



УДК 351.88::342.95

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ОСОБЕННОСТЕЙ ФОРМИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ: ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Анатолий НОВАК,

кандидат экономических наук, докторант кафедры социальной и гуманитарной политики  
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

### Аннотация

Статья посвящена разработке теоретико-методологического обоснования путей формирования и реализации эффективной антикоррупционной политики Украины на основе учета национальных особенностей и лучшего зарубежного опыта. Исследованы методологические основы и практические аспекты противодействия коррупционным проявлениям в системе публичной власти современной Украины. Охарактеризован процесс становления и развития национальной антикоррупционной политики. Доказано, что при выработке антикоррупционной политики в Украине весомой задачей выступает определение стратегии, тактики и конкретных мероприятий антикоррупционной деятельности. Основой национальной антикоррупционной политики определено совершенствование антикоррупционного законодательства, распространение общественного негативного отношения к коррупции, причин ее возникновения и распространения. Установлено, что эффективность национальной политики предотвращения и противодействия коррупции в Украине, кроме наличия соответствующей политической воли, требует надлежащего законодательного обеспечения, формирования действенной системы государственных органов, обеспечения надлежащей координации антикоррупционной политики, превентивных мер предупреждения коррупции, а также их преодоления.

**Ключевые слова:** теория государственного управления, антикоррупционная политика, государство, коррупция.

## THEORETICAL BASES OF RESEARCH OF FEATURES OF FORMATION OF NATIONAL ANTICORRUPTION POLICY: PUBLIC-LEGAL ASPECT

A. NOVAK,

Candidate of Economic Sciences, Doctoral student of the Department of Social and Humanitarian Policy  
of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

### Summary

Article is devoted to the development of the theoretical and methodological substantiation of the ways of forming and implementing an effective anti-corruption policy of Ukraine on the basis of taking into account national peculiarities and best foreign experience. The methodological bases and practical aspects of counteracting corruption manifestations in the system of public authority of modern Ukraine are investigated. The process of formation and development of the national anti-corruption policy is characterized. It is proved that in defining the anti-corruption policy in Ukraine, the definition of strategy, tactics and concrete measures of anti-corruption activity is a significant task. The basis of the national anti-corruption policy is the improvement of anti-corruption legislation, the spread of public negative attitudes towards corruption, the causes of its emergence and spread. It is established that the effectiveness of the national policy of preventing and combating corruption in Ukraine, in addition to the existence of the necessary political will, requires adequate legislative support, the formation of an effective system of state bodies, ensuring proper coordination of anti-corruption policy, preventive measures to prevent corruption, and overcoming them.

**Key words:** theory of public administration, anti-corruption policy, state, corruption.

**Постановка проблемы.** Современный процесс создания государства в Украине обуславливает необходимость исследования в сфере публичного управления и администрирования проблем, связанных с осуществлением целенаправленной деятельности органов власти по обеспечению законности и правопорядка в стране, охраны прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией Украины, международными правовыми актами. Особую остроту в

этом контексте приобрели проблемы предотвращения коррупции, которые создают серьезную угрозу становлению Украины как суверенного, демократического, правового государства в современных условиях формирования нового концепта национального государства. В таком контексте требует своего решения проблема теоретического обоснования направлений формирования национальной антикоррупционной политики в публично-правовом контенте.

**Актуальность темы исследования.** Коррупция остается одной из наиболее опасных социальных проблем, а меры, принимаемые для её преодоления со стороны государства, желаемого результата пока не дают. Это во многом объясняется тем, что: во-первых, деятельность уполномоченных вести борьбу с коррупцией органов сосредоточена преимущественно на выявлении правонарушений среди государственных служащих и других лиц, уполномоченных на выполне-



ние функций государства; во-вторых, низким уровнем эффективности взаимодействия органов власти, функционирующих в системе предотвращения коррупции; в-третьих, несовершенством процедур привлечения виновных лиц к ответственности за совершенные правонарушения; в-четвертых, низким уровнем доверия к власти со стороны граждан и несовершенством информационно-аналитического обеспечения. Характерной особенностью на современном этапе является распространение коррупции, увеличение разнообразия форм ее проявлений в процессе становления и развития как экономической, так и политической системы страны, ее разрушительное воздействие на все сферы жизнедеятельности общества, что обуславливает неотложность задачи усиления борьбы с этим противоправным явлением и последствиями, которые оно вызывает. Все эти факторы актуализируют создание теоретической основы формирования национальной антикоррупционной политики.

