

УДК 351.88:342.95

А. М. Новак

кандидат економічних наук,
докторант кафедри соціальної та гуманітарної політики
Національної академії державного управління при Президентові України

ФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ СТАНДАРТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ВЛАДНИХ ВІДНОСИН

Стаття присвячена актуальним питанням формування антикорупційних стандартів публічного управління в умовах трансформації владних відносин. Критично проаналізовано нормативне забезпечення реалізації національної антикорупційної політики, практика її застосування в умовах конституційних змін, наукові погляди щодо основ антикорупційного законодавства. Висловлено авторські пропозиції щодо основних напрямів удосконалення національної антикорупційної політики.

Ключові слова: антикорупційна політика, корупція, органи влади, публічне управління, стандарти публічного управління.

Постановка проблеми. Сучасний процес державотворення в Україні, конституційні зміни в системі судової влади, удосконалення діяльності правоохоронних органів, формування підсистеми органів влади з питань запобігання і протидії корупції зумовили потребу в теоретичних дослідженнях сутності національної антикорупційної політики, напрацюванні методології дослідження антикорупційної політики як окремого напрямку публічно-управлінської діяльності, пов'язаного із реалізацією правозабезпечувальної функції публічної влади. У такому контексті потребує особливої уваги вирішення проблеми формалізації завдань національної антикорупційної політики в умовах конституційних змін, реформування судової системи правоохоронних органів. З позицій теорії публічного управління потребують вирішення такі питання: по-перше, раціоналізація діяльності органів публічної влади (у сфері загального та спеціального управління, функції яких визначені винятково нормами Конституції та законів України), які уповноважені забезпечувати реалізацію національної антикорупційної політики; по-друге, неефективність взаємодії органів державної влади, виключною функцією яких є запобігання і протидія корупції; по-третє, відсутність (і неакту-

альність) нормативно-правового забезпечення щодо формування базових засад національної антикорупційної політики, її дискретність та багатосуб'єктність; по-четверте, низький рівень довіри до влади з боку громадян щодо завдань, цілей та суб'єктності антикорупційної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні дослідження напрямків формування національної антикорупційної політики фокусуються переважно на публічно-службовій складовій такої політики, й формалізуються кримінально-правовий, адміністративно-правовий та публічно-управлінський аспекти антикорупційної політики. Так, представники теоретичної школи науки державного управління В. Бакуменко, 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. Базовим напрямком цих та інших дослідників є антикорупційна політика (розглядається як самостійний напрям реформування державного управління, як фактор відповідності певним критеріям здатності до реформування). Засновник особної наукової теорії державного управ-

ління у сфері запобігання корупції В. Соловйов визначив властивості антикорупційної політики [1]. В. Баштанник вказує на спеціальні механізми державної антикорупційної політики в умовах модернізації влади [2]. С.М. Серьогін, Н. Липовська, В. Баштанник розробили комплекс наукових праць з питань антикорупційної політики держави, запропонували власну методологію дослідження формування національної антикорупційної політики (далі – НАП) [3; 4; 5]. Колектив науковців Національної академії державного управління при Президентові України запропонував монографічне дослідження з питань формування та реалізації державної антикорупційної політики і запобігання корупції на публічній службі [6]. Водночас потребує комплексного теоретико-методологічного дослідження проблема формування антикорупційних стандартів публічного управління в умовах трансформації владних відносин.

Мета статті - на основі аналізу загальнотеоретичних досліджень сучасного стану формування та реалізації національної антикорупційної політики (НАП) виявити проблеми формалізації антикорупційних стандартів публічного управління, що надасть змогу раціоналізувати таку політику відповідно до завдань стратегії сталого розвитку «Україна – 2020».

