

Анатолій НОВАК

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

## НАЦІОНАЛЬНА АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА: ОСОБЛИВОСТІ ТА ОСНОВНІ ЧИННИКИ РОЗВИТКУ В УМОВАХ СУЧАСНОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Розглядаються теоретичні підходи до формування національної антикорупційної політики України. Досліджуються закономірності, особливості та тенденції формування теоретико-методологічних засад теорії державного управління щодо стану і розвитку суспільних процесів у сфері антикорупційної політики. Пропонуються методологічні підходи до формування концепції національної антикорупційної політики в сучасних умовах як складової частини процесу раціоналізації діяльності органів державної влади.

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

**Anatolii Novak. National anti-corruption policy as a subject of the theoretical researches of state administration science**

The article deals with theoretical approaches to the formation of the national anticorruption policy of Ukraine. The regularities, peculiarities and tendencies of formation of theoretical and methodological principles of the theory of state administration concerning the state and development of social processes in the field of anti-corruption policy are investigated. Methodological approaches to the formation of the concept of national anticorruption policy in modern conditions as part of the process of rationalization of the activities of state authorities are proposed.

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

Сучасні виклики і загрози в системі державного управління, проблемні питання демократизації державотворчих процесів та оптимізація систем державного управління потребують комплексного дослідження теоретико-методологічних засад державного управління щодо формування національної антикорупційної політики (НАП), дослідження соціальних та історичних джерел становлення теоретичного формату такої політики. Адже в сучасній науці державного управління антикорупційну політику найчастіше досліджують з позицій формування механізмів запобігання корупції, аналізу впливу корупції на систему державної служби, стратегічного управління в системі протидії корупції. Насправді проблема антикорупційної політики нерозривно пов'язана з тенденціями та основними чинниками розвитку державотворення, власне розбудовою системи державного управління, формалізацією комплексу загроз становленню української держави. Актуальність дослідження НАП з позицій теорії державного управління визначається самою сутністю феномену реалізації державної влади, конституційно-правовими засадами державного управління.

У сучасних суспільно-політичних науках проблематика антикорупційної політики досліджується як поєднання соціальних, економічних та правових аспектів діяльності органів влади. Водночас представники теоретичної школи науки державного управління, такі як: В. Бакуменко, В. Баштанник, Н. Драгомирецька, В. Дрешпак, М. Лахижа, С. Серьогін, О. Сушинський, В. Соловійов – акцентують увагу на доцільності розробки теоретичного змісту НАП, визначення тих напрямів теорії та історії державного управління, у межах яких антикорупційна політика розглядається як аспект реформування державного управління. Зокрема, фундатор наукової школи теорії державного управління у сфері запобігання корупції

В. Соловійов з позицій розробки теоретичного підґрунтя антикорупційної політики визначає особливість такої політики як відповідність антикорупційної політики загальним демократичним перетворенням у державі, забезпеченню верховенства закону, свободи розвитку громадянського суспільства, засобів масової інформації, вільної конкуренції у сфері підприємництва [3, с. 46 – 47].

У теорії державного управління розроблено декілька підходів до проблематики НАП як об'єкта дослідження: 1) сутність і зміст, поняття, категорія і зміст НАП (В. Бакуменко, В. Баштанник, В. Соловійов); 2) політичний та адміністративний аспекти формування НАП (І. Грицяк, А. Савков, О. Сушинський); 3) міжнародно-правовий підхід (М. Лахижа, Л. Прокопенко, О. Руденко, В. Солових); 4) економіко-правовий підхід (М. Латинін, І. Розпутенко); 4) функціональний підхід (Н. Липовська, С. Серьогін); 5) інституціональний підхід (К. Ващенко, Н. Грицяк, В. Трощинський).