**Состояние исследования.** Научный анализ теоретического обоснования формирования основ национальной антикоррупционной политики преобладает в таких отраслях науки, как право и государственное управление. Особое место этой проблемы в науке государственного управления обусловлено тем, что такая политика является составляющей общегосударственного курса на соответствие критериям на вступление в ЕС, принципам Европейского административного пространства. В науке государственного управления проблема коррупции в основном исследуется в контексте анализа нормативно-правового регулирования механизмов функционирования органов власти (В.Б. Аверьянов, С.Д. Дубенко, М.И. Мельник, Т.В. Мотренко, Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко, А.Я. Прохоренко, В.Н. Соловьев, С.А. Телешун, В.П. Трошинский и др.), эффективности профессиональной деятельности должностных лиц (Н.А. Липовская, С.М. Серёгин), влияния коррупции на социально-политические процессы (М.И. Камлик, О.Д. Маркеева, Е.В. Немержицкий, С.С. Рогульский, С.С. Серёгин, Р.М. Тучак).

**Целью и задачей статьи** является исследование теоретической основы

формирования национальной антикоррупционной политики (НАП) в условиях системных реформ, разработка на основе учета национальных особенностей и передового зарубежного опыта рекомендаций по усовершенствованию системы противодействия коррупции в Украине.

#### **Изложение основного материала.**

Анализ теоретической базы формирования НАП показал, что недостаточно исследованным остается ряд ключевых вопросов. Прежде всего, это касается четкого определения сущности коррупции в органах государственной власти как в теоретическом, так и в методологическом подходе к проблематике государственно-управленческой деятельности. От ее правильного понимания во многом зависит формирование стратегии и тактики антикоррупционной деятельности, постановка ее целей, определение сил и средств. Учитывая это, в предлагаемой работе уделено значительное внимание именно вопросам выяснения социальной сущности коррупции. В этом контексте рассмотрены исторические истоки и социальные предпосылки возникновения коррупции, ее экономический, правовой аспекты, системный характер, связь с другими негативными социальными явлениями.

Методологическая база формирования НАП представлена во многих исследованиях, среди которых следует выделить работы А. Березы, В. Баштанника, Е. Немержицкого, В. Соловьева, С. Серегина и других авторов. На основе существующего теоретического массива, исследований В. Соловьева [1, с. 46] и В. Баштанника [2, с. 25], в контексте авторских исследований считаем целесообразным представить методологию исследования национальной антикоррупционной политики на основе следующих подходов (методов).

1. Первичный методологический анализ: 1) системный подход – для раскрытия степени влияния коррупции на общество и систему органов публичной власти, исследования деорганизационного воздействия коррупции на публично-правовую сферу, готовности публичной власти адекватно реагировать на современные вызовы в процессе предотвращения коррупции, а также с позиций теоретического анализа – формирования

системы критериальной оценки НАП; 2) институциональный метод – для определения системы институтов публичного управления, целью деятельности которых закреплено предотвращение и противодействие коррупции, устранения последствий коррупционных деяний, рациональности их взаимодействия; 3) исторический метод – при анализе исторических форм коррупции в независимой Украине, на территории современной Украины в разные исторические эпохи и в составе различных государственных образований; 4) компаративный метод – имплементация зарубежного опыта формирования национальной антикоррупционной политики, внедрение стандартов международных организаций в сфере формирования НАП; 5) формально-логический и системно-структурный методы – для становления содержательных и формализованных составляющих НАП; 6) деятельностный метод – с целью построения унифицированных концептов реализации НАП.

2. Вторичный методологический анализ целесообразности разработки НАП: 1) морфологический метод – для описания форм и проявлений коррупции в органах публичной власти; 2) феноменологический метод – для исследования субъективного восприятия коррупции, ее социокультурных, в частности психологических, социальных, ментальных предпосылок; 3) метод моделирования – формирование на основе теоретических и практических исследований рациональных моделей НАП; 4) эмпирический метод (наблюдение, опрос, экспертной оценки, статистический и контент-анализ, моделирование и т.д.) теоретического анализа с целью оптимизации НАП и т.д.

