

УДК 351.88::342.95

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

ФЕНОМЕН КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: СУЧАСНИЙ ЗМІСТ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Досліджується феномен корупції в системі публічного управління. Розглядаються методологічні основи та практичні аспекти запобігання та протидії корупційним проявам у системі публічної влади сучасної України. Характеризуються особливості становлення та розвитку національної антикорупційної політики. Доводиться, що при виробленні антикорупційної політики в Україні вагомим завданням є визначення стратегії, тактики та конкретних заходів антикорупційної діяльності. Основою національної антикорупційної політики визначається удосконалення антикорупційного законодавства, поширення суспільного негативного ставлення до корупції, причин її виникнення та поширення. Встановлюється, що ефективність національної політики запобігання та протидії корупції в Україні, крім наявності відповідної політичної волі, вимагає належного законодавчого забезпечення, формування дієвої системи державних органів, забезпечення належної координації антикорупційної політики, превентивних заходів запобігання корупції, а також їх подолання.

Ключові слова: антикорупційна стратегія, держава, державне управління, європейська інтеграція, корупція, модернізація, національна антикорупційна політика.

Novak A. M. The phenomenon of corruption in the system of public administration: the modern content and methodological principles of research

The phenomenon of corruption in the system of public administration is investigated. The methodological bases and practical aspects of prevention and counteraction to corruption manifestations in the system of public authority of modern Ukraine are considered. The peculiarities of formation and development of national anti-corruption policy are characterized. It is proved that in developing anticorruption policy in Ukraine the definition of strategy,

tactics and concrete measures of anti-corruption activity is important task. The basis of the national anti-corruption policy is the improvement of anti-corruption legislation, the spread of public negative attitudes towards corruption, the reasons for its emergence and spread. It is established that the effectiveness of the national policy of prevention and counteraction of corruption in Ukraine, in addition to the availability of the appropriate political will, requires the adequate legislative support, the formation of an effective system of state bodies, ensuring proper coordination of anti-corruption policy, preventive measures to prevent and overcome corruption.

Key words: anticorruption strategy, state, public administration, European integration, corruption, modernization, national anti-corruption policy.

Постановка проблеми. Запобігання корупції та ефективна національна антикорупційна політика визначені одним з основних завдань Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», що її презентував президент України П. Порошенко 27 вересня 2014 р. [5]. Власне, прийняття стратегії свідчить про те, що проблема запобігання корупції є однією з найактуальніших проблем державного управління, а теоретичне підґрунтя формування національної антикорупційної політики має стати пріоритетним напрямом спеціальності «Публічне управління та адміністрування». Водночас актуальність дослідження феномену корупції також зумовлюється збільшенням різноманітності форм її проявів на сучасному етапі в процесі становлення й розвитку як економічної, так і політичної системи України, її впливом на всі сфери життєдіяльності суспільства. Реалізовані державою у 1995 – 2017 рр. заходи були адекватні ситуації, проте виявилися недостатніми, фактичний рівень корумпованості збільшився, і незначні кореляції щодо зовнішнього оцінювання стану корумпованості суспільства лише підтверджують негативні тенденції до цієї проблеми. Крім того, актуальність дослідження феномену корупції та антикорупційної політики зумовлюється також необхідністю практичного застосування в Україні європейських стандартів антикорупційної політики.

Крім того, з позицій сутності публічного управління реалізація гуманізаційних засад управлінської діяльності потребує подальшого розвитку адміністративних, правових, інституціональних засад національної антикорупційної політики, оскільки основною проблемою в контексті впливу корупції є порушення базових прав людини.

Можна стверджувати, що корупція як антисуспільне явище впливає на темпи розвитку економіки держави, соціальну сферу, владу та суспільство в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою дослідження у статті стали наукові доробки вітчизняних вчених, зокрема: В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, А. С. Васильєва, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, С. В. Ківалова, Л. В. Ковалюк, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, В. І. Олефіра, О. І. Остапенка, І. М. Пахомова, В. О. Шамрая, Х. П. Ярмакі та ін. Крім того, питання, які розглядаються в статті, відображені в працях багатьох російських авторів, а саме: А. Б. Агапова, Д. М. Бахраха, І. О. Галагана, М. І. Єропкина, Ю. М. Козлова, С. Г. Котюргіна, А. Є. Лунєва, В. М. Манохіна, Д. М. Овсянка, Л. Л. Попова, Б. В. Россінського, Н. Г. Салішевої, В. Д. Сорокіна, М. С. Студенікіної та ін.

