

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ БАЗОВИХ ПРИНЦИПІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ: ПОСТАНОВКА НАУКОВОГО ЗАВДАННЯ

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASES OF FORMATION OF THE BASIC PRINCIPLES OF NATIONAL ANTI-CORRUPTION POLICY: RESPONSIBILITY OF SCIENTIFIC TASKS

У статті теоретично узагальнено формування базових принципів національної антикорупційної політики в Україні. На основі аналізу, узагальнення та систематизації наукових джерел висвітлено тенденції розвитку державного управління у сфері запобігання та протидії корупції в Україні. Схарактеризовано стан формування системи запобігання корупції та основні завдання нормативного забезпечення національної антикорупційної політики.

Ключові слова: корупція, національна антикорупційна політика, органи влади, принципи, публічне управління.

ствія корупції в Україні. Охарактеризовано состояние формирования системы предотвращения коррупции и основные задачи нормативного обеспечения национальной антикоррупционной политики.

Ключевые слова: коррупция, национальная антикоррупционная политика, органы власти, принципы, публичное управление.

The article summarizes the formation of the basic principles of national anti-corruption policy in Ukraine. On the basis of analysis, generalization and systematization of scientific sources, trends in the development of public administration in the sphere of prevention and counteraction of corruption in Ukraine are highlighted. The state of formation of the system of corruption prevention and the main tasks of normative maintenance of national anti-corruption policy are characterized.

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

УДК 351.88:342.951

Новак А.М.

к. е. н., докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики Національна академія державного управління при Президентові України

В статтє теоретически обобщено формирование базовых принципов национальной антикоррупционной политики в Украине. На основе анализа, обобщения и систематизации научных источников освещены тенденции развития государственного управления в сфере предотвращения и противодей-

Постановка проблеми у загальному вигляді. Формування базових принципів національної антикорупційної політики (далі – НАП) в Україні, реалізація міжнародних стандартів антикорупційної політики, ствердження конституційних принципів правової, демократичної держави зумовлюють необхідність дослідження актуальних проблем організаційно-правового забезпечення запобігання корупції в органах влади. Сучасна проблематика національної політики у сфері запобігання корупції обумовлена дисбалансом форм, методів, принципів та основних напрямів НАП, неусталеністю (в інституціональному контексті) форм і методів запобігання корупції у державно-управлінській діяльності, зміщенням акцентів у процесі реалізації НАП з об'єктної сфери у суб'єктну площину. У такому випадку розробка принципів реалізації НАП фактично перетворюється на формування основ взаємодії спеціально утворених органів управління по запобіганню корупції, а також органів публічного управління загальної та спеціальної компетенції. Водночас, базові завдання державної політики у сфері запобігання корупції ще потребують власного закріплення у нормативно-правових актах. Все це зумовлює потребу ґрунтовного наукового дослідження принципів НАП, аналізу аспектів антикорупційної політики.

Напрями подолання корупції мають передбачати надання НАП статусу пріоритетного

напрямку забезпечення національної безпеки країни; впорядкування та удосконалення правового поля у сфері боротьби з корупцією, проведення системних реформ у публічному управлінні; створення передумов для мінімізації корупційних впливів в економіці, обмеження тіньового сектору економіки, формування стандартів соціальної відповідальності, удосконалення процедури антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів; формування у суспільстві нетерпимості до корупції, створення атмосфери соціального партнерства між громадянами та державою, координація дій з міжнародними антикорупційними організаціями, зміцнення міжнародного авторитету держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Представники теоретичної школи науки державного управління М. Білінська, В. Баштанник, Є. Бородін, Н. Драгомирецька, В. Дрешпак, М. Лахижа, Н. Липовська, А. Рачинський, С. Серьогін, О. Сушинський, В. Соловійов, В. Федоренко акцентують увагу на доцільності розробки теоретичного змісту державної антикорупційної політики, визначенні напрямів теорії, методології та історії публічного управління. Напрямами цих та інших дослідників виступили: власне, антикорупційна політика (розглядається як самостійний напрям реформування державного управління, як фактор відповідності

