

ГЕНДЕРНО СБАЛАНСИРОВАННОЕ УЧАСТИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ КАК ФАКТОР ПРЕОДОЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ

Краснопольская Т.Н.

Национальный университет «Одесская юридическая академия»

Исследованы теоретические вопросы гендерно сбалансированного участия в государственном управлении как фактора преодоления коррупции. Рассмотрены основные международные институты, занимающиеся мониторингом состояния борьбы с коррупцией в мире. Сопоставлены рейтинг стран мира по уровню коррупции и по уровню политического участия женщин. Установлено наличие зависимости этих показателей в ряде стран. Проанализированы показатели уровня коррупции в украинском обществе. Предложены пути преодоления коррупции в Украине, с учетом зарубежного опыта.

Ключевые слова: коррупция, преодоление коррупции, факторы преодоления коррупции, Группа государств против коррупции (GRECO), гендер, гендерно сбалансированное участие в государственном управлении.

Постановка проблемы. Для современных переходных обществ одной из социальных проблем в государстве является коррупция и способы ее преодоления. Данная проблема существует и в Украине, которую характеризуют как демократизирующееся общество. Для украинского государства коррупция стала фактором, реально угрожающим национальной безопасности государства. Негативное воздействие коррупции распространяется на различные сферы общественной жизни: экономику, политику, управление, социальную и правовую сферы, общественное сознание, международные отношения. Она является одним из основных препятствий построения в Украине демократического, социального, правового государства, утверждения принципа верховенства права.

Анализ последних исследований и публикаций. Исследование данной проблемы является также актуальным, поскольку не существует единого мнения относительно концептуализации понятия «коррупция» и способа ее преодоления. Так, среди авторов, исследующих данную проблему можно отметить: Дж. Сентурию, Г. Мюрдала, С. Роуз-Аккермана, И. Мени, А. Хайденхаймера, Д. Томпона, Р. Тилмана, Х. Ронтеля, М. Джонсона, Б.В. Волженкина, Л.В. Гевелинга, В.Н. Кудрявцева, В.В. Лунева, А.В. Наумова, В.П. Панова, Л.М. Тимофеева, Л. Шелли и других.

Кроме этого, данная проблема рассматривается и на международном уровне через создание межгосударственных институтов и путем принятия нормативно-правовых актов по борьбе с коррупцией.

Выделение не разрешенных ранее частей исследования общей проблемы. Несмотря на то, что проблема борьбы с коррупцией является очень актуальной для исследователей, на данное время не рассмотрен такой ее аспект как определение взаимосвязи и взаимозависимости между уровнем коррупции и гендерно сбалансированным участием в государственном управлении

Цель статьи. Главной целью данной статьи являются особенности применения гендерно сбалансированного участия в политической власти как одной из мер преодоления коррупции.

Изложение основного материала. Прежде чем рассматривать мировой и украинский опыт в антикоррупционной деятельности, целесообразно концептуализировать данный феномен.

Под «коррупцией» чаще всего понимается процесс, связанный с прямым использованием должностным лицом прав (полномочий), предоставленных ему по должности, в целях личного обогащения, включая

в этот процесс подкуп чиновников и общественно-политических деятелей, дачу взяток и т.д. [14].

Широкое понимание коррупции как явления, не сводится только к взяточничеству (подкупу), такой подход характерен для авторов западной школы права. Можно согласиться с Д. Бейли о том, что коррупция представляет собой злоупотребление властью как результат ее использования в личных целях, которые не обязательно должны быть материальными [9, с. 156].

Согласно Конвенции совета Европы о борьбе с коррупцией: «коррупция – прямое или косвенное вымогательство, предложение, дача или получение взятки либо любой другой неправомерной выгоды или возможности ее получения, нарушающие надлежащее выполнение любого обязательства лицом, которое получает взятку, неправомерную выгоду или возможность иметь такую выгоду, или поведение такого лица» [13].

