

УДК 351.88:342.95

А. Новак

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ НА ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ

Розглянуто загальні підходи щодо формування та реалізації національної антикорупційної політики України в сучасних умовах на загальнодержавному та регіональному рівнях. Досліджено доцільність раціоналізації засад антикорупційної політики у контексті організаційних засад забезпечення побудови демократичної держави. Запропоновано методологічний підхід до формування концепції національної антикорупційної політики в сучасних умовах як складової процесу раціоналізації діяльності органів державної влади.

Ключові слова: національна антикорупційна політика, запобігання корупції, корупція, публічна влада, правова держава, публічне управління, регіональний рівень.

Складний і багатоаспектний процес державотворення в Україні зумовлює необхідність дослідження проблем, пов'язаних із здійсненням цілеспрямованої діяльності органів публічної влади щодо забезпечення законності і правопорядку в країні, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, закріплених Конституцією України, у сфері публічного управління. Окреме місце набула проблема запобігання і протидії корупції, що створює реальну загрозу становленню Української держави. Актуальність дослідження адміністративного аспекту формування національної антикорупційної політики, відповідно до концепції багаторівневого управління, особливого значення набуває в умовах вирішення завдань, визначених положеннями Угоди про асоціацію України та ЄС, набуття відповідності критеріям на вступ до ЄС, гармонізації із принципами Європейського адміністративного простору тощо. Напрямами реалізації такого курсу є розробка раціональної антикорупційної політики України.

У сучасних суспільно-політичних науках проблематика запобігання корупції здебільшого досліджується в контексті аналізу нормативно-правового забезпечення діяльності органів влади. Зокрема, дослідники О. Антонова, В. Баштанник, О. Бусол, С. Дубенко, Н. Липовська, М. Мельник, Є. Невмержицький, О. Прохоренко, С. Серьогін, О. Сушинський, В. Соловійов, С. Телешун та інші досліджували негативний вплив корупції на процес реформ у державному управлінні, особливості зарубіжного досвіду протидії корупції, інституціональні та організаційні чинники протидії корупції, формалізували змістовні характеристики національної антикорупційної політики (далі – НАП). С. Лазаренко вважає, що провідним принципом усієї антикорупційної політики має бути постійне підвищення ризиків, вартості втрат і рівнів нестабільності для залучених до корупції державних посадовців, представників бізнесу і громадян. Протидія корупції за допомогою регламентованої заборони відповідних дій посадових осіб, значних штрафів за здійснення корупційних дій, включаючи зміну правових норм і регламентів, буде недостатньо ефективною в силу юридичних можливостей уникнення заборон [1]. В. Соловійов у контексті розробки теоретичного підґрунтя антикорупційної політики

визначає такі моменти: по-перше, відповідність антикорупційної стратегії загальним демократичним перетворенням у державі, забезпеченню верховенства закону, свободи розвитку громадянського суспільства, засобів масової інформації, вільної конкуренції у сфері підприємництва; по-друге, спрямованість стратегії як на протидію корисному використанню посадовими особами наданих їм службових повноважень, так і на запобігання корупційним правопорушенням, усунення можливостей для їх здійснення; по-третє, закріплення норми, яка б передбачала фінансовий контроль як за доходами суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, так і за видатками; по-четверте, необхідність за допомогою стратегії вирішення основного завдання щодо мінімізації шкоди від можливих корупційних дій тощо [2].

Загалом, сучасні наукові підходи у публічному управлінні та адмініструванні щодо національної антикорупційної політики в системі публічного управління доцільно подати з позицій виділення таких підходів:

1. Адміністративний підхід, представлений розробками таких авторів, як: М. Білинська, Н. Липовська, А. Новак, В. Солов'єв, О. Прохоренко, Т. Попченко, С. Серьогін.

2. Правовий (конституційно-правовий, адміністративно-правовий, міжнародно-правовий підходи), представлений розробками таких авторів, як: В. Борденюк, І. Грицяк, С. Дубенко, В. Куйбіда, М. Мікієвич, О. Негодченко, А. Савков, Т. Стадниченко, Т. Чубара.

3. Інституціональний (виокремлення складових – система органів влади у сфері протидії корупції, загалом система публічної служби), представлений розробками таких авторів, як: К. Бабенко, Г. Бублик, В. Козак, О. Конотопцев, М. Лахижа, О. Оболенський, В. Олуйко, О. Петренко, В. Побережний, О. Сушинський, Т. Пахомова.

