

УДК 354:328.185:303

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Анатолій НОВАК,

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

АНОТАЦІЯ

У статті досліджений адміністративний аспект формування національної антикорупційної політики в контексті реалізації Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 рр. Проаналізовано сучасний стан реалізації національної антикорупційної політики в умовах змін у національному законодавстві, нормативне закріплення засад такої політики. Обґрунтовані напрями дослідження адміністративного аспекту формування національної антикорупційної політики з позиції системоутворюючих чинників. Запропоновані нові підходи до визначення сутності запобігання корупції з позицій адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Доведено актуальність аналізу інституціональних складників адміністративного регулювання публічно-управлінської діяльності в процесі реалізації національної антикорупційної політики.

Ключові слова: адміністративне публічне управління, запобігання корупції, корупція, національна антикорупційна політика, органи влади, публічне управління, стратегія.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASIS FOR IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION POLICY IN UKRAINE: PECULIARITIES OF NORMATIVE SUPPLY

Anatolii NOVAK,

Candidate of Economics Science, Doctoral Researcher at the Department
of Social and Humanitarian Policy of
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

SUMMARY

The article deals with the administrative aspect of the formation of a national anticorruption policy in the context of the implementation of the Strategy of Public Administration Reform in 2016–2020. The present state of implementation of the national anti-corruption policy in the conditions of changes in national legislation, the normative consolidation of the principles of such a policy is analyzed. The directions of the study of the administrative aspect of the formation of national anti-corruption policies from the position of system-forming factors are substantiated. New approaches to the definition of the essence of prevention of corruption from the positions of the administrative-legal regulation of social relations are proposed. The relevance of the analysis of the institutional components of administrative regulation of public management activity in the process of implementation of the national anti-corruption policy is proved.

Key words: administrative aspect, public administration, prevention of corruption, corruption, national anti-corruption policy.

Постановка проблеми. Наукове дослідження адміністративного аспекту формування національної антикорупційної політики в контексті реалізації Стратегії реформування державного управління на нинішньому етапі реформування всієї системи управління Українською державою є важливим на-самперед для розуміння тенденцій і напрямів розвитку управління політичними та соціально-економічними процесами, розбудови власної ідеології державотворення. Варто вказати, що рівень цивілізованості будь-якої держави визначається не тільки рівнем суспільного та соціально-економічного розвитку, а й рівнем організації й діяльності державної влади, державно-службових відносин, загалом становленням і функціонуванням раціональних механізмів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

Актуальність теми дослідження. Адміністративно-правове регулювання спрямоване на впорядкування державно-владних управлінських правовідносин та закріплює права й обов'язки громадянина, а також інших суб'єктів, які не мають владних повноважень, у відносинах із представниками держави; установлює інституціональні,

організаційні, правові засади функціонування системи публічної адміністрації; забезпечує розмежування повноважень між органами державної влади на основі принципів децентралізації та деконцентрації на базі комплексу принципів, методів, форм публічно-управлінської діяльності.

Стан дослідження. Окремі аспекти проблеми загальної протидії корупції були предметом досліджень таких учених, як В. Авер'янов, Л. Аркуша, Д. Заброта, В. Коваленко, В. Лукомський, М. Мельник, Є. Невмержицький, С. Рогульський, С. Серьогін, О. Терещук, О. Ткаченко, С. Шалгунова. Також важливими є наукові доробки фахівців ДРІДУ НАДУ – С. Серьогіна, Н. Липовської, О. Антонової, В. Баштанника, В. Соловійова й інших. Актуальність дослідження засад регулювання національної антикорупційної політики (далі – НАП) зумовлена також загостренням проблеми інституціональної взаємодії та взаємовпливу органів влади, що функціонально спрямовані на реалізацію НАП в Україні, збільшенням різноманітності форм проявів корупції в процесі становлення й розвитку України, впливу на всі сфери життєдіяльності суспільства.

У цілому діапазон наукового інтересу простягається від вивчення загальних властивостей корупції, наслідків, до яких вона призводить на рівнях управління, до розуміння індивідуальних культурних і психологічних факторів, що сприяють або перешкоджають корупційному поведінню на нижньому рівні. Вибір зазначеної теми дослідження був зумовлений необхідністю комплексного дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання реалізації НАП в умовах реалізації Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 рр.