Для преодоления коррупции в Украине был принят ряд соответствующих законов. Сейчас вопросы борьбы с коррупцией регулируются Законом Украины «Об основах предупреждения и противодействия коррупции» 2011 г. [6], а также целым рядом подзаконных нормативно-правовых актов, направленных на его реализацию.

Однако, несмотря на обширную нормативно-правовую базу, по данным «Барометра мировой коррупции» – публичного опроса общественного мнения о коррупции Transparency International – только 16% опрошенных украинцев считают эффективными правительственные меры по борьбе с коррупцией, 59% признают их неэффективными, остальные затруднились ответить. 34% респондентов хоть раз в жизни платили взятки.

30% украинцев считают, что за 2007-2010 гг. уровень коррупции в стране возрос, 63% – что оставался на месте и толь 7% полагают, что он снизился.

Наиболее коррумпированной структурой, по мнению наших соотечественников, является суд [1].

Следует отметить, что коррупция является важной проблемой не только для Украины, но и для мирового сообщества в целом. Об этом свидетельствует деятельность таких организаций как ООН и Совет Европы и принятые ими конвенции о борьбе с коррупцией [7, 13], а также деятельность по их реализации.

На преодоление этого негативного явления направлена деятельность специализированного международного института – Группы государств против коррупции (Group of States against corruption, GRECO), созданного Советом Европы в 1999 г. с целью

улучшения возможностей государств-членов группы бороться с коррупцией, придерживаться принятых государствами решений, а также предпринимать соответствующие антикоррупционные меры.

Украина присоединилась к GRECO 1 января 2006 года, ратифицировав Гражданскую Конвенцию против коррупции [13]. Тем самым государство дало согласие проходить оценку со стороны GRECO относительно имплементации в национальное законодательство положений Криминальной и Гражданской конвенций Совета Европы против коррупции, Руководящих принципов борьбы с коррупцией Совета Европы, принятых в рамках выполнения Программы действий против коррупции, одобренной Советом Европы [12].

В силу того, что Украина присоединилась к GRECO после окончания первого раунда оценки GRECO, при проведении второго раунда, она была отнесена к общей оценочной процедуре, охватывающей вопросы как первого, так и второго раундов оценки.

GRECO, согласно статье 10 своего Устава, согласилась, что первый раунд оценки должен охватывать следующие темы:

- независимость, специализация средства, находящегося в распоряжении национальных органов, ответственных за предупреждение и борьбу с коррупцией;
- размер и масштаб иммунитетов (от расследования, преследования или рассмотрения в суде вопросов коррупции).

Второй раунд оценивания охватывает такие темы:

- доходы от коррупционной деятельности (арест и конфискация доходов от коррупционной деятельности; связь между коррупцией и преступлениями, связанными с отмыванием денег и организованной преступностью);
- публичная администрация и коррупция;
- юридические лица и коррупция [3].

С 19 по 24 ноября 2006 года в Украине находилась с визитом группа оценки GRECO – GET (GRECO Evaluation Team), в сопровождении члена Секретариата Совета Европы. До этого GET были даны ответы на вопросы оценочных анкет и сопроводительные документы.

В состав GET входили: Алгимантас Шепас (директор Института права, Литва), Александра Капишовская (советник Департамента по международным вопросам, Министерство юстиции Словакии), Анна Майерс (заместитель директора организации «В защиту общественных интересов», Великобритания) и Вольфганг Шмидт (старший прокурор, Германия).

Отчет по первым двум этапам проверки был предоставлен Украиной в начале 2007 г. И утвержден на 32-м пленарном заседании GRECO в Страсбурге, которое проходило с 19 по 23 марта 2007 г. [11].

Главной целью отчета явилась оценка эффективности мероприятий, принятых органами власти Украины для выполнения требований первых двух этапов. В отчете представляются – по каждой теме – описание ситуации и критический анализ.

Выводы содержат перечень 25 рекомендаций, принятых GRECO и адресованных Украине для улучшения уровня соответствия положениям, которые рассматриваются.