Водночас за період з 1995 р. по 2017 р. лише окремі аспекти проблеми загальної протидії корупції були предметом дисертаційних досліджень. На нашу думку, варто виокремити праці таких учених, як: Л. І. Аркуша, Д. Г. Заброта, В. В. Коваленко, В. С. Лукомський, М. І. Мельник, Є. В. Невмержицький, С. С. Рогульський, В. М. Соловйов, С. С. Серьогін, О. В. Терещук, О. В. Ткаченко, С. А. Шалгунова. Також важливими є наукові доробки фахівців ДРІДУ НАДУ: О. В. Антонової, В. В. Баштанника, Н. М. Липовської, О. С. Петренко, С. М. Серьогіна, І. І. Хожило. Досягнені в цьому напрямі науково-теоретичні обґрунтування, правове регулювання і практична діяльність суб'єктів, уповноважених боротися 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.

Варто наголосити, що феномен корупції в системі публічного управління, сучасний зміст та методологічні засади дослідження проблеми формування основ національної антикорупційної політики не були в системному вигляді предметом дослідження галузі науки державного управління. До небагатьох робіт за цією тематикою слід віднести наукові праці В. М. Соловйова, Н. А. Липовської, Т. Е. Василевської, В. Л. Федоренка, В. В. Баштанника. Утім, в Україні сам феномен корупції та засобів її приборкання став самостійним предметом дискусій як органів влади на всіх рівнях, так і опозиції, будучи інструментом політичної боротьби. На державному рівні постійно приймалися закони, концепції та програми запобігання і протидії корупції, формуються власна антикорупційна інституціональна модель організації публічного управління. Але корупція продовжує відігравати негативну роль у державному управлінні, і при цьому засоби і методи запобігання корупції в Україні залишаються малоефективними. На нашу думку, це пов'язано із незавершеністю формування засад національного антикорупційного законодавства, відсутністю профільного закону «Про засади національної антикорупційної політики», наявною достатньо відстороненою суспільною реакцією на системність впливу корупції, відсутністю інтегративного антикорупційного підходу громадян, громадських організацій, держави, адже лише за поєднання таких чинників та суспільно-політичного характеру протидія корупції може принести реальні результати.

Мета статті полягає у науково-теоретичному обґрунтуванні напрямів удосконалення національної антикорупційної політики, розробці рекомендацій та пропозицій щодо системної протидії корупційним проявам в Україні. Досягнення зазначеної мети реалізується шляхом вирішення таких дослідницьких завдань: проаналізувати наукове розроблення засад національної антикорупційної політики у контексті інституціонального та правового забезпечення, управління та організації діяльності щодо протидії корупційним проявам у системі публічної влади; обґрунтувати роль правового регулювання як складової частини процесу формування національної антикорупційної політики держави; з'ясувати антисоціальну та антидержавну сутність і зміст корупції через конституційне та законодавче обґрунтування актуальності запобігання та протидії цього негативного явища в діяльності органів; проаналізувати

чинне антикорупційне законодавство України та практику його застосування й визначити напрями впровадження позитивного закордонного досвіду формування антикорупційної політики; розробити практичні рекомендації щодо основних шляхів удосконалення державної антикорупційної політики.

Виклад основного матеріалу. Загалом слід наголосити, що 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, що частково слід пояснити нерозробленістю теоретичного підґрунтя формування національної антикорупційної політики. Вектор наукового інтересу дослідження феномену корупції сягає як вивчення системних характеристик корупції, наслідків, до яких вона призводить на загальнодержавному рівні, так і до розуміння індивідуальних культурних і психологічних факторів, що сприяють або перешкоджають корупційному поведженню посадових осіб на певному рівні. Отже, потребує самостійного дослідження феномен корупції, передусім як соціально-політичне явище, сутність якого неможливо пояснити лише соціально-психологічними чи економічними особливостями діяльності посадових осіб.

Із позицій методологічного забезпечення основ формування національної антикорупційної політики слід вказати на особливості та тенденції формування правової основи діяльності органів влади у сфері запобігання та протидії корупції, теоретичні узагальнення та наукові розробки в галузях теорії держави та права, конституційного права, загальної теорії управління, адміністративного права та інших галузей правової науки, спеціальних методів науки державного управління. За допомогою історико-правового методу слід здійснювати аналіз основних етапів розвитку понять «корупція», «антикорупційна політика», «посадова особа», «соціально прийнятний рівень корупції», а також розглядати нормативно-правову базу, що регламентує запобігання і протидію корупції в органах публічної влади. У такому контексті варто виділити історичний досвід, зарубіжний досвід, особливості реформування державного управління як у минулому, так і в умовах сьогодення. Соціологічний метод дозволяє поглиблено вивчити громадську думку про феномен корупції, сприйняття його електоратом тощо. За допомогою юридичного методу здійснювався аналіз стану нормативно-правового забезпечення протидії та запобігання корупції.