Мета й завдання статті. Мета статті полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні інститутів і форм адміністративно-правового регулювання реалізації національної антикорупційної політики в Україні, у формулюванні пропозицій, спрямованих на розвиток адміністративного права та сучасної науки державного управління, у розробленні на цій основі рекомендацій і пропозицій з удосконалення нормативного забезпечення реалізації антикорупційної політики держави.

Виклад основного матеріалу. Пріоритети адміністративно-правового регулювання НАП визначені на основі європейських стандартів належного адміністрування «Принципи державного управління», схвалені Координаційною радою з питань реформування державного управління та покладені в основу Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 рр.: 1) формування й координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази); 2) модернізація державної служби; 3) забезпечення підзвітності органів державного управління; 4) надання адміністративних послуг; 5) управління державними фінансами [1].

Прийняття в жовтні 2014 р. Закону України «Про очищення влади» забезпечило реалізацію принципово нового підходу до визначення змісту НАП, формування засад нормативного забезпечення, конкретизації форм і методів запобігання НАП. Цей Закон визначив правові й організаційні засади проведення очищення влади (люстрації) для захисту й утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні. «Очищення влади (люстрація) – це встановлена цим Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (далі – посади) (крім виборних посад) в органах державної влади й органах місцевого самоврядування. Очищення влади (люстрація) здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи, спрямовані на узурпацію влади попереднім політичним режимом, підлив основ національної безпеки й оборони України чи протиправне порушення прав і свобод людини, і ґрунтується на принципах верховенства права та законності; відкритості, прозорості та публічності; презумпції невинуватості; індивідуальної відповідальності; гарантування права на захист» [2].

У сучасних умовах корупція вийшла за межі державних кордонів і перетворилася на транснаціональне явище. Світова спільнота, стурбована зростанням впливу корупції на суспільство, розглядає її як найбільшу загрозу правопорядку, демократії, правам і свободам людини, верховенству права, соціальної справедливості. Створення ефективної системи протидії корупції є однією з умов набуття членства в ЄС. Боротися з корупцією закликають Світовий банк, Організація з безпеки та співробітництва в Європі, низка інших впливових міжнародних організацій. Ч. 2 ст. 19 Конституції України зобов'язує органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [3]. Для суспільства та для окремої особи це положення є

гарантією належного виконання публічною владою покладених на неї завдань, а також дотримання прав і свобод людини. За всіх вищенаведених обставин інституціональний аспект формування національної антикорупційної політики є одним з основних напрямів організаційно-правового забезпечення протидії корупції, становлення європейського типу публічного адміністрування в Україні. Залежно від методологічного підходу до проблеми корупції саме поняття цього явища може трактуватися в широкому сенсі (як загальний результат негативних проявів у сфері публічної влади) і у вузькому сенсі (як одна з форм одержання особистої вигоди у сфері професійної управлінської діяльності).

Комплексний аналіз адміністративно-правового регулювання НАП, її реалізація в органах публічної влади нині актуалізувалися відповідно до загальнодержавних пріоритетів розвитку й охоплюють різні напрямки – інституціональний (наявність нормативних засобів запобігання корупції, формування системи державних інституцій), формально-юридичний (наявність установлених законом норм, правил і процедур у сфері реалізації НАП), організаційний (визначеність, функціональність, ієрархічність і підвідомчість у сфері формування НАП), аксіологічний (ціннісні орієнтації державних службовців), етико-культурний (моральний стан соціально-професійного середовища державної служби) і ін. [4]. Усе це створило умови для розвитку методологічної бази в дослідженнях проблеми запобігання корупції в органах влади.

Під час дослідження корупції, як наголошує С. Серьогін, варто враховувати її соціокультурну природу, щоб одержати адекватний опис ролі цього складного, багаторівневого інституту [5]. Саме трансформаційна модель зв'язку «суспільство – людина» дозволяє розглянути й виміряти сприйняття корупції в органах публічної влади пересічними українцями, поєднати її об'єктивні та суб'єктивні виміри, знайти правильний перехід від одного рівня опису до іншого. Такий підхід дозволяє виявити роль корупції в життєдіяльності суспільства як автономної, самокерованої, організованої складної ієрархії систем і розробити адекватні механізми її обмеження. Обраний теоретико-методологічний ключ дає можливість сформулювати цілісне уявлення про механізми державного управління запобіганням та протидії корупції в органах публічної влади. Погоджуючись із позицією вітчизняних науковців, урахувавши підходи В. Соловйова, Є. Невмержицького та С. Серьогіна [6–10], укажемо на очевидний і достатньо простий засіб подолання (зменшення рівня) корупції – чітке визначення правовими нормами форм управлінської діяльності, порядок реалізації повноважень, обмеження дискреційних повноважень, запровадження принципу пропорційності. Із погляду адміністративного права має йтися також про взаємодію державних правоохоронних і судових органів, органів публічної влади, громадян.

