

Анатолій НОВАК

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ФОРМУВАННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ В УМОВАХ
РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНА – ЄС**

Аналізуються концептуальні засади національної антикорупційної політики в умовах реалізації положень Угоди про асоціацію Україна – ЄС. Досліджуються методологічні основи та практичні аспекти протидії корупційним проявам у системі публічної влади сучасної України. Характеризується процес становлення та розвитку національної антикорупційної політики. Доводиться, що для вироблення антикорупційної політики в Україні необхідно визначити стратегію, тактику та конкретні заходи щодо антикорупційної діяльності. Основою національної антикорупційної політики визначено удосконалення антикорупційного законодавства, формування 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, державне управління, європейська інтеграція, корупція, утода про асоціацію, національна антикорупційна політика.

Anatolii Novak. Organizational and legal aspects of formation of national anti-corruption strategy in the conditions of implementation of the provisions of the association agreement EU – Ukraine

The conceptual foundations of the national anti-corruption policy in the context of the implementation of the provisions of the Association Agreement EU – Ukraine are analyzed. Methodological foundations and practical aspects of anti-corruption activities in the system of public authorities in modern Ukraine are examined in this article. Modern process of formation and development of national anti-corruption policy is characterized. It is proved that for the development of anti-corruption policy in Ukraine it is necessary to determine the strategy, tactics and specific activities for anti-corruption activities. The basis of the national anti-corruption policy determines by the improvement of anti-corruption legislation, the formation of negative public attitude to corruption, its causes, and distribution. It is established that the effectiveness of the national policy of prevention and counteraction of corruption in Ukraine, except for the presence of corresponding political will requires proper legislative support, formation of efficient system of state bodies, ensure proper coordination of anti-corruption policy, preventive measures to prevent corruption and to overcome them.

Key words: anti-corruption strategy, public administration, European integration, corruption, the Association agreement, the national anti-corruption policy.

Подальший розвиток України як європейської держави в непростих умовах та в історично стислий термін, враховуючи досвід країн об'єднаної Європи щодо конституційних змін механізму функціонування органів місцевої влади, вимагає вирішити важливі для майбутнього країни завдання – створити систему територіальної організації влади, яка б відповідала сучасним викликам розвитку, діяла в інтересах та під контролем громадян і при цьому була здатна реалізувати сучасний інтеграційний концепт «від Європи держав – до Європи регіонів». Така трансформація системи інститутів влади України вимагає створення дієвих антикорупційних механізмів, здатних забезпечити реалізацію принципів добросердісті, публічності, прозорості та соціальної справедливості в публічному управлінні.

Актуальність дослідження організаційно-правового аспекту формування

національної антикорупційної стратегії в умовах реалізації положень Угоди про асоціацію України та ЄС полягає в необхідності вирішення проблеми формування національної антикорупційної політики як складової частини загальнодержавного курсу на набуття відповідності критеріям на вступ до ЄС, принципам Європейського адміністративного простору тощо. Напрямами реалізації такого курсу є організаційне забезпечення інституціональних механізмів юридичного захисту фізичних та юридичних осіб від протиправних дій, реформування судової системи України та вдосконалення системи судової влади, суттєвої корекції діяльності правоохоронних органів.

На сучасному етапі розвитку, особливо протягом останніх років, коли відбулись кардинальні зміни в політичному та суспільному житті країни, змінились погляди та наукові підходи на проблему протидії корупції. Формування ефективних організаційно-правових зasad протидії корупції розглядається нині як загальнодержавне та пріоритетне завдання. На сьогодні боротьба з корупцією вийшла з формальних меж, стала предметом постійної уваги керівництва держави, громадських організацій. Цей процес відбувається в умовах підвищеної уваги до нього з боку засобів масової інформації та активізації громадянської позиції українців. Прояви корумпованості окремих посадових осіб органів публічної влади вкрай негативно впливають на всі сфери суспільного життя, насамперед на ефективність політичних та економічних реформ, на правову та соціальну захищеність громадян, на рівень довіри населення до влади. Адже в сучасному світі корупція визнається як негативне явище у сфері політики та державного управління, як деструктивний чинник суспільного життя, який багато в чому визначає стан національної безпеки будь-якої держави, як перешкода розвитку демократії та міждержавних відносин.

