

РОЗДІЛ 1

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНОЇ НАУКИ

УДК 351.72.07

DOI <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2020.22.1>

АНТИКОРУПЦІЙНИЙ КОНТРОЛЬ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ТА ВИВЧЕННЯ

ANTI-CORRUPTION CONTROL: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL APPROACHES TO UNDERSTANDING AND STUDYING

Антонюк Д.І.,

*аспірант кафедри політології та державного управління
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича*

У статті автор аналізує визначення поняття «контроль», які пропонуються вітчизняними науковцями щодо антикорупційної діяльності. Окреслено дискусійні аспекти проблеми на понятійному рівні, що заважають розбудові вітчизняного механізму антикорупційного контролю, зокрема через нерозуміння його призначення. Визначено суть та види корупційних індикаторів, що дозволяють дати цілісне визначення поняттю «корупція» та сформувати правильне уявлення про антикорупційний контроль. З'ясовано природу та суть поняття «антикорупційний контроль», зокрема розглянуте визначення, яке пропонує Світовий банк, а також визначення румунської дослідниці Аліни Мунджіу-Піппіді включно з індикаторами оцінки його потенціалу. Проаналізовано взаємозв'язок антикорупційного контролю з демократією через призму забезпечення належного рівня існування стабільного суспільства. Висвітлено теорію рівноваги (*Equilibrium theory*) А. Мунджіу-Піппіді в порівнянні зі схожими концепціями інших зарубіжних дослідників, які акцентують увагу на досягненні справедливого розподілу повноважень серед органів державної влади та можливостей і загальних благ усередині суспільства. Розглянуто можливість використання запропонованих нею формул корупції та антикорупційного контролю зі змінними, що акцентують увагу на окремих чинниках подолання проблеми корупції в умовах України. Акцентовано увагу на формуванні інституту відповідальності за корупцію, уникненні ймовірності закріплення привілейованого становища осіб із владними повноваженнями з недостатньою їх відповідальністю. Наведено фактори, що складають комплексну систему антикорупційного контролю, а отже, забезпечують його ефективність (згідно А. Мунджіу-Піппіді). Запропоновано визначення антикорупційного контролю, який покликаний забезпечити становлення та розвиток обмежувальних факторів для корумпованих суб'єктів включно зі зменшенням можливостей до відповідних правопорушень. Визначено легітиміційні аспекти антикорупційного контролю, його позитивний вплив на стан легітимності влади та демократичного режиму загалом.

Ключові слова: контроль, антикорупційний контроль, легітимність, легітимація, індикатори корупційності, індикатори антикорупційного контролю.

In the article, the author analyzes the definitions of "control" proposed by domestic scholars on anti-corruption activities. The debatable aspects of the problem at the conceptual level, which hinder the development of the domestic mechanism of anti-corruption control, in particular due to the lack of understanding of its purpose, are outlined. The essence and types of corruption indicators are defined, which allow to give a holistic definition of the concept of "corruption" and to form a correct idea of anti-corruption control. The nature and essence of the concept of "anti-corruption control" are clarified, in particular, the definition proposed by the World Bank, as well as the definition of Romanian researcher Alina Mungiu-Pippidi, including indicators for assessing its potential. The relationship between anti-corruption control and democracy is analyzed through the prism of ensuring the proper level of existence of a stable society. A. Mungiu-Pippidi's *Equilibrium theory* is highlighted in comparison with similar concepts of other foreign researchers, who emphasize the achievement of a fair distribution of powers among public authorities and opportunities and common good within society. The possibility of using the proposed formulas of corruption and anti-corruption control with variables that focus on certain factors in overcoming the problem of corruption in Ukraine is considered. Emphasis is placed on the formation of the institution of responsibility for corruption, avoiding the possibility of consolidating the privileged position of persons with power with insufficient responsibility. The factors that make up a comprehensive system of anti-corruption control, and thus ensure its effectiveness (according to A. Mungiu-Pippidi) are presented. It is proposed to define anti-corruption control, which is designed to ensure the formation and development of restrictive factors for corrupt entities, including the reduction of opportunities for relevant offenses. The legitimation aspects of anti-corruption control, its positive impact on the state of legitimacy of the government and the democratic regime in general are identified.

