовірності матеріалів статті.

Основні результати дослідження. Протягом останніх 15-20 років у всіх досліджуваних країнах, а саме: Грузії, Індонезії, Нікарагуа, Пакистану, Танзанії, Замбії тощо, проводились інтенсивні програми реструктуризації, модернізації та/або реформування державного сектору з особливою увагою до скорочення масової бідності. Більшість країн зосередили свої реформаторські зусилля на управлінні державними витратами та фінансовій підзвітності, реформі державної служби та скороченні штату, реформі сектору правосуддя та децентралізації. У країнах, які залежать від допомоги, таких як Нікарагуа, Танзанія та Замбія, національні реформи сприймають реформи як відповідь на вимоги міжнародних організацій, а не як місцеві, тоді як у Грузії та Індонезії вони, схоже, збігаються з національними планами реформ.

Варто зазначити, що ці основні реформи зосереджені на технократичних реформах, спрямованих на зміцнення державних інститутів. Однак вони суттєво не впливають на розстановку сил. Питання більш політичного характеру, такі як, виборча реформа та інституційна реформа, щоб гарантувати незалежність наглядових організацій, надійне фінансування партій, доступ до інформації та прозорість, або не є частиною політичного порядку денного, або систематично блокуються. Очевидним винятком є Нікарагуа, де формально надається велике значення прозорості та участі громадянського суспільства, але де на практиці уряд не має достатньої політичної волі, щоб реалізувати проголошені зобов'язання.

Усі досліджувані країни, про що свідчать національні та міжнародні опитування, кількісні дослідження та показники [8], страждають від широко поширеної корупції, яка значно зросла лише протягом 1980-х років і посилилася під час процесу економічної лібералізації, який досить складно повернути назад. Окремі країни протягом багатьох десятиліть стикаються з

нестримною корупцією, яка часто використовується як політичний інструмент для підкупу опонентів і зміцнення влади недемократичних режимів. На сьогодні в Україні розроблено Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки, в якій «корупція розглядається як ключова перешкода стабільному економічному зростанню і розбудові ефективних та інклюзивних демократичних інститутів» [2].

Як показують проведені дослідження, більшість досліджуваних країн, зокрема тих, що мають більш-менш демократичне минуле, мають тривалу історію антикорупційних заходів, які традиційно зосереджувалися на санкціях за хабарництво та зловживання владою в державному секторі. Спеціальні слідчі підрозділи на кшталт поліції були створені з 1970-х років, зокрема в країнах Співдружності – Пакистані, Танзанії та Замбії, але часто безрезультатно, оскільки вони самі швидко ставали жертвами корупції. Зі зростаючим міжнародним планом боротьби з корупцією та обуренням громадськості через пограбування держав, політичною відповіддю було створення або посилення численних слідчих та наглядових установ з антикорупційними мандатами. Однак, на практиці вони часто були затьмарені розмитими межами відповідальності та відсутністю стійкої політичної підтримки. Крім того, у всіх досліджуваних країнах законодавчі рамки були переглянуті в багатьох сферах, пов'язаних із основними реформами, згаданими вище. Але закони, які сприяють прозорості та підзвітності, часто не приймаються, спотворюються або не виконуються [9].

Спільною рисою досліджуваних країн є те, що в їх політичному житті домінує потужна виконавча влада, за винятком Індонезії та донедавна Нікарагуа, як зазначено вище. У парламенті правлячі партії мають комфортну більшість, що супроводжується в деяких країнах великими повноваженнями, які конституційно надаються президенту. Однак парламенти, як правило, не дуже володіють державною політикою, а також не беруть значної участі в її розробці. З іншого боку, державна служба в більшості країн є дуже політизованою та часто має загальний слабкий потенціал, що часто перешкоджає ефективній реалізації державної політики. У іншому випадку ландшафт політичних фігур різноманітний і відрізняється в залежності від країни, хоча ситуація в Танзанії та Нікарагуа виділяється негативно через фактично однопартійну державу, де однаковий розподіл політичної влади в усіх державних установах.

Можна було б очікувати, що країни з незалежними засобами масової інформації та відносно активним громадянським суспільством, такі як Замбія, Індонезія та Грузія, матимуть більш динамічні політичні процеси. Громадянське суспільство та засоби масової інформації здебільшого активні у громадській освіті та пропаганді корупції, у значно меншій мірі у моніторингу політики, якщо взагалі беруть участь і, майже, ніколи не беруть участь у фазі розробки антикорупційної політики. З іншого боку, в Грузії та Нікарагуа близькість організацій громадянського суспільства до правлячого

уряду зменшила їх очевидну здатність до конструктивної критики. Взагалі, громадські очікування від урядів щодо виконання антикорупційних обіцянок є досить завищеними.

Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції UNCAC (International Group for Anti-corruption Coordination) визнає, що корупція є багатогранним явищем, яке виникає через слабкі системи управління та неспроможні інституції з різноманітною взаємодією між собою. Стаття 5 UNCAC передбачає, що: «Кожна держава-учасниця відповідно до фундаментальних принципів своєї правової системи розробляє та впроваджує або підтримує ефективну, узгоджену антикорупційну політику, яка сприяє участі суспільства та відображає принципи верховенства права, належного управління державними справами. і суспільна власність, добросовісність, прозорість і підзвітність».

Незважаючи на те, що стаття 5 Конвенції проти корупції є частиною розділу II про превентивні заходи, ефективна та скоординована антикорупційна політика необхідна для впровадження як превентивних, так і карних антикорупційних заходів, а також для встановлення життєво важливих взаємозв'язків між цими взаємодоповнюючими сферами антикорупційної роботи [11]. Таким чином, стаття 5 є своєрідним «шлюзом» для імплементації загальних положень UNCAC.

Значення публічної політики залежить від контексту її використання [12]. Часто цитований і корисний підхід розглядає державну політику як процес, підкреслюючи історичний вимір політики та вказуючи на різні фази процесу, наприклад, формування політики, реалізація політики та оцінка політики (Turner and Hulme, 1997). Політика створюється різноманітними діячами з кількома політичними цілями, які досить часто суперечать одна одній і з часом коригуються та змінюються. Однією з найважливіших особливостей є те, що розробка державної політики не завжди є раціональним процесом зі статичними цілями, в якому технократи-експерти контролюють досягнення передбачуваних або заявлених результатів. Швидше, розробка політики часто є «нечіткими ставками, які намагаються вплинути на ймовірність майбутніх ситуацій» (Turner and Hulme, 1997).

Якщо говорити про антикорупційну політику, то вона стосується різних секторів системи управління країною та її численних інституцій і може доповнювати, посилювати або конкурувати одна з одною. Їхня динаміка та сильні сторони залежать від більш широкого контексту управління, змін політичних планів та спроможності, волі та сили залучених гравців [13]. Ми погоджуємось з думкою, що «Антикорупційна політика – це розробка та постійна реалізація різноманітних і послідовних заходів держави і суспільства в рамках прийнятого державою конституційного ладу щодо усунення причин і умов, що породжують і сприяють корупції в різних сферах життя» [1].

Важливо зазначити, що положення UNCAC часто здійснюються через ряд наскрізних політик під егідою різних міністерств, відомств та інших державних установ. Під час політичного циклу уряду ці політики змінюють свою важливість у політичному порядку денному залежно від пріоритетів на поточний момент, керівництва відповідальної установи та факторів політичного середовища. Щоб ця політика мала ефект, має бути забезпечена її безперервність на перспективу.

Слід зазначити, що в США та Європі битви та переговори між групами політичних інтересів зосереджені на стадіях розроблення та формування антикорупційної політики, тоді як реалізація відбувається через інституційні системи [14]. Однак, у країнах, що розвиваються, де процеси прийняття рішень часто більш закриті та «структури агрегування інтересів є слабкими», групи політичних інтересів, як правило, зосереджують свій вплив на етапі реалізації, де «найбільше можуть брати участь ті, хто має особливі інтереси» (Томас і Гріндл, 1990) [15]. Емпірична частина дослідження це підтверджує і вказує на необхідність приділяти більше уваги реалізації політики, де політика та правові чи адміністративні заходи часто спотворюються.

Усупереч поширеній думці, розробка антикорупційної політики не дотримується лінійної моделі, де реалізація виступає як просте впровадження урядових документів на практиці, а невдачі здебільшого пояснюються відсутністю політичної волі, ресурсів або розуміння природи проблеми. І навпаки, політичні процеси – це динамічна взаємодія з численними петлями зворотного зв'язку, пронизаними політикою та проблемами влади, які впливають або, навіть, домінують над технократичними підходами. Це особливо вірно для антикорупційної політики, яка впливає на розподіл або доступ до політичної влади та зменшує можливості для накопичення (незаконного) економічного багатства та, таким чином, обмежує владу [16]. Отже, взаємодія між реформаторами та опонентами створює непередбачувані наслідки для цілей політики і вимагають коригування та коригувальних заходів протягом усього процесу впровадження.

