

УДК 354:328.185:303

А. М. Новак

кандидат економічних наук,
докторант кафедри соціальної й гуманітарної політики
Національної академії державного управління
при Президентіві України

РЕАЛІЗАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В ПРОЦЕСІ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ АСПЕКТ

Статтю присвячено дослідженню сучасної проблематики раціоналізації національної політики в умовах публічного управління для трансформації владних відносин. Проаналізовано зміни організаційно-правових засад функціонування системи публічного управління. На цій основі встановлено напрями реалізації національної антикорупційної політики у сучасних умовах державотворення. Обґрунтовано зміст сучасної трансформаційної парадигми публічного управління, у межах якої антикорупційна політика виступає одним із визначальних складників.

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

Постановка проблеми. Становлення і розвиток системи публічного управління в умовах побудови демократичної, правової держави відповідно до європейських стандартів належного врядування натеper реалізується шляхом виконання завдань Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», яка інтегрує засади реалізації напрямів державотворення, гарантування прав і свобод людини, забезпечує трансформацію системи управління державою та формує реальні стандарти розвитку України. Стан державної політики у сфері запобігання корупції впливає на загальне сприйняття реформ в Україні як населенням, так і зовнішнім середовищем. Тобто вирішення проблеми мінімізації корупційних проявів свідчитиме про успішність реформування публічного управління в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За результатами аналізу наукових джерел, у галузі державного управління проблема корупції здебільшого досліджується в контексті аналізу нормативно-правового регулювання механізмів функціонування органів влади (В. Авер'я-

нов, М. Білинська, О. Бусол, С. Дубенко, М. Мельник, Т. Мотренко, В. Олуйко, О. Прохоренко, В. Соловійов, С. Телешун, В. Трощинський та ін.), ефективності професійної діяльності посадовців (Н. Липовська, С. Серьогін), впливу корупції на соціально-політичні процеси (В. Баштанник, М. Камлик, Є. Невмержицький, С. Рогульський, Р. Тучак). Важливо враховувати також методологічний потенціал праць як вітчизняних, так і зарубіжних учених за напрямом дослідження трансформаційних процесів у публічному управлінні. В актуальності обраної теми дослідження переконує також ступінь наукової розробки проблеми реформування державного управління. Із вітчизняних дослідників проблеми вважаємо за необхідне виділити праці В. Андрійчука, В. Богдановича, В. Бодрова, О. Валевського, В. Василенка, В. Голуб, В. Дрешпака, М. Дудченка, В. Князева, В. Козакова, А. Колодій, В. Колпакова, А. Комзюка, Т. Крушельницької, В. Лугового, Я. Малика, Н. Нижник, В. Ребкало, І. Розпутенка, Г. Ситника, В. Ткаченка, В. Тертички. Напрями реформування державного управління окремо дослідили В. Бакуменко, М. Білинська, Л. Гаєвська, Ю. Кальниш, С. Кравченко, С. Майборо-

да, В. Стрельцов. Достатньо широкий діапазон наукового інтересу сягає вивчення глобальних властивостей корупції, макронаслідків, до яких вона призводить на верхньому рівні, до розуміння індивідуальних культурних і психологічних факторів, що сприяють або перешкоджають корупційному поведінню на нижньому рівні. Саме тому вибір тематики статті був зумовлений необхідністю комплексного дослідження феномена корупції, зокрема як соціально-політичного явища, і, виходячи саме з цього, визначити, крім правових, інші механізми протидії цьому явищу.

Мета статті – дослідити взаємозв'язок трансформаційних процесів у системі державного управління та особливостей реалізації національної антикорупційної політики, виокремити базові суперечності реалізації такої політики в умовах конституційних змін. Також важливо обґрунтувати роль правових механізмів державного регулювання як базового складника національної антикорупційної політики.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні в Україні фактично вибудована єдина система нормативного правового забезпечення протидії корупції, починаючи від законодавчих актів та до нормативних актів органів публічної влади. Із питання нормативно-правового забезпечення на державному та регіональному рівнях заходів щодо протидії корупції можна зробити однозначний висновок, що натепер прийняті базові закони або підзаконні нормативні правові акти, комплексно регулюють профілактику та протидію проявів корупції в діяльності органів публічної влади.

Загалом, проблема запобігання корупції в органах публічної влади є однією з найактуальніших для нашої держави, при цьому об'єктивні фактори її розвитку свідчать про те, що корупція створює суттєву небезпеку для життєдіяльності суспільства, тому сьогодні масштаби її поширення становлять реальну загрозу національній безпеці. Саме тому завдання запобігання корупції розглядаються нині як загальнодержавні та пріоритетні, оскільки ефективна боротьба з цим негативним суспільним явищем можлива лише за умов створення та реалізації належ-

них механізмів організаційно-правового забезпечення здійснення реформ, спрямованих на попередження корупції в органах влади та активну участь у них громадянськості.