Первый дополнительный отчет по двум раундам проверки был предоставлен Украиной в мае 2009 г. При этом GRECO отметила, что выполненными считаются 8 рекомендаций, а 17 рекомендаций – выполнены частично. Затем в марте 2012 г. наше государство представило второй дополнительный отчет. Согласно ему из 17 рекомендаций, выполнение ко-

торых продолжалось, Украина частично выполнила 10 рекомендаций и не выполнила 3 рекомендации.

Как сообщил министр юстиции Александр Лавринович, в своем отчете GRECO обращает внимание на позитивные сдвиги в выполнении ряда рекомендаций. В частности, речь идет о создании антикоррупционного органа по вопросам антикоррупционной политики, принятии Национальной антикоррупционной стратегии и плана действий по ее реализации, совершенствовании законодательства по осуществлению государственных закупок и т.п. [8].

Таким образом, на данный момент наше государство проходит третий раунд оценки, который начался с 1 января 2007 г. Он посвящен оценке мероприятий, которые осуществляются украинской властью для криминализации коррупционных деяний, а также оценке прозрачности финансирования политических партий.

Еще один важный международный институт, деятельность которого направлена на преодоление коррупции, был создан в 1993 г. Она носит название Transparency International и представляет собой международную неправительственную организацию по борьбе с коррупцией и исследованию уровня коррупции по всему миру.

По результатам исследования, проведенного указанной организацией, Украина в 2011 году занимает 152 место по уровню коррупции из 183 в мире. Наша страна набрала 2,3 балла [1]. При этом уровень коррупции в государстве оценивается организацией по десятибалльной системе от нуля (максимальный уровень) до десяти (минимальный). Для сравнения в 2010 г. наше государство занимало 134 строчку в этом рейтинге. Как видим, наметилась весьма негативная тенденция, которую необходимо преодолеть, чему может способствовать изучение международного опыта.

Полезным для целей данного исследования является изучение мировых показателей уровня коррупции по состоянию на 2011 г., представленных Transparency International в виде карты мира и сопоставление их с картой Межпарламентского союза «Женщины в политике: 2012», составленной по состоянию на 1 января 2012 г.

Сравнение указанных карт дает весьма интересный результат: в странах, где высок уровень представительства женщин в парламенте, уровень коррупции оказывается низким. Так, бесспорными лидерами по обоим критериям являются страны Северной и Западной Европы, а также некоторые другие.

Так, среди первых 25 стран, которые минимально подвержены коррупции (от 7 до 9,5 баллов), можно назвать такие государства как: Новая Зеландия – первая строка с показателем 9,5 баллов, Дания и Финляндия – по 9,4 балла, Швеция – 9,3, Норвегия – 9,0, Нидерланды – 8,9, Швейцария – 8,8, Исландия – 8,3, Германия – 8,0, Австрия – 7,8, Бельгия – 7,5 и др. [2].

В то же время, среди первых 25 государств с высоким процентом участия женщин в парламенте (от 52,6% до 28,6%) также оказывается большая их часть: Норвегия, где женщины составляют 52,6% членов парламента, Швеция – 52,2%, Исландия и Финляндия – по 50%, Австрия – 46,2%, Швейцария – 42,9%, Бельгия – 41,7%, Дания – 39,1%, Германия и Нидерланды по 33,3%, Испания – 30,8%, Новая Зеландия – 28,6% [4].

Отсюда следует вывод, что существует определенная связь между уровнем коррупции в обществе и гендерным паритетом во властных структурах.

Как показывают приведенные выше данные, установление гендерного равенства в государстве

может способствовать преодолению коррупции в обществе. Во всяком случае, установление паритетного представительства в парламенте может стать одним из факторов, снижающих уровень коррупции.

Такое заключение подтверждают исследования в области менеджмента и психологии, которые выделяют ключевые качества руководителей-женщин и руководителей-мужчин. Согласно таким исследованиям, женщины обладают такими качествами, как: гибкость, стремление разрешить ситуацию путем достижения компромиссов; они более мягки, менее амбициозны и т.п.