Протидія корупції є предметом аналізу багатьох галузей науки. У науковій галузі публічного управління та адміністрування напрямами аналізу є: теоретичні та історичні аспекти державного управління у сфері протидії корупції; антикорупційні механізми функціонування органів влади та засоби оптимізації державної політики протидії корупції; напрями підвищення ефективності професійної діяльності публічних службовців у сфері протидії корупції тощо. Такі питання досліджували О. Антонова, В. Баштанник, С. Дубенко, Н. Липовська, Е. Молдован, Т. Мотренко, Н. Нижник, В. Олуйко, В. Побережний, О. Прохоренко, С. Серьогін, А. Тіньков та ін. Вплив корупції на соціально-політичні процеси досліджували такі науковці, як М. Камлик, О. Маркеєва, С. Невмержицький, С. Рогульський, С. Серьогін, Р. Тучак та ін.

Незважаючи на детально опрацьовані в науковій літературі окремі аспекти боротьби з корупцією, питання, які є темою цього дослідження, недостатньо систематизовані, а внаслідок упровадження норм законів України «Про очищення влади», «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки» є актуальними завданнями сьогодення з визначенням шляхів протидії корупції в Україні.

Мета статті – розробити на основі дослідження організаційно-правових аспектів протидії корупційним проявам в Україні рекомендації та пропозиції з удосконалення організації системної протидії корупційним проявам в Україні та національної антикорупційної політики загалом.

Формування раціонально побудованої системи національної антикорупційної політики України за сучасних умов реалізується в контексті дотримання критеріїв на вступ до ЄС відповідно до положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», запропонованої Президентом України. Стратегія вимагає: 1) сталого розвитку країни шляхом проведення структурних реформ; 2) гарантування безпеки держави, бізнесу та громадян шляхом забезпечення чесного та неупередженого правосуддя, невідкладного проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції; 3) відповідальності і соціальної справедливості; 4) гордості за Україну в Європі та світі [2].

Теорія та історія державного управління

Політичний діалог між ЄС та Україною розпочався з 14 червня 1994 р., коли було підписано Угоду про партнерство і співробітництво (УПС). У межах інтеграційного процесу передбачається приведення у відповідність до стандартів ЄС законодавства України у сфері протидії запобігання корупції.

Процес розробки, прийняття та ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС активізував процес законодавчого врегулювання організаційно-правових зasad формування антикорупційної стратегії. Власне, гармонізація передбачила посилення інституцій, після завершення перехідного періоду – взаємний доступ до ринків державних закупівель у повному обсязі. У ст. 1 угоди про асоціацію визначено спільні цілі України та ЄС, зокрема поступове зближення сторін, ґрунтуючись на спільних цінностях і тісних привілейованих зв'язках, а також поглиблюючи зв'язок України з політикою ЄС та її участь у програмах та агентствах. У ст. 6 вказано, що «верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності є головними принципами для посилення відносин між Сторонами». У ст. 14 зазначено: «В рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Співробітництво буде спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод» [4].

При цьому віднесені до розділу 3 «Юстиція, Свобода та безпека» напрями протидії корупції, кореспондовані із принципом «чотирьох свобод», чітко пов'язують положення угоди, внутрішнє право ЄС та загалом зasadничі принципи інтеграційного процесу, що стануть напрямами системних реформ в Україні. Крім того, ст. 151 «Основні стандарти, що регулюють процес укладення державних контрактів», ст. 347 «Сторони обмінюються інформацією, досвідом, найкращою практикою та здійснюють інші заходи» та ст. 459 розділу 6 «Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби із шахрайством» додатково вказують на особливості застосування положень угоди в процесі формування національної антикорупційної стратегії [4]. Отже, у євроінтеграційному контексті протидія і запобігання корупції характеризуються не лише вирішенням проблеми правового регулювання, а й формуванням у суспільстві усталеного негативного сприйняття корупції як соціального феномену. Водночас організаційні та інституціональні основи антикорупційної політики постійно змінюються.

