

УДК 354:328.185.303

**Анастасія ГАВРИЛЕНКО**

аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», просп. Дмитра Яворницького, 19, м. Дніпро, Україна, 49005

**Анатолій НОВАК**

доктор наук з державного управління, військовослужбовець ЗСУ

**Віталій БАШТАННИК**

доктор наук державного управління, професор, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», просп. Дмитра Яворницького, 19, м. Дніпро, Україна, 49005

ORCID: 0000-0001-5969-3620

DOI: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-1>

**Бібліографічний опис статті:** Гавриленко, А., Новак, А., Баштанник, В. (2023). Особливості конституювання національної антикорупційної політики в Україні: наукова проблема визначення цілепокладання. *Публічне управління та місцеве самоврядування*, 1, 3–13, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-1>

## **ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: НАУКОВА ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ**

Обґрунтовано, що наукове дослідження формування та реалізації національної антикорупційної політики має включати такі напрями: інституціонально-правовий (достатність законодавчих і нормативних засобів і методів протидії корупції), організаційно-управлінський (функціональність у розподілі владних повноважень і контроль за їх використанням посадовими особами), аксіологічний (ціннісні орієнтації державних службовців), етико-культурний (моральний стан соціально-професійного середовища державної служби) тощо.

Доведено, що в умовах розвитку національної системи протидії корупції, розроблення раціональних моделей її вдосконалення національна антикорупційна політика є механізмом підтримки системи державного управління у стані стабільності та рівноваги.

У роботі розкрито соціальну сутність корупції як одного з найнебезпечніших проявів суспільного життя, яка є його продуктом, має чітко виражене політичне забарвлення та свідчить про неефективність діяльності державних і суспільних інститутів. Установлено, що антикорупційне законодавство лише ґрунт, на якому можна проводити докорінні структурні перетворення, а масштаби поширення корупції, специфіка та детермінанти – наслідок загальних політичних, соціальних і економічних проблем країни. Це реакція на кризу в основних сферах суспільного життя, що виражається у глибокій невідповідності між механізмами управління суспільством і фундаментальними цілями його розвитку.

Обґрунтовано роль правових механізмів державного регулювання як базового складника національної антикорупційної політики. На первинному рівні публічного управління реалізація національної антикорупційної політики включає як установлені профільними законами України: «Про державну службу», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації» тощо, так і визначені нормами кримінального й адміністративного права правила, процедури та регламенти службової діяльності щодо запобігання корупції. На вторинному рівні – засоби та способи протидії корупції, зокрема: підвищення прозорості діяльності державних органів, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення умов для розвитку економіки, забезпечення європейських соціальних стандартів і добробуту населення, зниження рівня корупції в Україні й усунення причин і обставин, що її зумовлюють, відкритість і гласність в ухваленні рішень і оприлюдненні їх у засобах масової інформації, проведення громадського опитування й обговорення перед ухваленням управлінських рішень. Запровадження положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» виявило нові складники загальної методологічної концепції антикорупційної політики.

Доведено, що під час вироблення антикорупційної політики в Україні вагомим завданням є визначення стратегії, тактики та конкретних заходів антикорупційної діяльності. Основою національної антикорупційної політики визначено вдосконалення антикорупційного законодавства, вироблення суспільного негативного ставлення до корупції, причин її виникнення та поширення. Встановлено, що ефективність національної політики запобігання та протидії корупції в Україні, окрім наявності відповідної політичної волі, вимагає належного законодавчого забезпечення, формування дієвої системи державних органів, забезпечення належної координації антикорупційної політики, превентивних заходів запобігання корупції, а також її подолання.

**Ключові слова:** антикорупційна політика, державне управління, запобігання корупції, корупція, публічне управління.

**Anastasia HAVRYLENKO**

Graduate student of the Department of State Administration and Local Self-Government, National Technical University "Dniprovsk Polytechnic", 19, Dmytro Yavornytskyi Avenue, Dnipro, Ukraine, 49005

**Anatoly NOVAK**

Doctor of Science in Public Administration

**Vitaly BASHTANNYK**

Doctor of Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration and Local Self-Government, National Technical University "Dniprovsk Polytechnic", 19, Dmytro Yavornytskyi Avenue, Dnipro, Ukraine, 49005

ORCID: 0000-0001-5969-3620

**To cite this article:** Havrylenko, A., Novak, A., Bashtannyk, V. (2023). Osoblyvosti konstytuivannia natsionalnoi antykoruptsiinoi polityky v Ukraini: naukova problema vyznachennia tsilepokladannia [Peculiarities of the constitution of the national anti-corruption policy in Ukraine: the scientific problem of defining goals]. *Public Administration and Local Self-Government*, 1, 3–13, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-1>

## **FEATURES OF THE CONSTITUTION OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION POLICY IN UKRAINE: THE SCIENTIFIC PROBLEM OF DETERMINING OBJECTIVES**

*It is substantiated that the scientific study of the formation and implementation of the national anti-corruption policy should include the following areas: institutional and legal (sufficiency of legislative and regulatory means and methods of combating corruption), organizational and managerial (functionality in the distribution of power and control over their use by officials), axiological (value orientations of civil servants), ethical and cultural (moral state of the socio-professional environment of civil service), etc.*

*It has been proven that in the context of the development of the national anti-corruption system, the development of rational models for its improvement, the national anti-corruption policy is a mechanism for supporting the state administration system in a state of stability and balance.*