4. Соціетальний підхід, представлений розробками таких авторів, як: Н. Грицяк, В. Козаков, О. Петроє, В. Скуратівський, В. Трощинський, А. Халецька, І. Хожило, Г. Яковенко.

5. Гуманізаційний, представлений розробками таких авторів, як В. Баштаник, І. Грицяк, М. Задорожня, В. Козаков, В. Купрійчук, Е. Молдован, О. Пушкар, Т. Чубара та інші.

Корупція як базове поняття наукових знань належить до теоретичних побудов вищого рівня. Її теоретична (абстрактна) сутність пояснює неминучість розгортання його змісту в системі підпорядкованих понять. На сьогодні понятійний апарат з проблем корупції вже досить розвинений і адаптований до сучасних українських умов. Цьому сприяло те, що масштаби поширення корупції в сучасній Україні дають підставу відносити її до найнебезпечніших явищ для державного управління й громадського життя. Дослідження проблеми корупції в органах публічної влади нині актуалізувалися й охоплюють різні напрямки – інституціонально-правовий (достатність законодавчих і нормативних засобів та методів протидії корупції), організаційно-управлінський (функціональність у розподілі владних повноважень і контроль за їхнім використанням посадовими особами), аксіологічний (ціннісні орієнтації державних службовців), етико-культурний (моральний стан соціально-професійного середовища державної служби) тощо. Все це створило умови для розвитку методологічної бази в дослідженнях науки “Державне управління” проблеми корупції в органах публічної влади.

Водночас невирішеною залишається проблематика виокремлення рівнів функціонального визначення сутності національної антикорупційної політики, визначення аспектів та рівнів управління в системі національної антикорупційної політики, теоретичні засади формалізації НАП як складової системи публічного управління.

На основі аналізу літератури можливе виділення певної матричної моделі протидії корупції, що динамічна і тяжіє до певної універсальності, незалежно від типу правової сім'ї, форми держави, наявної (попередньої) на певний час моделі антикорупційної політики в державі. При цьому першоосновою такої моделі є інституціональний підхід, згідно з яким домінує визначення доцільності створення спеціалізованого органу (структури) з питань протидії корупції. Загалом, наявність спеціалізованих органів боротьби проти корупції сама по собі не є запорукою зменшення корупції. Проте раціональний розподіл функцій виявлення, моніторингу, припинення та покарання за корупційні правопорушення мають бути формалізовані в інституціональному вигляді (рис. 1).

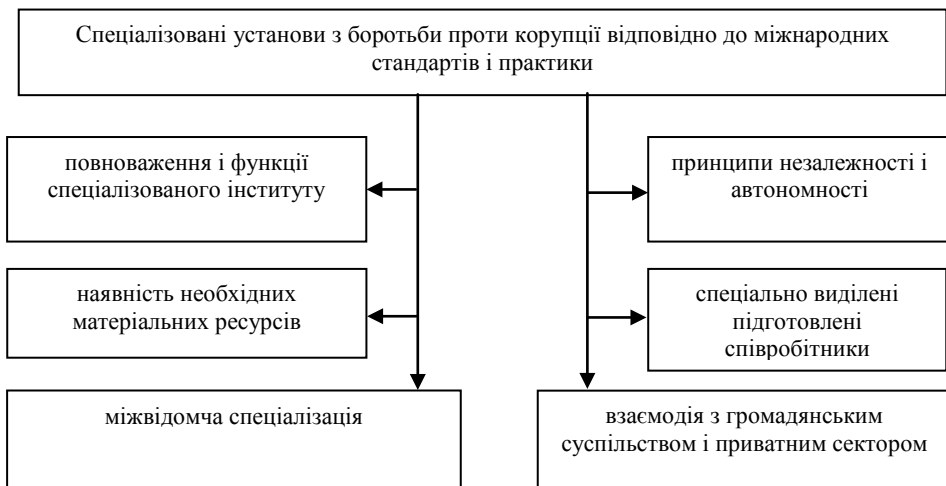


Рис. 1. Основні характеристики спеціалізованих установ з боротьби проти корупції відповідно до міжнародних стандартів і практики

Доцільно зазначити, що рівні реалізації НАП включають три інтегрованих блоки в системі публічного управління. До першого блоку належить діяльність органів публічного управління загального спрямування (загальної компетенції – центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо), в межах яких антикорупційна політика є одним із багатьох і, водночас, не основним напрямом діяльності на загальнодержавному та регіональному рівнях. Другий блок включає органи публічного управління спеціальної компетенції – система правоохоронних органів, у межах діяльності яких реалізація НАП є однією із основних функцій (органи прокуратури, суди, інспекції, служби), в межах яких розподіл сфер функціонування на державний та регіональний рівні може відігравати значну роль, але у випадку органів судової влади визначення рівня діяльності не впливає на суть публічно-управлінських рішень. До третього блоку належить діяльність органів публічного управління особливої компетентності, в межах яких

органи управління регіонального рівня (у разі створення) функціонують за принципом деконцентрації і фактично можемо констатувати виключну роль загальнодержавних органів (НАЗК, НАБУ, САП).