Сучасний концепт протидії корупційним правопорушенням, детермінований у науці публічного управління, належить до теоретичних зasad організації публічно-управлінської діяльності відповідно до принципів правової держави, адже правова держава не може мати інші засоби боротьби з корупцією, крім правових. Теоретична (абстрактна) природа такої діяльності виключає корупційні прояви. Проте практика свідчить про численні приклади протиправної поведінки публічних службовців, обумовленої свідомим порушенням правових норм. Наявні дослідження проблеми корупції в органах публічної влади нині актуалізувалися й охоплюють різні напрями – інституціонально-правовий (достатність законодавчих і нормативних засобів і 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) та ін. Усе це створило умови для розвитку методологічної бази в дослідженнях проблеми корупції в органах публічної влади.

Варто зазначити, що публічне управління в процесі реформування набуває нових

характерних ознак, підвищується його суб'єктність, посилюються інтегративні характеристики управління. Такий стан вимагає вдосконалення організаційно-правового наповнення національної антикорупційної політики у форматі становлення відкритої адміністративної системи протидії корупції, в якій постійно відбувається гармонізація принципів, інструментів, форм та методів державної політики. За сутнісним змістом виокремлюють численні кваліфікаційні характеристики проявів корупції в публічному управлінні: 1) суспільно-політичні (базовою ознакою слід визначити ступінь відкритості системи публічного управління та ступінь впливу інститутів громадянського суспільства); 2) соціально-економічні (стан правової регламентації діяльності підприємств, відсутність прозорості економічних процесів й одночасно збереження впливу держави на економічні відносини); 3) правові (нерозвиненість загальнонаціональної системи антикорупційних механізмів, дублювання адміністративних функцій та нецілеспрямованість правоохоронних органів щодо виконання правових вимог у виявленні корупційних діянь, викритті винних у їх вчиненні); 4) організаційні (відсутність чіткої регламентації діяльності посадових осіб, поширеність у кадровій політиці випадків заміщення посад через знайомство); 5) соціально-психологічні (нерозвиненість громадянської свідомості, корислива спрямованість державних службовців, професійна та моральна деформація частини керівників, що виявляється в поблажливому ставленні до корупції) тощо.

На основі запропонованої В. Тимцуником раціональної логічної моделі дослідження механізмів державного управління [3] можемо визначити такі особливості його формування: управління об'єктивно має стратегічний характер; у процесі управління необхідно поєднувати системний та ситуаційний підходи; соціальні системи в процесі врегулювання суспільних відносин мають розглядатися як сукупність суб'єктів та об'єктів управління, які мають певні цінності; концепція взаємозв'язку національної і міжнародної безпеки в контексті врахування глобальних проблем безпеки є ключовою; глибина й детальність аналізу загроз національним інтересам має бути достатньою для прийняття державно-управлінських рішень, адекватних рівню згаданих загроз; необхідне усебічне врахування глобальних процесів і тенденцій світового розвитку; управлінський процес має розглядатися як динамічна система, що має властивість гомеостазу, і як така, що складається із взаємопов'язаних функцій (планування, регулювання, контроль та ін.).

Ефективність запобігання та протидії корупції в Україні, крім політичної волі, залежить від законодавчого забезпечення, наявності дієвої системи державних органів, забезпечення належного координування процесів формування та реалізації антикорупційної політики, превентивних заходів запобігання корупції, а також її подолання. Протидія корупції є довгостроковим процесом, що має на меті її зменшення за допомогою вжиття запобіжних заходів, спрямованих на криміногенні фактори, й усунення сприятливих корупції умов, а також безпосереднє виявлення фактів корупції із залученням винних до юридичної відповідальності. Дії з попередження корупції й боротьби з нею необхідно доповнювати заходами щодо виховання населення в дусі нетерпимості до корупції, а також заходами, спрямованими на підтримання громадянами проведеної органами публічної влади антикорупційної кампанії. Усі елементи стратегії повинні бути ефективно скординованими таким чином, щоб позитивний ефект одного з них зміцнював ефект інших і навпаки.