*The work reveals the social essence of corruption as one of the most dangerous manifestations of social life, which is its product, has a clearly expressed political color and indicates the ineffectiveness of the state and public institutions. It has been established that the anti-corruption legislation is only the ground on which fundamental structural transformations can be carried out, and the extent of the spread of corruption, its specificity and determinants are a consequence of the general political, social and economic problems of the country. This is a reaction to the crisis in the main spheres of social life, which is expressed in a deep discrepancy between the mechanisms of managing society and the fundamental goals of its development.*

*The role of legal mechanisms of state regulation as a basic component of the national anti-corruption policy is substantiated. At the primary level of public administration, the implementation of the national anti-corruption policy includes both the rules, procedures and regulations established by the relevant laws of Ukraine: "On Civil Service", "On Central Bodies of Executive Power", "On Local State Administrations", etc. regulations of official activity on the prevention of corruption. At the secondary level – means and methods of combating corruption, in particular: increasing the transparency of the activities of state bodies, ensuring the rights and freedoms of people and citizens, creating conditions for the development of the economy, ensuring European social standards and the well-being of the population, reducing the level of corruption in Ukraine and eliminating the causes and conditions, which is determined by openness and transparency in decision-making and their publication in mass media, conducting public polls and discussions before making management decisions. At the same time, the introduction of the provisions of the Law of Ukraine "On the legal regime of martial law" revealed new components of the general methodological concept of anti-corruption policy.*

*It has been proven that during the development of anti-corruption policy in Ukraine, an important task is to determine the strategy, tactics and specific measures of anti-corruption activities. The basis of the national anti-corruption policy is the improvement of anti-corruption legislation, the development of a negative public attitude towards corruption, the causes of its occurrence and spread. It has been established that the effectiveness of the national policy of preventing and countering corruption in Ukraine, in addition to the presence of the appropriate political will, requires proper legislative support, the formation of an effective system of state bodies, ensuring proper coordination of anti-corruption policy, preventive measures to prevent corruption, as well as its overcoming.*

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

**Постановка проблеми.** Стратегічним напрямом інституціональних змін у системі державного управління в Україні є трансформація наявної моделі публічної влади. Відповідно до напрямів реформування державного управління актуалізується завдання становлення інтегрованої системи управління державою на основі гармонізації принципів, інструментів, форм і методів державної політики. Сучасний процес державотворення в Україні зумовлює необхідність дослідження проблем, пов'язаних із здійсненням цілеспрямованої діяльності органів публічної влади щодо забезпечення законності та правопорядку у країні, охорони прав і свобод людини і громадянина, закріплених Конституцією України. Водночас особливою гостротою набула проблема запобігання та протидії корупції, правопорушенням, пов'язаним із корупцією, які створюють серйозну небезпеку для існування України як демократичної, соціальної, правової держави. Для України проблеми запобігання корупції в органах публічної влади продовжують залишатися одним із найактуальніших завдань державного управління. Адже корупція створює суттєву небезпеку для життєдіяльності суспільства, натепер масштаби її поширення становлять реальну проблему функціонування системи національної безпеки.

Важливість дослідження засад національної антикорупційної політики полягає у визначенні напрямів удосконалення нормативно-правової бази з питань протидії корупції в органах публічної влади, організаційному забезпеченні запобігання корупції. Створення спеціалізованих антикорупційних органів і запровадження стандартів діяльності державних службовців не є показовими чинниками боротьби з корупцією, натомість судова реформа та правова реформа з позицій удосконалення діяльності наявних структур суттєво впливають на ефективність антикорупційної політики. Водночас аналіз розвитку антикорупційного законодавства свідчить про його неефективність, що говорить про неналежне врахування проблеми формування рівня правової культури та правосвідомості громадян у розробленні антикорупційної політики держави.

**Актуальність дослідження** напрямів реалізації європейських принципів демократичного врядування у процесі формування та реалізації національної антикорупційної політики визначається важливістю комплексного аналізу процесу кардинальних змін у політичній системі України, змін конституційно-правового статусу головних суб'єктів суспільних відносин, імплементацією міжнародних правових актів. Визначений дер-

жавою курс на інтеграцію до Європейського Союзу потребує суспільно-політичної, економічної та правової адаптації системи управління на центральному та регіональному рівнях в Україні до сталих європейських моделей демократичного управління, функціонування правових механізмів раціоналізації державноуправлінської діяльності.

Сучасний стан запобігання та протидії корупції характеризується формальним підходом у визначенні пріоритетів національної антикорупційної політики (далі – НАП), декларативністю, непослідовністю, зволіканням з ухваленням законів, превалюванням політичних чинників. Водночас потребує спеціального аналізу дихотомічна залежність між економічним рівнем розвитку держави та рівнем корупції у країні. Інтегрованість завдання раціоналізації управлінської діяльності державної влади в такому контексті зумовлена потребою адаптувати більш консервативну за змістом правотворчу та правозастосовчу діяльність до процесів становлення та розвитку інститутів громадянського суспільства, ствердження правової держави, забезпечення прав і свобод громадянина, інтересів суспільства та держави. Саме тому окремим напрямом теоретичних досліджень доцільно визначити врахування проблеми підвищення рівня правової культури та правосвідомості громадян під час розроблення антикорупційної політики держави, обізнаність населення про ініціативи держави у сфері реалізації НАП. Суттєвого наукового доробку потребує дослідження адміністративно-правового аспекту запобігання корупції в Україні, а також формування інституціональних і організаційних передумов раціоналізації НАП, розроблення принципово нового законодавчого механізму щодо впровадження такої політики в діяльність органів влади.