Виклад основного матеріалу. Сучасна теорія наукового пізнання соціальних явищ, що охоплює комплекс загальнонаукових та спеціально-наукових методів, дозволяє розглядати запобігання корупції як логічний взаємозв'язок державного, суспільного та особистісного впливу на публічне управління, тобто публічно-управлінську діяльність. Загальна дослідницька методологія формування антикорупційних стандартів дозволяє напрацювати конкретну стратегію аналізу системи публічного управління та певну інтерпретацію результатів шляхом розробки конкретних, а не узагальнених пропозицій щодо формування антикорупційних стандартів публічно-управлінської діяльності. Антикорупційний стандарт – це формалізований критерій діяльності суб'єкта (об'єкта) в системі публічного управління, що може бути закріплений нормативним докумен-

том або прийнятий визначеним законом органом публічного управління. Відповідно до такого стандарту встановлюються на постійній основі (або у визначених документах строках) для загального і неодноразового використання спеціальні правила, процедури, регламенти, характеристики щодо діяльності органу влади у сфері запобігання корупції (її наслідків). Метою запровадження такого стандарту є досягнення оптимального стану регулювання суспільних відносин у сфері запобігання і протидії корупції. У такому разі мова може також іти про термінологічний контекст як визначення і закріплення у нормативному акті базових понять, функцій суб'єктів, сутності певних регламентів і процедур. Поняття антикорупційного стандарту включає також перелік публічних послуг, що надає орган публічної влади у сфері запобігання корупції. Застосування методу структурно-функціонального аналізу дозволяє розглянути запобігання і протидію корупції як сукупність заходів органів влади у цій сфері, визначити соціальну зумовленість корупції, закономірності та тенденції розвитку, вплив на суспільні відносини, а також оцінити характер такого впливу.

Фактично йдеться про розробку і впровадження такого універсального антикорупційного стандарту, який інтегрує правові механізми, норми і правила публічно-управлінської діяльності, відповідає міжнародним усталеним стандартам здійснення антикорупційної політики і є еталоном формування державної політики у будь-якій сфері. Водночас такий стандарт вимагає ґрунтовного опрацювання основ його розробки, закріплення у національному праві та впровадженні.

Під час розробки антикорупційного стандарту важливою є низка сучасних методів наукового супроводу публічно-управлінської діяльності. Особливу роль відіграють історичний та історико-правовий методи дослідження засад національної антикорупційної політики як сфери розробки стандарту. Зазначені методи дозволяють встановити сутність основних понять у їх еволюційному розвитку, узагальнити тенденції розвитку національного антикорупційного законодавства, сформулювати загальний алгоритм

оцінки ефективності антикорупційної політики залежно від конкретних історичних обставин та відповідного суспільного резонансу. Метод системного аналізу дозволяє розглянути певні співвідношення між складовими елементами НАП, а також особливості реалізації такої політики в окремих сферах (особливо в умовах судової реформи та реформи правоохоронних органів в Україні). А формально-юридичний метод забезпечив дослідження змісту державно-управлінської діяльності щодо реалізації правових норм антикорупційного спрямування.

Під час формування антикорупційного стандарту важливу роль також відіграє компаративний метод аналізу, який необхідно використовувати у контексті впровадження зарубіжних норм і стандартів публічно-управлінської діяльності, адаптації норм права ЄС у процесі реалізації положень Угоди про асоціацію України та ЄС. Досить часто науковці посиляються на методологію синергетичного підходу до аналізу сутності дихотомій «корупція і суспільство», «протидія корупції – рівень корупції, що сприймається суспільством», «запобігання корупції – сприяння корупції», втім, на нашу думку, дихотомічний контекст у сфері запровадження антикорупційного стандарту не враховує того факту, що у сфері публічно-управлінської діяльності слід оперувати усталеними поняттями, а не базувати дослідження на філософсько-політологічних контентах.

Важливим засобом напрацювання (й у подальшому – можливого уточнення положень) антикорупційного стандарту є метод експертних оцінок, що дозволяє сформулювати конкретні пропозиції щодо заходів запобігання корупції, а метод спостереження використовувати у контексті важливості соціальних процесів, що пов'язані із виникненням корупції.

Фактична новизна формалізації антикорупційного стандарту в системі публічного управління зумовлена також теоретичним та практичним визначенням причин низької ефективності запобігання та протидії корупції в умовах судової та правоохоронної реформ, актуальністю посилення заходів протидії корупції в Україні. Саме тому важливо у процесі розробки антикорупційного стандарту виділити критерії протидії корупції в окремих зарубіжних країнах, за

якими варто ідентифікувати ефективність їх впливу на загальний рівень корупції. Адже зрозуміло, що створення спеціалізованих антикорупційних органів та запровадження кодифікованих норм діяльності публічних службовців не є показовими чинниками запобігання корупції.

