

Анатолій НОВАК

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ

Аналізуються засади формування та реалізація національної антикорупційної політики в умовах глобалізації. Особлива увага приділяється теоретико-методологічним основам та практичним аспектам запобігання корупції в системі публічної влади. Характеризується процес становлення та розвитку національної антикорупційної політики в умовах впливу особливих зовнішніх та внутрішніх факторів. Доводиться, що під час розробки концептуальних засад формування національної антикорупційної політики в Україні важливим завданням є оптимізація процесу реалізації державної влади в системах управління, раціоналізація взаємовідносин держави і суспільства. Визначається, що основою національної антикорупційної політики є удосконалення антикорупційного законодавства, поширення суспільного негативного ставлення до корупції, причин її виникнення. Характеризуються основні виклики і загрози ефективності реалізації національної антикорупційної політики в умовах глобалізації.

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

Anatolii Novak. Formation and realization of national anti-corruption policy in the conditions of globalization: modern challenges

The principles of the formation and implementation of a national anti-corruption policy in the conditions of globalization are analyzed. Particular attention is paid to the theoretical and methodological foundations and practical aspects of preventing corruption in the system of public authority. The process of formation and development of the national anti-corruption policy in the conditions of influence from the special external and internal factors is characterized. It is proved that in developing the conceptual foundations for the formation of a national anti-corruption policy in Ukraine, an optimization of the process of implementation of state power in the control systems, rationalization of the relations between the state and society is an important task. It is determined that 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. The main challenges and threats of the implementation of national anti-corruption policy in the conditions of globalization are described.

Key words: globalization, state, state administration, European integration, corruption, national anti-corruption policy.

З позицій сучасного державотворчого процесу, реалізації засад євроінтеграційного курсу України та політики євроатлантичного співробітництва національна антикорупційна політика (НАП) потребує власного теоретико-методологічного наповнення. Сутність теоретико-методологічного визначення такої політики полягає в дослідженні впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів у сфері запобігання корупції, досягнення цілей реалізації функцій держави, демократизації державотворчих процесів. У межах науки державного управління це потребує узагальнення методологічних підходів до дослідження корупції як суспільного феномену, формалізації сутності, змісту, методології та принципів державного управління у сфері антикорупційної політики. Водночас діяльність інститутів громадянського суспільства та їх мобілізація щодо запобігання корупції дозволяє перетворити державну політику у сфері запобігання корупції на вагомий інструмент сучасного реформування в Україні на основі завдань Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [6].

На сучасному етапі розвитку, особливо у 2014 – 2017 рр., коли відбулися

кардинальні зміни в соціально-економічному, політичному та суспільному житті країни, змінилися як практичні, так і суто теоретичні підходи до самого феномену корупції, обумовлені, крім іншого, зовнішнім управлінським впливом. Так само і завдання органів влади у сфері протидії корупції розглядаються нині як загальнодержавні та пріоритетні, що конкретизуються відповідно до критеріїв членства в ЄС та вимог надання макрофінансової допомоги. При цьому процес глобалізації вплинув на виведення НАП з формальних меж правового поля, а сама антикорупційна політика стала предметом постійної уваги керівництва держави, громадських організацій, і що найбільш важливо інститутів управління окремих держав, наддержавних утворень, міжнародних та міжурядових організацій. Важливо, що цей процес відбувається в умовах підвищеної уваги до нього в засобах масової інформації та активізації громадянської позиції українців.

Наявна корумпованість діяльності посадових осіб органів публічної влади вкрай негативно впливає фактично на всі сторони суспільного життя, насамперед на діяльність державних інститутів, на правову і соціальну захищеність громадян, на рівень довіри населення до влади. Адже корупція в сучасному світі розглядається: як негативне явище у сфері політики й державного управління; як деструктивний чинник впливу на громадське життя, який багато в чому визначає стан національної безпеки будь-якої держави; як перешкода розвитку реальної демократії й зростанню добробуту населення.