Подальшої комплексної теоретичної розробки потребують також науково-теоретичні обґрунтування, правове регулювання та практична діяльність суб'єктів, уповноважених вести боротьбу з корупцією. Особливо виділений політичний аспект корупції, що зумовлено яскраво вираженим політичним забарвленням корупції: з одного боку, вона є продуктом діяльності влади, з іншого – безпосередньо впливає на формування владних інститутів, їх функціонування, значною мірою визначає сутність самої влади. Не досить вивченим залишається також зарубіжний досвід формування та реалізації дієвої національної антикорупційної політики та з'ясування можливостей його імплементації в Україні. Отже, слабкий розвиток наукової

теорії та методології антикорупційної політики, а також нагальна потреба віднаходження шляхів формування та реалізації дієвої антикорупційної політики України, зумовили вибір теми дисертаційного дослідження.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Наукова проблема формалізації сучасної антикорупційної політики може бути детермінована значним розривом теоретичних досліджень і практичної ситуації у сфері запобігання корупції. Загалом, погоджуючись із позицією вітчизняних науковців щодо сутності корупції в Україні, беручи до уваги підходи Є. Немержицького, С. Серьогіна, В. Соловйова (Немержицький, 2008; Серьогін, 2009; Соловйов, 2013), на основі комплексного аналізу наявної національної антикорупційної політики варто зазначити, що в межах системи публічного управління дотепер не вдалося напрацювати раціональної методології дослідження проблем протидії корупції. Власне, процес корупції на середніх і нижчих рівнях влади протягом останніх років свідомо допускається корумпованою частиною влади й навіть, деякою мірою, стимулюється (Novak et al., 2020; Novak et al., 2021; Федорчак, 2014). Це є, з одного боку, одним із прихованих механізмів реального управління, а із другого – методом гарантування власної безпеки та незмінюваності у владі шляхом ослаблення та розкладання інститутів громадянського суспільства. До того ж порушується принцип рівності громадян в одержанні соціальних (суспільних) благ. На думку В. Римського, низову корупцію не варто вважати більш необразливою, ніж верхівкову. Корупція в освіті та медицині формує та підтримує дискримінацію українських громадян за їхнім соціальним статусом і рівнем життя, отже, порушує конституційний принцип рівності та загальнодоступності відповідних послуг. Саме це приводить Україну у своєрідну інституціональну пастку, коли державні інститути стають не тільки неефективними, але й, незважаючи на реформи, нездатними вирішувати найважливіші проблеми громадян (Предборський, 2011).

Варто зазначити, що процес формування НАП характеризується наявністю комплексу взаємозалежних компонентів теоретико-методологічного, організаційного й інституціонального характеру. Побудова демократичної, правової держави потребує формування відповідного наукового забезпечення реалізації реформ, що базується на передових дослідницьких моделях удосконалення державноуправлінської діяльності. Уважаємо обґрунтованим сучасний підхід вітчизняних дослідників до

теоретико-методологічної проблеми публічного управління, яка зводиться до того, що «процеси управління властиві лише складним, динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, узгодження її з об'єктивною закономірністю даного середовища, оптимізації її функціонування» (Сушинський, 2002, с. 40). Саме тому державне управління як соціальне явище нині детермінується потребами суспільного розвитку та потребує регулювання діяльності органів державної влади шляхом правового визначення форм, методів, принципів такого регулювання. Окрім того, постає питання формалізації складних адміністративних систем як формату державноуправлінської діяльності шляхом розроблення сучасного підходу до трансформаційних процесів у системі публічного управління, переходом у такій системі управління до реалізації принципу децентралізації як основи модернізації держави.

В. Побережний науково обґрунтував систему напрямів запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади, яка включає такі напрями: організаційний (що стосується спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави, обмежень стосовно осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави; щодо антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, прозорості інформації); особистісний (обмеження щодо роботи родичів і близьких осіб, щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, використання службового становища, щодо врегулювання конфлікту інтересів, а також пов'язані з вихованням антикорупційної поведінки); фінансовий (обмеження щодо одержання подарунків (пожертв), заборони на отримання послуг і майна органами виконавчої влади, фінансовий контроль, а також підвищення значення оплати праці) (Побережний, 2010; Побережний, 2011).

Власне, аналіз поняття «корупція» у правових актах різних держав і визначеннях учених (Василевська, 2006; Вишинська, 2012; Волошенко, 2015) засвідчує різні підходи до його формулювання. Широке коло дослідників намагається розглянути корупцію під різними кутами зору, притаманними саме тим наукам, які вони представляють. Найчастіше, особливо на побутовому рівні, корупція ототожнюється з підкупом і продажністю посадових осіб, що позначається кримінально-правовим поняттям «хабарництво». Проте більшість науковців вважає некоректним ототожнення корупції

з конкретним злочинним проявом, акцентують увагу на тому, що корупція не обмежується лише хабарництвом, а є значно ширшим поняттям. Що стосується корупції та протидії цьому явищу в органах державної влади, то з'ясовано, що в останні десятиліття більшість дослідників розглядають її крізь призму структурно-функціонального підходу, де значна увага приділяється впливу корупції на різноманітні аспекти суспільного життя, а сама корупція вивчається як самостійне явище.