Як зазначено вище, на сьогодні було докладено значних зусиль для розробки практичних порад щодо того, з чого має складатися антикорупційний політичний документ чи стратегія та яким чином їх доцільно розробляти. Однак ці рекомендації були здебільшого директивними, а деякі з припущень, що лежали в основі, нещодавно були поставлені під сумнів [17]. Крім того, відсутність надійної діагностики, залежно від політичного, інституційного, культурного та економічного характеру кожної країни, було важливою перешкодою для розробки державної політики, яка поєднує найкраще з «політики» з найкращим із «технократичних підходів». Уряди та партнери з розвитку приділили відносно мало уваги важливому етапу впровадження антикорупційної політики, хоча це – етап, на якому політичні та економічні суб'єкти в

країнах зі слабкими інституціями «розігрують свої карти» для досягнення особистих чи групових інтересів.

Нарешті, невід’ємна напруга між деякими рекомендаціями щодо ефективного формування антикорупційної політики «тіє під поверхнею» без визнання. Таким чином, прагнення до цілісного і широкого підходу може створювати труднощі для встановлення пріоритетів і послідовності. Національна власність може бути «викрадена» національними елітами, які можуть спрямовувати антикорупційні підходи до сфер, які не є надто шкідливими або чутливими для влади. Національні ініціативи також можуть бути просто результатом міжнародного тиску за лаштунками, у той час як реальна причетність відсутня. Як буде показано в емпіричній частині дослідження, модель розроблення антикорупційної політики була значною мірою знехтувана, хоча розуміння політичного контексту та динаміки політики має вирішальне значення для якісної антикорупційної політики (Turner and Hulme, 1997).

Із середини 1990-х років на національному та міжнародному рівнях виникло безліч ініціатив у боротьбі з корупцією. Це значною мірою сталося завдяки тому факту, що міжнародне співтовариство визнало руйнівний вплив корупції на сталий розвиток, політичну стабільність і, починаючи з 2001 року, на глобальну безпеку. Але ці антикорупційні ініціативи також сприяли громадському протесту в багатьох країнах щодо впливу корупції на їх життя, а також зростанню кількості так званих «антикорупційних урядів» [18].

Досвід показує, що кожна країна світу стикається з проблемами та ризиками, пов’язаними з явищем корупції. Однак шляхи, якими корупція проникає в певне суспільство та відтворюється в ньому, дуже різноманітні й залежать від ряду історичних, політичних, економічних, соціальних і культурних факторів. З подібних причин шляхи, якими уряди обирають боротися з корупцією, також досить відрізняються. Тим не менш, з точки зору макрорівня можна виділити серію різних підходів зі спільними рисами.

Нами зроблено спробу визначити основні типи антикорупційної політики, які зустрічаються на практиці [19]. Замість надання вичерпної класифікації різних ініціатив, на нашу думку, доцільно проілюструвати різні шляхи, якими імплементація статті 5 може використовуватися як напрям до положень UNCAC. Слід зазначити, що чіткі межі між різними підходами часто досить важко встановити.

Низка країн, що розвиваються, і країн з перехідною економікою – включно з тими, що охоплюються наведеними в дослідженні прикладами – розробили обширні антикорупційні політичні документи (які часто називають антикорупційними стратегіями) [20].

Вони містять велику кількість правових та адміністративних заходів, іноді навіть кілька сотень. Розробці цих документів інколи передують діагностична

робота в конкретній країні, наприклад: базові дослідження корупції чи доброчесності, аналіз системи доброчесності країни або дослідження національних інституційних механізмів боротьби з корупцією, серед іншого. Але це також може бути результатом навмисного зібрання широкого кола інтересів та ініціатив, де часом домінують партнери з розвитку, які потім закріплюються на національному плані.

Відповідальність за впровадження цього широкого кола документів розподіляється по-різному, але завжди залучає декілька відомств. Часто від усіх міністерств вимагають розроблення та реалізації власних планів-дій. Координація та моніторинг мають вирішальне значення, і в багатьох країнах спеціальні антикорупційні агентства покладаються на обидва завдання, як у випадку Пакистану та Замбії. Однак, політична вага та ієрархічний ранг такого відомства часто є низькими, а іноді, у кращому випадку, є подібними до інших міністерств, що перешкоджає наданню їм повноважень над потужними державними агенціями, які, зазвичай, мають реалізовувати левову частку антикорупційних стратегій у своїй повсякденній роботі.

