

УДК 354:328.185:303

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2020.1.3>

Новак А. М.,

доктор наук з державного управління,
заступник директора
Національного антикорупційного бюро України

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОЇ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

FORMATION AND IMPLEMENTATION OF NATIONAL ANTI-CORRUPTION POLICY IN THE CONTEXT OF MODERN THEORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

У статті обґрунтовано теоретико-методологічні засади державного управління формування та реалізації національної антикорупційної політики як напрямку реформ в системі публічної влади. На основі систематизації основних передумов та факторів формування національної антикорупційної політики (НАП) проаналізовано сутність та форми, запропоновано змінити акценти формування національної антикорупційної політики. Визначено основні форми НАП (інституціональна взаємодія, нормативно-правова системність, організаційна структурованість, соціальна несприйнятність корупції). Конкретизовано особливості впливу раціональної НАП на процес реформування державного управління.

Систематизовано сучасні підходи щодо впровадження зарубіжного досвіду формування національної антикорупційної політики. Обґрунтовано призначення, роль та функції суб'єктів системи публічного управління національної держави, в межах якої здійснюється формування засад антикорупційної політики. Запропоновано для подальших наукових досліджень організаційні засади формування інтегрованої системи державного управління як основи реалізації національної антикорупційної політики

Ключові слова: держава, антикорупційна політика, державне управління, запобігання корупції, корупція, органи влади, система публічного управління.

The paper deals with the theoretical and methodological principles of public management of formation and implementation of the national anticorruption policy as a direction of reforms in the system of public power. Recommendations to improve the principles of regulatory, organizational and institutional support for the implementation of anticorruption policy of the state in the conditions of the transformation of Ukrainian society are developed. It is substantiated that the methodological algorithm for scientific research on the formation and implementation of the national anticorruption policy is based on the integration of the following areas: institutional and legal (legislative and regulatory means and methods of counteraction to corruption), organizational and managerial (functionality in the distribution of powers and control), axiological (values of civil servants), ethical and cultural (professional environment of public service) etc. It is proved that in the conditions of the formation of a system of counteraction to corruption in the state, the development of rational models for its improvement, the national anti-corruption policy is a mechanism for maintaining the system of public management in stability and balance.

The role of legal mechanisms of state regulation as the basic component of national anticorruption policy is substantiated. It is proved that from the standpoint of the organizational and legal aspect of public administration the decisive goal of anti-corruption policy is to prevent and counteract corruption in the system of public administration. At the first level of public administration, the rules, procedures and regulations of the service on combating corruption should be set as established by the relevant laws of Ukraine: "On the Civil Service", "On Central Executive Bodies", "On Local State Administrations", etc., as well as by the norms of criminal and administrative law. At the second level, there are means and ways of combating corruption, in particular: increasing transparency in the activities of state bodies, ensuring human rights and freedoms, creating conditions for economic development, ensuring European social standards and welfare of the population, reducing the level of corruption in Ukraine and eliminating the causes and the conditions that it causes, openness and transparency in making decisions and making them public in mass media, conducting public polls and discussing them before their adoption.

Key words: state, anti-corruption policy, public administration, prevention of corruption, corruption, authorities, public administration system.

Постановка проблеми. Стратегічним напрямом інституціональних змін у системі державного управління в Україні є трансформація наявної моделі публічної влади шляхом запровадження принципів децентралізації та субсидіарності. Від-

повідно до напрямів формування та реалізації національної антикорупційної політики йдеться про становлення інтегрованої системи управління на основі гармонізації принципів, інструментів, форм та методів державної політики. Особливої

гостроти набула проблема запобігання і протидії корупції та правопорушенням, пов'язаним із корупцією, які створюють серйозну загрозу формуванню України як демократичної, соціальної, правової держави. Для України проблеми запобігання корупції в органах публічної влади продовжують залишатися одним із найактуальніших завдань управління державою. Адже корупція створює суттєву небезпеку для життєдіяльності суспільства, і на сьогодні масштаби її поширення становлять загрозу національній безпеці.