Например, Л.А. Пампуха выделяет ряд особенностей, которые подтверждают что женский стиль управления гораздо разнообразнее. Среди них следует отметить те, которые, по нашему мнению, снижают уровень проявления коррупции, а именно: получения взятки, в случае женщины-руководителя по сравнению с мужчиной-руководителем. К ним можно отнести такие:

1) мотивация работы: у мужчины – карьерный рост и самовыражения, женщины – выполнение цели;

2) женщины больше внимания уделяют межличностным отношениям с коллегами, что приводит к улучшению микроклимата в коллективе, где женщина-руководитель;

3) женщина эмоциональная, склонная «проигрывать» ситуацию, т.е. может предвидеть последствия своих действий и соответственно корректировать;

4) женщина отличается своей гибкостью, ситуативностью, умением приспосабливаться к ситуации, умением переключаться с одной социальной роли (менеджера) на другую (мать, жена) [10].

Все эти личностные качества женщины, по нашему мнению, снижают риск появления коррупции как в сфере государственного управления и местного самоуправления, так и в частном секторе. Это объясняется тем, что с женщиной проще прийти к соглашению, не прибегая к коррупции, а просто высказав все аргументы в поддержку своей позиции. Она более склонна войти в положение человека и помочь ему.

Анализ мирового опыта, основанный на данных, которые собраны в рамках программы исследований World Values Surveys по 18 странам в 1981 г. и 43 странам в 1991 г., показывают, что женщины менее склонны использовать неформальный и противозаконный стиль поведения, чем мужчины.

Также значительно большая доля женщин, чем мужчин, верит, что определенные поступки не могут быть оправданы ни при каких условиях. Например, 77,3% женщин считают неприемлемым принятие взятки в ходе исполнения служебных обязанностей, в то время, когда среди мужчин этот показатель составляет 72,4%.

Следует отметить, однако, что в обследовании 1991 г. из 43 стран в 7 мужчины были менее склонны принимать взятки. В оставшихся странах в 1991 г. и во всех 18 странах, обследованных в 1981 г., женщины были менее склонны брать взятки [5, с. 97].

И, хотя статистически значимые гендерные различия обнаружены не во всех странах, следует все же согласиться с выводами World Values Surveys в том, что гендерно дифференцированное отношение к коррупции более или менее свойственно всему миру.

К аналогичным выводам приходит Кауфман, который в результате проведенных в 1998 г. исследований в более чем 80 странах, обнаруживает обратно пропорциональную зависимость между показателем коррупции и показателем социально-экономических прав женщин [5, с. 98].

Выводы и предложения. Гендерно сбалансированное участие в национальных структурах управления является средством повышения качества управления, а значит и средством преодоления коррупции. Высокий уровень участия женщин должен помочь обществу осознать насколько важна гендерная проблематика при рассмотрении политических процессов и принятии политических решений и мероприятий.

Прогрессивной инициативой в этом ключе является интеграция гендерного подхода в Украине в ходе реформы государственной службы. По нашему мнению, огромным шагом вперед в этой области является тот факт, что проект Стратегии государственной кадровой политики Украины содержит раздел VIII «Гендерная политика».

Украинскому обществу нужна глубокая ментальная трансформация, что приведет к изменению традиционных представлений о роли мужчины и женщины в обществе, к развитию партнерских отношений между мужчинами и женщинами и утверждению гендерной демократии. А это, в свою очередь, поможет справиться со многими острыми проблемами современного украинского общества, в том числе и с коррупцией.

Для преодоления сложившегося гендерного неравенства в системе государственного управления Украины можно предложить ряд мероприятий. Такими мерами могут быть: интеграция гендерного подхода к участникам процесса принятия решений, разработка стратегической политики с учетом гендерной перспективы, проведение мониторинга истинного состояния представительства женщин и мужчин, применения методов оценки с использованием гендерно чувствительных показателей, обоснование и внедрение идеологии равенства, взаимодействие с гражданским обществом, создание предпосылок для внедрения функции мотивации при формировании гендерного равенства и т.д.