У інших випадках виконання та моніторинг планів покладається на міжвідомчий координаційний механізм, який може мати форму національної ради чи комітету з питань доброчесності, прозорості або боротьби з корупцією. Членство в цих комітетах і радах може бути високого рівня, але безперервна, довгострокова координація та моніторинг, як правило, є суттєвою проблемою (ПРООН, 2005) [21]. Отже є варіант – покласти загальну відповідальність за такі стратегії на міністерство, відповідальне за координацію реформ, як у Грузії.

Чіткі та, зазвичай, обширні антикорупційні політичні документи часто зустрічаються в країнах, де корупція вважається широко поширеною. Офіційне обґрунтування такого підходу, здається, полягає в тому, що для виходу з порочного кола взаємних підсилювальних форм корупції потрібні всеохоплюючі рішення (Tisné та Смілов, 2004). Неофіційне обґрунтування може полягати в тому, що уряди та партнери з розвитку повинні показати різним групам, що боротьба з корупцією проводиться. Однак, це не здається доцільним або можливим підходом для країн зі слабким державним потенціалом.

Іншу форму основи антикорупційної політики можна знайти під егідою законодавчих програм щодо прозорості, чесності, доброчесності чи боротьби з корупцією. У цьому випадку країни зміцнюють правову основу своїх інституцій для запобігання корупції, а також покращують або розширюють свої кримінальні кодекси, щоб мати можливість переслідувати різні види корупції. Однак, очевидні причини та політична динаміка таких законодавчих підходів можуть дуже відрізнитися. Нами згруповано та проілюстровано три різні підходи до формування антикорупційної політики (рис. 1):