У галузі державного управління проблему корупції в органах публічної влади здебільшого досліджували в контексті аналізу нормативно-правового регулювання діяльності персоналу в системі державної служби такі науковці: В. Б. Авер'янов, В. Д. Бакуменко, В. В. Баштанник, М. М. Білинська, В. Л. Федоренко, С. Д. Дубенко, Н. А. Липовська, М. І. Мельник, Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, О. Я. Прохоренко, В. М. Соловійов, М. П. Стрельбицький та ін. Водночас законодавче забезпечення антикорупційної політики постійно вдосконалюється, реалізується державна політика декриміналізації правопорушень, активно формується стала суспільна протидія корупційним проявам. Усе це потребує інноваційних форм антикорупційної політики, зумовлюється необхідністю практичного застосування в Україні європейських стандартів етичної поведінки державних службовців, реалізації нових підходів до недопущення скоєння корупційних правопорушень у системі публічного управління. Сучасні наукові підходи до формування НАП доцільно розподілити за такими напрямками: перший напрям передбачає поєднання міжнародних та національних механізмів кваліфікації, виявлення та протидії корупції, він базується на регламентації міжнародними нормативно-правовими актами, які викладені у формі рішень та резолюцій міжнародних організацій. Фактично, мова йде про певне узагальнення поняття «корупція», стандарти службової діяльності, регламенти функціонування управлінських структур тощо. Другий напрям базується на встановленні інституціональних характеристик корупції й передбачає поєднання політичних, соціально-економічних і юридичних складників. На сучасному етапі варто доповнити такий перелік соціетальним аспектом. Третій напрям базується на сучасному розумінні концепції «належне врядування» як потреби в реалізації права людини на ефективне врядування. У межах цього напрямку досліджується вплив корупції на ефективність соціального управління і здатність систем управління протидіяти корупції. Четвертий напрям базується на комплексному дослідженні впливу корупції на дотримання прав і свобод людини в системі публічного управління. При цьому досить часто третій і четвертий напрями мають інтегрований вигляд, при цьому доповнюються сучасним розумінням принципу «non-discrimination».

Мета статті полягає в дослідженні особливостей формування та реалізації НАП в умовах глобалізації, виявленні особливостей формування такої політики під

впливом зовнішніх чинників, напрацюванні на основі аналізу розвитку антикорупційної політики методології наукового аналізу засад реформування державного управління.

Актуальність наукового аналізу теоретико-методологічних засад зумовлена комплексом факторів. До найголовніших із них належить: по-перше, той факт, що на етапі суспільно-політичних трансформацій в Україні відсутня достатньо стала система внутрішньополітичних пріоритетів у сфері НАП, що сприймаються суспільством як визначальний напрям розвитку держави. Концептуальні засади боротьби, протидії, запобігання корупції як імперативу політики української держави на сьогодні не сформовані в адміністративно-політичному й суспільному сприйнятті як цілісна програма національного розвитку. По-друге, нині в Україні стала очевидною загальна тенденція до посилення ролі держави як суб'єкта політичної влади та одночасного звуження її ролі як безпосереднього суб'єкта в системі міжсуб'єктних відносин, що негативно позначається в контексті формування антикорупційної політики. По-третє, у науці державного управління майже не досліджено роль і місце громадянина національної держави в процесі формування НАП, що спричиняє ймовірну інституціональну кризу управління на національному та регіональному рівнях, оскільки посилення опосередкованості управління, етатизація управління руйнує концептуальну мету публічного управління, а корупція деформує саму сутність публічного управління. На нашу думку, роль і місце громадянина в процесі формування НАП і досі не стали предметом самостійних досліджень.