певним критеріям здатності до реформування). Засновник сучасної наукової теорії державного управління у сфері запобігання корупції В. Соловійов визначив властивості антикорупційної політики [1]. С. Серьогін, Н. Липовська, В. Баштанник розробили комплекс наукових праць з питань антикорупційної політики держави, запропонували власну методологію дослідження формування основ антикорупційної політики [2]. Науковцями НАДУ при Президентові України проведено дослідження з питань формування та реалізації державної антикорупційної політики і запобігання корупції на публічній службі [3]. Разом з тим, потребує комплексного теоретико-методологічного дослідження проблема формування базових принципів НАП у контексті трансформації системи публічного управління.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. Ефективність зусиль щодо подолання такого негативного соціально-політичного явища як корупція значною мірою залежить від здійснення політичної, а також державно-правової реформи та її складових: адміністративної, парламентської, муніципальної та судово-правової реформи; чіткого правового визначення повноважень і функцій політичних інститутів та їх посадових осіб; запровадження демократичних принципів управління суспільними справами, створення умов всебічного розвитку структур громадянського суспільства, втілення дієвого механізму соціального контролю за владними інституціями. При цьому слід зазначити недосконалість наявних юридичних нормативних конструкцій та необхідність розробки нових нормативно-правових актів, що регламентують боротьбу з корупцією, концептуальною основою яких повинно бути не документування наслідків цього негативного соціально-політичного явища, а створення умов, що виключають можливість корупційних проявів. Невіршеними завданнями виступають теоретико-методологічні основи формування законодавчих та інституціональних форматів НАП, реформування судової системи та системи органів прокуратури, що спрямовані на верховенство права в Україні, ствердження незалежності та ефективності всіх антикорупційних інститутів.

Мета статті полягає у розробці теоретико-методологічних засад формування базових принципів національної антикорупційної політики з позицій публічного управління та адміністрування, що на основі аналізу загальнотеоретичних досліджень сучасного стану формування та реалізації національної анти-

корупційної політики дозволить вирішити завдання формування основ функціонування системи публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Сучасними дослідниками визначено особливості формування антикорупційної політики, встановлено основні проблемні сфери конституювання НАП. Зокрема, В. Баштанник, С. Серьогін, Н. Липовська зазначають, що корупція продукується у соціальному просторі, який охоплює політичну, економічну і соціальну сфери сучасного суспільства, а її детермінантами є: 1) політична нестабільність і неструктурованість суспільства, криза політичної влади і протистояння її гілок, слабкість демократичних традицій, обмеженість інститутів громадянського суспільства, відсутність політичної волі державних діячів і недосконалість інституту політичної відповідальності; 2) глибока економічна криза суспільства, невизначеність перспектив економічного розвитку, механізмів забезпечення і гарантування всіх форм власності, ринкових відносин, недосконалість податкової системи, надмірна регламентація порядку створення і функціонування виробничих і підприємницьких структур, превалювання «тіньової» економіки над легальною, значне зростання тіньового капіталу, криза банківської системи, спад виробництва; 3) соціальна нестабільність і напруженість у суспільстві, значне зменшення зайнятості і зростання безробіття, різка диференціація доходів і майнового стану та недосконалість механізмів соціального забезпечення незахищених верств населення... [2, с. 14-18]. Фактично, мова йде: про встановлення особливостей проявів корупції, тих наслідків, до яких вона призводить на всіх рівнях публічного управління; про розуміння індивідуальних ментальних, культурних і психологічних факторів діяльності посадової особи, що сприяють або перешкоджають корупційному правопорушенню. Досягнуті у цьому напрямку науково-теоретичні обґрунтування, правове регулювання і практична діяльність суб'єктів, уповноважених вести боротьбу з корупцією, вимагає подальшої комплексної теоретичної розробки вказаної проблеми. При цьому не достатньо дослідженою залишається низка ключових для антикорупційної діяльності проблем. 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 цілей, визначення сил і засобів, формалізація принципів НАП. Разом з тим, варто виокремити політичний аспект корупції, адже корупція є продуктом діяльності

системи влади, з іншого – безпосередньо впливає на формування владних інститутів, їх функціонування, значною мірою визначає сутність самої влади, її відповідність усталеним принципам ефективного врядування, вимогам Угоди про асоціацію з ЄС.