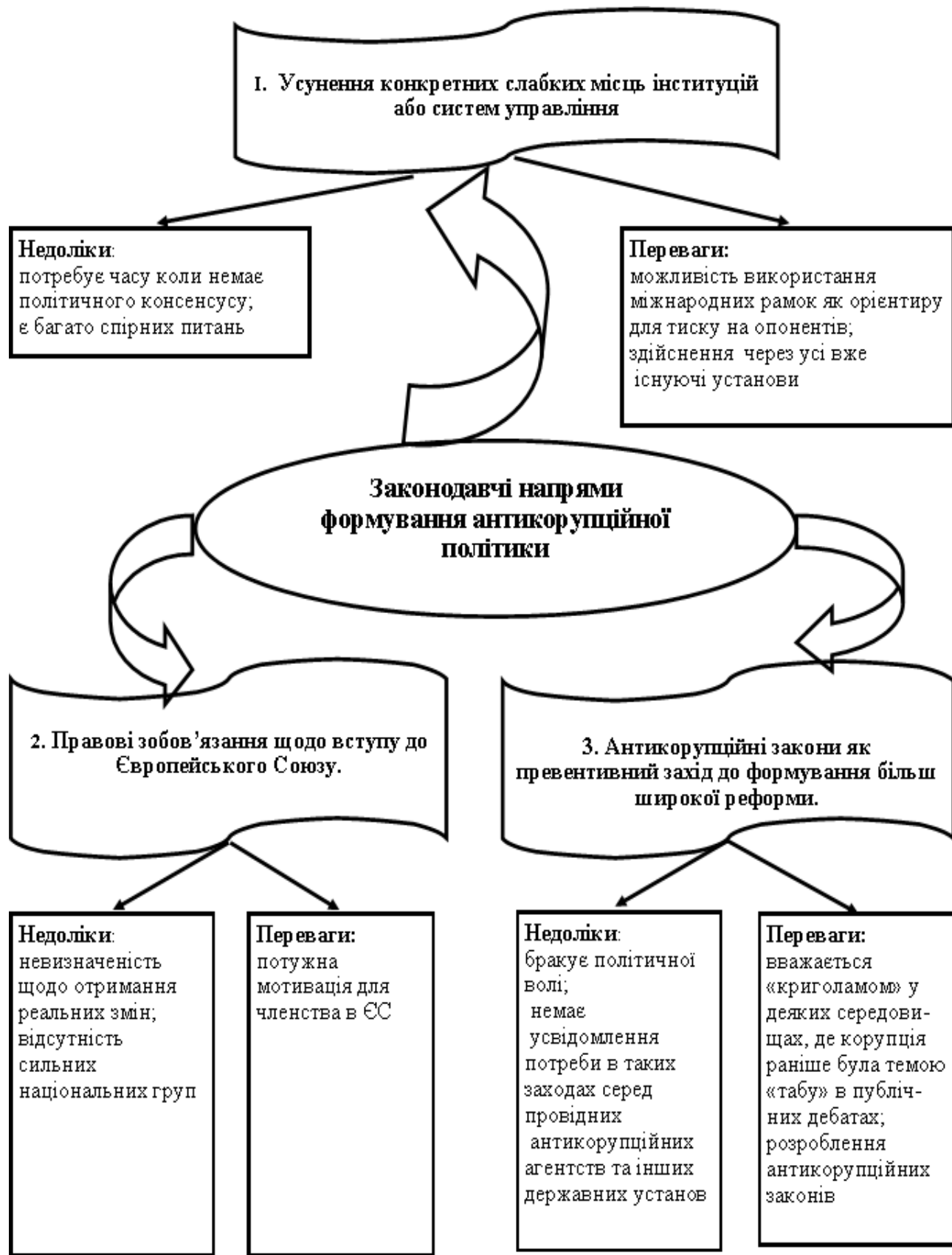


Рис.1. Переваги та недоліки законодавчих напрямів формування антикорупційної політики

1. *Усунення конкретних слабких місць інституцій або систем управління.* Специфічна вразливість до корупції часто проявляється через скандали, політичну конкуренцію чи зусилля недержавних суб'єктів з адвокатури [22]. У відповідь на виявлення системних інституційних недоліків в діючі закони або вносяться зміни, або розробляється нове законодавство. Часто такі процеси потребують часу, особливо коли немає політичного консенсусу щодо того, що і як потрібно робити. Особливі труднощі виникають у зв'язку зі спірними питаннями, такими як фінансування політичних партій і кампаній або регулювання лобіювання.

Цю форму антикорупційного підходу можна знайти саме в країнах із відносно добре функціонуючими установами та справедливим рівнем управління. Ініціативи щодо реформування здебільшого походять від національних фігур, як урядових, так і неурядових, які цілком можуть використовувати міжнародні рамки як орієнтир для тиску на опонентів. Ці ініціативи, зазвичай, здійснюються через уже існуючі установи. Хорошим прикладом є Програма чесності та прозорості Чилі 2006 року, яку запустив президент у відповідь на низку скандалів. Він розглядає коло давно відомих основних причин корупції та був включений у структуру UNCAC.

2. *Правові зобов'язання щодо вступу до Європейського Союзу.* Вступ до Європейського Союзу (ЄС) став залежним не лише від законодавчих змін у сфері верховенства права, поваги до прав людини та більш широкого демократичного врядування, але значною мірою також від дотримання антикорупційних заходів. Стимули для членства в ЄС є потужними, і країни-кандидати відносно швидко вжили низку законодавчих антикорупційних заходів. Наприклад, на кінець 2002 року вісім із десяти країн-кандидатів ратифікували Кримінальну конвенцію Ради Європи (РЄ) проти корупції порівняно з лише трьома з п'ятнадцяти країн-членів (OSI, 2002). Країни-кандидати на вступ до ЄС, такі як Естонія, Словенія та Польща, також мали найбільшу ймовірність серед двадцяти чотирьох країн з перехідною економікою переглянути та внести зміни до ключового законодавства щодо запобігання корупції, наприклад, законів про державну службу, фінансову декларацію, державні закупівлі, свободу інформації, фінансування партій і відмивання грошей (Steves and Rousso, 2003) [23].

Такий підхід значною мірою зумовлений зовнішніми факторами, зокрема політичним тиском Комісії ЄС. З іншого боку, країни-кандидати мають великі очікування щодо вигід, які вони отримають від членства в ЄС. Отже, існує також важливий ендогенний імпульс. Однак, за відсутності сильних національних груп і, враховуючи, що уряди країн-кандидатів на вступ до ЄС можуть нести відповідальність перед Комісією, а не перед їхнім власним населенням, залишається очікувати, наскільки цей підхід приведе до реальних змін.