Дезорганізаційний вплив корупції проявляється в низці негативних факторів: небезпека руйнування держави, скривлення й гальмування економічних реформ, криміналізація економічних відносин, обмеження конституційних прав і свобод людини й громадянина й погіршення морально-психологічного клімату в суспільстві, що впливає на формування образу соціальної дійсності [3].

Загалом, теоретико-методологічна проблема формування національної антикорупційної політики в сучасних умовах характеризується поєднанням інституціонального, організаційно-правового та адміністративного аспектів публічного управління. У сучасній науці публічного управління немає єдиного підходу до формування концепту національної антикорупційної політики. Адже потреба формувати концептуальну основу публічного управління (у цьому випадку – у сфері антикорупційної політики) властива лише складним, динамічним системам, внутрішньою характеристикою яких є наявність нормативно-правових актів, що характеризують зміст антикорупційної політики, визначають суб'єктів запобігання корупції та встановлюють стандарти управлінської діяльності. При цьому важливо визначити завдання НАП як складові вирішення проблеми, що мають бути досягнуті в процесі реалізації заходів з питань протидії корупції в умовах проведення системних реформ (відповідно до Стратегії “Україна – 2020”: по-перше, з'ясування особливостей виникнення, сутності специфіки детермінації корупційних правопорушень в Україні (з позицій управлінської науки та права); по-друге, раціоналізація антикорупційного законодавства щодо закріплення національних традицій та міжнародного досвіду протидії корупції; по-третє, систематизація механізмів запобігання корупційним діянням в органах державної влади та місцевого самоврядування; по-четверте, формування у посадових осіб органів публічної влади здатності провести антикорупційну експертизу нормативно-правових актів.

Вказуючи на загальнодержавний рівень формування НАП, доцільно зазначити, що у жовтні 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Закон “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки”. Відповідно до цього закону, метою такої політики є створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки у подоланні корупції. Вважаємо, що процес формування національної (державної) антикорупційної політики в Україні потребує довгострокової стратегії, тактики та конкретних заходів антикорупційної діяльності в системі публічного управління. При цьому завжди основою якісних змін у сфері державної політики протидії корупції є комплекс законодавчих актів щодо формування (або трансформації) законодавчих норм у сфері протидії корупції, що досягається шляхом прийняття дієвих норм антикорупційного законодавства.

Незважаючи на багатоаспектність суті виникнення та поширення корупційних проявів у кожній окремій державі, до основних факторів, що сприяють їх поширенню, можна віднести, з одного боку, високі показники нерівності розподілу

прибутків, відсутність системи соціального захисту в одних країнах, а з іншого – нарощування економічного потенціалу та щорічне збільшення фінансових надходжень у вигляді іноземних інвестицій – в інших країнах. Корупція у більшості держав Центральної та Східної Європи, а також у країнах, які виникли на пострадянському просторі, тісно пов'язана з тим, що вони знаходяться в стані економічної та суспільної трансформації [4].

В Україні на сучасному етапі сформована достатньо ефективна інституціональна система протидії корупції, зокрема:

1. Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентові України.

2. Комітет Верховної Ради України з питань протидії корупції.

3. Система судочинства.

4. Органи прокуратури.

5. Міністерство юстиції України.

6. Міністерство внутрішніх справ України. У складі МВС діє Національна поліція України (далі – поліція) – центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

7. Служба безпеки України.

8. Спеціалізовані органи у сфері протидії корупції.

9. Державна фіскальна служба.

10. Центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи.

11. Місцеві державні адміністрації.

12. Органи місцевого самоврядування.

На часі широко дискутується ідея створення антикорупційного суду.