Проведені нами експертні опитування публічних службовців органів влади Придніпровського регіону у 2016–2017 рр. (опитано 480 експертів) засвідчили, що існує пряма залежність між економічним рівнем розвитку держави, окремого регіону, галузі та рівнем корупції в країні: що вище такий рівень, то менший рівень корупції. Безумовно, посилення ролі населення і громадських організацій у сфері протидії корупції, реальні кроки Глави держави і Уряду для проведення відповідних реформ є важливими чинниками, які мінімізують корупцію в державі. Однак у результаті опитування виявилися тенденції виокремлення так званих рівнів корупції, що суспільно схвалюються, розподілу корупції на види (побутова, внутрішньо-організаційна, соціально-необхідна тощо).

Водночас аналіз розвитку антикорупційного законодавства в Україні, формування державної політики у сфері запобігання (боротьби, протидії тощо) свідчить про нерозробленість основ такої політики, зведення засад реалізації антикорупційної політики до формалізації у вигляді загальнонаціональних, регіональних, галузевих програм (програм, планів, стратегій, що характеризуються узагальненим підходом, декларативністю, непослідовністю, зволіканням з прийняттям законів, заплітованістю). У такому разі йдеться про негативний контекст стандартизації, що полягає у застосуванні певних шаблонів, калькування антикорупційних заходів, що поступово призвело до відчуження НАП і рівня правової культури та правосвідомості громадян, часткової бездіяльності координуючих і моніторингових органів, формальної участі громадянського суспільства в протидії корупційній злочинності.

Позитивним прикладом є діяльність Міністерства внутрішніх справ щодо розробки галузевого механізму реалізації НАП. Наказом Міністра внутрішніх справ було затверджено Антикорупційну програму

Міністерства внутрішніх справ України на 2018 рік «Засади відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у МВС» [7], розроблену відповідно до ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції» з урахуванням розпоряджень Кабінету Міністрів України від 05 жовтня 2016 року № 803-р «Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади», від 31 січня 2018 року № 86-р «Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції на 2018 рік», схваленої Кабінетом Міністрів України 15 листопада 2017 року Стратегії реформування системи МВС до 2020 року.

Антикорупційна програма має мету, яка складається з таких пунктів:

1) утворення ефективної системи запобігання і протидії корупції в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС;

2) забезпечення створення та координація системи запобігання і протидії корупції в Національній гвардії України, Національній поліції, Державній прикордонній службі України, Державній службі України з надзвичайних ситуацій, Державній міграційній службі України;

3) подальше впровадження механізмів прозорості, доброчесності, зниження корупційних ризиків у системі МВС та підвищення рівня довіри громадян до діяльності правоохоронних органів [7].

Основним індикатором оцінки роботи правоохоронних органів є довіра громадян до системи. Так, за результатами соціологічного дослідження, яке було проведене міжнародними та національними інститутами соціології, серед інститутів держави та суспільства найбільшу довіру громадян у жовтні 2017 року мали Національна гвардія України (52,6%), Державна служба з надзвичайних ситуацій (50,5%), Державна прикордонна служба (46,4%), добровольчі батальйони (43,9%), Національна поліція загалом (39,3%) і патрульна поліція зокрема (40,9%) [8]. Переважно такий високий рівень довіри визначений ефективною антикорупційною політикою МВС України.

Аналіз нормативних документів з питань запобігання корупції у системі центральних

органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується через Міністра внутрішніх справ України, показує, що такий підхід до реалізації державної політики, як у Національній поліції, не є узагальненим. Саме тому в контексті положень національної стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [9] важливо скоригувати зміст та структуру НАП, застосувавши методологію формування антикорупційного стандарту. Логічним продовженням процесу удосконалення НАП є розробка і прийняття спеціального закону у сфері запобігання і протидії корупції («Про засади національної антикорупційної політики»), у межах якого варто повністю систематизувати всі складові НАП.