В большинстве исследований, посвященных проблематике предотвращения и противодействия коррупции, исследователи выделяют этапы формирования антикоррупционной политики. Так, в диссертационном исследовании А. Березы в качестве авторского предложения приведены этапы государственной антикоррупционной политики, сформированные на основе формально-исторического подхода к проблеме противодействия коррупции и логически сопоставимые с датами принятия нормативно-право-



вых актов [3, с. 209]. Соглашаясь в целом с хронологическим контекстом формирования антикоррупционной политики, считаем необходимым указать на проблематику теоретического анализа и методологии современных научных исследований и соответственно – предложение абстрактных моделей для анализа (хотя и содержащих весь нормативный «массив» антикоррупционной политики), в процессе формирования которых отсутствует именно содержательная сторона.

В контексте постановки проблемы формирования национальной антикоррупционной политики важно выделить этапы становления национальной антикоррупционной политики в Украине:

1 этап – «неформализованный» – от 1991 до 1995 – на этом этапе понятие антикоррупционной политики в самостоятельном нормативно-правовом акте не определено, не построена система противодействия коррупции, срок коррупции использовался как вторичный по сравнению с другими понятиями (злоупотребление властью, превышение полномочий, взяточничество и т.п.);

2 этап – 1995–2009 гг. – формирование основы национальной антикоррупционной политики, принятие Закона Украины «О борьбе с коррупцией» (1995 г.), сохранение акцента на административной природе коррупции как правонарушения, наработки уголовно-правовой базы в вопросах противодействия коррупции, постепенное приближение к международным стандартам в сфере противодействия коррупции;

3 этап – 2009-2011 гг. – принятие «антикоррупционного пакета законов – 1» (однако эти законы в действие не вступили), продолжение процесса формирования национальной антикоррупционной политики;

4 этап – принятие «антикоррупционного пакета законов – 2» (2011 г.), продолжение процесса формирования национальной антикоррупционной политики, усиления сотрудничества с зарубежными организациями;

5 этап – 2014-2015 гг. – принятие «антикоррупционного пакета законов – 3», определение антикоррупционной политики;

6 этап – 2015-2016 гг. – институционализация системы органов власти в

сфере предотвращения коррупции, развитие антикоррупционной политики Украины в контексте положений Соглашения об ассоциации Украины и ЕС, реализации положений Стратегии устойчивого развития «Украина – 2020»;

7 этап – со 2-го полугодия 2016 по настоящее время – переход к новому измерению формирования национальной антикоррупционной политики, заключающейся в разработке и реализации проевропейской модели антикоррупционной политики (и в целом – передовых мировых моделей противодействия коррупции). По существу, такая модель предусматривает введение электронного декларирования, изменение парадигмы антикоррупционной политики (перенос активных действий в полномочия специальных органов), тесное сотрудничество с европейскими странами, широкую информационную кампанию и т.д.

При этом актуализируется проблема анализа институциональной составляющей антикоррупционной политики, особенно в современных условиях проведения системных реформ, среди которых одно из главных направлений – курс на европейскую интеграцию, выступающий условием эффективного развития современного Украинского государства [4, с. 103]. Ведь именно такой курс определяет новые ориентиры геополитической стратегии в контексте обеспечения демократизации и соответствующей оптимизации всех сфер общественной жизни. Становление демократического, правового, социального государства, развитие гражданского и информационного общества, европейская интеграция Украины, проведение политической, административной и экономической реформ требуют решительных действий по борьбе с коррупцией. На современном этапе развития общества в условиях стремительных общественно-политических преобразований вопросы совершенствования национальной (в определенном контексте можно говорить «государственной») антикоррупционной политики приобретает первоочередное значение, поскольку борьба с коррупцией активно влияет на общественную жизнь и во многом формирует определенный вектор дальнейшего развития государства.

К сожалению, высокий уровень коррупции в Украине обусловлен фактической институционализацией коррупционных отношений [5]. В отличие от классических представлений о коррупции как «препятствии» в нормальном процессе управления общественными делами, современная трактовка коррупции должно учитывать изменения, происходящие в государстве: из социальной аномалии коррупция угрожает стать (и нередко становится) доминирующей нормой взаимоотношений социальных и политических субъектов, основой создания «параллельной» (именно в институциональном контексте) политической и социальной реальности. Важным шагом для нейтрализации этой деструктивной тенденции может стать безотлагательная реализация антикоррупционной стратегии, в том числе путем практического взаимодействия государственных и общественных структур в Украине.