Ураховуючи транснаціональний характер корупції, організовані форми її прояву, високий рівень актуальності даної проблеми для міжнародних організацій та країн розвиненої демократії, а також політичні, правові та організаційно-практичні заходи, що здійснюються ними та органами й установами України щодо боротьби з корупцією, у стратегії мають бути визначені механізми та система інститутів, здатних максимально звузити межі і можливості прояву цього негативного явища.

Актуальним також є питання запровадження соціального контролю за діяльністю таких інститутів, гласності їх роботи та врахування суспільної думки. Саме з метою об'єктивного сприйняття процесів, що відбуваються в соціальному просторі, виявлення як позитивних, так і негативних його тенденцій наукове дослідження орієнтується та спрямовується, спираючись на політологічний аспект, на з'ясування сутності, об'єктивних і суб'єктивних чинників корупції. Критичне осмислення труднощів і суперечностей перехідного суспільства, безкомпромісні наукові пошуки та рекомендації щодо подолання згаданого явища в Україні визначають необхідність органічного зв'язку теоретичного спрямування обраної теми з аналізом соціально-політичної дійсності в нашій державі.

Формування нової моделі національної антикорупційної стратегії потребує поєднання загальних процесів оптимізації діяльності органів влади, удосконалення інституту державної служби, служби в органах місцевого самоврядування та спеціалізованої службової діяльності працівників органів влади (відповідно до поняття «публічна служба»), формування нової політики протидії корупції в умовах розвитку політичної системи України, раціоналізації діяльності спеціальних органів управління у сфері протидії корупції [1, с. 4 – 6]. Відповідно передбачається поглиблення досліджень реформування антикорупційної політики в системі державного управління в контексті інтеграційних процесів за такими напрямами: антикорупційна стратегія держави в системі суспільних відносин; забезпечення прав і свобод людини як вимір гуманізації управління в процесі формування антикорупційної стратегії; політичний, адміністративний та економічний аспекти формування антикорупційної стратегії; організаційно-правові засади формування антикорупційної стратегії в контексті європейських інтеграційних процесів та положень Угоди про асоціацію; аналіз та адаптація зарубіжного досвіду трансформації державно-управлінської діяльності у сфері протидії корупції; розвиток регіонального та галузевого управління відповідно до вимог права ЄС.

На нашу думку, методологія дослідження організаційно-правового аспекту формування антикорупційної стратегії в Україні відповідно до стратегічного напряму української держави – набуття відповідності критеріям на вступ до ЄС та реалізації положень Угоди про асоціацію має здійснюватися шляхом: адаптації правових зasad функціонування європейських механізмів протидії корупції в органах влади, формалізації публічно-адміністративних структур демократичного врядування, забезпечення широкого громадського контролю за діяльністю владних структур. У концептуальному розумінні структура такого дослідження потребує вирішення таких завдань:

- аналіз історико-теоретичних засад розвитку механізмів протидії корупції в системі публічного управління на різних рівнях у межах національної держави, визначення історичних тенденцій формування організаційно-правової основи протидії корупції в Україні як самостійного напряму науки державного управління;
- аналіз нормативно-правового забезпечення формування антикорупційної стратегії з урахуванням особливостей нормотворчої діяльності на всіх рівнях управління;
- систематизація європейського досвіду раціоналізації механізмів публічного управління у сфері протидії корупції шляхом використання сучасної методології наукового дослідження, що спрямована на узагальнення правил і процедур формування та діяльності структур публічного управління на всіх рівнях у країнах-членах ЄС;
- визначення інноваційних механізмів у системі публічно-владних відносин через завдання, цілі, принципи, компетенції інститутів політичної влади в процесі формування національної антикорупційної стратегії, а також з'ясування місця принципів державно-управлінської діяльності в системі повноважень органів публічного адміністрування в Україні щодо протидії корупції;

– запровадження інноваційних механізмів реалізації національної антикорупційної стратегії з урахуванням методології компаративного аналізу принципів діяльності суб'єктів державної політики із принципами організації діяльності органів публічного управління зарубіжних країн.