Важливість дослідження проблем раціоналізації національної антикорупційної політики (НАП) завжди полягає в інституціональному та теоретичному визначенні шляхів удосконалення правової бази з питань запобігання та протидії корупції в органах влади. Варто наголосити, що створення спеціалізованих антикорупційних органів та запровадження особливих етичних стандартів державних службовців не є показовими чинниками запобігання корупції, натомість судова реформа і правова реформа з позицій удосконалення діяльності наявних структур суттєво впливають на ефективність антикорупційної політики. При цьому існує залежність між економічним рівнем розвитку держави та рівнем корупції в країні – чим вище такий рівень, тим менший рівень корупції. Разом із тим аналіз розвитку антикорупційного законодавства в сучасний період свідчить про його неефективність, що говорить про недостатність врахування проблеми формування рівня правової культури та правосвідомості громадян під час розроблення антикорупційної політики держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Актуальність дослідження напрямів реалізації європейських принципів демократичного врядування у процесі формування та реалізації національної антикорупційної політики визначається важливістю комплексного аналізу процесу кардинальних змін у політичній системі України, змін конституційно-правового статусу головних суб'єктів суспільних відносин, імплементацією міжнародних правових актів. В актуальності обраної теми дослідження переконує також ступінь наукової розробки проблематики реформування державного управління. Із вітчизняних дослідників проблеми слід виділити праці М. Білинської, О. Валецького, К. Ващенко, В. Голубь, Л. Гонюкової, В. Дрешпака, Н. Діденко, М. Дудченка, Ю. Кальниша, В. Князева, В. Козакова, А. Колодій, В. Куйбіди, Л. Гаєвської, Ю. Кальниша, М. Кравченко, Н. Липовської, В. Лугового, Н. Нижник, О. Петрос, А. Попка, В. Ребкала, С. Серьогіна, Г. Ситника, В. Тертички, В. Тро-

щинського та інших науковців. Напрями модернізації системи державного управління з позицій системного аналізу досліджені у працях О. Антониної, В. Бакуменка, В. Баштанника, О. Бобровської, Є. Бородіна, Т. Василевської, Н. Гончарук, І. Грицяка, А. Колодій, В. Купрійчука, М. Лахижі, Т. Маматової, В. Марущака, Л. Новак-Каляєвої, М. Орлова, О. Орлова, О. Пархоменко-Куцевіл, П. Петровського, І. Письменного, О. Пухкала, А. Рачинського, В. Ребкала, С. Сороки, О. Сушинського та інших дослідників. Значний внесок у дослідження напрямів запобігання і протидії корупції в контексті аналізу нормативно-правового регулювання механізмів функціонування органів влади здійснили С. Дубенко, М. Лахижа, М. Мельник, В. Мартиненко, Т. Мотренко, В. Олуйко, О. Прохоренко, О. Руденко, М. Стрельбицький; із позицій дослідження ефективності професійної діяльності посадовців щодо реалізації антикорупційної політики – О. Кальман, М. Погорельський; із позицій дослідження негативного впливу корупції на соціально-політичні процеси М. Камлик, О. Маркеєва, Є. Невмержицький, С. Рогульський, Р. Тучак. Визначний доробок у напрямі формування засад формування та реалізації національної антикорупційної політики в галузі науки державного управління на рівні дисертаційних досліджень здійснили В. Соловйов, О. Береза, С. Задорожний, Ю. Лавренюк, Е. Молдован, С. Серьогін та інші дослідники. Натомість взаємообумовленості процесів реформування державного управління та формування національної антикорупційної політики (далі – НАП), зарубіжному досвіду реалізації НАП і аналізу зовнішнього впливу на систему державного управління у контексті адаптації законодавства України до міжнародних стандартів у сфері запобігання корупції приділено недостатньо уваги.

Мета статті. Метою даної статті є обґрунтування наукових підходів до формування та реалізації національної антикорупційної політики, систематизувати основні передумови та підходи до визначення сутності національної антикорупційної політики в системі публічного управління в контексті розробки сучасної теорії державного управління.