Key words: control, anti-corruption control, legitimacy, legitimation, corruption indicators, anti-corruption control indicators.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні на фоні численних інфоприводів про корупційні порушення в органах влади гостро постала проблема в налагодженні дійсно якісного механізму анти-

корупційного контролю (АК). Вітчизняне антикорупційне законодавство швидкими темпами зазнає змін, численні антикорупційні заходи впроваджуються на всіх рівнях органів влади та приватних

підприємствах, однак через відсутність розуміння (або ж політичної волі) справжньої природи АК більшість антикорупційних ініціатив не знаходять належної підтримки або взагалі зазнають краху. Дослідженням поняття «контролю» як основи забезпечення ефективності управління займалися українські дослідники Олександр Сушинський, Станіслав Косінов, Ольга Андрійко та ін. Більш ґрунтовно до визначення суті АК підійшли зарубіжні дослідники Аліна Мунджіу-Піппіді, Майкл Джонстон, Девід Кортрайт та інші, напрацювання яких дозволяють по-іншому поглянути на проблему корупції та встановлення якісного механізму АК відповідно до українських реалій.

Мета статті – з'ясувати суть, значення та теоретико-методологічні підходи до вивчення антикорупційного контролю.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи поняття «антикорупційний контроль», автор виявив, що в українській науковій літературі найчастіше зустрічаються класичні визначення поняття «контроль», які корелюють із антикорупційною діяльністю. Зокрема, О. Сушинський розглядає контроль як сукупність інститутів, що спрямовують діяльність владних інституцій відповідно до програм розвитку суспільства [4, с. 29–31], а тому, виходячи із цього, можна стверджувати, що АК є діяльністю, яка покликана виконувати нагляд за використанням коштів, спрямованих на модернізацію суспільства та попередження випадків приватизації їх окремими особами. Українська дослідниця О. Андрійко вбачає в контролі механізм отримання зворотної інформації про процеси, що відбуваються в суспільстві та владі. Контроль допомагає отримати оперативну інформацію, яка відтворює об'єктивний стан справ, і виявити недоліки у прийнятих рішеннях, у способах і засобах їх реалізації тощо [1, с. 7]. Таким чином, доречно припущення, що антикорупційний контроль допомагає визначити ступінь ефективності влади, рівень відповідальності посадових осіб, раціональність використання коштів тощо. Український юрист С. Косінов виокремлює три підходи до визначення суті контролю: 1) контроль як інструмент перевірки прийнятих рішень та визначення відхилень під час планування та аналізу. Якщо даний підхід розглядати у широкому розумінні, він буде актуальним за умови, коли держава розглядається як інститут, що працює в інтересах суспільства, задовольняючи його потреби та підтримуючи його сталий розвиток; 2) контроль як набір засобів регулювання поведінки окремої особи чи організації. Тобто АК доцільно розглядати як регулювання поведінки відповідно до вимог антикорупційного законодавства та норм моралі; 3) контроль як функція зворотного зв'язку [3, с. 65–66]. Дослідження АК в даному контексті є доречним, однак такий підхід, на нашу думку,

є недостатнім для цілісного визначення його суті та призначення. Згідно з визначенням Світового банку, АК охоплює уявлення про те, наскільки публічна влада здійснюється з метою отримання приватної вигоди через дрібні та значні форми корупції [6]. Тому, на нашу думку, визначення АК неможливе без визначення самого терміна «корупція», адже, на думку українського науковця Дмитра Михайленка, трактування корупції в нормативно-правових актах є правильним виключно зі зазначенням індикаторів корупційності, що характеризують саме корупційні діяння, а отже, дозволить правильно побудувати уявлення про АК. Під індикаторами корупційності розуміють поведінку особи, що призвела до корупційного правопорушення. Дослідник виокремлює два основних індикатори корупційності: неефективність діяльності посадової особи, що проявляється у прийнятті незаконних рішень та ухиленні від прийняття законних; та результативність корупційної поведінки (невідповідність майнового стану посадової особи з її способом життя; контроль посадовою особою майнових активів, що знаходяться у власності інших осіб тощо). Це означає, що АК покликаний у першу чергу забезпечити умови дотримання посадовими особами стандартів поведінки, що б не несло шкоду соціальній сфері [2, с. 137–138].