На сьогодні галузь знань публічного управління і адміністрування має потребу в теоретичному визначенні напрямів формування національної антикорупційної політики, шляхів удосконалення правової бази з питань запобігання корупції в органах влади, розкритті змісту взаємозалежності політичних, економічних і культурних проблем. Власного методологічного наповнення потребує проблема соціальної сутності корупції як одного з найнебезпечніших проявів суспільного життя, яка є його продуктом, має чітко виражене політичне забарвлення і свідчить про неефективність діяльності державних і суспільних інститутів. Формально рівень поширеності корупції є реакцією на кризу в основних сферах суспільного життя, що виражається у глибокій невідповідності між механізмами управління суспільством і фундаментальними цілями його розвитку. Отже, з позицій наукового аналізу важливим завданням є напрацювання особливої методологічної моделі розвитку системи публічного управління в напрямі здійснення системних реформ, спрямованих на запобігання корупції.

Сутність наявних нині корупційних викликів полягає в тому, що корупція загрожує національній безпеці, реалізації реформування державного управління. Уведений в дію Закон України «Про очищення влади» 2014 р. визначив як правові та організаційні засади проведення очищення влади (люстрації) для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні, так і суто політичні аспекти. «Очищення влади (люстрація) – це встановлена цим законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (далі – посади) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Очищення влади (люстрація) здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади попереднім політичним режимом, підбив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини, і ґрунтується на принципах: верховенства права та законності; відкритості, прозорості та публічності; презумпції невинуватості; індивідуальної відповідальності; гарантування права на захист» [4].

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 [1]. 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. На жаль, нині такі конституційні норми досить часто довільно трактуються в управлінській практиці.

Залежно від методологічного підходу до проблеми аналізу корупції саме розуміння цього явища може трактуватися в широкому змісті як загальний результат негативних проявів у сфері публічної влади і вузькому змісті як одна з форм одержання особистої вигоди у сфері професійної управлінської діяльності. Сучасний науковий підхід вимагає застосування класифікаційних ознак корупційних правопорушень у різних сферах публічного управління. Як наголошує Н. А. Липовська, під час дослідження корупції 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 запобіганням та протидією корупції в органах публічної влади [2].

Водночас недостатньо 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 слід приділити більшу увагу саме питанням з'ясування соціальної сутності корупції. У цьому контексті важливими є історичні витоки і соціальні передумови виникнення корупції, її економічний, правовий аспекти, системний характер, зв'язок з іншими негативними соціальними явищами [3]. Водночас досить часто виокремлюється політичний аспект корупції, що обумовлено

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.

Досвід боротьби з корупцією – як вітчизняний, так і міжнародний свідчить, що ліквідувати корупцію повністю як соціально неприйнятний феномен майже неможливо. За таких умов реальною метою антикорупційної політики повинно стати реальне зменшення рівня та локалізація корупції в суспільстві, зміна її характеру, обмеження її впливу на соціально-політичні та економічні процеси. В Україні корупція є однією із головних проблем, яка потребує невідкладного вирішення. Вона становить значну загрозу демократії, реалізації верховенства права, національній безпеці, становленню громадянського суспільства.

Аналіз інституціонального складника антикорупційної політики особливо важливий у сучасних умовах проведення системних реформ, серед яких один із головних напрямів – курс на європейську інтеграцію, що є на сьогодні головною і необхідною умовою ефективного розвитку держави. Адже саме він визначає нові орієнтири геополітичної стратегії у контексті забезпечення демократизації та відповідної оптимізації всіх сфер суспільного життя. Становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського та інформаційного суспільства, європейська інтеграція України, проведення політичної, адміністративної та економічної реформ вимагають рішучих дій у боротьбі з корупцією. На сучасному етапі розвитку суспільства в умовах стрімких суспільно-політичних перетворень питання удосконалення державної антикорупційної політики набуває першочергового значення, оскільки боротьба з корупцією активно впливає на суспільне життя і значною мірою формує певний вектор подальшого розвитку держави.

На жаль, так само і високий рівень корупції в Україні зумовлений фактичною інституціоналізацією корупційних відносин. На відміну від класичних уявлень про корупцію як «перешкоду» нормальному процесу управління суспільними справами сучасне трактування корупції повинно враховувати зміни, що відбуваються в державі: із аномалії корупція загрожує стати і нерідко стає домінуючою нормою взаємовідносин соціальних і політичних суб'єктів, основою створення «паралельної» (саме в інституціональному контексті) політичної і соціальної реальності. Важливим кроком для нейтралізації цієї деструктивної тенденції може стати невідкладне формування

державної антикорупційної стратегії, що буде враховувати кращий досвід розвинутих країн, а також реальну практичну взаємодію державних і громадських структур в Україні.