Дослідження напрямів раціоналізації національної антикорупційної політики варто поєднати у трьохелементну схему «запобігання корупції – державні реформи – права людини». Як правильно зазначають В. Авер'янов, В. Баштанник, О. Пушкар, суб'єктивні права громадян у сфері державного управління – це надані й гарантовані державою, а також закріплені в адміністративно-правових нормах форми можливої (дозволеної) поведінки у правовідносинах, які забезпечені кореспондуючим обов'язком іншого суб'єкта правовідносин. Права громадян у сфері державного управління (суб'єктивні права) – це можливість певної поведінки; можливість, надана особі, яка володіє адміністративною правоздатністю і адміністративною дієздатністю; можливість, надана з метою задоволення інтересів у сфері державного управління і вирішення завдань, поведінка, що реалізується у правовідносинах; поведінка у певних рамках, межах [1; 2; 3]. У сфері державного управління суб'єктивні права й обов'язки об'єднує спільна адміністративно-правова природа, існування в адміністративних правовідносинах, наявність меж у поведінці, належність особам, які мають адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність, наявність державних гарантій [4].

Головними досягненнями України у 2017 стало збереження макроекономічної стабільності, забезпечення подальшого економічного зростання та продовження системних інституційних реформ, при цьому сфери реформування, в яких досягнуто помітного успіху, зокрема охорона здоров'я, пенсійна, освітня реформи, реформа державного управління, децентралізація є однією з найуспішніших сьогодні реформ в Україні та такою, що наближається до успішного завершення. На цьому тлі національна антикорупційна політика характеризується досягненнями та певними суперечностями. Так, здійснюються заходи з дерегуляції бізнесу, змінено

систему державних закупівель, посилено вимоги щодо декларації майна державних чиновників. Тобто сформовано державну антикорупційну вертикаль: функціонують Національне агентство запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, законодавчо закріплено формування Вищого Антикорупційного Суду. Водночас варто вказати на певні суспільні протиріччя, що поступово трансформуються у дихотомії публічного управління, що мають взаємний вплив. По-перше, у суспільстві не сформовано усталеного негативного ставлення до корупції, до того ж досить часто йдеться про соціально прийнятний (мінімальний) рівень корупційності у сфері публічного управління. По-друге, законодавчі норми у сфері регулювання національної антикорупційної політики є достатньо суперечливими, при цьому залишаються досить дискусійним у професійному та експертному середовищі. По-третє, інституціональна взаємодія суб'єктів запобігання корупції залишається предметом суспільного обговорення та є досить умовною, при цьому йдеться про систему органів влади: 1) створених лише для реалізації національної антикорупційної політики; 2) що здійснюють окремі повноваження у сфері запобігання корупції; 3) що здійснюють загальне управління на центральному та регіональному рівні; 4) що забезпечують розроблення та прийняття відповідних нормативно-правових актів.

На нашу думку, суперечливість оцінювання результатів та наслідків реформ зумовлена короткотривалим перебігом, що не дозволяє правильно сформулювати стратегічну мету реформування. Водночас відсутність концептуальних розробок у сфері реформування та науково обґрунтованого стратегічного реформування, наявних стратегічних документів, що містили б передбачення власні умови та можливості, аналіз зарубіжного досвіду. За відсутності таких складників реформування публічно-управлінська діяльність може мати дискретний характер, низьку ефективність, і, як наслідок, формувати закриту адміністративну систему, в межах якої реформування має перманентний харак-

тер. Вирішення такої системної проблеми в публічному управлінні має спиратися, на думку Н. Нижник, на три принципи: перший – розподіл функцій формування і реалізації певної політики; другий – зміна статусу посадових і службових осіб, законодавче закріплення такого статусу (за відсутності поняття «прирівнені за статусом»); третій принцип – підвищення ефективності публічних послуг» [5].

Досвід боротьби з корупцією (як вітчизняний, так і міжнародний) свідчить, що ліквідувати її повністю (як соціальне зло) майже неможливо. Реальною метою антикорупційної політики має стати реальне зменшення рівня та локалізація корупції в суспільстві, зміна її характеру, обмеження її впливу на соціально-політичні та економічні процеси. В Україні корупція виступає однією з головних проблем, яка потребує невідкладного розв'язання. Вона становить значну загрозу демократії, реалізації верховенства права, національній безпеці, становленню громадянського суспільства.

Актуальність аналізу інституціонального складника антикорупційної політики особливо важлива в сучасних умовах проведення системних реформ, серед яких один із головних напрямів – курс на європейську інтеграцію, що є 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 з боротьби 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.

Ініційована Президентом України у 2015 р. конституційна реформа протя-

гом останніх років виявила низку протиріч між метою формування і засобами реалізації національної антикорупційної політики. На нашу думку, ефективним засобом її реалізації може виступати розроблення спеціального нормативно-правового акту (на рівні закону) щодо засад такої політики, принципів, інститутів та повноважень, мети та певного очікуваного результату. Прийняття такого документа забезпечить не лише конституційність форм і засобів антикорупційної політики, а й сприятиме зростанню довіри і поваги суспільства до діяльності органів влади, тобто забезпечить легітимність державної влади.