З позицій теорії державного управління НАП доцільно досліджувати саме в контексті цілеспрямованого впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів та відносин з метою досягнення цілей реалізації функцій держави, мінімізації зовнішніх та внутрішніх загроз. Теоретичні дослідження проблеми формалізації НАП включають інституціонально-правовий, організаційно-управлінський, функціональний, аксіологічний, етико-культурний підходи.

Натомість не вирішеною залишається проблема саме теоретичного наповнення сутності НАП, визначення аспектів та рівнів управління НАП, детермінації ризиків та загроз для системи державного управління в процесі впровадження основ НАП. Крім того, усталене сприйняття НАП як результату впливу держави на суспільні відносини, а не як вектор розбудови системи державного управління формує вторинність такої політики порівняно із класичними напрямками теоретичних досліджень державно-управлінської науки.

На основі аналізу досліджень вітчизняних учених та власних теоретичних розробок варто виокремити такі загрози та виклики корупції: по-перше, загроза суверенітету та незалежності держави, ефективному функціонуванню державного апарату, руйнування алгоритму регулювання органів державної влади. Як наслідок, імовірність виникнення негативного квазірегулятора суспільних відносин. По-друге, втрата державою імперативу правозабезпечувальної функції, унеможливлення закріплення європейських цінностей у державному управлінні, як наслідок, імовірна невідповідність критеріям на вступ до ЄС. По-третє, невизначеність перспектив реалізації реформ у державі, саботування реформ, когнітивний дисонанс мети реформ та ймовірних наслідків реформування. По-четверте, дискредитація поняття «правова держава», порушення принципу верховенства права. По-п'яте, мінімізація соціального виміру державного управління, імовірний соціальний конфлікт, обумовлений до того ж поняттям «соціально прийнятний рівень корупції», порушення соціальної справедливості. Фактично конституційна модель суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави в разі відсутності ґрунтовно розробленої НАП може бути деформована, а державно-управлінська діяльність, незалежно від обсягів фінансування, може виявитися неефективною.

Саме тому в теорії державного управління варто вказати на контекст НАП як важливого чинника сучасного державотворення, відповідно до якого дослідження державного управління як системи, типологія систем державного управління, реалізація державної влади в системах управління мають здійснюватися з урахуванням тенденцій розвитку НАП в умовах реформ, згідно зі Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» [2]. Основою теоретичного конструкту є інституціональний підхід, організаційно-правові засади НАП, адміністративний підхід. Негативний прояв корупції, за відсутності ґрунтовно розробленої НАП, може виявлятися в низці негативних факторів: небезпека руйнування держави, скривлення

й гальмування економічних реформ, криміналізація економічних відносин, обмеження конституційних прав і свобод людини й громадянина, погіршення морально-психологічного клімату в суспільстві.

Загалом теоретико-методологічна проблема формування НАП в сучасних умовах характеризується поєднанням інституціонального, організаційно-правового та адміністративного аспектів публічного управління. На жаль, до цього часу не сформований єдиний підхід до формування концепту НАП. Адже потреба формувати концептуальну основу публічного управління (у нашому 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 [1].

Системна корупція стала однією з головних перешкод демократичного розвитку не тільки окремих країн, але й світового господарства в цілому. Починаючи з 80-х рр. ХХ ст. ефективна державна антикорупційна політика розглядається як ключова проблема в більшості країн світу. Мета антикорупційної політики може формалізуватися по-різному: негайне підвищення ефективності в приватному секторі, довгострокова динамічна ефективність економіки, її зростання, соціальна справедливість, політична стабільність. У контексті постановки проблеми формування НАП важливо виокремити етапи становлення НАП в Україні:

1) неформалізований – 1991 – 1995 рр. – на цьому етапі поняття антикорупційної політики в самостійному нормативно-правовому акті не визначено, не побудовано систему протидії корупції, термін «корупція» вживався як вторинний порівняно з іншими поняттями (зловживання владою, перевищення повноважень, хабарництво тощо);

