

1. Про антикорупційну стратегію на 2018 – 2020 роки: проект Закону України від 26 квітня 2018 року, реєстраційний № 8324. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=63942](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=63942).

2. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року №1700-VII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

**Анатолій НОВАК**

*заступник директора*

*Національного антикорупційного  
бюро України*

## **ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ РОЗВИТКУ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

Еволюційний розвиток держави і громадянського суспільства являє собою складний динамічний процес, що відбувається під впливом численних системних факторів. У зв'язку з цим реалізація курсу Української держави на ствердження європейських стандартів державного управління потребує супроводження системних соціально-економічних й політико-адміністративних перетворень заходами, спрямованими на нейтралізацію негативних суспільних явищ і процесів, серед яких одним з найнебезпечніших є корупція.

Виключно деструктивний характер корупції зумовлений високим рівнем її латентності, масштабністю розповсюдження та негативними наслідками як для суспільства в цілому, так і для окремих складників суспільних відносин. Адже корупція: по-перше, гальмує процес соціально-економічного розвитку, знижує рівень інвестицій, порушує конкурентні засади ринкової економіки, спричиняє перехід процесів регулювання і контролю господарської діяльності до організованих кримінальних структур, що призводить до скорочення надходжень до бюджету, зростання безробіття, зубожіння широких верств населення. По-друге, корупція перешкоджає формуванню середнього класу як основи внутрішньополітичної стабільності в країні та інструменту контролю за публічною владою. По-третє, вона негативно впливає на суспільно-політичні інститути демократичної держави, знижує ефективність державного управління, загострює соціальну напругу, а відтак є одним з основних факторів послаблення авторитету влади та поступової деградації державності. Соціальна, правова держава потребує нових політико-правових форм та інститутів організації державно-управлінської діяльності у сфері формування національної антикорупційної політики (НАП), які відповідають національним традиціям публічного управління, отримують суспільне визнання, регулюються сталими правовими нормами та розвиваються

у напрямі загальноцивілізаційного процесу демократизації управління.

На основі аналізу досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців дослідницькі підходи до формування НАП розподілити за такими напрямками: перший напрям передбачає поєднання міжнародних та національних механізмів кваліфікації, виявлення та протидії корупції, й базується на регламентації міжнародними нормативно-правовими актами, які викладені у формі рішень та резолюцій міжнародних організацій. Фактично, мова йде про певне узагальнення поняття «корупція», що базується на стандартах службової діяльності, регламентах функціонування управлінських структур, особливостях правового закріплення делегованих та дискреційних повноважень тощо. Другий напрям базується на встановленні інституціональних характеристик корупції й передбачає поєднання політичних, соціально-економічних і юридичних складових, і на сучасному етапі доповнюється соціетальним аспектом. Третій напрям базується на сучасному розумінні концепції «належного врядування (Good governance)». У межах даного напрямку досліджується вплив корупції на ефективність соціального управління загалом, здатність систем управління протидіяти корупції та зберігати управлінську стабільність в умовах достатньо високого рівня корупціогенності. Четвертий напрям ґрунтується на комплексному дослідженні впливу корупції на дотримання прав і свобод людини в системі публічного управління. При цьому досить часто третій і четвертий напрями виступають у численних публікаціях в інтегрованому вигляді, при цьому доповнюються сучасним розумінням принципу «non-discrimination».

Слід вказати на основні складники НАП як структурної складової реформування державного управління до 2020 р.: 1) формування концепту антикорупційної ідентичності публічного управління, аналіз актуальності, доцільності та вірогідності адаптації принципів європейського управління до вітчизняних управлінських систем у контексті загальної проблеми управління – формування просвітової моделі системи органів влади національної держави; 2) формування методологічної моделі реалізації НАП в контексті толерантності до корупції як соціального феномену; 3) обґрунтування сучасного дослідницького тренду розробки теоретико-методологічних засад формування НАП на основі сприйняття і врахування зовнішніх (світових) стандартів публічного врядування при збереженні національних особливостей управління. За таких обставин доцільно наголосити на потребі інтегративних теоретичних досліджень, головною метою яких буде формування наукового підґрунтя еволюції НАП у форматі правової держави, при цьому створення ефективного механізму протидії корупції стає не лише вимогою часу, але й однією з умов виживання українського суспільства, збереження національної самобутності та державної незалежності.