Залежно від методологічного підходу до проблеми корупції саме поняття цього явища може трактуватися в широкому смислі, як загальний результат негативних проявів у сфері публічної влади, і вузькому смислі – як одна з форм одержання особистої вигоди у сфері професійної управлінської діяльності (Бакуменко, 2000). Так, у суспільній думці й у висловленнях політичних діячів корупція та хабарництво можуть ототожнюватися або, навпаки, розглядатися як однопорядкові, але різні явища. Науковий підхід вимагає застосування класифікації ознак корупції й ідентифікації форм її прояву в різних сферах життєдіяльності. Водночас світова практика свідчить, що треба розуміти принципову відмінність корупції від цивілізованого лобізму, що узаконений у багатьох західних країнах і має за мету переконання чиновників у рамках налагодженого та загалом раціонального механізму ухвалення державноуправлінських рішень.

**Мета дослідження у статті.** Мета статті полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні концептуальних підходів і напрацюванні засад формування та реалізації національної антикорупційної політики в умовах системних трансформацій. Досягнення означеної мети передбачає вирішення таких основних дослідницьких завдань: систематизувати основні передумови, чинники виникнення, підходи до визначення сутності національної антикорупційної політики, теоретико-методологічні засади державного управління у сфері формування та реалізації НАП в контексті демократизації державотворчих процесів і трансформації систем державного управління, уточнити сутність і правову природу сучасної парадигми суспільного управління, напрями розвитку суспільних відносин, на цій основі розробити авторську концепцію формування основ державного управління у сфері запобігання та протидії корупції; розкрити сутність сучасних тенденцій формування інституціональних засад національної антикорупційної політики в умовах реалізації Стратегії реформування державного управління на 2022–2025 рр., теоретично обґрунтувати

призначення, роль і функції суб'єктів системи публічного управління національної держави, у межах якої здійснюється формування засад антикорупційної політики.

Методологічною базою дослідження є сучасні теоретичні розробки вітчизняних і зарубіжних учених із проблем державного управління; загальнонаукові принципи пізнання суспільних явищ; системний, міждисциплінарний, інституціональний, конкретно-історичний підходи. У роботі використано як базовий метод системний підхід, який дозволив дослідити особливості формування національної антикорупційної політики. Застосування методології системного аналізу дозволило проаналізувати організаційно-правові засади діяльності суб'єктів запобігання та протидії корупції в системі державного управління: функціональні ознаки та характеристики, загальні тенденції, етапи формування НАП.

На основі аналізу сучасних проблем публічного управління варто виокремити потребу формування та реалізації національної антикорупційної політики як самостійний напрям у науці державного управління, визначено й обґрунтовано етапи, принципи та методологічну основу дослідження теоретико-методологічних основ НАП, досліджено особливості адаптації зарубіжного досвіду реалізації антикорупційної політики та впровадження антикорупційних стандартів публічного управління, охарактеризовано політико-правові механізми гарантування, забезпечення та захисту прав людини в умовах формування та реалізації НАП.

**Виклад основного матеріалу.** Панівними чинниками, які вирішально вплинули на динаміку корупції в сучасній Україні, стали насамперед криза політичної влади, помилки в реформуванні економіки, сполучення бізнесу та влади, слабкість демократичних традицій, обмеженість інститутів громадянського суспільства, недосконалість антикорупційного законодавства, невизначеність перспектив економічного розвитку країни. Стимулюють зростання корупції також соціальна нестабільність і напруженість у суспільстві, різка диференціація доходів і майнового стану населення, яка поглиблюється недосконалістю механізмів соціального забезпечення незахищених верств населення. Сучасні наукові погляди на корупцію доцільно розподілити за напрямками:

– перший напрям – передбачає інтеграцію міжнародних і національних механізмів кваліфікації, виявлення та протидії корупції, базується на регламентації міжнародними нормативно-правовими актами, які викладені у формі рішень

і резолюцій міжнародних організацій. Фактично йдеться про узагальнення поняття «корупція», стандартизацію та регламентацію службової діяльності, регламенти функціонування управлінських структур тощо;

– другий напрям – базується на детермінації інституціональних характеристик корупції, передбачає поєднання політичних, соціально-економічних і юридичних складників. На сучасному етапі варто доповнити такий перелік соціально-економічним аспектом;

– третій напрям – базується на сучасному розумінні концепції «належного врядування» як реалізації права людини на ефективне врядування. У межах цього напрямку досліджується вплив корупції на ефективність соціального управління, здатність систем управління протидіяти корупції;

– четвертий напрям – базується на дослідженні впливу корупції на дотримання прав і свобод людини в системі публічного управління. Досить часто третій і четвертий напрями існують в інтегрованому вигляді, водночас доповнюються сучасним розумінням принципу «non-discrimination».