Отже, йдеться про запровадження такого алгоритму державно-управлінських реформ, результатом якої виступатиме нова система публічного управління, а інститути в такій системі взаємодіють між собою. Тобто сучасна національна антикорупційна реформа має самостійно забезпечити становлення нової моделі публічного управління, а не блокувати перебіг реформ. Водночас реалізація національної антикорупційної політики має відбуватися у контексті загальнодержавних трансформаційних зрушень і надавати процесу реформ позитивного змісту, мінімізуючи конфлікти суб'єктів публічного управління.

Саме тому процес формування національної (державної) антикорупційної політики в Україні потребує довгострокової стратегії, тактики та конкретних заходів антикорупційної діяльності в 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 ухвалення дієвих норм антикорупційного законодавства.

Висновки і пропозиції. Уважаємо, що розроблення теоретико-методологічного обґрунтування шляхів реалізації антикорупційної політики України на основі врахування національних особливостей та кращого зарубіжного досвіду. При цьому особливий акцент варто робити на методологічних основах та практичних аспектах протидії корупційним проявам

у системі публічної влади сучасної України. Наукове дослідження проблеми корупції в органах публічної влади нині включає такі напрями: інституціонально-правовий (достатність законодавчих і нормативних засобів і методів протидії корупції), організаційно-управлінський (функціональність у розподілі владних повноважень і контроль за використанням посадовими особами), аксіологічний (ціннісні орієнтації державних службовців), етико-культурний (моральний стан соціально-професійного середовища державної служби) тощо. Усе це створило умови для розвитку методологічної бази в сучасних дослідженнях проблеми корупції в органах публічної влади.

На основі комплексного характеру методології проведеного дослідження проблем протидії корупції встановлено, що у процесі формування та реалізації національної антикорупційної політики слід передбачити застосування таких методів: системний підхід (для розкриття впливу корупції на суспільство та систему органів публічної влади, дослідження дезорганізаційного та реорганізаційного впливів корупції); інституціональний метод (для визначення системи інститутів публічного управління, метою діяльності яких закріплено запобігання та протидія корупції, усунення наслідків корупційних діянь); морфологічний метод (для опису форм і проявів корупції в органах публічної влади); феноменологічний метод (для дослідження суб'єктивного сприйняття корупції, її соціокультурних, зокрема психологічних, соціальних, ментальних передумов); порівняльно-історичний метод (під час аналізу історичних форм корупції і в Україні забезпечує проведення ретроспективного аналізу соціальної психології народу, його соціокультурної ментальності, зміни в якій завжди відстають від динаміки соціально-економічної сфери); компаративний метод (імплементація зарубіжного досвіду формування антикорупційної політики, впровадження стандартів міжнародних та міжурядових організацій у сфері протидії корупції); емпіричний метод (спостереження, опитування, експертного оцінювання, статистичний та контент-аналіз, моделювання тощо).

У процесі реалізації антикорупційної політики в Україні вагомим завданням виступає визначення стратегії, тактики та конкретних заходів антикорупційної діяльності. Отже, основою національної антикорупційної політики слід визначити вдосконалення антикорупційного законодавства, поширення суспільного негативного ставлення до корупції, причин її виникнення та поширення. Установлено, 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.

Список використаної літератури:

1. Авер'янов В. Державне управління. Європейські стандарти. Досвід та адміністративне право : монографія. Київ: Юстініан, 2007. 288 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. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2012_2/12bvvsar.pdf.
3. Пушкар О. Реалізація європейських стандартів публічного управління щодо забезпечення прав людини та напрямів їх запровадження в Україні. Публічне адміністрування: теорія та практика: ел. зб. наук. пр. / редкол.: С.М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2010. 1(3). URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2010_1/. 7 с.
4. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. / Н. Нижник, С. Дубенко, В. Мельниченко та ін.; за заг. ред. проф. Н. Нижник. Київ Вид-во УАДУ, 2005. 164 с.
5. Нижник Н., Лемак В. Постсоціалістична держава: теоретико-правові проблеми: монографія. Ужгород: УжНУ, 2003. 104 с.

Новак А. М. Реализация национальной антикоррупционной политики в процессе трансформации системы публичного управления: организационный аспект

Статья посвящена исследованию современной проблематики рационализации национальной антикоррупционной политики в условиях трансформации системы публичного управления. Проанализированы изменения организационно-правовых основ функционирования системы публичного управления. На этой основе определены направления реализации национальной антикоррупционной политики в современных условиях. Обосновано содержание современной трансформационной парадигмы публичного управления, в рамках которой антикоррупционная политика выступает базовой составляющей модернизации институтов власти.

Ключевые слова: государственная власть, коррупция, национальная антикоррупционная политика, органы власти, публичное управление

Novak A. Implementation of the national anti-corruption policy in the process of transformation of the public administration system: the organizational aspect

The article is devoted to the study of modern problems of rationalization of the national anti-corruption policy in the conditions of transformation of the public administration system. Changes in the organizational and legal foundations of the functioning of the public administration system are analyzed. On this basis, the directions for the implementation of the national anti-corruption policy in modern conditions have been determined. The content of the modern transformational paradigm of public administration is substantiated, within the framework of which anti-corruption policy is the basic component of the modernization of the institutions of power.

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