Базовим інструментом реалізації національної антикорупційної

політики виступає досконале нормативно-правове забезпечення, що сприяє формуванню нового правового поля як комплексу норм і стандартів суспільного розвитку як сфери запровадження НАП, а також детермінує аксіологічну спрямованість еволюції інститутів і форм публічного управління, що виходить із традицій і практики вирішення проблем формування антикорупційної політики в інших країнах, зокрема, країнах-членах ЄС. Така зарубіжна практика детермінована за двома напрямками: перший – імплементація європейських цінностей (демократія, верховенство права та права людини) в управлінську практику, при цьому такі цінності визначені нормативними актами; другий – імплементація нормативно-правових актів міжнародних організацій та міждержавних об'єднань (які містять норми-стандарти, норми-правила та норми-регламенти); третій – врахування практики та рекомендацій міжнародних громадських організацій, до спеціалізуються на проблематиці антикорупційної політики. В сучасних умовах вплив зовнішніх факторів на формування НАП, запровадження європейських стандартів публічного управління, закріплення феномену добросовісного управління виступає основою переходу до соціальної організації суспільства на основі партисипативності та респонсивності, конституюванню нового типу суспільних відносин. Разом з тим, вважаємо, що у процесі формування та реалізації національної антикорупційної політики варто робити акцент на принципі транспарентності. Транспарентність суспільства є сучасною ознакою діяльності усіх гілок влади, визначає рівень цивілізованості й демократизму відносин між владою і громадянським суспільством, що відповідає проголошеній в Конституції України ідеї побудови правової держави. Такі європейські принципи з одного боку забезпечують державні інтереси, знижують рівень корупції та зловживань у її владних структурах, а з іншого – сприяють захисту прав осіб, оскільки вимагають інформування про діяльність влади й підстави прийняття рішень.

На основі завдань Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» та Стратегії реформування державного управління на 2016 – 2020 роки доцільно визначити засади формування та реалізації НАП на сучасному етапі у загальнонаціональному контексті як теоретико-методологічної проблеми. Конкретизовано завдання науки державного управління: розробка методології дослідження процесу формування НАП на основі взаємовпливу зовнішніх факторів в межах держави, результатом якого виступає трансформація організаційної структури реалізації НАП. У процесі становлення НАП першочерговим завданням виступає удосконалення нормативно-правової бази діяльності органів влади у сфері запобігання корупції. У національному правовому полі недостатньо приділено уваги дослідженню проблем взаємовпливів, перспектив і наслідків глобалізації на правопорушення у сфері економіки, корупцію, тероризм і соціальну безпеку перехідного суспільства в цілому, хоча

стає очевидним, що глобалізація разом з позитивними має і негативні аспекти. Адже розвиток світової економіки відбувається при одночасному розповсюдженні бідності, злочинності, тероризму, деградації всіх природних систем забезпечення життєдіяльності соціуму, розширення зон екологічної та гуманітарної катастроф. Глобалізація прискорила економічні кризові явища, що спровокували зростання впливу корупціогенних чинників на систему публічного управління.

Сучасне дослідження розвитку національної антикорупційної політики має базуватися на поєднанні методологічних підходів наукового аналізу трансформаційного процесу в Україні. По-перше, визначальне місце має належати соціально-економічному чиннику як реалізації програми діяльності уряду шляхом закріплення принципу недискримінації. По-друге, особливу роль має відігравати адаптація правових норм країн-членів ЄС та пряме впровадження норм права ЄС (комунітарного права) у сфері державного управління, що актуалізує правовий підхід у процесі формування та реалізації НАП; по-третє, системний підхід щодо формування національної антикорупційної політики як поєднання державного, суспільного та індивідуального факторів у формуванні негативного ставлення до корупції та протидія будь-яким корупційним зловживанням; по-четверте, інституціональний підхід до реалізації НАП у контексті формалізації суб'єктно-об'єктного впливу в умовах реформи публічного управління. на даному етапі державотворення з'являються додаткові фактори, які не тільки змінили формат антикорупційної політики, але й фактично призвели до певного «перезавантаження» умов її формування, інституціоналізації самої політики, значного оновлення нормативно-правової бази. При цьому усталений підхід щодо теоретико-методологічного забезпечення адаптації зарубіжного досвіду реформування зазнає певної декомпозиції, оскільки змінюються параметри, власне методологія впровадження досвіду та комплексність адаптаційних технологій.

НАП у більш широкому форматі – це сприйняття, закріплення у нормативно-правових актах та реалізацію базових норм і стандартів європейської спільноти, визначення та закріплення у правових нормах стандартів публічного управління відповідно до демократичних традицій, формування консенсусних механізмів управління (що можуть бути виокремлені як європейські цінності у сфері публічного управління). Варто аналізувати особливості реалізації НАП як поєднання трьох інтегрованих блоків в системі публічного управління. Перший блок включає діяльність органів публічного управління загального спрямування (загальної компетенції – центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо), в межах яких антикорупційна політика виступає одним із багатьох, і водночас – не основним напрямом діяльності на загально державному та регіональному рівнях. Другий блок включає органи публічного управління спеціальної компетенції – система

правоохоронних органів, в межах діяльності яких реалізація НАП є однією із основних функцій (органи прокуратури, суди, інспекції, служби), в межах яких розподіл сфер функціонування на державний та регіональний рівні може відігравати значну роль, але у випадку органів судової влади визначення рівня діяльності не впливає на характер публічно-управлінських рішень. Третій блок включає діяльність органів публічного управління особливої компетентності, в межах яких органи управління регіонального рівня (у разі створення) функціонують за принципом деконцентрації і фактично констатувати особливу роль загальнодержавних органів управління, що забезпечують реалізацію НАП.