Румунська дослідниця Аліна Мунджіу-Піппіді під АК розуміє своєрідну шкалу, де відлік починається від абсолютного партикуляризму (грубого розподілу суспільних благ на основі особистісних зв'язків та можливостей посадовими особами на власну користь) та закінчується так званим абсолютним етичним універсалізмом (неупереджений розподіл ресурсів на засадах справедливості). Виходячи із цього, дослідниця пропонує власні критерії оцінки антикорупційного потенціалу: 1) інституційну здатність контролю за корупцією; 2) аналіз механізмів інституційної взаємодії; 3) Індекс доброчесності громадськості (*Index of Public Integrity*), що характеризує здатність громадянського суспільства до колективних дій у контексті протидії корупції [11, р. 418]. Виходячи з останнього індикатора, впливає визначення, що його пропонує А. Мунджіу-Піппіді: антикорупційний контроль – здатність суспільства обмежувати використання посадовими особами своїх повноважень задля отримання особистої вигоди шляхом завдання шкоди загальному соціальному добробуту. Тож АК виступає набором формальних та неформальних правил, що визначають розподіл суспільних благ [10, р. 18].

У світовій науковій практиці наразі досить поширена ідея визначення АК як прямого антагоніста корупції, що не просто займається попередженням випадків корупційних правопорушень, а є цілісним механізмом, який стоїть на сторожі

соціальної справедливості та загального добробуту [10, р. 86]. Тому, на нашу думку, цілком доречно АК порівнювати з демократією, що сьогодні виступає найефективнішим політичним режимом, підйом якого супроводжувався тривалою політичною боротьбою, на що звертає увагу сучасний американський дослідник Майкл Джонстон. На його думку, становлення демократії ніколи не слід розглядати як самоціль, оскільки своїм ідейним наповненням сприяє досягненню інших цілей: забезпечення виборності влади, утвердження свободи вибору, забезпечення рівності можливостей тощо. Згідно з даним підходом, демократія виступає комплексом ідей, що формувався впродовж історії людьми, що не були згодні із принципами автократичних моделей управління, зазнавали утисків щодо своїх інтересів та намагалися усіляко їх захистити. Демократичний режим покликаний задовольнити природу існування людини включно із забезпечення дотримання її основоположних прав, так само як і АК, який необхідний для забезпечення більшості від посягань на власний добробут із боку корумпованої меншості. Такі цінності, як прозорість та публічність влади, її підзвітність, можливість обмежувати її діяльність не були сформовані одночасно, а отже, є взаємозалежними, і тому будуть ефективними, коли функціонуватимуть єдиним комплексом. Звідси ми можемо робити висновок, що антикорупційні цінності та інститути знайдуть підтримку, довіру громадськості лише тоді, коли доведуть свою ефективність та потенціал для розвитку через успішне протистояння з корупційними ризиками, що продукують дискримінаційні чинники на рівні влади та побутовому рівні [8, р. 34].

Як зазначає американський філософ Френсіс Фукуяма, функціонування держави може бути ефективним лише тоді, коли буде знайдено баланс між її здатністю розпоряджатися загальними ресурсами та інститутами, які цю здатність обмежуватимуть. Причому відхилення від рівноваги може відбуватися в обидві сторони: як у вигляді недостатніх механізмів стримування влади, так і у формі надмірного контролю, що стає на заваді будь-якій колективній дії [5, с. 47].

А. Мунджіу-Піппіді пропонує більш комплексне розуміння АК, запропонувавши теорію рівноваги (*Equilibrium theory*), де антикорупційний контроль розглядається як комплексний механізм збереження балансу між усіма акторами держави, а отже, збалансованої системи співіснування суспільства із справедливим розподілом загальних благ. На думку дослідниці, такий підхід є особливо актуальним у період модернізації політичної системи, що відбувається в умовах недостатньої інституціоналізації ринкової економіки та демократії. В умовах перехідного суспільства роль держави у процесі модернізації посилюється,

що потребує значних державних ресурсів, адже держава бере на себе дедалі більше зобов'язань, якість виконання яких складно проконтролювати [10, р. 114]. У зв'язку із цим постає ризик втрати демократії як політичного режиму, підтримки з боку громадськості. У ході модернізації державотворчі процеси можуть бути ускладнені загальною невизначеністю, появою на національній політичній арені великої кількості нових акторів, відсутністю швидких позитивних результатів включно із браком достовірної інформації, що підсилюватиме корупцію, а тому, навіть незважаючи на об'єктивні переваги демократії стосовно інших політичних режимів, вона також, на нашу думку, може втратити легітимність [9, р. 35]. Тут АК може виступати однією з основ демократичного режиму і навпаки. Наприклад, демократичні вибори не є разовим механізмом вибору між кандидатами, а скоріше виступають інструментом забезпечення відповідальності тих, кого обрано перед громадськістю, але, як показує практика, одного лише інституту виборів недостатньо для забезпечення підзвітності. Тож якщо цілісний антикорупційний механізм не сформований, поряд із державою повинно існувати розвинене громадянське суспільство, що контролюватиме виконання державних функцій, особливо в контексті антикорупційного законодавства. Виходячи із цього, можна припустити, що чим більше влада бере на себе зобов'язань, тим коротшою повинна бути відстань між нею та громадськістю. Під «відстанню» дослідниця розуміє ступінь прозорості влади. Таким чином, існування вільної преси та незалежних ЗМІ позитивно впливає на контроль за корупцією та активність громадянського суспільства [10, р. 122]. Однак щоб громадянське суспільство було ефективним у контексті боротьби з корупцією, вирізнялося належною мобілізованістю, мають бути створені умови, за яких громадськість, беручи участь в антикорупційних кампаніях, робитиме акцент на відстоюванні власних інтересів, себто захисту власного добробуту тощо [8, р. 30].