Сучасні дослідники наводять безпосередні причини та умови розвитку корупції. По-перше, політичні (замкнутість системи управління, її повільний розвиток, відсутність системи виховання патріотичних почуттів, моральних якостей, поверховість у проведенні антикорупційної політики, відсутність державної ініціативи щодо створення громадських формувань, незалежних недержавних структур для зростання активності населення у боротьбі з корупцією. По-друге, економічні (несприятливий режим діяльності підприємств, відсутність прозорості багатьох економічних процесів, на фоні багатих державні службовці не мають навіть помірного достатку). По-третє, правові (відсутність цілісної системи антикорупційних засобів, невизначеність відповідності за корупційні діяння, формальний характер чинної системи декларування доходів, неповне визначення суб'єктів, нецілеспрямованість правоохоронних органів щодо виконання правових вимог у виявленні корупційних діянь, викритті винних в їх вчиненні). По-четверте, 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, що контролювали цю сферу). По-п'яте, соціально-психологічні (нерозвиненість громадянської свідомості, корислива спрямованість державних службовців, професійна та моральна деформація частини керівників, що виявляється у поблажливому ставленні до корупції) та ін. [1; 2]. Залежно від методологічного підходу до проблеми корупції саме поняття цього явища може трактуватися у 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.

На сучасному етапі розвитку науки державного управління понятійний апарат з проблем формування НАП вже досить розвинений і адаптований до сучасних українських умов. Цьому сприяло те, що масштаби поширення корупції у сучасній Україні дають підставу відносити її до найнебезпечніших явищ для дер-

жавного управління й громадського життя, загроз національній безпеці.

Актуальність аналізу інституціональної складової антикорупційної політики особливо важливий у сучасних умовах проведення системних реформ, серед яких один з 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 по 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 великою мірою формує певний вектор подальшого розвитку держави.

Загальною проблемою формування національної антикорупційної політики виступає забезпечення внутрішньої стабільності, правопорядку і дотримання принципу законності у нашій державі на даному етапі історичного розвитку. Такий стан речей характеризується процесами поглиблення реформ всіх сфер суспільного життя та дедалі набуває виключного значення. При цьому питання юридичної відповідальності за посадові злочини, та корупційні діяння, особливо такі, що є результатом діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, привертають до себе підвищену увагу з боку як правоохоронних органів, так і суспільства у цілому, у силу того, що дана категорія злочинів являє значну соціальну небезпеку, адже вони деформують, вносять елементи дезорганізації у нормальну діяльність державних і самоврядних органів влади, підприємств, установ, організацій.

Важливо визначити головні завдання вирішення проблеми, що мають бути досягнуті у процесі реалізації заходів з питань протидії корупції в умовах проведення системних реформ (відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» та Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 рр: 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. Адже залежно від конкретного методологічного підходу до визначення стану корумпованості власне, корупція може трактуватися у широкому розумінні як загальний результат негативних проявів у сфері публічної влади, і звуженому форматі – як одна з форм одержання особистої вигоди у сфері професійної управлінської діяльності. Так, у суспільній думці й у висловленнях політичних діячів корупція й хабарництво можуть ототожнюватися або, навпаки, розглядатися як однопорядкові, але різні явища. Науковий підхід вимагає застосування класифікації ознак корупції й ідентифікації форм її прояву у різних сферах життєдіяльності. У той же час світова практика свідчить, що слід відрізняти принципову відмінність корупції від цивілізованого лобізму, що узаконений у багатьох західних країнах і має мету переконання чиновників у рамках налагодженого й у цілому раціонального механізму прийняття управлінських рішень. У цьому контексті варто вказати, що Закон України «Про національну безпеку України» (2018 р.) не містить терміну «корупція», а Закон України «Про основи національної безпеки» 2003 р. (втратив чинність 21.06.2018) визначав основною загрозою національним інтересам і національній безпеці України «...поширення корупції в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності...» [4].

За таких обставин виникає потреба у формуванні окремого нормативно-правового акту, що визначатиме засади, принципи, сферу відповідальності органів влади, розмежування повноважень у сфері НАП. Адже процес формування національної (державної) антикорупційної політики в Україні потребує довгострокової стратегії, тактики та конкретних заходів антикорупційної діяльності у 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; попередженні конфлікту інтересів у професійній діяльності (особистих, службових, організаційних). Вирішення такої проблеми можливо шляхом чіткого нормативного визначення норм етичної поведінки суб'єкта публічної діяльності, суспільного сприйняття доброчесності як норми поведінки посадової особи, та соціального ствердження доброчесності як єдино можливого стилю службової діяльності. Так само важливо пропорційно посилювати юридичну 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.

