

УДК 351.88.:342.95

НОВАК Анатолій Миколайович,
канд. екон. наук, докторант НАДУ

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Аналізуються тенденції та основні чинники розвитку національної антикорупційної політики з позицій науки державного управління. Характеризується процес становлення та розвитку національної антикорупційної політики. Доводиться, що під час вироблення антикорупційної політики в Україні вагомим завданням публічного управління є визначення стратегії, тактики та конкретних заходів антикорупційної діяльності. Визначається, що основою національної антикорупційної політики є вдосконалення антикорупційного законодавства, поширення суспільного негативного ставлення до корупції, причин її виникнення та поширення. Розробляється проєвропейська модель формування національної антикорупційної політики.

Ключові слова: державне управління, корупція, національна антикорупційна політика, орган влади, запобігання корупції.

Novak A. M. Tendencies of development of the national anti-corruption policy: public management aspect

The main trends and factors of national anti-corruption policy from the standpoint of science of public administration are analyzed. The process of formation and development of the national anti-corruption policy is characterized. It is proved that the important task of public administration is to define the strategy, tactics and concrete measures of anti-corruption activities. The basis of the national anti-corruption policy is to improve the anti-corruption legislation, public dissemination of negative attitudes towards corruption, its causes and distribution. The proeuropean model of national anti-corruption policy is elaborated.

Key words: public administration, corruption, national anti-corruption policy, authority, anti-corruption.

Постановка проблеми. Серед пріоритетів Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» протидія корупції визначена основним напрямом реформування всієї системи державного управління. «Основною метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції. Це буде досягнуто завдяки належній реалізації нової Антикорупційної стратегії та успішному впровадженню нових антикорупційних механізмів. Серед них – декларування майнового стану публічних службовців, запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, перевірка доброчесності службовців та моніторинг їхнього способу життя. Подолання політичної корупції вимагає докорінної реформи системи політичного фінансування. Важливим є використання новітніх технологій, зокрема для забезпечення державою доступу до інформації у формі „відкритих даних”» [4]. При цьому слід також звернути увагу на міжнародний аспект вирішення проблеми подолання корупції в Україні. У сучасних умовах корупція вийшла за межі державних кордонів і перетворилася на транснаціональне явище. Світова спільнота, стурбована зростанням впливу корупції на суспільство, розглядає її як найбільшу загрозу правопорядку, демократії, правам і свободам людини, верховенству права, соціальній справедливості. Створення ефективної системи протидії корупції є однією з умов набуття членства Євросоюзу. Боротися з корупцією закликають Світовий банк, Організація з безпеки та співробітництва в Європі, низка інших впливових міжнародних організацій.

Ч. 2 ст. 19 Конституції України зобов'язує органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України [2]. Для суспільства та для окремої особи це положення є гарантією належного виконання публічною владою покладених на неї завдань, а також дотримання прав та свобод людини. За всіх вищенаведених обставин інституціональний аспект формування національної антикорупційної політики є одним з основних напрямів організаційно-правового забезпечення протидії корупції, становлення європейського типу публічного адміністрування в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасних суспільно-політичних науках проблематика запобігання корупції здебільшого досліджується в контексті

аналізу нормативно-правового регулювання механізмів функціонування органів влади. Так, О. В. Антонова, В. В. Баштанник, О. Ю. Бусол, С. Д. Дубенко, Н. А. Липовська, М. І. Мельник, Т. В. Мотренко, Є. В. Невмержицький, Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, О. Я. Прохоренко, С. М. Серьогін, С. С. Серьогін, В. М. Соловйов, С. О. Телешун та інші вчені досліджували негативний вплив корупції на процес реформування в державному управлінні, особливості зарубіжного досвіду протидії корупції, інституціональні та організаційні чинники протидії корупції. Відповідно до предметної сфери корупційні правопорушення досліджувалися у працях В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, О. Т. Білоуса, А. В. Гайдука, В. О. Глушкова, Ю. В. Грошевого, О. М. Джужі, Є. Б. Дідоренка, А. П. Закалюка, В. Я. Тація, Р. М. Тучака, М. І. Хавронюка, В. І. Шакуна, М. Я. Швеця, Ю. С. Шемшученка та ін.