2) формально визначений – 1995 – 2009 рр. – формування нормативно-правового змісту НАП, прийняття Закону України «Про боротьбу з корупцією» (1995 р.), збереження акценту на адміністративній природі корупції як правопорушення, напрацювання кримінально-правової бази в питаннях протидії корупції, поступове наближення до міжнародних стандартів у сфері протидії корупції;

3) 2009 – 2011 рр. – прийняття антикорупційного пакету законів – 1 (проте ці закони в дію не вступили), продовження процесу формування НАП;

4) прийняття антикорупційного пакету законів – 2 (2011 р.), продовження процесу формування НАП, посилення співпраці із зарубіжними організаціями;

5) 2014 – 2015 рр. – прийняття антикорупційного пакету законів – 3, закріплення і визначення НАП як головного напрямку подолання політичної кризи;

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

7) з 2-го півріччя 2016 р. до сьогодні – перехід до нового виміру формування НАП, що передбачає розвиток системи органів державної влади в боротьбі з корупцією.

З позицій теорії державного управління варто навести визначальні фактори, які вирішально вплинули на формування НАП у сучасній Україні: криза політичної влади, системні прорахунки в реформуванні економіки, зрощування бізнесу і влади, слабкість демократичних традицій, обмеженість інститутів громадянського суспільства, недосконалість антикорупційного законодавства, невизначеність перспектив економічного розвитку країни. Стимулює зростання корупції також соціальна нестабільність і напруженість у суспільстві, різка диференціація доходів і майнового стану населення, яка поглиблюється недосконалістю механізмів соціального забезпечення незахищених верств населення. На наш погляд, сучасні наукові погляди на корупцію доцільно розподілити за напрямками:

– перший напрям – передбачає інтеграцію міжнародних та національних механізмів кваліфікації, виявлення та протидії корупції й базується на регламентації міжнародними нормативно-правовими актами, викладеними у формі рішень та резолюцій міжнародних організацій. Фактично, мова йде про певне узагальнення поняття «корупція», стандартів службової діяльності, регламентів функціонування управлінських структур тощо;

– другий напрям – базується на детермінації інституціональних характеристик корупції й передбачає поєднання політичних, соціально-економічних і юридичних складників. На сучасному етапі варто доповнити такий перелік соціетальним аспектом;

– третій напрям – впливає із сучасного розуміння концепції «належне управління» як реалізації права людини на ефективне врядування. У межах цього напрямку досліджується вплив корупції на ефективність соціального управління й здатність систем управління протидіяти корупції;

– четвертий напрям – базується на дослідженні впливу корупції на дотримання прав і свобод людини в системі публічного управління. При цьому досить часто третій і четвертий напрями мають інтегрований вигляд, доповнюючись сучасним розумінням принципу «non-discrimination».

Відповідно до теоретичної моделі формування НАП вважаємо, що обґрунтованим є сучасний інституціональний підхід у визначенні НАП, відповідно до якого таку політику слід визначити як інтегративну взаємодію визначених законодавством суб'єктів запобігання корупції, спрямовану на детермінацію та впровадження інституціональних, структурно-функціональних та ресурсних засад, організаційних заходів щодо унеможливлення проявів корупції в системі публічного управління. Ефективною передумовою національної політики запобігання корупції є детермінація управлінської функції публічно-правового моніторингу діяльності органів у виконавчій владі та виокремлення фінансового внутрішнього контролю.

У контексті розробки теоретичної моделі НАП доцільно подати до наукового аналізу таке визначення: НАП – система передбачених нормативно-правовими актами організаційно-правових, адміністративних, економічних, освітньо-виховних, культурних та інших заходів, що ініціюються, формалізуються та реалізуються органами публічної влади та громадськістю з метою виявлення, припинення корупційних правопорушень і сприяють реалізації прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави.