Не менш важливу роль у створенні належного АК відіграє побудова системи «стримування і противаг» на рівні влади. Система передбачає деполітизацію бюрократичного апарату, надання йому певної автономії для здійснення контролю за політичними акторами [10, р. 120]. Але цей принцип повинен працювати в обидва боки – за бюрократією повинні наглядати політики. Прихильником збалансованого розподілу зобов'язань між бюрократами та політиками включно з наявними можливостями взаємного контролю є також згаданий вище науковець М. Джонстон, на думку якого, збереження такого принципу є одним із ключових чинників попередження або ж мінімізації корупції на рівні влади, хоча досягнення подібного балансу є складним навіть у зрілих

демократіях, не кажучи вже про молоді [9, р. 9–10], що дає підстави стверджувати про політичну проблему корупції та становлення на противагу її ефективного механізму вище.

Контроль за корупцією також розуміють як баланс між ресурсами та їх витратами [10, р. 115]. Якщо витрати значні, а ефективність влади залишається низькою, є підстави говорити про наявність каналів, якими можновладці користуються для отримання неправомірної вигоди. Тут чітко простежується зв'язок між ефективністю і корупцією, адже цілком очевидно: орієнтація державних органів на забезпечення якісної роботи та досягнення не може існувати поряд із систематичною корупцією. На додаток варто зазначити, що відсутність будь-яких форм монополії позитивно впливає на антикорупційний контроль, адже політична/економічна монополія дарує право тим, хто нею володіє, на власний розсуд розпоряджатися ресурсами і не нести за це відповідальність, що загрожує поглибленню соціальної нерівності або дискримінації. Таким чином, контроль за корупцією тісно пов'язаний із широкою економічною свободою та конкуренцією [10, р. 118]. А. Мунджіу-Піппіді пропонує формулу виникнення корупції, безпосередньо пов'язану із браком підзвітності органів влади:

Корупція = Монополія + Дискреція – Підзвітність [10, р. 116].

Румунська дослідниця також пропонує формулу антикорупційного контролю із двома основними змінними: «можливості» та «обмеження». Під «можливостями» вона розуміє:

- 1) матеріальні ресурси, що можуть бути використані представниками влади у власних цілях;
- 2) можливість влади на власний розсуд розпоряджатися ресурсами, що може проявлятися у вигляді привілейованого доступу, тіншових домовленостях або зобов'язаннях і т.п.

Під обмеженнями маються на увазі:

- 1) правові обмеження, що характеризуються наявністю ефективного антикорупційного законодавства та контролюючих органів, які слідкують за їх виконанням [10, р. 117]. Однак, варто зазначити, спеціалізовані антикорупційні органи повинні бути виключно незалежними, щоб здійснювати свою діяльність ефективно та не служити інструментом полювання на опонентів політичного режиму [10, р. 109];

- 2) нормативні обмеження, що характеризуються суспільними нормами етичної поведінки, яка контролюється завдяки засобам масової інформації, громадянському суспільству, окремими громадянами тощо. Сюди ж відносять цінності, що засновані на справедливості та чесності; розвинутий соціальний капітал; розвинуту культуру політичної участі; щільну мережу добровільних об'єднань, що включає, окрім неурядових органі-

зацій, різноманітні спілки, об'єднання, релігійні групи тощо [10, р. 162].

Таким чином, АК, на думку А. Мунджіу-Піппіді, можна узагальнити в такій формулі:

Антикорупційний контроль = Обмеження (юридичні + нормативні) – Можливості (дискреція влади + матеріальні ресурси) [10, р. 117].