Коррупция относится к тем проблемам, которые невозможно решить в отрыве от политических, экономических и культурных проблем. Антикоррупционное законодательство – только почва, на которой можно проводить коренные структурные преобразования. Ее масштабы, специфика и детерминанты – следствие общих политических, социальных и экономических проблем страны. Это реакция на кризис в основных сферах общественной жизни, которая выражается в несоответствии между механизмами управления обществом и фундаментальными целями его развития. Именно поэтому эффективность усилий по преодолению негативного социально-политического явления во многом зависит от осуществления политической, а также государственно-правовой реформы и ее составляющих: административной, муниципальной и судебной реформы; четкого правового определения полномочий и функций политических институтов и их должностных лиц; внедрения демократических принципов управления общественными делами, создания условий для всестороннего развития структур гражданского общества, воплощения действенного механизма общественного контроля за властными институтами.



В теоретическом плане важно определить суть национальной антикоррупционной политики. А. Береза определяет государственную антикоррупционную политику как «совокупность цели, целей, задач, принципов, а также мероприятий, решений и действий по предотвращению и противодействию коррупции, которые реализуются через систему государственного управления, институты гражданского общества, на основе законодательства Украины и обеспечивают снижение уровня коррупции во всех сферах общественной жизни» [3, с. 11]. Считаю, что более целесообразно формулировать понятие национальной антикоррупционной политики с учетом следующих факторов.

Современные научные взгляды на коррупцию [1; 6, с. 21; 7] целесообразно распределить по направлениям. Первое направление предполагает интеграцию международных и национальных механизмов квалификации, выявления и противодействия коррупции и базируется на регламентации международными нормативно-правовыми актами, которые изложены в форме решений и резолюций международных организаций. Фактически речь идет об определенном обобщении понятия «коррупция», стандартах служебной деятельности, регламентах функционирования управленческих структур и тому подобном. Второе направление базируется на детерминации институциональных характеристик коррупции и предусматривает сочетание политических, социально-экономических и юридических составляющих. На современном этапе стоит дополнить такой перечень социальным аспектом. Третье направление выходит из современного понимания концепции «good governance» как реализации права человека на эффективное управление. В рамках данного направления исследуется влияние коррупции на эффективность социального управления и способность систем управления противодействовать коррупции. Четвертое направление базируется на исследовании влияния коррупции на соблюдение прав и свобод человека в системе публичного управления. При этом достаточно часто третье и четвертое направления выступают в интегрированном виде, при этом дополняются

современным пониманием принципа «non-discrimination» [8, с. 10].

Общей проблемой формирования национальной антикоррупционной политики выступает обеспечение внутренней стабильности, правопорядка и соблюдения принципа законности в нашем государстве на данном этапе исторического развития. Такое положение вещей характеризуется процессами углубления реформ всех сфер общественной жизни, все приобретает исключительное значение. При этом вопрос юридической ответственности за должностные преступления и коррупционные деяния, особенно являющиеся результатом деятельности государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления, привлекают к себе повышенное внимание со стороны как правоохранительных органов, так и общества в целом, в силу того, что данная категория преступлений представляет значительную социальную опасность, ведь они деформируют, вносят элементы дезорганизации в нормальную деятельность государственных и самоуправленческих органов власти, предприятий, учреждений, организаций.

Важно определить главные задачи решения проблемы, которые должны быть достигнуты в процессе реализации мероприятий по противодействию коррупции в условиях проведения системных реформ (согласно Стратегии «Украина – 2020» [9]): во-первых, выяснение особенностей возникновения, сущности специфики детерминации коррупционных правонарушений в Украине (с позиций управленческой науки и права), во-вторых, рационализация антикоррупционного законодательства по закреплению национальных традиций и международного опыта противодействия коррупции, в-третьих, систематизация механизмов предотвращения коррупционных действий в органах государственной власти и местного самоуправления, в-четвертых, формирование у должностных лиц органов публичной власти способности провести антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов.