3. *Антикорупційні закони як превентивний захід до формування більш широкої реформи.* Деякі країни, що розвиваються, на першому етапі зосередили свої антикорупційні зусилля на розробці комплексного антикорупційного закону. Такі закони, як правило, охоплюють визначення різних видів корупції, регулювання деяких превентивних заходів і розслідування корупційних дій, а також, іноді, створення спеціального державного органу, відповідального за виконання закону. У деяких випадках ці зусилля супроводжуються розробкою планів імплементації законів, включаючи плани інституційного розвитку самих антикорупційних органів та/або інших інституцій доброчесності. Приклади такого підходу можна знайти в деяких країнах Азії, таких як Камбоджа, Лаос, Монголія тощо.

Хоча цей підхід можна вважати «криголамом» у деяких середовищах, де корупція раніше була темою «табу» в публічних дебатах, як це було в Лаосі, залишаються значні проблеми, які пов'язані з тим, що бракує політичної волі та немає усвідомлення потреби в таких заходах серед провідних антикорупційних агентств та інших державних установ, досить обмежений потенціал стратегічного управління. Ці виклики включають необхідність пов'язати антикорупційні зусилля з більш широкими реформами управління, зокрема у сфері управління державним сектором, регулювання економічної діяльності, а також підзвітності державних службовців і регулювання груп інтересів (ПРООН, 2006) [23].

Таким чином, країни, що розвиваються, зосередили антикорупційну політику на конкретних сферах діяльності. Спільним елементом цієї цілеспрямованої політики є віра в те, що узгоджені та рішучі дії в певній мірі можуть сприяти позитивним змінам, але вважаємо, що корупцію можливо подолати, якщо є симбіоз між сильною політичною волею та сильною організаційною культурою, суспільною етикою та доброчесністю державних службовців, що робить їх несприйнятливими до можливостей неправомірних дій.

Висновки дослідження та пропозиції подальших наукових розвідок у цьому напрямі. На прикладі країн, що розвиваються, таких як Нікарагуа, Замбія, Індонезія та Танзанія тощо можна побачити наскільки непростим та всеохоплюючим завданням є подолання корупції. Оскільки корупція пронизує усі верстви життя, то боротьба з нею також виявляється досить складним завданням, адже потребує комплексності, безперервності, побудов різноманітних організацій та структур, розробку нормативно-правових актів, міжнародної комунікації та багатьох інших факторів. Завдання, що постає перед державою, яка збільшує обсяги боротьби з корупцією, є вкрай нелегким, адже, навіть, визначити її важко. Існує багато різноманітних методів, що надають урядам можливість протистояти корупційним схемам та рухатися вперед у своєму розвитку, проте, їх непросто класифікувати та систематизувати, оскільки всі вони є складовими елементами одного ланцюга.

Спираючись на досвід міжнародних організацій, їх підходів та методологій країн, що розвиваються, можемо подолати згубний вплив корупції на життя своїх громадян. Сьогодні українська держава та суспільство мають виробити підхід до розроблення та реалізації своєї антикорупційної політики в ракурсі державного управління з урахуванням конкретних проблем та суспільства, вимог та динаміки розвитку суспільних відносин у світлі євроінтеграційних процесів. Саме тому, вивчення, аналіз та втілення у життя різноманітних антикорупційних тактик є дуже важливим завданням у складній та настільки ж необхідній діяльності, як боротьба з корупцією в Україні, що потребує подальших всебічних досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Антикорупційна політика в Україні. URL: https://arm.naiiu.kiev.ua/books/atikorupcion/lectures/lecture_7.html (дата звернення: 10.07.2022).
2. Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки. Національне агентство з запобігання корупції. 54 с. URL: <http://www.radakmu.org.ua/file/Antykorupciyna%2520strategia.doc> (дата звернення: 10.07.2022).
3. Веклич В. О. Іноземний і міжнародний досвід антикорупційної діяльності в контексті публічної політики щодо боротьби з корупцією й запобігання їй в Україні. *Альманах міжнародного права*. 2017. № 17. С. 3–10.
4. Кравчук М., Лаврів І. Сутність корупції та основні шляхи її подолання. *Актуальні проблеми правознавства*. 2021. № 3. С. 31–36.
5. Курмаєв П. Ю. Теоретичні аспекти формування антикорупційної політики. *Вісник Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. Економічні науки*. 2014. Вип. 9. С. 53–57. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vkpnue_n_2014_9_15
6. Ліпич Л. Г., Рубльов В. В., Хілуха О. А., Кушнір М. А. Шляхи розвитку антикорупційної політики в Україні крізь призму науки публічного менеджменту. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2022. Випуск 34. С. 53–60.
7. Новак А. М. Формування та реалізація національної антикорупційної політики в умовах глобалізації: сучасні виклики. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. № 2. С. 35–41. URL: <https://www.transparency.org/ru/news/cpi-2020-global-highlights> (дата звернення: 10.07.2022).
8. Anti-corruption Network for Transition Economies. 6th General Meeting – Meeting Report. Istanbul, 2005. Turkey.
9. Asamoah Y. B. National strategies for combating corruption – the Ghana experience. African Development Bank, 2003.
10. Basu R. Public administration concepts and theories. New Delhi : Sterling Publishers, 1990. India.
11. Bhargava V., Bolongaita E. Challenging corruption in Asia – Case studies and a framework for action.
12. Birkland Th. An introduction to the policy process. New York, 2001. USA.
13. Campos J. E., Pradhan S. The many faces of corruption – Tracking vulnerabilities at the sector level. Washington : World Bank, 2006. USA.
14. Cherry, K. Corruption and development strategy: Beyond structural adjustment. *Undercurrent*. 2006. Vol. III. No. 1.