Погоджуючися з позицією вітчизняних науковців, ураховуючи підходи В. В. Баштанника, Н. А. Липовської, С. М. Серьогіна та на основі комплексного характеру методології дослідження проблем протидії корупції, у процесі формування та реалізації національної антикорупційної політики слід передбачити застосування таких методів: 1) системний підхід – для розкриття впливу корупції на суспільство та систему органів публічної влади, дослідження дезорганізаційного та реорганізаційного впливів корупції; 2) інституціональний метод – для визначення системи інститутів публічного управління, метою діяльності яких закріплено запобігання та протидія корупції, усунення наслідків корупційних діянь; 3) морфологічний метод – для опису форм і проявів корупції в органах публічної влади; 4) феноменологічний метод – для дослідження суб'єктивного сприйняття корупції, її соціокультурних, зокрема психологічних, соціальних, ментальних передумов; 5) порівняльно-історичний метод – під час аналізу історичних форм корупції в Україні забезпечує проведення ретроспективного аналізу соціальної психології народу, його соціокультурної ментальності, зміни в якій завжди відстають від динаміки соціально-економічної сфери; б) компаративний метод – імплементація зарубіжного досвіду формування антикорупційної політики, впровадження стандартів міжнародних та міжурядових організацій у сфері протидії корупції; 7) емпіричний метод (спостереження, опитування, експертного оцінювання, статистичний та контент-аналіз, моделювання тощо).

Мета статті полягає у визначенні тенденцій та основних чинників розвитку національної антикорупційної політики, що потребує уточнення ролі організаційних, адміністративних та інституціональних механізмів державного регулювання в системі національної антикорупційної політики, напрацювання практичних рекомендацій для органів влади щодо визначення державно-управлінського сегменту антикорупційної політики.

Виклад основного матеріалу. О. Я. Прохоренко у монографії «Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми)» розглядає систему протидії проявам корупції. Визначаючи шляхи вдосконалення такої системи, він зазначає: «Метою політики України щодо протидії корупційним проявам у системі державної служби є: захист інтересів Державного бюджету; зміцнення економічної і політичної позицій України у світовім співтоваристві; вдосконалення протидії корупційним проявам; створення комплексної системи державного контролю за виконанням антикорупційного законодавства; активізація участі України в розвитку міжнародного співробітництва у сфері протидії корупції; приведення законодавства України у відповідність до міжнародних нормативно-правових актів; забезпечення прав і свобод громадян; завершення формування громадянського суспільства» [5, с. 72]. С. М. Сergyin, надаючи рекомендації щодо засобів боротьби з корупцією, зокрема, пропонує: «...створити дієздатну систему громадського контролю за діяльністю апарату державного управління та сформуванню суспільну думку, зорієнтовану на безумовне засудження зловживань серед державних службовців, створити умови суспільного несприйняття корупції» [6, с. 371 – 372]. Стратегічною метою антикорупційної політики є протидія корупції на всіх рівнях шляхом підвищення прозорості діяльності державних органів, додержання прав і свобод людини й громадянина, створення умов для розвитку економіки, забезпечення європейських соціальних стандартів і добробуту населення, зниження рівня корупції в Україні та усунення причин і умов, що її обумовлюють, відкритості та гласності під час прийняття рішень і оприлюднення їх у засобах масової інформації, проведення громадського опитування та обговорення перед їх прийняттям. Комплексне реформування системи протидії корупції повинно відбуватися відповідно до міжнародних стандартів та успішних практик іноземних держав і гармонізувати законодавство України з європейськими стандартами. Така

стратегія реформи відповідає зобов'язанням, проголошеним Україною в Угоді про асоціацію з ЄС [7, с. 23].

Сучасний процес державотворення в Україні зумовлює необхідність дослідження проблем, пов'язаних із здійсненням цілеспрямованої діяльності органів публічної влади щодо забезпечення законності й правопорядку в країні, охорони прав і свобод людини й громадянина, закріплених Конституцією України. Особливої гостроти набула проблема боротьби з корупцією та іншими правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, які створюють серйозну загрозу формуванню України як демократичної, незалежної та соціальної держави. Для України проблеми запобігання й протидії корупції в органах публічної влади продовжують залишатися одним з найактуальніших завдань державного управління. Адже корупція створює суттєву небезпеку для життєдіяльності суспільства, і на сьогодні масштаби її поширення становлять реальну загрозу національній безпеці. Незважаючи на вжиті протягом останніх двох років організаційно-правові заходи щодо протидії корупції, масштаби її не зменшилися. Саме тому актуальними є завдання наукового дослідження тенденцій та основних чинників розвитку національної антикорупційної політики:

1) уточнити зміст, сутність та правову природу парадигми протидії корупції в системі суспільного управління, напрями сучасного розвитку антикорупційної політики в контексті національних інтересів, й на цій основі теоретично обґрунтувати концепцію раціоналізації національної антикорупційної стратегії;

2) систематизувати сучасні підходи до розподілу управлінських повноважень між різними рівнями владного механізму країни в процесі формування антикорупційної стратегії, надати характеристику основних функцій органів влади на національному та регіональному рівнях у системі завдань формування антикорупційної політики;

3) визначити напрями впровадження позитивного закордонного досвіду формування антикорупційної політики;

4) охарактеризувати політико-правові механізми гарантування, забезпечення та захисту прав людини в системі реалізації антикорупційної стратегії в контексті гуманізації державного управління;

5) визначити вплив міжнародних зобов'язань та європейських стандартів на формування національної антикорупційної стратегії в системі публічного адміністрування;

б) теоретично визначити організаційні засади формування інтегрованої системи реалізації національної антикорупційної стратегії як основи європейського інтеграційного курсу України.

Загалом сучасні наукові погляди на корупцію доцільно розподілити за теоретичними напрямками, що детерміновані саме державно-управлінським аспектом: 1) інтегративне поєднання міжнародних та національних механізмів запобігання, виявлення та протидії корупції, узагальнення поняття «корупція», стандартів державного управління; 2) напрацювання та систематизація інституціональних характеристик корупції та засобів протидії цьому явищу; 3) визначення внутрішньосистемних чинників протидії корупції у публічному (державному) управлінні; 4) встановлення взаємоприйнятних засобів протидії корупції в системі «людина – держава».

Досягнуті в цьому напрямі науково-теоретичні обґрунтування, правове регулювання і практична діяльність суб'єктів, уповноважених вести боротьбу з корупцією, вимагають подальшої комплексної теоретичної розробки вказаної проблеми. При цьому не достатньо дослідженою залишається низка ключових для антикорупційної діяльності питань. Насамперед це стосується чіткого визначення сутності корупції в органах державної влади. Від її правильного розуміння значною мірою залежить формування стратегії і тактики антикорупційної діяльності, постановка її цілей, визначення сил і засобів. З огляду на це у пропонованій роботі приділено значну увагу саме питанням з'ясування соціальної сутності корупції. У цьому контексті розглянуто історичні витоки і соціальні передумови виникнення корупції, її економічний, правовий аспекти, системний характер, зв'язок з іншими негативними соціальними явищами. При цьому особливо виділений політичний аспект корупції, що обумовлено 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.

Досліджуючи корупцію, варто враховувати її соціокультурну природу, щоб одержати адекватний опис ролі цього складного, багаторівневого інституту. Саме трансформаційна модель зв'язку «суспільство – людина» дозволяє розглянути і виміряти сприйняття корупції в органах публічної влади пересічними українцями, поєднати її об'єктивні та суб'єктивні виміри, знайти правильний перехід від одного

рівня опису до іншого. Такий підхід дозволяє виявити роль корупції в життєдіяльності суспільства як автономної, самокерованої, організованої складної ієрархії систем і розробити адекватні механізми її обмеження. Обраний теоретико-методологічний ключ дає можливість сформулювати цілісне уявлення про механізми державного управління запобіганню та протидії корупції в органах публічної влади [1]. Отже, мета національної антикорупційної політики з позицій управлінського концепту може бути визначена як взаємодія органів влади та інститутів громадянського суспільства, спрямована на унеможливлення проявів корупції, розвиток антикорупційної свідомості через формалізацію доброчесності публічних службовців, ствердження законності.

На сьогодні зміни в політичному та суспільному житті країни створили ситуацію, коли на законодавчому рівні прийняті майже всі правові нормативні документи для вдосконалення 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 в подальшому – реалізації антикорупційної політики, що породжує 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 в 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 провокує вузько спрямований 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 створюють умови для поширення корупції. По-п'яте, системні недоліки законодавства, що виявляються як у недосконалоості норм законів, так і у їх внутрішній суперечності, не сприяють створенню раціональної системи контролю за діяльністю службовців, надійному адміністративно-правовому захисту людини від проявів корупції. На подолання таких тенденцій і спрямована національна антикорупційна політика [3].