У ст. 6 “Орган або органи із запобігання та протидії корупції” Конвенції ООН проти корупції зазначено, що кожна держава-учасниця забезпечує, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, наявність органу або, у належних випадках, органів, які здійснюють запобігання корупції за допомогою таких засобів, як: 1) проведення політики, згаданої в ст. 5 цієї Конвенції, і, у належних випадках, здійснення нагляду та координації реалізації такої політики; 2) розширення та поширення знань із питань запобігання корупції. Зокрема, кожна держава-учасниця забезпечує органу або органам, зазначеним у пункті 1 цієї статті, необхідну незалежність, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, з метою надання такому органу або органам можливості виконувати свої функції ефективно й в умовах свободи від будь-якого неналежного впливу. Потрібно забезпечити необхідні матеріальні ресурси та спеціалізований персонал, а також таку підготовку персоналу, яка може бути потрібна для виконання покладених на нього функцій. Кожна держава-учасниця повідомляє Генеральному секретареві Організації Об'єднаних Націй назву та адресу органу або органів, які можуть сприяти іншим Державам-учасницям у розробці й вжитті конкретних заходів щодо недопущення корупції [5].

Прийняті на сучасному етапі міжнародні договори вимагають від держав-учасниць створити спеціалізовані органи для боротьби і запобігання корупції. Так, Конвенція ООН проти корупції вимагає наявності двох типів антикорупційних інституцій:

– орган або органи, що запобігають корупції;

– орган, органи або особи, які спеціалізуються на боротьбі проти корупції за допомогою правоохоронних заходів [6].

У ст. 36 “Спеціалізовані органи” зазначено, що кожна держава-учасниця забезпечує, відповідно до основоположних принципів своєї правової системи, наявність органу чи органів або осіб, які спеціалізуються на боротьбі проти корупції за допомогою правоохоронних заходів. Такому органу чи органам забезпечується необхідна самостійність, відповідно до основоположних принципів правової системи держави-учасниці, щоб вони могли виконувати свої функції ефективно й без будь-якого неналежного впливу. Такі особи або працівники такого органу або органів повинні мати відповідну кваліфікацію та ресурси для виконання покладених на них завдань. Положення щодо спеціалізованих інституцій у сфері боротьби проти корупції також містяться в інших регіональних інструментах [7].

Аналіз висвітлення антикорупційної проблематики на офіційних сайтах місцевих державних адміністрацій, насамперед, облдержадміністрацій, засвідчив значні розбіжності в організації діяльності органів влади регіонального рівня з реалізації НАП. Зокрема, необхідно вказати на такі особливості:

1) Дніпропетровська ОДА – інформація на офіційному сайті постійно оновлюється, порівняно з груднем 2015 р. змінена структура подання інформації, постійно оновлюється нормативна база, розміщена Антикорупційна стратегія, затверджена розпорядженням голови ОДА;

2) Запорізька ОДА – вся розміщена на офіційному сайті нормативна база застаріла (2010 – 2013 рр.), вказано про створення Антикорупційної комісії при ОДА – без відповідної нормативної бази, без персонального складу, лише телефон та е-мейл;

3) Кіровоградська ОДА – нормативної бази немає, подано інформацію про створення Антикорупційної ради;

4) Черкаська ОДА – нормативної бази немає, наявні довідки про боротьбу із корупцією в органах ДФС (2015 р.), наявні окремі документи прокуратури Черкаської області;

5) Донецька ОДА – коротка анотація законодавства, довідка “про результати боротьби з корупцією в Донецькій області (за 9 міс., за квартал..., 1 закон – Закон України “Про запобігання корупції”, Розпорядження голови ОДА “Про регіональну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2016 – 2017 роки” (текст регіональної програми не розміщений);

6) Київська ОДА – нормативна база застаріла, лише 1 розміщений на сайті закон – Закон України “Про запобігання корупції” – новий, всі інші – не чинні, діяльність ОДА взагалі не висвітлена за напрямом.

Аналогічний аналіз щодо розробки офіційних сайтів територіальних управлінь показав аналогічну динаміку. Зокрема, аналіз сайтів головних територіальних управлінь юстиції засвідчив, що за винятком ГТУ юстиції у Дніпропетровській області, майже всі інші управління юстиції розміщують застарілу інформацію, нормативну базу 1993 – 2013 рр., не подають методичних розробок. Загалом, потребує теоретичного та методологічного наповнення алгоритм розміщення інформації з питань антикорупційної політики на офіційних сайтах органів влади (найперше територіальних органів центральних органів виконавчої влади). Керівникам органів влади важливо перевірити актуальність та повноту розміщення інформації щодо реалізації антикорупційної політики у сфері діяльності органів влади та надати відповідну інформацію до Дніпропетровської ОДА. Так

само доцільне створення при облдержадміністраціях (при голові ОДА) координаційних рад з питань реалізації національної антикорупційної політики, а також сприяння формуванню регіонального механізму запобігання корупції.