Ефективність зусиль щодо подолання такого негативного соціально-політичного явища, як корупція, значною мірою залежить від здійснення політичної, а також державно-правової реформи та її складників: адміністративної, парламентської, муніципальної та судово-правової реформ; чіткого правового визначення повноважень і функцій політичних інститутів і їх посадових осіб; запровадження демократичних принципів управління суспільними справами, створення умов усебічного розвитку структур громадянського суспільства, утілення дієвого механізму соціального контролю за владними інституціями. Водночас варто відзначити недосконалість наявних юридичних нормативних конструкцій і необхідність розроблення нових нормативно-правових актів, що регламентують боротьбу з корупцією, концептуальною основою яких має бути не документування наслідків цього негативного соціально-політичного явища, а створення умов, що унеможливають корупційні прояви, гарантування та забезпечення права громадян на об'єднання в політичні партії та громадські організації для захисту своїх прав і свобод і задоволення власних інтересів.

Дослідження сучасних наукових шкіл щодо інституціонального визначення корупції дозволили виділити такі загальноновизнані методологічні підходи:

1) відповідно до рішень і резолюцій міжнародних організацій, корупція – це складне, бага-

тоаспектне явище, яке виявляється не тільки в конкретних діяннях, а й у відхиленні поведінки посадових осіб від соціальних і культурних цінностей суспільства;

2) корупція – це суто злочинна діяльність у сфері політики або державного управління, а дехто фактично ототожнює її з хабарництвом;

3) корупція – це складне соціально-політичне явище, що є значно складнішим утворенням, ніж сукупність кримінальних проявів, це насамперед соціально-політичне явище, головною особливістю якого є використання посадовими особами законодавчої, виконавчої та судової влади, а також громадських об'єднань, установ і організацій господарського управління всіх форм власності свого службового становища для одержання матеріальних цінностей, послуг чи пільг для себе або третіх осіб;

4) корупція – це соціальна деформація, яка за певних політико-правових реалій виступає як соціально допустима форма взаємодії суспільних груп, держави та громадян;

5) корупція – це інституціональна деформація, яка призводить до руйнування інституціональної взаємодії, зумовлює зміну суспільної парадигми.

Залежно від методологічного підходу до проблеми корупції саме поняття цього явища може трактуватися в широкому смислі, як загальний результат негативних проявів у сфері публічної влади, і вузькому смислі – як одна з форм одержання особистої вигоди у сфері професійної управлінської діяльності (Бакуменко, 2000). Так, у суспільній думці й у висловленнях політичних діячів корупція та хабарництво можуть ототожнюватися або, навпаки, розглядатися як однопорядкові, але різні явища. Науковий підхід вимагає застосування класифікації ознак корупції й ідентифікації форм її прояву в різних сферах життєдіяльності. Водночас світова практика свідчить, що варто зважати на принципову відмінність корупції від цивілізованого лобізму, що узаконений у багатьох західних країнах і має за мету переконання чиновників у рамках налагодженого та загалом раціонального механізму ухвалення державноуправлінських рішень.

Уперше в історії незалежної України офіційне тлумачення поняття «корупція» було викладене у ст. 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією» (1995 р.): корупція – діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг (Про боротьбу з корупцією, 1995). У Законі визначено поняття «корупційне діяння»: 1) незаконне

одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, зокрема і прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості; 2) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням водночас пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

Як бачимо, чинний термін «корупція» охоплює значно ширше коло суспільних відносин, які спрямовані на одержання неправомірної вигоди, прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди як для безпосередньо державного службовця, так і для інших осіб, аніж досліджуваний термін у попередній редакції. У методичних рекомендаціях «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування», затверджених Міністерством юстиції України 16 жовтня 2013 р., визначено, що в загальносоціальному розумінні до корупції належать будь-які форми нелегітимного використання службового становища в особистих цілях. Водночас визначено, що до корупційних віднесено кілька специфічних правопорушень, що фактично не мають ознак корупції, однак є суттєвим порушенням вимог антикорупційного законодавства щодо запобігання корупції (Методичні рекомендації від 16.10.2013 р.).

В ухваленому 14 жовтня 2014 р. Законі України «Про запобігання корупції» закріплено, що корупція – це використання особою, зазначеною в ч. 1 ст. 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей (Про запобігання корупції).

1. Важливо вказати на специфічний вимір корупції – політичну корупцію. На феномен політичної корупції вказує А. Тіньков. Дослідник комплексно визначив характерні риси політичної корупції в системі державного управління України, доведено, що, по-перше, її основними сферами є політика та вищий рівень державного й регіонального управління; по-друге, суб'єкти

політичної корупції ставлять перед собою передусім політичні цілі збереження, отримання, розподілу, зміцнення державної влади як вищої форми політичної влади; по-третє, політична корупція існує на рівні не лише формування державної політики, а і її реалізації; по-четверте, коло суб'єктів і об'єктів політичної корупції дуже обмежене, що зумовлює латентний характер корупційних явищ; по-п'яте, політична корупція тісно пов'язана з поняттям «клієнтизм» і має подвійну мотивацію – політичну й економічну. Водночас А. Тіньков концептуально узагальнив і систематизував заходи з удосконалення правового й інституційного механізмів запобігання та протидії політичній корупції в системі державного управління України на основі зарубіжного (на прикладі країн Європейського Союзу та пострадянського простору) і вітчизняного досвіду реалізації антикорупційної державно-управлінської діяльності, що передбачають ухвалення антикорупційної стратегії, орієнтованої на єдині правові стандарти Європейського Союзу, формування на її основі відповідної нормативно-правової бази, створення спеціального антикорупційного органу, удосконалення процедур конкурсного відбору державних службовців, що ґрунтуються на принципах прозорості й об'єктивності (Тіньков, 2010; Тіньков, 2012).