Ефективність запобігання та протидії корупції в Україні, крім наявності

відповідної політичної волі, вимагає належного законодавчого забезпечення, формування дієвої системи державних органів, забезпечення належного координування формування та реалізації антикорупційної політики, превентивних заходів запобігання корупції. Протидія корупції є довгостроковим процесом, що має на меті її зменшення. Здійснюється шляхом як вжиття запобіжних заходів, спрямованих на криміногенні фактори й усунення сприятливих корупції умов, так і безпосереднього виявлення фактів корупції із залученням винних до юридичної відповідальності. Дії, спрямовані на попередження корупції й боротьбу з нею, необхідно доповнювати заходами щодо виховання населення в дусі нетерпимості до неї, а також заходами, спрямованими на одержання підтримки громадян проведеної органами публічної влади антикорупційної кампанії.

Висновки. Отже, особливу увагу слід приділити науково-теоретичному обґрунтуванню організаційно-правових аспектів протидії корупційним проявам в Україні, формулюванню висновків, спрямованих на розвиток теорії державного управління, розробці на цій основі рекомендацій та пропозицій з удосконалення теоретико-організаційних аспектів щодо організації системної протидії корупційним проявам в Україні. Науковий аналіз проблематики корупції в системі публічного управління варто проводити за такими напрямками: стан наукової розробки вказаної проблеми в аспектах правового забезпечення, управління та організації діяльності щодо протидії корупційним проявам у системі публічної влади; роль правового регулювання як складової частини антикорупційної політики держави; антисоціальна та антипублічна сутність і зміст корупції через конституційне та законодавче обґрунтування актуальності запобігання та протидії цьому негативному явищу в діяльності органів влади; чинне антикорупційне законодавство України та практика його застосування; напрями впровадження позитивного закордонного досвіду формування антикорупційної політики; практичні рекомендації щодо основних шляхів удосконалення державної антикорупційної політики.

Список використаних джерел

1. **Антикорупційна** політика держави: складові та напрями реалізації : навч. посіб. / автор. кол. : С. М. Серьогін (кер. авт. кол.), В. В. Баштанник, Н. А. Липовська [та ін.] / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 478 с.

2. **Конституція** України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

3. **Про засади** державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки : Закон України № 1699-VII від 14 жовт. 2014 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

4. **Про Стратегію** сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.

5. **Прохоренко О. Я.** Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми) : монографія / О. Я. Прохоренко. – Київ : Вид-во НАДУ, 2011. – 456 с.

6. **Серьогін С. М.** Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С. М. Серьогін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.

7. **Чубата Л.** Міжнародний досвід боротьби з проявами корупції / Л. Чубата // Часопис Київ. ун-ту права : укр. наук.-теорет. часоп. – 2010. – № 2. – С. 338 – 342.

List of references

1. **Antykoruptsiina** polityka derzhavy: skladovi ta napriamy realizatsii : navch. posib. / avtor. kol. : S. M. Serohin (ker. avt. kol.), V. V. Bashtannyk, N. A. Lypovska [ta in.] / za zah. red. S. M. Serohina. – Dnipropetrovsk : DRIDU NADU, 2012. – 478 s.

2. **Konstytutsiia** Ukrainy. Pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 cherv. 1996 r. // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1996. – № 30. – St. 141.

3. Pro zasady derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky v Ukraini (Antykoruptsiina stratehiia) na 2014 – 2017 roky : Zakon Ukrainy № 1699-VII vid 14 zhovt. 2014 r. – Rezhym dostupu : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

4. **Pro Stratehiu** staloho rozvytku «Ukraina-2020» : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sich. 2015 r. № 5/2015. – Rezhym dostupu : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.

5. **Prokhorenko O. Ya.** Koruptsiia po-ukrainsky (sutnist, stan, problemy) : monohrafiia / O. Ya. Prokhorenko. – Kyiv : Vyd-vo NADU, 2011. – 456 s.

6. **Serohin S. M.** Derzhavnyi sluzhbovets u vidnosynakh mizh vladoiu i suspilstvom : monohrafiia / S. M. Serohin. – Dnipropetrovsk : DRIDU NADU, 2003. – 456 s.

7. **Chubata L.** Mizhnarodnyi dosvid borotby z proiavamy koruptsii / L. Chubata // Chasopys Kyiv. un-tu prava : ukr. nauk.-teoret. chasop. – 2010. – № 2. – S. 338 – 342.

Надійшла до редколегії 19.12.16