15. Commission of the European Communities. European governance – a white paper. Brussels, Belgium. 2001.
16. Doig A., Watt D., Williams R. Measuring success in five African anti-corruption commissions – the cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda and Zambia”, U4 Anti-Corruption Research Centre, Norway. 2005.
17. Dwivedi O. P., Jabbar J. Where corruption lives. G. Caiden (Ed.). Connecticut, Bloomfield, Kumarian Press, 2001. USA.
18. Hamm B. Bestandsaufnahme und Empfehlungen zur Strategie eines geplanten ‘Kompetenzkerns Korruptionsbekämpfung’. GTZ. Eschborn. 2006. Germany.
19. Haarhuis C. M., Leeuw F. L. Fighting corruption: the new World Bank programme evaluated. *Journal of International Development*. 2006. 16. P. 547–561.
20. Heilbrunn J. R. Anti-corruption commissions: Placebo or real medicine to cure corruption? Draft (v.5), The Colorado School of Mines, 2002. USA.
21. Hogwood B., Gunn L. Policy analysis for the real world. Oxford University Press, 1984. UK.
22. Hope K. R., Chikulo, B. C. Corruption and development in Africa. Palgrave Macmillan, 1999. England.
23. IGAC – International Group for Anti-corruption Coordination. Report of eight meeting, 2006.

Стаття надійшла до редакції 15.10.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 18.11.2022 р.

Kotukov O. A.

*PhD in Sociology, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Public Policy,
Education and Research Institute of Public Administration
of V. N. Karazin Kharkiv National University,
4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
e-mail: kotukov@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-8697-7039>*

Solovykh V. P.

*Doctor in Public Administration, Professor,
Professor of the Department of International Relations, International Information and Security,
V. N. Karazin Kharkiv National University
4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0001-9324-831X>*

THEORETICAL ASPECTS OF THE FORMATION OF ANTI-CORRUPTION POLICY FROM THE PERSPECTIVE OF PUBLIC ADMINISTRATION (BASED ON THE EXPERIENCE OF DEVELOPING COUNTRIES)

Annotation. The article examines in detail issues related to the formation of anti-corruption policies and strategies aimed at preventing corruption, as well as establishing relationships with the public sector and management reforms. At the same time, the fight against corruption is defined as an integral part of the national anti-corruption policy and as such, which is a preventive mechanism for fighting corruption. The study is based on the examples of developing countries: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania and Zambia, etc. These countries were selected based on the following criteria: the existence of a clear national anti-corruption policy or strategy; supporting efforts to fight corruption by international development partners. It is noted that anti-corruption measures should be included in a coordinated policy, and not carried out in isolation, and approaches to the fight against corruption cannot be limited only to technocratic solutions aimed at solving certain systemic

problems. The article emphasizes the sphere of public policy and thus recognizes the political nature of anti-corruption work. In addition, the emphasis is on a strategic approach, which is becoming more evident, and the prevention and fight against corruption is not an end in itself, but promotes integrity and accountability, as well as the proper management of public affairs, which are key components of effective governance and important prerequisites for sustainable development. The authors prove that the development of anti-corruption policy does not follow a linear model, where implementation is a simple implementation of government documents in practice, and failures are mostly explained by the lack of political will, resources or understanding of the nature of the problem. The article examines the advantages and disadvantages of legislative directions for the formation of anti-corruption policy in developing countries.