Формування національної антикорупційної стратегії загалом і в системі публічного управління зокрема насамперед має бути спрямованим на визначення завдань і цілей політики держави як складової частини євроінтеграційного курсу та виконання вимог Угоди про асоціацію. Для створення такої стратегії можуть бути використані два основні підходи. Перший підхід – використання алгоритму формування національних інтересів відповідно до президентської програми реформ «Україна – 2020». Другий підхід має базуватися на ідеології сучасного державотворення – «Україна – європейська держава». На нашу думку, необхідний інтегрований підхід, у межах якого важливо поєднати критерії та напрями реформ відповідно до норм права ЄС й одночасно завдання органів влади щодо формування антикорупційної стратегії публічного управління. Адже сталість будь-якої системи управління – локальної, національної чи глобальної системи публічного управління – є базовою, фундаментальною характеристикою для її стабільного функціонування. У процесі напрацювання та реалізації положень антикорупційної стратегії змінюються саме якісні параметри системи публічного управління. Формально мова йде про пошук такого суспільно значущого регулятора реалізації антикорупційної стратегії, який буде здатний чітко детермінувати необхідний напрям розвитку системи державного управління в контексті протидії корупції при цьому зберегти певну наступність політичного курсу країни. У такому контексті постає питання про сутність сучасного реформування державної політики у сфері протидії корупції як певного імперативу державної політики в інтегрованому вигляді, що визначає, власне, вектор системних реформ та впливає на їх успішність.

Список використаних джерел / List of references

1. **Про Стратегію** сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/18688.html [Pro Strategii staloho rozv'ytku «Ukraina – 2020» : Ukaz Prezydenta Ukrayni vid 12 sich. 2015 r. № 5/2015. – Rezhym dostupu : www.president.gov.ua/documents/18688.html].
2. **Угода про асоціацію** між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : міжнар. документ від 27 черв. 2014 р. // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 75. – Т. 1. – Ст. 2125 [Uhoda pro asotsiatsiui mizh Ukrainoiu, z odniiiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony : mizhnar. dokument vid 27 cherv. 2014 r. // Ofits. visn. Ukrayni. – 2014. – № 75. – T. 1. – St. 2125].
3. **Тимчуник В. І.** Реформування системи влади та державного управління в Україні (1953 – 1964 рр.) : монографія / В. І. Тимчуник. – К. : НАДУ, 2003. – 400 с. [Tymtsunyk V. I. Reformuvannia systemy vladyi ta derzhavnoho upravlinnia v Ukrayini (1953 – 1964 rr.) : monohrafiia / V. I. Tymtsunyk. – K. : NADU, 2003. – 400 s.].
4. **Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади та органах місцевого самоврядування** : монографія / авт. кол. : В. В. Василевич, Т. Е. Василевська, В. Ф. Нестерович [та ін.] ; за ред. проф. Ю. В. Ковбасюка, В. Л. Федоренка. – К. : Ліра-К, НАДУ, 2016. – 524 с. [Derzhavna antykorupsiiina polityka i zapobihannia ta protydia koruptsiyi na publichnii sluzhbi v orhanakh derzhavnoi vladyi ta orhanakh mistsevooho samovriaduvannia : monohrafiia / avt. kol. : V. V. Vasylevych, T. E. Vasilevska, V. F. Nesterovich [ta in.] ; za red. prof. Yu. V. Kovbasiuka, V. L. Fedorenko. – K. : Lira-K, NADU, 2016. – 524 s.].

Надійшла до редакції 23.05.16