Варто зазначити, що як серед українських учених, так і серед практиків державного управління немає однорідного визначення поняття корупції. Основні підходи до розуміння корупції можна звести до такого:

1) корупція розуміється як підкуп (продажність) державних службовців (публічних службовців);

2) корупція розглядається як зловживання публічною владою або посадовим становищем, здійснене з певних особистих інтересів;

3) корупцію розуміють як використання посадових повноважень, статусу посади, а також її авторитету для задоволення особистого інтересу або інтересів третіх осіб;

4) корупція розглядається як елемент (складник, ознака) організованої злочинності.

Проте, на нашу думку, перелічені дослідниками як складники механізмів чинники, заходи та суб'єкти є не лише складниками, а й повноцінними суб'єктами протидії корупційній злочинності та не менш важливими чинниками та заходами такої протидії, ніж державні механізми. Адже побудова демократичної, соціальної, правової держави, корінні зрушення в подоланні корупції можливі лише за наявності системи спеціальних механізмів і виваженого

законодавчого регулювання їхньої діяльності. Варто зазначити, що твердження про виняткову наявність спеціальних механізмів видається нам сумнівним.

Отже, в умовах конституювання принципово нового формату системи державного управління актуалізується завдання формування самостійної парадигми національної антикорупційної політики, що поєднує у власній структурі завдання трансформаційного процесу в суспільстві на основі сучасних управлінських концепцій належного врядування, сталого розвитку, багаторівневого управління, партисипативності, респонсивності. Водночас така парадигма інтегрує правовий, політологічний, філософський і управлінський напрями наукового аналізу, базується на сучасній методології історичного аналізу, потребує самостійного дослідження особливостей формування НАП на сучасному етапі державотворення.

Уважаємо за доцільне в контексті розробки засад формування національної антикорупційної політики запропонувати власне визначення корупції. Корупція – це соціальний, правовий, політичний, економічний, етико-моральний феномен латентного характеру, який знаходить прояв у навмисних діях посадової (службової) особи та пов'язаний зі створенням протиправного зв'язку однієї або кількох осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, чи прирівнених до них осіб, осіб громадських, комерційних та інших організацій з окремими особами чи групою осіб, шляхом використання свого службового становища з особистою корисливою метою, одержання для себе чи в інтересах третіх осіб неправомірної вигоди у вигляді як майнового, так і немайнового характеру та переваг, а також підкуп зазначених осіб шляхом протиправного надання їм фізичними та юридичними особами вказаних благ і переваг, що підриває авторитет і престиж органів державної влади та держави загалом і за які передбачені всі види юридичної відповідальності.

Натепер в Україні фактично вибудована єдина система нормативного правового забезпечення протидії корупції. Це передусім законодавчі акти та нормативні акти органів публічної влади. З питання нормативно-правового забезпечення на державному та регіональному рівнях заходів щодо протидії корупції можна зробити однозначний висновок, що ухвалені базові закони або підзаконні нормативні правові акти комплексно регулюють профілактику та протидію проявам корупції в діяльності органів публічної влади.

На основі комплексного характеру методології дослідження проблем протидії корупції варто передбачити застосування таких наукових методів (підходів) для дослідження впливу корупції на систему державного управління:

- системного підходу – для розкриття впливу корупції на суспільство та систему органів публічної влади, дослідження дезорганізаційного та реорганізаційного впливів корупції;

- інституціонального методу – для визначення системи інститутів публічного управління, метою діяльності яких закріплено запобігання та протидію 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, зокрема 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, упровадження стандартів міжнародних і міжурядових організацій у сфері протидії корупції;

- емпіричний метод (спостереження, опитування, експертне оцінювання, статистичний і контент-аналіз, моделювання тощо).

Сучасні наукові погляди на корупцію доцільно розподілити за напрямками:

- перший напрям – передбачає інтеграцію міжнародних і національних механізмів кваліфікації, виявлення та протидії корупції, базується на регламентації міжнародними нормативно-правовими актами, які викладені у формі рішень і резолюцій міжнародних організацій. Ідеться про узагальнення поняття «корупція», стандартизацію та регламентацію службової діяльності, регламенти функціонування управлінських структур тощо;

- другий напрям – базується на детермінації інституціональних характеристик корупції, передбачає поєднання політичних, соціально-економічних і юридичних складників. На сучасному етапі варто доповнити такий перелік соціетальним аспектом;

- третій напрям – базується на сучасному розумінні концепції «належного врядування» як реалізації права людини на ефективне



врядування. У межах цього напрямку досліджується вплив корупції на ефективність соціального управління, здатність систем управління протидіяти корупції;

– четвертий напрям – базується на дослідженні впливу корупції на дотримання прав і свобод людини в системі публічного управління. Досить часто третій і четвертий напрями існують в інтегрованому вигляді, водночас доповнюються сучасним розумінням принципу “non-discrimination”.