Также, по нашему мнению, на первоначальном этапе целесообразно внедрение на законодательном уровне системы гендерного квотирования.

Все указанные меры по установлению в нашем обществе гендерного паритета в области управления приведут к положительным результатам в культурной, экономической, политической сфере жизни, будут способствовать формированию правового государства и помогут в борьбе с коррупцией.

Список литературы:

1. Corruption by Country / Territory. Ukraine [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.transparency.org/country#UKR>
2. Corruption perceptions index 2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results>
3. Statute of the GRECO. Appendix to Resolution (99) 5 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/statute_en.asp
4. The world map «Women in Politics: 2012: Situation on 1 January 2012» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap12_en.pdf

5. Гендерные проблемы и развитие. Стимулирование развития через гендерное равенство в правах, в доступности ресурсов и возможности выражать свои интересы / Пер. с англ. Л. Н. Волков, Н. А. Кудашева. – М.: Издательство «Весь Мир», 2001. – 408 с.
6. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17#n30>
7. Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_c16, [Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією Рада Європи від 04.11.1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_102
8. Минюст обнародовал отчет о выполнении требований GRECO / Информационное агентство МИНПРОМ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minprom.ua/news/93063.html>
9. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / Упоряд. М. І. Камлик та ін. – К.: Школяр, 1999. – 480 с.
10. Пампуха Л. А. Гендерные аспекты эффективного менеджмента / Л. А. Пампуха [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://novyn.kpi.ua/2009-1/08_Lompuh.pdf
11. Спільні перший та другий раунди оцінювання. Оціночний звіт по Україні [Електронний ресурс]. – Страсбург, 2007. – 52 с. – Режим доступу: <http://www.coe.int/greco>
12. Украина готовится к четвертому раунду оценивания GRECO / Информационное агентство МИНПРОМ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economics.unian.net/rus/detail/127558>
13. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією Рада Європи від 04.11.1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_102
14. Юридический энциклопедический словарь / О. Г. Румянцев, В. Н. Додонов. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 378 с.

Краснопольська Т.М.

Національний університет «Одеська юридична академія»

ГЕНДЕРНО ЗБАЛАНСОВАНА УЧАСТЬ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ЯК ФАКТОР ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ

Анотація

Досліджено теоретичні питання гендерно збалансованої участі в державному управлінні як фактора подолання корупції. Розглянуто основні міжнародні інститути, що займаються моніторингом стану боротьби з корупцією в світі. Співставлено рейтинг країн світу за рівнем корупції та за рівнем політичної участі жінок. Встановлено наявність залежності цих показників в ряді країн. Проаналізовано показники рівня корупції в українському суспільстві. Запропоновано шляхи подолання корупції в Україні, з урахуванням зарубіжного досвіду.

Ключові слова: корупція, подолання корупції, фактори подолання корупції, Група держав проти корупції (GRECO), гендер, гендерно збалансована участь в державному управлінні.

Krasnopolskaya T.N.

National University «Odessa Law Academy»

GENDER-BALANCED PARTICIPATION IN PUBLIC MANAGEMENT AS A FACTOR OF OVERCOMING CORRUPTION

Summary

Theoretical questions gender-balanced participation in public management as corruption overcoming factor were investigated. The main international institutes which are engaged in monitoring of a condition of fight against corruption in the world were considered. The rating of the countries by the level of corruption and the level of political participation of women were compared. The connection between these indicators in few countries was established. Corruption level indicators in the Ukrainian society were analyzed. Ways of overcoming of corruption in Ukraine, taking into account foreign experience were offered.

Keywords: corruption, corruption overcoming, corruption overcoming factors, the Group of the states against corruption (GRECO), a gender, gender balanced participation in public administration.