Виклад основного матеріалу. Сучасний стан запобігання і протидії корупції характеризується формальним підходом у визначенні пріоритетів НАП, декларативністю, непослідовністю, зволіканням з прийняттям законів, превалюванням політичних факторів. При цьому потребує спеціального аналізу дихотомічна залежність між економічним рівнем розвитку держави та рівнем

корупції у країні. Інтегрованість завдання раціоналізації управлінської діяльності державної влади в такому контексті зумовлена потребою адаптувати більш консервативну за змістом правотворчу та правозастосовчу діяльність до процесів становлення і розвитку інститутів громадянського суспільства, ствердження правової держави, забезпечення прав і свобод громадянина, інтересів суспільства і держави. Саме тому окремим напрямом теоретичних досліджень доцільно визначити врахування проблеми підвищення рівня правової культури та правосвідомості громадян під час розроблення антикорупційної політики держави, обізнаність населення про ініціативи держави у сфері реалізації НАП. Суттєвого наукового доробку потребує дослідження адміністративно-правового аспекту запобігання корупції в Україні, а також формування інституціональних та організаційних передумов раціоналізації НАП, розробки принципово нового законодавчого механізму щодо впровадження такої політики в діяльність органів влади.

Подальшої комплексної теоретичної розробки потребують також науково-теоретичні обґрунтування, правове регулювання і практична діяльність суб'єктів, уповноважених вести боротьбу з корупцією. При цьому особливо виділений політичний аспект корупції, що зумовлено яскраво вираженим політичним забарвленням корупції: з одного боку, вона є продуктом діяльності влади, з іншого – безпосередньо впливає на формування владних інститутів, їх функціонування, значною мірою визначає сутність самої влади. Недостатньо вивченим залишається також зарубіжний досвід формування і реалізації дієвої національної антикорупційної політики та з'ясування можливостей його імплементації в Україні. При цьому потребує самостійного аналізу дихотомічна залежність між економічним рівнем розвитку держави та рівнем корупції в країні.

Інтегрованість завдання раціоналізації управлінської діяльності державної влади в такому контексті зумовлена потребою адаптувати більш консервативну за змістом правотворчу та правозастосовчу діяльність до процесів становлення і розвитку інститутів громадянського суспільства, ствердження правової держави, забезпечення прав і свобод громадянина, інтересів суспільства і держави. Саме тому окремим напрямом теоретичних досліджень варто визначити врахування проблеми формування рівня правової культури та правосвідомості громадян під час розроблення антикорупційної політики держави, обізнаність населення про ініціативи держави у сфері реалізації НАП. Суттєвого наукового доробку потребує дослідження

адміністративно-правового аспекту запобігання корупції в Україні, а також формування інституціональних та організаційних передумов раціоналізації НАП, розробки принципово нового законодавчого механізму щодо впровадження такої політики в діяльності органів влади. Подальшої комплексної теоретичної розробки потребують також правове регулювання і практична діяльність суб'єктів уповноважених вести боротьбу з корупцією.

В європейських країнах впродовж останніх двох десятиліть відбулися реформи у сфері державного управління та організації і діяльності публічних адміністрацій в напрямку проведення чіткого розподілу між виробленням політики на одному рівні (на рівні міністерств, департаментів міністерств) та виконанням політики на іншому рівні (агенції), що узагальнено дістало назву «paradigm shift» (з англ. – «зміна парадигми») [1]. Отже, в умовах конституювання принципово нового формату системи державного управління актуалізується завдання формування самостійної парадигми національної антикорупційної політики, що визначає поєднує у власній структурі завдання трансформаційного процесу в суспільстві на основі сучасних управлінських концепцій належного врядування, сталого розвитку, багаторівневого управління, партисипативності, респонсивності. Водночас така парадигма інтегрує правовий, політологічний, філософський та управлінський напрями наукового аналізу, базується на сучасній методології історичного аналізу, вимагає самостійного дослідження особливостей формування НАП на сучасному етапі державотворення [2]. Цілком зрозуміло, що на даному етапі державотворення з'являються фактори, які не тільки не послабили, а й посилили соціальну базу корупції за рахунок непродуманої демократизації та лібералізації законодавства, різкого переходу від планової економіки до ринкової економіки. Таким чином, корупція як антисуспільне явище набуває ознак, які дозволяють визначати долю влади, економіки, держави та суспільства в цілому.