Важливо вказати, що чинний Закон України «Про запобігання корупції» у 3 розділі досить широко трактує поняття антикорупційної політики, й при цьому не містить визначення такої політики, більше того антикорупційна політика ототожнюється із поняттям «антикорупційна стратегія» [5]. Власне таку стратегію готує НАЗК, а засади стратегії визначає Верховна рада України. При цьому, хоча суб'єктом визначено НАЗК, у 2018 році більшість центральних органів виконавчої влади прийняли антикорупційні програми самостійно, без відповідного посилання на нормативно-правовий акт у сфері антикорупційної політики (адже терміни, вказані у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» [6] вже завершилися). Важливо наголосити, що наведений закон не містить визначення антикорупційної політики, та має більшою мірою дескриптивний зміст.

У проекті Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018–2020 рр.», схваленому Кабінетом Міністрів України, напрямами діяльності визначено: 1) забезпечення здійснення результативної антикорупційної політики шляхом удосконалення правового регулювання питань запобігання, виявлення та протидії корупції; 2) підвищення рівня прозорості у діяльності представницьких органів; 3) проведення антикорупційних заходів в органах виконавчої влади; 4) завершення реформування судової влади, зниження рівня корупції у діяльності органів прокуратури тощо [7]. Утім, відсутність визначеного у строках виконання нормативно-правового акту не завадило прийняттю антикорупційних програм органів влади всіх рівнів

на 2018–2020 рр., що мають достатньо описовий характер, й при цьому варто зазначити, що такі програми мають прийматися виключно на основі спеціального закону України.

Вважаємо, що зменшення корупції в Україні до рівня європейських держав (або в європейському контенті – до рівня, що соціально сприймається) можливе як у результаті застосування комплексу заходів державного і суспільного характеру, а також, і насамперед, сучасного ефективного антикорупційного законодавства. Саме тому варто визначити потребу у постановці завдання розробки та прийняття профільного Закону України «Про засади національної антикорупційної політики України», у межах якого варто виділити базові категорії, поняття, принципи, завдання та напрями НАП. Зокрема, варто деталізувати такі принципи: насамперед варто визначити базові засади і принципи формування національної антикорупційної політики. Протидія корупції базується на таких основних принципах: верховенства права; законності; системності; комплексності; об'єктивності; практичної спрямованості та радикальності заходів; наукової обґрунтованості; економічної доцільності; взаємодії владних структур з інститутами суспільства і населенням; оптимальності та ефективності; об'єктивності.

Висновки. Таким чином, антикорупційна політика є своєрідною реакцією на ті корупційні процеси, які мають місце у даний період у державі та (або) які прогнозуються у майбутньому. Ефективність здійснення антикорупційної політики, а отже, і антикорупційної діяльності залежить від наукового розуміння соціальної та правової сутності корупції, соціальних її передумов, причин та умов корупційних діянь, правильного визначення змісту основних корупційних процесів, закономірностей їх розвитку, а також від адекватності обраних засобів протидії корупції. 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 при прийнятті рішень та оприлюдненні їх у засобах масової інфор-

мації, проведення громадського опитування та обговорення перед їх прийняттям.

Виконання заходів антикорупційної політики держави може бути забезпечено тільки у тому випадку, коли вони будуть підтримані на місцях, органами виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Отже, національна антикорупційна політика виступає як 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, й сприяють реалізації прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави. Визначальною метою антикорупційної політики є запобігання і протидія корупції у системі публічного управління шляхом реалізації принципів публічного адміністрування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Соловійов В.М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України: монографія. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012. 508 с.
2. Антикорупційна політика держави: складові та напрями реалізації: навчальний посібник / автор. кол.: С.М. Сержогін (кер. авт. кол.), В.В. Баштанник, Н.А. Липовська та ін.; за заг. ред. С.М. Сержогіна. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2012. 478 с.
3. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія / автор. кол.: В.В. Василевич, Т.Е. Василевська, В.Ф. Нестерович, Е.В. Расюк, А.В. Савченко, В.Л. Федоренко (кер.) та ін.; за ред. проф. Ю.В. Ковбасюка і проф. В.Л. Федоренка. Київ: Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.
4. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-15. Відом. Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.
5. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII. Відомості Верховної влади (ВВР). 2014. № 46. Ст. 2047.
7. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018–2020 рр.: Проект Закону України в редакції Кабінету Міністрів України. URL: www.kmu.gov.ua/