На сьогодні в національному правовому полі недостатньо приділяється уваги дослідженню перспектив і наслідків глобалізації, її впливів на правопорушення у сфері економіки, корупцію, тероризм і соціальну безпеку перехідного суспільства в цілому. Стає очевидним, що глобалізація разом із позитивними має й негативні аспекти. Розвиток світової економіки одночасно супроводжується поширенням бідності, злочинності, тероризму, деградацією всіх природних систем забезпечення життєдіяльності соціуму, розширенням зон екологічної та гуманітарної катастроф. Глобалізація прискорила економічні кризові явища, що спровокували зростання впливу корупціогенних чинників на публічне управління. Саме тому НАП сьогодні – це, перш за все, прозорість у роботі органів державного управління та місцевого самоврядування, контроль за спеціально утвореними органами у сфері запобігання корупції з боку громадськості, прозорі й неупереджені ЗМІ. Так само ця політика вимагає врахування особливих чинників сучасного державотворення, викликів і загроз глобалізації, особливо в контексті критеріїв членства та умов надання макрофінансової допомоги з боку держав та міжнародних організацій. Цілком зрозуміло, що на цьому етапі державотворення з'являються додаткові фактори, які не тільки змінили формат антикорупційної політики, але й фактично викликали певне «перезавантаження» умов її формування, інституціоналізації самої політики, значного оновлення нормативно-правової бази. При цьому усталений підхід до теоретико-методологічного забезпечення адаптації зарубіжного досвіду реформування зазнає певної декомпозиції, оскільки змінюються параметри, власне методологія впровадження досвіду та комплексність адаптаційних технологій.

Натомість європейські інтеграційні процеси сприяли формуванню в Україні нових, спеціальних інститутів влади та адміністративних механізмів управлінської взаємодії і запровадження спільних підходів до розв'язання проблем раціоналізації управління у сфері антикорупційної політики. За таких умов державне управління в системі НАП набуло нових характерних ознак, вжито заходи щодо посилення суб'єктності управління, на основі чого здійснено спроби сформувати певні інтегративні характеристики управління. Власне, нинішній стан модернізації державного управління характеризується становленням досить специфічної

адміністративної системи запобігання корупції, в якій постійно відбувається декомпозиція принципів, інструментів, форм та методів державного управління, одночасно власного розвитку набуває інститут інтегративного управління, відхід від галузевого і територіального управління. Утім, такий підхід не застосовується щодо формування НАП, більше того, головною проблемою антикорупційної політики стає суб'єктність реалізації.

Теоретичний аналіз досліджень сучасних наукових шкіл щодо інституціонального визначення сучасних проблем корупції, здійснений у межах науково-дослідної діяльності наукових центрів (НАДУ та ДРІДУ НАДУ), дозволив вказати на такі методологічні підходи до особливостей визначення корупції. По-перше, з позицій імплементації зарубіжного досвіду формування основ антикорупційної політики варто наголосити, що корупція розуміється як складне, багатоаспектне явище, що виявляється не тільки в конкретних діях посадових осіб органів влади, а й простежується в ігноруванні такими особами усталених норм соціальної поведінки, моральних, культурних цінностей суспільства. По-друге, корупція детермінується як суто злочинна діяльність у сфері публічної політики (у вузькому розумінні – державного управління), й при цьому спостерігається ототожнення її з хабарництвом. По-третє, корупція розуміється як складне соціально-політичне явище, що є значно складнішим утворенням, ніж сукупність кримінальних проявів, це, перш за все, соціально-політичне явище, головною особливістю якого є використання посадовими особами законодавчої, виконавчої та судової влади, а також громадських об'єднань, установ і організацій господарського управління всіх форм власності свого службового становища для одержання матеріальних цінностей, послуг чи пільг для себе або третіх осіб [1; 3]. Важливо наголосити, що корупція виникає і поширюється в політичній, економічній, соціальній сферах суспільства шляхом деформації нормативно визначених форм, методів та механізмів державноуправлінської діяльності, при цьому переважна більшість наслідків корупційних правопорушень призводить до фрагментації державної політики, негативно впливає на стан захищеності прав і свобод людини.