Именно поэтому процесс формирования национальной (государственной) антикоррупционной политики в Украине требует долгосрочной страте-

гии, тактики и конкретных мероприятий антикоррупционной деятельности в системе публичного управления. Основой реализации НАП выступает разработанная теоретическая основа, суть которой полно раскрывается в сфере науки публичного управления и администрирования. Считаю, что с позиций публичного управления и администрирования обоснованным является современный институциональный подход в определении антикоррупционной политики, согласно которому целесообразно предложить следующее определение: «Национальная антикоррупционная политика – государственная политика как взаимодействие определенных законодательством субъектов предупреждения и противодействия коррупции, направленная на детерминацию и внедрение институциональных, структурно-функциональных и ресурсных основ, организационных мероприятий по предотвращению проявлений коррупции в системе публичного управления. Эффективной предпосылкой национальной политики предотвращения коррупции является детерминация управленческой функции в сфере публично-правового мониторинга деятельности органов власти.

Национальная антикоррупционная политика выступает как система предусмотренных нормативно-правовыми актами организационно-правовых, административных, экономических, образовательно-воспитательных, культурных и других мероприятий, инициируемых, формализуемых и реализуемых органами публичной власти и общественностью с целью выявления, пресечения коррупционных правонарушений, а также способствующих реализации прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства. Определяющей целью антикоррупционной политики является предотвращение и противодействие коррупции в системе публичного управления путем реализации принципов публичного администрирования.

**Выводы.** В условиях развития национальной системы противодействия коррупции, разработки рациональных моделей ее совершенствования национальная антикоррупционная политика является механизмом поддержки



системы государственного управления в состоянии стабильности и равновесия. Довольно часто под антикоррупционной политикой государства понимают предусмотренный законами и нормативно-правовыми актами комплекс правовых, экономических, образовательных, воспитательных, организационных и других мероприятий, которые формируются и реализуются органами государственной власти, местного самоуправления и общественностью с целью выявления, пресечения фактов коррупции, восстановления нарушенных прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства.

Дальнейшей комплексной теоретической разработки требует научно-теоретическое обоснование, правовое регулирование и практическая деятельность субъектов, уполномоченных вести борьбу с коррупцией. При этом особо следует выделить политический аспект коррупции, обусловленный ярко выраженной политической окраской коррупции: с одной стороны, она является продуктом деятельности власти, с другой, – непосредственно влияет на формирование властных институтов, их функционирование, в значительной мере определяет сущность самой власти.

С позиций организационно-правового аспекта публичного управления определяющей целью национальной антикоррупционной политики является предотвращение и противодействие коррупции в системе публичного управления путем реализации принципов публичного администрирования. На первичном уровне публичного управления стоит привести в установленные профильными законами Украины «О государственной службе», «О центральных органах исполнительной власти», «О местных государственных администрациях» и т.п. правила, процедуры и регламенты служебной деятельности по предотвращению коррупции, определенные нормами уголовного и административного права. На вторичном уровне – это средства и способы противодействия коррупции, в частности: повышение прозрачности деятельности государственных органов, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, создание условий для развития экономики, обеспечение европейских социальных стандартов и

благополучия населения, снижение уровня коррупции в Украине и устранение причин и условий, открытость и гласность при принятии решений и обнародовании их в средствах массовой информации, проведение общественного опроса и обсуждение перед их принятием.

#### Список использованной литературы:

1. Соловйов В. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України: монографія / В. Соловйов. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012. – 508 с.
2. Баштанник В.В. Формування державної антикорупційної політики в умовах модернізації влади / В.В. Баштанник // Наук. розвідки з держ. та муніцип. упр. – К., 2012. – Вип. 1. – С. 25–34.
3. Серьогін С.М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С.М. Серьогін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.
4. Лазоренко С., Бабенко К. Базові принципи та елементи антикорупційної політики в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kaas.gov.ua/law-library/articles/b/558/>.
5. Прохоренко О.Я. Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми): монографія / О.Я. Прохоренко. – Київ : Вид-во НАДУ, 2011. – 456 с.
6. Севрук В.Г. Світовий досвід запобігання та протидії корупції: інтеграція України до ЄС / В.Г. Севрук // Використання спеціальних знань під час розслідування корупційних правопорушень : мат. круглого столу (Київ, 20 листоп. 2014 р.). – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2014. – С. 84.
7. Баштанник В.В. Реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / В.В. Баштанник ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2011. – 36 с.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Новак Анатолий Николаевич** – кандидат экономических наук, докторант кафедры социальной и гуманитарной политики Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Novak Anatoliy Nikolayevich** – Candidate of Economic Sciences, Doctoral student of the Department of Social and Humanitarian Policy of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

*dniprodepartment407@gmail.com*