Корупція тісно пов'язана з організованою злочинністю, негативно впливає на функціонування державної влади у всіх її проявах: законодавчій, виконавчій та судовій. Саме внаслідок цього корупція поступово перетворюється з ординарного злочину на соціальну хворобу, при цьому перш за все, порушуються законні права та інтереси громадян України. Тому на сучасному етапі розвитку, особливо протягом останніх років, коли відбулись кардинальні зміни у політичному та суспільному житті країни, змінились погляди і на проблему протидії корупції.

У контексті розвитку системи влади слід уточнити етапи формування антикорупційної стратегії (національної антикорупційної політики). У контексті постановки проблеми формування національної антикорупційної політики важливо виокремити етапи становлення національної антикорупційної політики в Україні:

1 етап – від 1991 до 1995 рр. – на цьому етапі поняття антикорупційної політики у самостійному нормативно-правовому акті не визначено, не побудовано систему протидії корупції, термін *корупція* використовувався як вторинний порівняно із іншими поняттями (зловживання владою, перевищення повноважень, хабарництво тощо);

2 етап – 1995–2009 рр. – формування основи національної антикорупційної політики, прийняття Закону України «Про боротьбу з корупцією» (1995 р.), збереження акценту на адміністративній природі корупції як правопорушення, напрацювання кримінально-правової бази у питаннях протидії корупції, поступове наближення до міжнародних стандартів у сфері протидії корупції;

3 етап – 2009–2011 рр. – прийняття «антикорупційного пакету законів – 1» (проте ці закони у дію не вступили), продовження процесу формування національної антикорупційної політики;

4 етап – прийняття «антикорупційного пакету законів – 2» (2011 р.), продовження процесу формування національної антикорупційної політики, посилення співпраці з зарубіжними організаціями;

5 етап – 2014–2015 рр. – прийняття «антикорупційного пакету законів – 3», визначення антикорупційної політики;

6 етап – 2015–2016 рр., інституціоналізація системи органів влади у сфері запобігання корупції, розвиток антикорупційної політики України в контексті положень Угоди про асоціацію України та ЄС, реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»;

7 етап – з 2-го півріччя 2016 р. по теперішній час – перехід до нового виміру формування національної антикорупційної політики.

Для України проблеми протидія корупції в органах публічної влади продовжують залишатися одним із найактуальніших завдань державного управління, адже визначальною детермінантою детінізації національної економіки в контексті вступу України до Європейського Союзу є формування ефективної антикорупційної політики. На сьогодні у правовому полі недостатньо приділяється уваги також і дослідженню проблем взаємовпливів, перспектив і наслідків глобалізації на правопорушення у сфері економіки, корупції,

тероризму і соціальної безпеки перехідного суспільства в цілому, хоча стає очевидним, що глобалізація разом із позитивними має негативні аспекти. Стрімкий розвиток світової економіки відбувається при одночасному розповсюдженні бідності, злочинності, тероризму, деградації всіх природних систем забезпечення життєдіяльності соціуму, розширення зон екологічної та гуманітарної катастроф. Глобалізація прискорила економічні кризові явища, що спровокували зростання впливу корупційо-генних чинників на публічне управління.

С. Серьогін наголошує, що вітчизняні науковці термін «корупція» трактують досить неоднозначно, дають нечіткі, неконкретні формулювання, які суперечать одне одному. Вони відносять до суб'єктів корупційних дій лише осіб, наділених владними повноваженнями. До уваги часто не береться середовище, що породжує корупційні дії (недосконалість нормативно-правової бази, неоднозначність службових обов'язків посадовців, дублювання повноважень у сфері публічного управління тощо) [5]. М. Мельник зазначає: «Наявне в теорії права, законодавстві та у практиці його застосування розмаїття визначень поняття «корупція» обумовлюється: 1) різними розумінням сутності корупції; 2) різними підходами та критеріями, що застосовуються для визначення цього поняття; 3) прагненням дати універсальне визначення корупції як соціального явища, політичної, економічної, соціальної, кримінологічної, кримінально-правової категорії та конкретного протиправного діяння» [6].