Сучасне сприйняття корупції сформувалося у ХХ ст. на основі рішень міжнародних організацій, відколи корупція стала розглядатися як один із ризиків розвиненого суспільства, ознаки сучасної сутності держави. Утім, ні Н. Макіавеллі, ні М. Вебер [11–12] не припускали інституціонального конфлікту на рівні спеціально сформованих державних інститутів, які функціонально спрямовані на реалізацію НАП. Так само низка наукових досліджень у вітчизняній науці щодо формування національної антикорупційної політики не враховує сучасного інституціонального конфлікту у сфері реалізації НАП. Праці сучасних авторів, зокрема Д. Заброди «Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект)» (2005 р.), «Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні» (2005 р.); Р. Тучака «Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією» (2007 р.); О. Ткаченка «Адміністративно-

правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ» (2008 р.); І. Яцків «Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні» (2011 р.); А. Яфонкіна «Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією серед державних службовців в Україні» (2013 р.); В. Гвоздецького «Адміністративно-правові й організаційні засади запобігання й протидії корупції в Україні» (2015 р.); О. Клок «Протидія корупційним правопорушенням засобами адміністративного права» (2015 р.); В. Литвиненка «Концепція адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні» (2015 р.) закріпили адміністративний зміст НАП, що має суттєво доповнюватися інституціональним форматом нормативного визначення, посиленням суб'єктності, концептом багаторівневого управління. З огляду на зазначене потрібно визнати, що науковий аналіз формування національної антикорупційної політики в Україні на сучасному етапі розвитку антикорупційного законодавства набуває особливої доцільності й актуальності.

Необхідно наголосити, що актуальність аналізу інституціональної складової частини антикорупційної політики важлива в сучасних умовах проведення системних реформ, серед яких один із головних напрямів – курс на європейську інтеграцію, що є сьогодні головною й необхідною умовою ефективного розвитку держави. Політичний курс на запобігання корупції в публічному управлінні визначає нові орієнтири стратегії реформування державного управління в контексті забезпечення демократизації та відповідної оптимізації всіх сфер суспільного життя на основі імперативу європейських цінностей. Становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського й інформаційного суспільства, європейська інтеграція України, проведення політичної, адміністративної й економічної реформ вимагають рішучих дій по боротьбі з корупцією. На сучасному етапі розвитку суспільства в умовах суспільно-політичних перетворень питання вдосконалення антикорупційної політики шляхом удосконалення адміністративно-правового регулювання набуває першочергового значення, оскільки боротьба з корупцією активно впливає на суспільне життя й великою мірою формує певний вектор подальшого розвитку держави.

Корупція – один з основних факторів, який не дозволяє ефективно функціонувати органам державної влади, порушуючи стабільність самої держави. Соціальна небезпека корупції полягає в тому, що вона являє собою серйозну перешкоду на шляху розвитку України як правової держави. Корупція є одним із основних чинників, які створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави, принципам верховенства закону, забезпечення прав і свобод людини, соціальної справедливості та негативно впливають на духовно-моральне благополуччя людини в суспільстві. С. Серьогін наголошує, що вітчизняні науковці термін «корупція» трактують досить неоднозначно, дають нечіткі, неконкретні формулювання, які суперечать одне одному. Вони відносять до суб'єктів корупційних дій лише осіб, наділених владними повноваженнями. До уваги часто не береться середовище, що породжує корупційні дії (недосконалість нормативно-правової бази, неоднозначність службових обов'язків посадовців, дублювання повноважень у сфері публічного управління тощо).