### **Олександр РУДІК**

*к.політ.н., доц., доцент кафедри  
права та європейської інтеграції  
ДРІДУ НАДУ*

## **ВИКОНАННЯ БОЛГАРІЄЮ ТА РУМУНІЄЮ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ЩОДО СУДОВОЇ РЕФОРМИ, БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ ТА ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ В РАМКАХ МЕХАНІЗМУ СПІВРОБІТНИЦТВА ТА ВЕРИФІКАЦІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Після вступу в ЄС 1 січня 2007 р. Румунія та Болгарія все ще не досягли прогресу в сфері судової реформи, протидії корупції та (для Болгарії) боротьби з організованою злочинністю. У зв'язку з цим Комісія створила Механізм співпраці та верифікації (МСВ) як перехідний захід для надання допомоги обом країнам в усуненні цих недоліків. Рішення щодо продовження процесу оцінювання Болгарії та Румунії після їхнього вступу в ЄС свідчить про рішуче прагнення ЄС домагатися розбудови обома країнами ефективних адміністративних та судових систем, необхідних для виконання зобов'язань щодо членства в ЄС, і забезпечити правильне застосування ними законів, політик та програм ЄС. Досягнення прогресу в сфері судової реформи, протидії корупції та боротьби з організованою злочинністю також дозволить болгарам та румунам повною мірою користуватись правами громадян ЄС.

В грудні 2006 р. Комісія прийняла рішення, якими встановила критерії («контрольні показники») для оцінки досягнутого країнами прогресу. Згідно зі ст. 1 цього рішення, Румунія у межах МСВ мала досягти чотири контрольні показники [3, р. 57]:

1. Забезпечити більш прозорий та ефективний судовий процес, зокрема шляхом підвищення спроможності та підзвітності Вищої ради магістратури. Здійснювати контроль та надавати звітність щодо впливу нових цивільного та кримінального процесуальних кодексів.

2. Заснувати, як передбачено, антикорупційне агентство, відповідальне

за перевірку активів, випадків несумісності та потенційних конфліктів інтересів, а також для прийняття юридично обов'язкових рішень, на підставі яких можуть бути застосовані ефективні санкції, що мають стримуючий вплив.

3. На основі вже досягнутого прогресу, продовжувати проводити професійні, неупереджені розслідування звинувачень в корупції на високому рівні.

4. Вживати додаткових заходів щодо запобігання та протидії корупції, зокрема на рівні місцевого самоврядування.

Для Болгарії були визначені шість контрольних показників, які вона мала досягнути в межах МСВ [2, р. 60]:

1. Прийняти конституційні поправки, усунувши будь-яку двозначність щодо незалежності та підзвітності судової системи.

2. Забезпечити більш прозорий та ефективний судовий процес шляхом прийняття та імплементації нового закону про судову систему та нового цивільного процесуального кодексу. Надавати звітність щодо впливу цих нових законів та кримінального та кримінально-процесуального кодексів, особливо на досудовому етапі.

3. Продовжити реформу судової влади з метою підвищення її професіоналізму, відповідальності та ефективності. Щорічно проводити оцінювання впливу цієї реформи та оприлюднювати його результати.

4. Проводити професійні, неупереджені розслідування звинувачень в корупції на високому рівні та звітувати про їх хід. Звітувати про внутрішні перевірки державних установ та оприлюднення активів посадових осіб високого рівня.

5. Вживати додаткових заходів щодо запобігання та протидії корупції, зокрема на кордоні та у межах місцевого самоврядування.

6. Імплементувати стратегію боротьби з організованою злочинністю, зосередившись на серйозних злочинах, відмиванні грошей, а також на систематичній конфіскації активів злочинців. Звітувати про нові та поточні розслідування, обвинувальні вироки та судові рішення в цих сферах.

Болгарія та Румунія мали до 31 березня кожного року та вперше до 31 березня 2007 р. звітувати Комісії про прогрес, досягнутий у вирішенні кожного з контрольних показників, передбачених у Додатку до рішення Комісії.

Оцінки та офіційні звіти Комісії ґрунтуються на ретельному аналізі та моніторингу, спираючись на безперервний діалог між владою Болгарії і Румунії та відповідними службами Комісії. Корисними для звітів також були контакти Комісії з іншими державами-членами ЄС, громадянським суспільством, міжнародними організаціями, незалежними експертами та різними іншими джерелами [4]. Комісія регулярно звітує про досягнутий країнами прогрес. Перший звіт Комісія оприлюднила 27 червня 2007 р. Звіти містять оцінку та рекомендації Комісії владним структурам Болгарії та Румунії та доповнюються робочим документом