Ефективність зусиль щодо подолання такого негативного соціально-політичного явища, як корупція, значною мірою залежить від здійснення політичної, а також державно-правової реформи та її складників: адміністративної, парламентської, муніципальної та судово-правової реформ.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Методологічною базою дослідження формування та реалізації НАП є сучасні теоретичні розробки вітчизняних і зарубіжних учених із проблем державного управління; загальнонаукові принципи пізнання суспільних явищ; системний, міждисциплінарний, інституціональний, конкретно-історичний підходи. У дослідженні даної тематики доцільно використовувати як базовий метод системний підхід, який дозволяє дослідити особливості формування національної антикорупційної політики в контексті внутрішньосистемних трансформацій і зовнішніх викликів. Застосування методології системного аналізу дозволяє проаналізувати організаційно-правові засади діяльності суб'єктів запобігання та протидії корупції в системі державного управління: функціональні ознаки та характеристики, загальні тенденції, етапи формування НАП. Загальнонаукові принципи об'єктивності й історизму, аналізу, синтезу, узагальнення й індукції, дослідницькі методи, що ґрунтуються на них: інструментальний, інституційний, соціологічний, аксіологічний, діяльнісний, статистичної обробки емпіричного матеріалу, живого пізнання, особистого спостереження тощо, уможливають формування належної теоретичної бази дослідження. Зокрема: за допомогою історичного методу доцільно досліджувати

основні передумови та чинники формування НАП; логічний метод уможливорює теоретичну реконструкцію сутності НАП та її впливу на проведення системних реформ, а на основі аналізу предметної сфери НАП конкретизовано типи та сучасні форми реалізації завдань органів влади у сфері протидії корупції. Методологія наукового узагальнення забезпечила аналіз загальних властивостей і закономірностей ролі держави у формуванні НАП, а формалізація складників забезпечила аналіз НАП як нового формату суспільного розвитку в Україні. Методологія моделювання дозволяє розробити модель оптимізації НАП в умовах системних реформ, а нормативно-правовий і формально-юридичний методи сприяли аналізу юридичного змісту універсальних процедур і регламентів НАП. Водночас комплексний метод забезпечує проведення аналізу чинників впливу НАП на розвиток держави та громадянського суспільства, а систематизація підходів до розроблення засад імплементації зарубіжного досвіду формування та реалізації НАП дозволяє проаналізувати особливості процесів реформування державного управління в контексті відповідності міжнародним стандартам. Функціональний аналіз як методологічний засіб важливо використовувати для обґрунтування напрямів удосконалення державного управління та розроблення структурно-функціональної моделі імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління. У процесі аналізу особливостей формування та реалізації НАП також важливо використовувати класичні наукові принципи об'єктивності й історизму, дослідницькі методи, що ґрунтуються на них: інструментальний, інституційний, соціологічний, аксіологічний, діяльнісний, статистичної обробки емпіричного матеріалу, особистого спостереження та низку інших. Важливим методом дослідження раціонального змісту НАП є аналіз фактологічної й емпіричної інформації органів державного управління, результатів соціологічних досліджень для визначення актуальних напрямів підвищення ефективності державного управління у процесі формування та реалізації НАП.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Невмержицький Є. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія. Київ : КНТУ, 2008. 364 с.
2. Сergygin С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади. *Університетські наукові записки*. 2009. № 4. С. 284–289.
3. Соловйов В. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України: теоретичний аспект : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2013. 35 с.

4. Anti-Corruption Policy under the Conditions of Overcoming the Consequences of the Coronavirus Pandemic / A. Novak et al. *Systematic Reviews in Pharmacy*. 2020. № 11 (10). P. 911–916.
5. Information and Analytical Support of Anti-Corruption Policy / A. Novak et al. *International Journal of Computer Science & Network Security*. 2021. Vol. 21. Issue 3. P. 134–140.
6. Федорчак О. Механізми реалізації державної політики запобігання та протидії корупції на регіональному рівні. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 40. С. 269–276.
7. Предборський В. Інституційні особливості корупційних процесів в Україні. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2011. № 12. С. 16–22.
8. Сушинський О. До питання про суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення. *Актуальні проблеми державного управління*. 2002. Вип. 11. С. 122–132.
9. Побережний В. До питання про сучасну державну політику у сфері запобігання корупції. *Університетські наукові записки*. 2010. № 4. С. 271–275.
10. Побережний В. Механізм обмеження корупційних дій державного службовця. *Університетські наукові записки*. 2011. № 3. С. 424–428.
11. Василевська Т. Сучасні тенденції розвитку етики державного службовця в Україні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2006. Вип. 2. С. 16–27.
12. Вишинська Т. Корупція як експліцитний чинник ілєгалізації зовнішньої торгівлі товарами в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 10. С. 85–87.
13. Волошенко А. Корупційні ризики в оборонній сфері: природа, чинники та шляхи мінімізації. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. № 10. С. 95–105.
14. Бакуменко В. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
15. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 5 жовтня 1995 р. № 56/95-ВР. *Голос України*. 16 листопада 1995 р.
16. Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування : методичні рекомендації, затверджені Міністерством юстиції України 16 жовтня 2013 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13>.
17. Про запобігання корупції : Закон України № 1700–VII від 14 жовтня 2014 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
18. Тіньков А. Роль громадських організацій у протидії політичній корупції. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 3. С. 199–206.
19. Тіньков А. Специфіка боротьби з політичною корупцією в системі публічного управління Європейського Союзу. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 1. С. 224–234.