Саме тому в процесі формування та реалізації НАП в Україні особіне місце належить визначенню стратегії, тактики та конкретних заходів антикорупційної діяльності. Відповідно, основою такої політики має бути не тільки прийняття пакету антикорупційного законодавства, а й поширення знань про корупцію, причини її виникнення та поширення, засади попередження та протидії, що сприятиме формуванню антикорупційної свідомості в суспільстві. Численні наукові праці з проблематики формування системи органів влади в Україні дають можливість всебічно проаналізувати інтегровану систему управлінської діяльності, простежити закономірності розвитку такої системи, розглянути структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку владного механізму в державі через взаємовплив різнорівневих органів влади. Зокрема, квінтесенцією наукових досліджень трансформаційного розвитку України є висновок про те, що процес формування НАП і становлення України як держави проходить певні етапи одночасно (усвідомлення суті незалежності, розбудова атрибутів держави, створення нової економічної та політичної системи) з відступами, загрозами політичного протистояння і протидії на всіх рівнях [8]. Водночас, на думку вітчизняних учених, за змістом доцільно виділити такі групи безпосередніх причин корупції та системних викликів розвитку системи державного управління:

– політичні – закритість системи управління, її повільний розвиток, дискретність у проведенні антикорупційної політики, відсутність державної ініціативи щодо підтримки громадських організацій, незалежних недержавних структур для зростання активності населення в боротьбі з корупцією – адже антикорупційна ініціатива не може бути локалізована в межах активності невеликої кількості громадських організацій;

– економічні – нерозвиненість ринкових механізмів господарювання в умовах запровадження жорстких економічних критеріїв реформування з боку міжнародних фінансових донорів та окремих країн;

– правові – нерозробленість системи антикорупційних заходів, невизначеність відповідальності за корупційні діяння, формальний характер чинної системи декларування доходів, неповне визначення суб'єктів, нецільспрямованість правоохоронних органів щодо виконання правових вимог у виявленні корупційних діянь, викритті винних у їх вчиненні;

– організаційно-управлінські – відсутність чіткої регламентації діяльності посадових осіб, поширеність у кадровій політиці випадків заміщення посад через знайомство, відсутність механізмів унеможливлення прийняття на службу лідерів і членів злочинних угруповань та здійснення ними кар'єри, відсутність окремих працівників, які контролюватимуть цю сферу [2; 5; 7].

Зрозуміло, що в умовах глобалізації корупція вийшла за межі державних кордонів і перетворилася на транснаціональне явище. Міжнародні організації розглядають її як найбільшу загрозу правопорядку, демократії, правам і свободам людини, верховенству права, соціальній справедливості. Адже для України створення ефективної системи протидії корупції є однією з умов набуття членства в ЄС. Ефективних кроків у сфері формування НАП очікують Міжнародний валютний фонд, Європейський Союз, низка інших впливових міжнародних організацій. У той самий час важливо дослідити вплив на формування НАП в умовах глобалізації.

Поняття глобалізації, запропоноване Т. Левітом [10] через феномен «глобалізації ринків» та доповнене Р. Робетсоном [4], дозволяє визнати глобалізацію як загальносвітову тенденцію, що полягає в зростанні взаємозв'язку суб'єктів управління загалом, посиленні суб'єктності управління та взаємовпливі в межах інтегрованих систем управління. Загальним викликом глобалізації, на наш погляд, є виключення із загальноцивілізаційних процесів тих країн, які мають проблеми у сфері забезпечення прозорості управління, порушенні доброчесності та ігноруванні міжнародних стандартів належного врядування. Усунення усталеної суперечності в процесі глобалізації як конфлікту національного, регіонального, наднаціонального рівнів управління вбачається в розвитку глобальних економічних, політичних та соціальних процесів, результатом яких є формування економічних систем, глобального (у межах ООН та європейського) правового поля, безпекових механізмів управління. При цьому важливим чинником глобального управління стає використання комплексу факторів, що впливають на участь держав у глобалізаційному процесі. На думку окремих науковців, глобалізація підриває ефективність механізмів демократичного контролю, організованих на якій-небудь певній території. Демократична відповідальність і потенційна можливість відкликання обраних не можуть бути діючими, якщо неможливо покласти на уряди відповідальність за процеси, які, набувши транснаціонального характеру, охоплюють багато держав відразу і вплив яких визначають незалежно діючі суб'єкти [4]. Системний вплив на систему публічного управління, що виникає в процесі глобалізації, потребує прийняття спеціальних правових актів щодо суспільної адаптації управлінських рішень, унормовування на основі принципу пропорційності можливості регулювання суспільних відносин [9].