Важливо визначити головні завдання 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 діям в органах державної влади та місцевого самоврядування; по-четверте, формування у посадових осіб органів публічної влади здатності провести антикорупційну експертизу нормативно-правових актів.

Саме тому 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. Сутність трансформації антикорупційного законодавства має полягати у створенні умов задля: обмеження або унеможливлення факторів корупції; попередження конфлікту інтересів у професійній діяльності (особистих, службових, організаційних). Вирішення такої проблеми можливе шляхом чіткого нормативного визначення норм етичної поведінки суб'єкта публічної діяльності, суспільного сприйняття доброчесності як норми поведінки посадової особи та соціального ствердження доброчесності як єдиного можливого стилю службової діяльності. Так само важливо пропорційно посилювати відповідальність у межах заходів покарання (кримінального, адміністративного, цивільного, дисциплінарного), що суспільно підтримується (схвалюється), та закріпити чіткі норми діяльності органів влади та їх посадових осіб з максимальним описом дозволених меж діяльності посадових осіб.

У сучасних українських умовах виняткове значення мають питання становлення нової моральності, особливо в середовищі професійних керівників – державних

службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Отже, важливо створювати такі моральні орієнтири й імперативи, які повною мірою сприяли б недопущенню розвитку негативних процесів у суспільстві в цілому й в окремих соціально-професійних категоріях, які можуть бути залучені до корупційних дій. Насамперед це належить до керівних кадрів вищої ланки державного управління.

Висновки. Проведений аналіз феномену корупції в системі публічного управління показав, що 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, превентивні заходи запобігання корупції, а також її подолання.

Із позицій методологічного забезпечення формування основ антикорупційної політики слід зосередити увагу на особливостях детермінації типів корупції, її кваліфікаційних ознак, складових формування національної антикорупційної політики. Стратегічною метою антикорупційної політики є протидія корупції на всіх рівнях шляхом підвищення прозорості діяльності державних органів, додержання прав і свобод людини і 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 та оприлюднення їх у засобах масової інформації, проведення громадського опитування та обговорення перед їх прийняттям.

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, превентивні заходи запобігання корупції, а також її подолання. Протидія корупції є довгостроковим процесом, що, безумовно, має на меті зменшення її проявів. Саме тому дії з попередження корупції й боротьби з нею необхідно доповнювати заходами щодо виховання населення в дусі нетерпимості до корупції, а також заходами, спрямованими на одержання підтримки громадян у проведеній органами публічної влади антикорупційній кампанії.

Стратегічною метою антикорупційної політики є протидія корупції на всіх рівнях шляхом підвищення прозорості діяльності державних органів, додержання прав і свобод

людини і 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 та оприлюднення їх у засобах масової інформації, проведення громадського опитування та обговорення перед їх прийняттям. Виконання заходів антикорупційної політики держави може бути забезпечено тільки в тому випадку, коли вони будуть підтримані на місцях органами виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. **Конституція** України. Офіційне видання. – Київ : М-во юстиції України, 2006. – 104 с.
2. **Липовська Н. А.** Формування управлінської культури керівників територіальних органів Державної фіскальної служби (на прикладі митниць) / Н. А. Липовська, І. М. Квеліашвілі // *Аспекти публічного управління*. – 2015. – № 11 – 12. – С. 61 – 68.
3. **Онищук О. О.** Загальний метод протидії корупції в Україні / О. О. Онищук // *Форум права*. – 2010. – № 2. – С. 343 – 346.
4. **Про очищення** влади : Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1682-VII // *Відом. Верховної Ради України*. – 2014 р. – № 44. – Ст. 2041.
5. **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>.

List of references

1. **Konstytutsiia** Ukrainy. Ofitsiine vydannia. – Kyiv : M-vo yustytzii Ukrainy, 2006. – 104 s.
2. **Lypovska N. A.** Formuvannia upravlinskoï kultury kerivnykiv terytorialnykh orhaniv Derzhavnoi fiskalnoi sluzhby (na prykladi mytnyts) / N. A. Lypovska, I. M. Kveliashvili // *Aspekty publichnoho upravlinnia*. – 2015. – № 11 – 12. – S. 61 – 68.
3. **Onyshchuk O. O.** Zahalnyi metod protydii koruptsii v Ukraini / O. O. Onyshchuk // *Forum prava*. – 2010. – № 2. – S. 343 – 346.

4. **Pro ochyshchennia** vlady : Zakon Ukrainy vid 16 veres. 2014 r. № 1682-VII // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2014 r. – № 44. – St. 2041.

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

Надійшла до редколегії 20.06.18