Проаналізувавши дану формулу, може скластися враження, що принцип рівноваги порушено, оскільки антикорупційний контроль не може мати значення «0», за якого обмеження де-факто будуть виступати своєрідною відповіддю на відомі випадки корупції. Причому обмеження повинні мати незалежний характер, аби не створювати переваг для жодної зі сторін. Для налагодження дійсно ефективного антикорупційного контролю механізмів попередження корупції повинно бути набагато більше, аніж потенційно відомих корупційних ризиків. Ні для кого не секрет, що «не чисті на руку» високопосадовці постійно шукають нові канали отримання вигоди, а тому антикорупційна діяльність матиме позитивне значення, якщо визначатиме корупційні загрози та розроблятиме методи боротьби з ними заздалегідь. Зазвичай проблему корупції розглядають як складну систему неформальних зв'язків, що утворюють справжню систему, на противагу якій необхідна така ж система [12], заснована на внутрішній співпраці та довірі. На нашу думку, саме тому дослідження в галузі антикорупційної діяльності повинні постійно вдосконалюватися та розвиватися.

Підсумовуючи теорію рівноваги А. Мунджіу-Піппіді, можна виділити кілька факторів, які виступають комплексною системою АК:

- 1) наявність розвинутого громадянського суспільства поряд із державою;
- 2) відкритість та прозорість державної/місцевої влади;
- 3) деполітизація державної бюрократії, відокремлення державних посад від політичних;
- 4) відсутність будь-яких форм монополії;
- 5) наявність правових і нормативних обмежень;
- 6) відсутність можливостей використання державних ресурсів на власну користь.

Створення ефективного механізму АК допоможе подолати більшість супутніх проблем, спричинених надмірною корумпованістю влади та суспільства загалом, через що демократичні перетворення, які могли б покращити загальний стан існування суспільства, зазнають зайвого гальмування, а значить, ані існуючий демократичний режим, ані влада не будуть визнані справедливими, а отже й легітимними [5, с. 49].

Виходячи з наведених вище міркувань, *антикорупційним контролем*, на нашу думку, слід вважати комплекс взаємопов'язаних заходів щодо обмеження та стимулювання поведінки посадових осіб

відповідно до вимог збереження належної соціальної сфери та забезпечення сприятливого існування суспільства, що включає високу організаційну здатність інститутів та громадянського суспільства до протидії корупційним правопорушенням.

Отже, антикорупційний контроль є дещо більшим, аніж простим механізмом обмеження діяльності влади. По-перше, антикорупційний контроль та демократія тісно пов'язані, забезпечують взаємну підтримку, а отже, і взаємну легітимність. По-друге, забезпечення балансу між «витратами

та ресурсами», між діяльністю влади та інтересами суспільства, між повноваженнями органів влади і т. ін. потребує включення інших процесів, що, на перший погляд, не пов'язані з механізмом антикорупційного контролю. Доказом того є запропоновані вище формули антикорупційного контролю, що включають змінні, які потребують додаткового розвитку. Тому антикорупційний контроль потребує повноцінного залучення усіх суб'єктів суспільства незалежно від рівня причетності до діяльності владних органів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ : Наукова думка. 2004. 300 с.
2. Михайленко Д. Індикатори корупційних правопорушень: поняття, види та можливості використання для цілей кримінального закону. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. P. 136–140. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/4/31.pdf>.
3. Косінов С. Контроль у державі як складова соціальної системи. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2. С. 63–71.
4. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти. Львів : ЛПІДУ УАДУ, 2002. 468 с.
5. Фукуяма Ф. Політичний порядок і політичний занепад. Від промислової революції до глобалізації демократії. Київ : Наш формат. 2019. 608 с.
6. Control of Corruption. URL : <https://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/cc.pdf>.
7. Cortright D., Seyle C., Wall K. Governance for Peace: How Inclusive, Participatory and Accountable Institutions Promote Peace and Prosperity. Cambridge University Press. 2017. 292 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108235471>.
8. Johnston M. Corruption, Contention and Reform: The Power of Deep Democratization. Cambridge University Press. 2013. 296 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139540957>.
9. Johnston M. Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy. Cambridge University Press. 2005. 267 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490965>.
10. Mungiu-Pippidi A. The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption. Cambridge University Press. 2015. 296 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316286937.004>.
11. Mungiu-Pippidi A., Dadašov R. Measuring Control of Corruption by a New Index of Public Integrity. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2016. Volume 22. Issue 3. P. 415–438. DOI: 10.1007/s10610-016-9324-z.
12. Radu P. Follow the money: how open data and investigative journalism can beat corruption. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays#paul-radu-follow-the-money-how-open-data-and-investigative-journalism-can-beat-corruption>.