Таким чином, відповідно до моделі стандартизації, визначеної Законом України «Про стандартизацію» [10], антикорупційний стандарт у сфері публічного управління – це усталений алгоритм оцінки ефективності діяльності органу публічного управління, що розробляється самостійно як нормативно-правовий акт або у межах іншого нормативно-правового акту, заснований на консенсусі суб'єктів публічного управління щодо засад національної антикорупційної політики, прийнятий спеціально визначеним органом, що встановлює для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності органів публічної влади, посадових осіб цих органів. Цей алгоритм спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості у сфері запобігання і протидії корупції.

Висновки і пропозиції. У сучасних умовах наближення до європейського адміністративного простору процес створення нормативно-правової основи для вироблення і реалізації ефективної національної антикорупційної політики базується на основі імплементації міжнародних стандартів, формуванні ефективної системи органів по боротьбі з корупцією, залученні інститутів громадянського суспільства. Водночас потребує розробки окремих нормативних актів «Про базові засади національної антикорупційної політики», основою якого має стати запровадження антикорупційного стандарту публічного управління, що дозволить уніфікувати діяльність органів влади у сфері запобігання

корупції, забезпечити взаємодію органів влади у процесі реалізації антикорупційної політики. Важливо також наблизити діяльність органів влади (суб'єктів у сфері антикорупційної політики) до найкращих європейських практик запобігання корупції.

Список використаної літератури:

1. Соловійов В.М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України: монографія. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012. 508 с.
2. Баштанник В. Результативність та ефективність механізмів державної антикорупційної політики в умовах модернізації влади. Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2012. № 2. 12 с. URL : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2012_2/12bvvsar.pdf.
3. Серьогін С.М., Баштанник В.В., Липовська Н.А. Антикорупційна політика держави: складові та напрями реалізації: навч. посіб. / за заг. ред. С.М. Серьогіна. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2012. 478 с.
4. Серьогін С.М., Баштанник В.В., Липовська Н.А. Формування та реалізація державної політики у сфері запобігання і протидії корупції: практичний посіб. / за заг. ред. С.М. Серьогіна. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2012. 256 с.
5. Серьогін С.М., Баштанник В.В., Липовська Н.А. Реалізація державної антикорупційної політики: практичний посіб. / за заг. ред. С.М. Серьогіна: Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2011. 424 с.
6. Василевич В.В., Василевська Т.Е., Нестерович В.Ф., Расюк Е.В., Савченко А.В., Федоренко В.Л. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія / за ред. Ю.В. Ковбасюка і В.Л. Федоренка. Київ: Видавництво Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.
7. Про Антикорупційну програму МВС України: наказ Міністерства внутрішніх справ України 28 лютого 2018 року № 156. URL: <http://mvs.gov.ua/ua/pages/232>.
8. Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації: результати соціологічного опитування Центру ім. Разумкова. URL: <http://www.razumkov.org.ua/napryamki/sotsiolohichni-doslidzhennia/stavlenia-hromadian-ukrainy-do-suspilnykh-institutiv-elektoralni-orientatsii-2>
9. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.
10. Про стандартизацію: Закон України від 05 червня 2014 № 1315-VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 31. Ст. 1058

Новак А. М. Формирование антикоррупционных стандартов публичного управления в условиях трансформации властных отношений

Статья посвящена актуальным вопросам формирования антикоррупционных стандартов публичного управления в условиях трансформации властных отношений. Критически проанализировано нормативное обеспечение реализации национальной антикоррупционной политики, практика его применения в условиях конституционных изменений, существующие научные взгляды касательно основ антикоррупционного законодательства. Высказаны авторские предложения по основным направлениям совершенствования национальной антикоррупционной политики.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, коррупция, органы власти, публичное управление, стандарты публичного управления.

Novak A. Formation of anti-corruption standards of public management in the conditions of transformation of power relations

The article is devoted to the actual issues of formation of anti-corruption standards of public administration in the conditions of transformation of power relations. The normative provision of the implementation of the national anti-corruption policy, the practice of its application in the context of constitutional changes, and the existing scientific views on the basis of anti-corruption legislation are critically analyzed. Authors' suggestions on the main directions of perfection of the national anti-corruption policy are expressed.

Key words: anti-corruption policy, corruption, authorities, public administration, standards of public administration.