У цьому контексті важливо зазначити, що проблема співвідношення демократії з новою реальністю глобального світу пов'язана з труднощами екстраполяції демократичного порядку прийняття управлінських рішень на глобальний рівень та певним чином легітимності втручання в справи національних держав. Адже криза національного суверенітету безпосередньо впливає на здатність держави самостійно формувати і реалізовувати на своїй території антикорупційну політику, оскільки глобальний вимір сучасного публічного управління зорієнтований на використання

нетрадиційних засобів управління і в подальшому ігнорування традиційних форм і методів управління. При цьому складниками процесу формування і реалізації НАП можуть бути загальна система державного управління, включаючи статут і функції спеціальних державних органів та інших органів, що діють у тій чи іншій сфері; комплекс правових регуляторів, характерних для сфери НАП; стандарти необхідних правових актів та інших регулюючих документів; механізм державного контролю і нагляду реалізації антикорупційної політики.

У процесі формування НАП в умовах глобалізації потребує вирішення завдання розробки організаційних засад формування нової моделі публічного управління в Україні, що на певному історичному етапі державотворення (а не постійно) включає напрями формування НАП. Ця модель обумовлена: процесами глобалізації та децентралізації; раціоналізацією механізмів публічного управління; запровадженням європейських стандартів публічноуправлінської діяльності відповідно до концепції належного врядування. Намагання України стати рівноправним членом міжнародного співтовариства, євроінтеграційна спрямованість державної політики формування основ правової, соціальної і демократичної держави вимагає забезпечення відповідного рівня правопорядку, що, у свою чергу, робить необхідним серйозне вивчення і втілення в життя закордонного досвіду розбудови громадянського суспільства, діючих у цих країнах політичних, економічних, соціальних, правових механізмів щодо подолання організованої злочинності та корупції як її різновиду. Такий досвід залежить від значної кількості взаємопов'язаних факторів і враховує соціальні умови, рівень економічного розвитку, політичної культури, державного управління.

Водночас є і загальні для національних держав визначальні принципи і підходи. Насамперед це розуміння негативних наслідків корупції, її небезпечного впливу на процеси розвитку та всебічне забезпечення політичних, соціальних і економічних прав людини. Велике значення для посттоталітарного суспільства має формування системи органів з боротьби з корупцією і розвитку національного законодавства, вивчення досвіду постійно діючих інститутів при президентах, урядах, парламентах, створених у ряді країн. Саме в таких умовах дійовим засобом раціоналізації НАП держави може бути впровадження положень міжнародно-правових актів та досвіду боротьби з корупцією в окремих країнах і на цій основі визначення основних складників адаптації національного антикорупційного законодавства України до норм міжнародного права.

Список використаних джерел / List of references

1. **Антикорупційна** політика держави: складові та напрями реалізації : навч. посіб. / авт. 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. – 476 с. [Antykoruptsiina polityka derzhavy: skladovi ta napriamy realizatsii : navch. posib. / avt. kol. : S. M. Serohin (ker avt. kol.), V. V. Bashtannyk, N. A. Lykovska [ta in.] ; za zah. red. S. M. Serohina. – Dnipropetrovsk : DRIDU NADU, 2012. – 476 s.].