Таким чином, вважаємо за доцільне в контексті розроблення адміністративно-правових засад формування національної антикорупційної політики запропонувати визначення корупції на основі норм адміністративного права. Корупція – це суспільно-політичний, соціальний, правовий, економічний, етико-моральний феномен, що може виявлятися відкрито чи латентно, завжди належить до певної адміністративної процедури, має належність до здійснення

посадовою особою власних управлінських повноважень, є правопорушенням із боку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, або місцевого самоврядування; має ознаку протиправного діяння з метою отримання неправомірної вигоди, що призводить до зниження авторитету держави.

У проекті Антикорупційної стратегії 2018–2020 рр. [13] метою моніторингу представницьких органів влади визначено підвищення рівня прозорості та доброчесності Верховної Ради й органів місцевого самоврядування, посилення фінансової дисципліни політичних партій і виконання ними свого законодавчого обов'язку щодо публічного звітування про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру; дотримання встановленого порядку отримання внесків від фізичних і юридичних осіб, запровадження електронної системи зв'язності політичних партій; практична реалізація передбачених законодавством заборон, пов'язаних із конфліктом інтересів [13].

Узагалі в умовах розвитку національної системи протидії корупції, розроблення раціональних моделей її вдосконалення національна антикорупційна політика є механізмом підтримки системи державного управління в стані стабільності та рівноваги, адже досить часто під антикорупційною політикою держави розуміють передбачений законами та нормативно-правовими актами комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, що формуються й реалізуються органами державної влади, місцевого самоврядування та громадянськості з метою виявлення, припинення фактів корупції, відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб і держави.

Слід указати на ст. 18 Закону «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» (1993 р., нині чинний) [14], у межах якої визначено систему державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю: органи Національної поліції й Служби безпеки України; органи прокуратури, органи доходів і зборів, органи Державної прикордонної служби й органи державного фінансового контролю, Національне антикорупційне бюро та спеціальні органи (Служба зовнішньої розвідки, розвідувальний орган Міністерства оборони України, органи й установи виконання покарань тощо). На такі органи покладаються повноваження, які тісно переплітаються з повноваженнями по боротьбі з корупцією, а саме: у межах своєї компетенції з'ясувати неправомірні дії організацій і громадян, що можуть свідчити про корупційну діяльність або створювати умови для такої діяльності; передавати відповідним спеціальним органам по боротьбі з організованою злочинністю одержувану під час здійснення контрольних функцій інформацію та відомості, що можуть свідчити про організовану злочинну діяльність і використовуватися для виявлення, припинення й попередження такої діяльності; проводити в межах своєї компетентності ревізії, перевірки й інші дії щодо контролю за дотриманням законодавства України організаціями й громадянами; розробляти пропозиції щодо вдосконалення законодавства, спрямованого на усунення умов, що сприяють злочинній діяльності. Також варто вказати на багаторівневі інституціонального виміру національної антикорупційної політики України. Дискусійність доцільності виокремлення спеціальності органів у сфері запобігання корупції є питанням багаторічних досліджень.

На основі аналізу особливостей адміністративно-правового регулювання доцільно уточнити поняття категоріальний апарат наукових досліджень у сфері формування національної антикорупційної політики, формалізувати базові поняття та запропонувати науково обґрунтоване визначення національної антикорупційної політики. Наці-

ональна антикорупційна політика – це концептуальні положення політики національної держави у сфері запобігання та протидії корупції, спрямовані на послідовну та системну діяльність держави, суспільства та громадян із метою недопущення (зменшення) негативного впливу корупції, а також на ліквідацію причин і наслідків, що сприяють виникненню корупції. Головна мета національної антикорупційної політики (публічно-управлінський концепт) – координація діяльності органів влади й інститутів громадянського суспільства на основі європейських цінностей, спрямована на мінімізацію проявів системної корупції та її впливу на публічне управління, розвиток антикорупційної свідомості на основі принципу доброчесності, а також громадянської відповідальності, ствердження принципу законності в його конституційному розумінні, підвищення якості антикорупційної експертизи нормативно-правових актів на основі змісту, а не форми подання. Мета Національної антикорупційної політики (соціальний концепт) – досягнення такого стану системи публічного управління, коли корупційна практика стане не лише ризикованою та неприбутковою дією, а й соціально неприйнятною; постулює відмова від поняття «мінімального рівня корупції, що соціально сприймається». Стратегічна мета НАП – формування такої системи публічного управління, раціональне функціонування якої унеможливує корупцію, а суб'єкти й об'єкти такої системи (на основі визначених адміністративно-правовими нормами) забезпечують інституціональний консенсус у процесі формування НАП.