Отже, варто виокремити ознаки, що характеризують корупцію. До них можна віднести такі, як: системне соціальне, правове, політичне, економічне та моральне явище; елемент або різновид організованої злочинності; ураження органів державної влади та їх посадових осіб; специфічна поведінка посадової особи, пов'язана зі зловживанням владою з особистою корисливою метою отримання певних благ у вигляді винагороди як майнового, так і немайнового характеру; здійснення корупційних дій в інтересах третіх осіб за винагороду як майнового, так і немайнового характеру; дії або утримання від виконання певних дій посадовою особою за домовленістю або згодою сторін; законспірований (прихований) характер корупційної діяльності; вихід корупції за рамки кримінальних деліктів, як правопорушення, в якому в діях порушника відсутній склад злочину, що тягне настання адміністративної, дисциплінарної та цивільної відповідальності; підрив авторитету та престижу органів державної

влади і держави в цілому, що викликає негативне ставлення суспільства до змін у цілому та до прийнятих ними рішень.

Таким чином, вважаємо за доцільне в контексті розробки засад формування національної антикорупційної політики запропонувати власне визначення корупції. *Корупція* – це соціальний, правовий, політичний, економічний, етико-моральний феномен латентного характеру, який знаходить прояв у навмисних діях посадової (службової) особи, пов'язаних зі створенням протиправного зв'язку однієї або кількох осіб, уповноважених на виконання функцій держави, або місцевого самоврядування чи прирівнених до них осіб, осіб громадських, комерційних та інших організацій з окремими особами чи групою осіб шляхом використання свого службового становища, з особистою корисливою метою одержання для себе чи в інтересах третіх осіб, неправомірної вигоди у вигляді як майнового, так і немайнового характеру, та переваг, а також підкуп зазначених осіб шляхом протиправного надання їм фізичними та юридичними особами вказаних благ і переваг, що підриває авторитет та престиж органів державної влади і держави в цілому і за які передбачені всі види юридичної відповідальності.

На даний час в Україні фактично вибудована єдина система нормативного правового забезпечення протидії корупції, починаючи від законодавчих актів та до нормативних актів органів публічної влади. Із питання нормативно-правового забезпечення на державному та регіональному рівнях заходів щодо протидії корупції можна зробити однозначний висновок, що в даний час прийняті базові закони або підзаконні нормативні правові акти, комплексно регулюють профілактику та протидію проявів корупції в діяльності органів публічної влади.

Науковий підхід вимагає застосування класифікації ознак корупції й ідентифікації форм її прояву в різних сферах життєдіяльності. Водночас світова практика свідчить, що слід відрізнити принципову відмінність корупції від цивілізованого лобізму, що узаконений у багатьох західних країнах і має мету переконання чиновників у рамках налагодженого й у цілому раціонального механізму прийняття державно-управлінських рішень.

Важливо вказати на ще один напрям формування НАП – забезпечення ефективної нормотворчості у сфері діяльності органів влади. Адже нормативно-правове регулювання управлінської діяльності – це політико-юридичний засіб управління поведінкою людей у державне організованому суспільстві. Нормативне закріплення управ-

лінської діяльності виступає мірилом людських вчинків, забезпечує соціально-політичну, психологічну й організаційну спрямованість управлінського діяння, закріплює нормативне оформлену директивну основу управління, визначає права і обов'язки (компетенцію) державних органів, їхніх структурних підрозділів та службових осіб, встановлює правильне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату управління, закріплює найбільш раціональний варіант управлінської діяльності, підтримує належну організованість і дисципліну учасників управлінського процесу. Водночас нормативне закріплення покликане забезпечити правову базу реформування системи державного управління в рамках реалізації адміністративної реформи в Україні, створити умови для побудови демократичної, соціальної, правової держави. Адже безпосередньо нормами права встановлюються державно-владні управлінські правовідносини та закріплюються права і обов'язки громадянина, а також інших суб'єктів, які не мають владних повноважень, у відносинах з представниками держави; встановлюються організаційні та правові засади функціонування всієї системи державної адміністрації; здійснюється розподіл повноважень між органами державного управління та їх структурними одиницями; визначаються принципи, методи, форми управління державою.