На цій основі доцільно визначити комплекс пріоритетів НАП. По-перше, внутрішньополітичні пріоритети: 1) продовження реформування державних інститутів та політичної системи в напрямі утвердження демократії та європейських цінностей, свободи слова, розвитку громадянського суспільства, досягнення захищеності суспільства від впливу корупції шляхом подолання як об'єктивних, так і штучних суперечностей у чинному законодавстві, побудові державного апарату на основі безумовного додержання конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина; 2) запровадження антикорупційної освіти та інформованості шляхом виховання у громадян високих моральних цінностей, підвищення рівня правової свідомості населення, особливо в частині знання громадянами своїх прав та свобод, механізму їх реалізації та правових способів захисту; знання службовими особами органів державної влади та органів самоврядування своїх повноважень та правових наслідків зловживання ними; 3) вироблення стійкої психологічної настанови щодо позитивності правомірного способу життя; створення атмосфери суспільної нетерпимості до корупційних форм поведінки та громадського осуду осіб, які вчинили корупційні діяння; подолання пасивності суспільства щодо протидії корупції як загрози національній безпеці, реальної загрози кожному члену суспільства та залучення широких верств населення до активної участі в антикорупційній діяльності.

По-друге, інституціональні пріоритети: 1) підвищення ефективності системи державного управління та місцевого самоврядування. З цією метою необхідно консолідувати зусилля органів державної влади та місцевого самоврядування навколо вдосконалення державного регулювання суспільних відносин в Україні; реформування інститутів правоохоронного сектору з метою забезпечення їхньої готовності до виконання завдань протидії корупції та організованій злочинності в державі, підвищення ефективності діяльності із захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення національної безпеки; інституційна реформа органів, що здійснюють дізнання, досудове слідство та кримінальне переслідування у справах про корупційні злочини.

По-третє, зовнішньосистемні пріоритети: 1) прискорення реалізації судової реформи, становлення судоустрою та судочинства, яке функціонуватиме на засадах верховенства права відповідно до міжнародних та європейських стандартів і гарантуватиме право особи на справедливий суд; 2) удосконалення системи взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства шляхом залучення громадян до реалізації антикорупційної політики України, сприяння реалізації прав громадян і організацій щодо доступу до інформації про факти корупції та корупційних факторів, а також їхнє висвітлення у засобах масової інформації; 3) моніторинг корупційних факторів та ефективності заходів антикорупційної політики, що вирішуватиме такі завдання: вивчення механізму вчинення корупційних діянь, вимір рівня та структури корупції, аналіз факторів, що сприяють корупції.

Сучасний процес державотворення в Україні зумовлює необхідність дослідження проблем, пов'язаних зі здійсненням цілеспрямованої діяльності органів державної влади щодо забезпечення законності і правопорядку в країні, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, закріплених Конституцією України, у сфері публічного управління. За таких умов НАП стає основою демократизації державотворчих процесів. Напрацювання теоретичного доробку формування НАП вимагає ґрунтовних досліджень реалізації державної влади в системах управління, теоретичного опрацювання та розробки інтегрованого алгоритму аналізу ефективності НАП, уточнення організаційних та інституціональних складових частин її формування та реалізації.

#### **Список використаних джерел / List of references**

1. **Новак А. М.** Теоретичні основи дослідження протидії корупційним проявам в системі публічного управління / Анатолій Новак // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 1(28). – С. 29 – 36 [Novak A. M. Teoretychni osnovy doslidzhennia protydii koruptsiinym proiavam v systemi publichnoho upravlinnia / Anatolii Novak // Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia : zb. nauk. pr. – Dnipropetrovsk : DRIDU NADU, 2016. – Vyp. 1(28). – S. 29 – 36].

2. **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> [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>].

3. **Соловйов В.** Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України : монографія / В. Соловйов. – Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2012. – 508 с. [Soloviov V. Zapobihannia i protydii koruptsii v derzhavnomu upravlinni Ukrainy : monohrafiia / V. Soloviov. – Kyiv : In-t zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, 2012. – 508 s.].

*Надійшла до редколегії 21.09.17*