Висновки. Формування основ адміністративно-правового забезпечення реалізації національної антикорупційної політики є важливим завданням сучасного державотворення в Україні. Особливу увагу слід приділити науково-теоретичному обґрунтуванню організаційно-правових аспектів протидії корупційним проявам в Україні, формулюванню висновків, спрямованих на розвиток теорії державного управління, і розробленню на цій основі рекомендацій і пропозицій з удосконалення теоретико-організаційних аспектів щодо організації системної протидії корупційним проявам в Україні. Процес державотворення в Україні зумовлює доцільність аналізу проблем, пов'язаних зі здійсненням діяльності органів публічної влади щодо забезпечення законності й правопорядку в країні, охорони прав і свобод людини й громадянина, закріплених Конституцією України.

Важливо визначити первинний і вторинний рівні адміністративно-правового забезпечення реалізації НАП. На первинному рівні – запровадження норм такого забезпечення, установлених профільними законами України «Про державну службу», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації» тощо, а також визначені нормами кримінального й адміністративного права правила, процедури та регламенти службової діяльності щодо запобігання корупції. На вторинному рівні – засоби й способи запобігання корупції, зокрема підвищення прозорості діяльності державних органів, забезпечення прав і свобод людини й громадянина, створення умов для розвитку економіки, забезпечення європейських соціальних стандартів і добробуту населення, зниження рівня корупції в Україні й усунення причин і умов, що її спричиняють, відкритість і гласність під час прийняття рішень і оприлюднення їх у засобах масової інформації, проведення громадського опитування й обговорення перед їх прийняттям. Доцільність визначення первинного та вторинного рівнів у системі національної антикорупційної

політики зумовлена ступенем впливу корупціогенних чинників на систему публічно-управлінської діяльності.

Список використаної літератури:

1. Про деякі питання реформування державного управління в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.
2. Про очищення влади: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1682-УП. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 44. Ст. 2041 (зі змінами).
3. Конституція України. Офіційне видання. К.: Міністерство юстиції України, 2006. 104 с.
4. Прес-реліз «І через рік після Майдану Україна лишається найкорумпованішою країною Європи». URL: <http://ti-ukraine.org/corruption-perceptions-index-2014/press-release.html>.
5. Сergyin S. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України: дис. ... канд. держ. упр.: спец. 25.00.02. Дніпропетровськ, 2009. 249 с.
6. Соловйов В., Запобігання і протидія корупційним правопорушенням у судовій системі України. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2010. № 23. С. 123–132.
7. Соловйов В., Розвадовський Б. Корупція в Україні: динамічні зміни у сприйнятті. Право і суспільство. 2010. № 6. С. 9–15.
8. Соловйов В. Теорія «раціонального злочину» як підґрунтя для антикорупційної політики. Вісн. НАДУ. 2011. № 4. С. 39–48.
9. Невмержицький Є. Корупція як соціально-політичний феномен: автореф. дис. ... д-ра політ. наук: спец. 23.00.02. НАН України. К., 2009. 34 с.
10. Сergyin S. Соціальна сутність корупції в органах державної влади. Держ. упр. та місцеве самовряд.: зб. наук. пр. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. Вип. 3 (3). С. 205.
11. Макьявелли Н. Сочинения исторические и политические. Сочинения художественные. Письма: сб.: пер. с итал. М.: НФ «Пушкин. б-ка», ООО «Изд-во АСТ», 2004. 819 с.
12. Вебер М. Политика как призвание и профессия. Філософія політики: хрестоматія: у 4 т. / авт.-упоряд.: В. Андрущенко (кер.) та ін. К.: Знання України, 2003. Т. III. С. 7–23.
13. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю. Закон України від 30 червня 1993 р. Відом. Верховної Ради України. 1993. № 35. Ст. 358.
14. 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.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА.

Новак Анатолій Миколайович – кандидат економічних наук, докторант кафедри соціальної й гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президенті України

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Novak Anatolii Mykolaiovych – Candidate of Economics Science, Doctoral Researcher at the Department of Social and Humanitarian Policy of National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

dniprodepartment407@gmail.com