Базовим інструментом реалізації національної антикорупційної політики (НАП) виступає досконале нормативно-правове забезпечення, що сприяє формуванню нового правового поля як комплексу норм і стандартів суспільного розвитку як сфери запровадження НАП, а також детермінує аксіологічну спрямованість еволюції інститутів і форм публічного управління, що виходить із традицій і практики вирішення проблем формування антикорупційної політики в інших країнах, зокрема країнах – членах ЄС. Така зарубіжна практика детермінована за двома напрямками: перший – імплементація європейських цінностей (демократія, верховенство права та права людини) в управлінську практику, при цьому такі цінності визначені нормативними актами; другий – імплементація нормативно-правових актів міжнародних організацій та міждержавних об'єднань (які містять норми-стандарту, норми-правила та норми-регламенти); третій – врахування практики та рекомендацій міжнародних громадських організацій, що спеціалізуються на проблематиці антикорупційної політики. У сучасних умовах вплив зовнішніх факторів на формування НАП, запровадження європейських стандартів публічного

управління, закріплення феномену добросовісного управління виступає основою переходу до соціальної організації суспільства на основі партисипативності та респонсивності, конституювання нового типу суспільних відносин. Разом із тим, вважаємо, у процесі формування та реалізації національної антикорупційної політики варто робити акцент на принципі транспарентності. Транспарентність суспільства є сучасною ознакою діяльності усіх гілок влади, визначає рівень цивілізованості й демократизму відносин між владою і громадянським суспільством, що відповідає проголошеній в Конституції України ідеї побудови правової держави. Такі європейські принципи, з одного боку, забезпечують державні інтереси, знижують рівень корупції та зловживань у її владних структурах, а з іншого – сприяють захисту прав осіб, оскільки вимагають широкого інформування про діяльність органів влади й конкретні публічні рішення та підстави прийняття таких рішень.

Висновки. В умовах трансформаційних процесів, що нині відбуваються в Україні в політичній, економічній, соціальній та духовній сферах, найважливішим чинником стабілізації виступає використання потенціалу самоорганізації

і самоврядування населення для поліпшення умов життєдіяльності і зберегання національної державності. Завдання забезпечення відкритості у діяльності владних структур через реалізацію напрямів НАП сприяє вирішенню владою трьох надзвичайно важливих завдань: 1) повертає віру громадян до органів публічної влади; 2) створює несприятливі передумови для корумпування суспільства; 3) забезпечує реалізацію конституційних прав громадян в інформаційній сфері. Саме тому під час розроблення національної антикорупційної політики і відповідних механізмів щодо подолання корупції слід врахувати, що це складне явище, причини якого не стільки в недосконалому поведінки людини, скільки в організації владних механізмів, у першу чергу у сфері державного управління економікою, в тотальному урядовому контролі і регулюванні державою більшості сторін соціального та економічного життя, в існуванні чисельного державного апарату, в пануванні функції розподілу. Оскільки корупція – складне соціально-політичне явище, його подолання можливе лише за умови урахування, крім правових, також політичних, соціальних, економічних, організаційних, управлінських і навіть культурних чинників.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Василевська Т.Е. Ціннісні виміри вироблення публічної політики. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2016. Вип. 1. С. 194–206.
2. Новак А. Національна антикорупційна політика: теоретико-методологічні засади формування та реалізації: монографія. Дніпро: Моноліт, 2018. 360 с.
3. Бабенко К.А. Лазаренко С.Ж. Упорядкування правових та моральних норм в суспільстві як умова запобігання та протидії корупції. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 5. С. 92–95.
4. Новак А. Формування антикорупційних стандартів публічного управління в умовах трансформації владних відносин в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 4/1. С. 158–163.
5. Серьогін С. Соціальна сутність корупції в органах державної влади. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр.* Одеса: ОРІДУ НАДУ 2010. Вип. 2(42). С. 130–132.
6. Мельник М. Фактори корупції в Україні. *Право України*. 2002. № 5. С. 11–12.