Keywords: *corruption, anti-corruption policy, developing countries, political will, reforms, anti-corruption documents, public administration.*

REFERENCES

1. Anti-corruption policy in Ukraine. URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/atikorruption/lectures/lecture_7.html (accessed 10 July 2022) [in Ukrainian].
2. NAZK. (2021). Anti-corruption strategy for 2021–2025. URL: <http://www.radakmu.org.ua/file/Antykorupciyna%2520strategia.doc>. (accessed 10 July 2022) [in Ukrainian].
3. Veklych, V.O. (2017). Foreign and international experience of anti-corruption activities in the context of public policy on fighting corruption and preventing it in Ukraine. *Almanac of international law, no. 17, 3–10* [in Ukrainian].
4. Kravchuk, M., Lavriv, I. (2021). The essence of corruption and the main ways to overcome it. *Actual problems of jurisprudence, vol. 3, 31–36* [in Ukrainian].
5. Kurmaev, P.Yu. (2014). Theoretical aspects of formation of anti-corruption policy. *Bulletin of the Kamianets-Podilskyi National University named after Ivan Ohienko. Economic sciences, vol. 9, 53–57*. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vkpnuen_2014_9_15 (accessed 10 July 2022) [in Ukrainian].
6. Lypych, L.G., Rublev, V.V., Khilukha, O.A., Kushnir, M.A. (2022). Ways of development of anti-corruption policy in Ukraine through the prism of the science of public management. *Scientific notes of the Lviv University of Business and Law. The series is economical. Legal series, vol. 34, 53–60* [in Ukrainian].
7. Novak, A.M. (2018). Formation and implementation of national anti-corruption policy in the conditions of globalization: modern challenges. *State administration and local self-government, vol. 2, 35–41*. URL: <https://www.transparency.org/ru/news/cpi-2020-global-highlights>. (accessed 10 July 2022) [in Ukrainian].
8. Anti-corruption Network for Transition Economies. (2005). 6th General Meeting – Meeting Report. Istanbul. Turkey.
9. Asamoah, Y.B. (2003). National strategies for combating corruption – the Ghana experience. African Development Bank.
10. Basu, R. (1990). Public administration concepts and theories. Sterling Publishers. New Delhi. India.
11. Bhargava, V., Bolongaita, E. (2003). Challenging corruption in Asia – Case studies and a framework for action. World Bank. Washington D.C. USA.
12. Birkland, Th. (2001). An introduction to the policy process. New York. USA.
13. Campos, J.E., Pradhan, S. (2006). The many faces of corruption – Tracking vulnerabilities at the sector level. World Bank. Washington D.C. USA.
14. Cherry, K. (2006). Corruption and development strategy: Beyond structural adjustment. *Undercurrent, vol. III, no. 1*.

15. Commission of the European Communities (2001). European governance – a white paper. Brussels. Belgium.
16. Doig, A., Watt, D., Williams, R. (2005). Measuring success in five African anti-corruption commissions – the cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda and Zambia. U4 Anti-Corruption Research Centre. Norway.
17. Dwivedi, O.P., Jabra, J. (2001). Where corruption lives, edited by G. Caiden. Kumarian Press. Connecticut. Bloomfield. USA.
18. Hamm, B. (2006). Bestandsaufnahme und Empfehlungen zur Strategie eines geplanten 'Kompetenzkerns Korruptionsbekämpfung. GTZ. Eschborn. Germany.
19. Haarhuis, C.M., Leeuw, F.L. (2004). Fighting corruption: the new World Bank programme evaluated. *Journal of International Development*, 16, 547–561.
20. Heilbrunn, J.R. (2002). Anti-corruption commissions: Placebo or real medicine to cure corruption? Draft (v. 5). The Colorado School of Mines. USA.
21. Hogwood, B., Gunn, L. (1984). Policy analysis for the real world. Oxford University Press. UK.
22. Hope, K.R., Chikulo, B.C. (1999). Corruption and development in Africa. Palgrave Macmillan. England.
23. IGAC – International Group for Anti-corruption Coordination (2006). Report of eight meeting.

The article was received by the editors 15.10.2022.

The article is recommended for printing 18.11.2022.