#### REFERENCES:

1. Nevmerzhytskyi Ye.V. Koruptsiia v Ukraini: prychny, naslidky, mekhanizmy protydii (Corruption in Ukraine: causes, consequences, countermeasures). Kyiv: KNTU, 2008. 364 s. [in Ukrainian].
2. Serohin S.S. Mekhanizmy poperedzhennia ta protydii koruptsii v orhanakh publichnoi vlady (Mechanisms of preventing and countering corruption in public authorities). *Universytetski naukovy zapysky*. 2009. № 4. S. 284–289 [in Ukrainian].
3. Soloviov V.M. Zapobihannia i protydia koruptsii v derzhavnomu upravlinni Ukrainy: teoretychnyi aspekt (Prevention and counteraction of corruption in the public administration of Ukraine: theoretical aspect): avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr. : 25.00.01 ; In-t zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. Kyiv, 2013. 35 s. [in Ukrainian].
4. Novak Anatolii, Bashtannyk Vitalii (and others). Anti-Corruption Policy under the Conditions of Overcoming the Consequences of the Coronavirus Pandemic. *Systematic Reviews in Pharmacy*. 2020. № 11 (10). P. 911–916.
5. Novak Anatolii (and others). Information and Analytical Support of Anti-Corruption Policy. *International Journal of Computer Science & Network Security*. 2021. Volume 21. Issue 3. P. 134–140.
6. Fedorchak O.V. Mekhanizmy realizatsii derzhavnoi polityky zapobihannia ta protydii koruptsii na rehionalnomu rivni (Mechanisms of implementing the state policy of preventing and countering corruption at the regional level). *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*. 2014. Vyp. 40. S. 269–276 [in Ukrainian].
7. Predborskyi V.A. Instytutsiini osoblyvosti koruptsiinykh protsesiv v Ukraini. Formuvannia rynkovykh vidnosyn v Ukraini (institutional features of corruption processes in Ukraine. Formation of market relations in Ukraine). 2011. № 12. S. 16–22 [in Ukrainian].

8. Sushynskiy O. Do pytannia pro subiekty vidpovidalnosti za koruptsiini pravoporushennia. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia* (Regarding the subject of responsibility for corruption offenses). 2002. Vyp. 11. S. 122–132 [in Ukrainian].
9. Poberezhnyi V.V. Do pytannia pro suchasnu derzhavnu polityku u sferi zapobihannia koruptsii (The question of modern state shelves in the field of corruption prevention.). *Universytetski naukovy zapysky*. 2010. № 4. S. 271–275 [in Ukrainian].
10. Poberezhnyi V.V. Mekhanizm obmezhenia koruptsiinykh dii derzhavnoho sluzhbovtisia (The mechanism for limiting corrupt actions of civil servants). *Universytetski naukovy zapysky*. 2011. № 3. S. 424–428 [in Ukrainian].
11. Vasylevska T. Suchasni tendentsii rozvytku etyky derzhavnoho sluzhbovtisia v Ukraini (Modern trends in the development of civil servant ethics in Ukraine.). *Zbirnyk nauk. pr. NADU*. 2006. Vyp. 2. S. 16–27 [in Ukrainian].
12. Vyshynska T.L. Koruptsiia yak eksplitsytnyi chynnyk illehalizatsii zovnishnoi torhivli tovaramy v Ukraini (Corruption as an explicit factor in the illegalization of foreign trade in goods in Ukraine.). *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2012. № 10. S. 85–87 [in Ukrainian].
13. Voloshenko A.V. Koruptsiini ryzyky v oboronni sferi: pryroda, chynnyky ta shliakhy minimizatsii (Corruption risks in the defense sector: nature, factors and ways of minimization). *Aktualni problemy ekonomiky*. 2015. № 10. S. 95–105 [in Ukrainian].
14. Bakumenko V.D. Formuvannia derzhavno-upravlinskykh rishen: problemy teorii, metodolohii, praktyky (Formation of state management decisions: problems of theory, methodology, practice). Kyiv: Vyd-vo UADU, 2000. 328 s. [in Ukrainian].
15. Pro borotbu z koruptsiieiu: Zakon Ukrainy vid 5 zhovtnia 1995 r. № 56/95-VR. *Holos Ukrainy*. 16 lystopada. 1995 r. [in Ukrainian].
16. Metodychni rekomendatsii “Zapobihannia i protydiia koruptsii v derzhavnykh orhanakh ta orhanakh mistsevoho samovriaduvannia”, zatverdzeni Ministerstvom yustytisii Ukrainy (Methodological recommendations “Prevention and counteraction of corruption in state bodies and local self-government bodies”, approved by the Ministry of Justice of Ukraine) vid 16.10.2013 r. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13> [in Ukrainian].
17. Pro zapobihannia koruptsii: Zakon Ukrainy (On prevention of corruption: Law of Ukraine) № 1700–VII vid 14 zhovtnia 2014 r. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [in Ukrainian].
18. Tinkov A. Rol hromadskykh orhanizatsii u protydii politychnii koruptsii (The role of public organizations in combating political corruption). *Visnyk NADU*. 2010. № 3. S. 199–206 [in Ukrainian].
19. Tinkov A. Spetsyfika borotby z politychnoiu koruptsiieiu v systemi publichnoho upravlinnia Yevropeiskoho Soiuzu (The specifics of the fight against political corruption in the public administration system of the European Union). *Zbirnyk naukovykh prats NADU*. 2012. Vyp. 1. S. 224–234 [in Ukrainian].