Проблема інституціоналізації національної антикорупційної політики завжди була актуальною в будь-якій країні, й кожна країна вирішувала таку проблему самостійно. Беручи до уваги наявність у світі великої кількості спеціалізованих інституцій з боротьби проти корупції, розмаїтість їхніх функцій та фактичної діяльності, нелегко скласти повний перелік існуючих функціональних та інституційних моделей, а тим більше виявити “найкращу” з них. Створюючи новий інститут у системі публічного управління (орган влади), необхідно враховувати національний контекст, культурні, правові та адміністративні особливості кожної країни. Проте доцільно встановити основні підходи до вирішення проблеми і основні моделі існуючих органів. Порівняльний огляд різних моделей спеціалізованих інституцій дає змогу зробити узагальнення та провести аналіз за основними функціями, виділивши такі типи: 1) багатоцільові агентства, які мають правоохоронні повноваження та превентивні функції; 2) служби боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів; 3) інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій.

Висновки

За останні роки, коли відбулися кардинальні зміни в політичному та суспільному житті країни, коли на законодавчому рівні прийняті майже всі правові нормативні документи для удосконалення державної антикорупційної політики і затверджений курс на європейську інтеграцію, змінилися погляди і на проблему протидії корупції. При цьому аналіз суспільно-політичних та соціально-економічних засад виникнення корупції в Україні засвідчив: по-перше, недостатню визначеність, непослідовність і поверховість у процедурі формування, а у подальшому – реалізації антикорупційної політики, що зумовлює у правопорушників відчуття безкарності. По-друге, надзвичайно широкий інституціональний контент протидії корупції поступово перетворює протидію корупції на закрити адміністративну систему, яка починає набувати рис автономії у державі та закритості для суспільства. По-третє, відсутність державної ініціативи й необхідних організаційних заходів щодо створення суспільних формувань, незалежних недержавних структур для підвищення активності населення в боротьбі з корупцією проковує вузькоспрямований підхід до розуміння протидії, тобто спрямованої не на явище корупції, а на її прояви. По-четверте, відсутність прозорості процесів роздержавлення власності, вирішення економічних і господарських питань, надання пільг тощо, створює умови для поширення корупції. І нарешті, по-п’яте, системні недоліки законодавства, що проявляються як у недосконалої норм законів, так і у їх внутрішній суперечності, не сприяє створенню раціональної системи контролю за діяльністю службовців, надійному адміністративно-правовому захисту людини від проявів корупції.

Список використаної літератури

1. Лазоренко С. Базові принципи та елементи антикорупційної політики в Україні [Електронний ресурс] / С. Лазоренко, К. Бабенко. — Режим доступу : <http://kaas.gov.ua/law-library/articles/b/558>.

2. Соловійов В. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України [Текст] : монографія / В. Соловійов. — К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012. — С. 80.

3. Онищук О. О. Загальний метод протидії корупції в Україні / О. О. Онищук // Форум права [Електронний ресурс]. — 2010. — № 2. — Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09eomdvu.pdf>.

4. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.

5. Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти корупції : прийнята на 58-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 31 жовтня 2003 року (Конвенцію ратифіковано із заявами Законом № 251-V від 18.10.2006 р.) // Відомості Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — 2006. — № 50. — Ст. 496; 2007. — № 49. — Ст. 2048.

6. Там само. — 2006. — № 50. — Ст. 496; 2007. — № 49. — Ст. 2048.

7. Там само. — 2006. — № 50. — Ст. 496; 2007. — № 49. — Ст. 2048.

A. Novak

FORMATION AND IMPLEMENTATION OF NATIONAL ANTI-CORRUPTION POLICY AT THE NATIONAL AND REGIONAL LEVEL

The article considers general approaches to the formation and implementation of the national anti-corruption policy of Ukraine in modern conditions at the national and regional levels. The expediency of rationalization of the bases of the anti-corruption policy in the context of the organizational bases for ensuring the construction of a democratic state is investigated. A methodological approach to the formation of the concept of a national anti-corruption policy in modern conditions as a component of the process of rationalizing the activities of public authorities is proposed.

Key words: national anti-corruption policy, corruption prevention, corruption, public authority, rule of law state, public administration, regional level.