2. **Бусол О. Ю.** Національні антикорупційні стратегії та участь громадськості в протидії корупції в країнах Центральної та Східної Європи / О. Ю. Бусол // Наук. вісн. Міжнар. гуманіт. ун-ту. Сер. «Юриспруденція». – 2014. – № 6/3. – Т. 1. – С. 60 – 63 [Busol O. Yu. Natsionalni antykoruptsiini stratehii ta uchast hromadskosti v protyidii koruptsii v krainakh Tsentralnoi ta Skhidnoi Yevropy / O. Yu. Busol // Nauk. visn. Mizhnar. humanit. un-tu. Ser. «Yurysprudentsiia». – 2014. – № 6/3. – Т. 1. – С. 60 – 63].

3. **Ільчук Л. І.** Роль громадянського суспільства у протидії корупції та механізми співпраці з органами державної влади : навч.-метод. матеріали / Л. І. Ільчук, Н. Б. Ларіна, Л. М. Фугель. – Київ : НАДУ, 2014. – 120 с. [Ilchuk L. I. Rol hromadianskoho suspilstva u protyidii koruptsii ta mekhanizmy spivpratsi z orhanamy derzhavnoi vlady : navch.-metod. materialy / L. I. Ilchuk, N. B. Larina, L. M. Fuhel. – Kyiv : NADU, 2014. – 120 s.].

4. **Колодко Г. В.** Глобалізація і перспективи розвитку постсоціалістичних країн : монографія / Гжегож В. Колодко. – Київ : Основні цінності, 2002. – 385 с. [Kolodko H. V. Hlobalizatsiia i perspektyvy rozvytku postsotsialistychnykh krain : monohrafiia / Hzhhehozh V. Kolodko. – Kyiv : Osnovni tsinnosti, 2002. – 385 s.].

5. **Левитт Т.** Глобализация рынков / Т. Левитт // Классика маркетинга : сб. работ, оказавших наибольшее влияние на маркетинг / сост. Б. М. Энис ; под ред. : Ю. Н. Каптуровского ; пер. с англ. : Н. Виноградова. – СПб. : Питер, 2001. – С. 75 – 91. – (Сер. «Маркетинг для профессионалов») [Levitt T. Globalizatsiya ryinkov / T. Levitt // Klassika marketinga : sb. rabot, okazavshih naibolshee vliyanie na marketing / sost. B. M. Enis ; pod red. : Yu. N. Kapturovskogo ; per. s angl. : N. Vinogradova. – SPb. : Piter, 2001. – S. 75 – 91. – (Ser. «Marketing dlya professionalov»)].

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

7. **Соловійов В. М.** Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України : монографія / Віктор Миколайович Соловійов. – Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2012. – 508 с. [Soloviov V. M. Zapobihannia i protydiia koruptsii v derzhavnomu upravlinni Ukrainy : monohrafiia / Viktor Mykolaiovych Soloviov. – Kyiv : In-t zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, 2012. – 508 s.].

8. **Соловійов В. М.** Корупція в Україні: динамічні зміни у сприйнятті / В. М. Соловійов, Б. Л. Розвадовський // Право і сусп-во. – 2010. – № 6. – С. 9 – 15 [Soloviov V. M. Koruptsiia v Ukraini: dynamichni zminy u spryniatti / V. M. Soloviov, B. L. Rozvadovskiy // Pravo i susp-vo. – 2010. – № 6. – S. 9 – 15].

9. **Стратегія** комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 серп. 2017 р. № 576-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/576-2017-%D1%80> [Stratehiia komunikatsii u sferi zapobihannia ta protydii koruptsii : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23 serp. 2017 r. № 576-r. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/576-2017-%D1%80>].

10. **Robertson R.** Globalization: Social Theory and Global Culture / Roland Robertson. – London ; Thousand Oaks ; New Delhi : Sage Publications, 1992. – 211 p.

Надійшла до редколегії 05.06.18