

**Т. С. Кустова**

аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування  
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

## СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО МОДЕРНІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

*У статті аналізуються наукові публікації вітчизняних та зарубіжних дослідників щодо визначення сутності поняття «антикорупційна політика», дано авторське визначення поняття «антикорупційна політика», досліджено основні елементи антикорупційної політики. Доведено, що модернізація антикорупційної політики має здійснюватися на основі системного підходу. Встановлено, що антикорупційна політика є однією із складових частин всієї політики держави та реалізується як у взаємодії з іншими видами політики, так і сама впливає на її формування. Запропоновано основні напрями модернізації антикорупційної політики в системі державної служби.*

**Ключові слова:** державна служба, антикорупційна політика, політика, системний підхід, модернізація.

**Постановка проблеми.** У світі корупція завжди набувала найбільш негативних наслідків в період модернізації тієї чи іншої країни та здійснення основних реформ у країнах з перехідною економікою. Корупція – це явище, яке, насамперед, ніколи в повному обсязі не буде викоренено, бо головна мета її подолання повинна заключатися в її мінімізації.

У момент проведення реформ, у час ескалації конфлікту на Сході країни радикальні зміни в органах державної влади даються болісно та не так швидко, як хотілося б.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемі корупції, корупційним проявам та правопорушенням, протидії та запобіганню корупції присвячена достатньо велика кількість публікацій вітчизняних та зарубіжних фахівців з державного управління, авторів – юристів, економістів, політологів та ін., зокрема: В.В. Баштаніка, Д.Г. Заброди, Ю.Г. Кальниша, Т.Б. Качкіної, Ю.Ф. Лавренюка, М.І. Мельника, Є.В. Невмержицького, Мауро Паола, Джеремі Поупа, С. Роуз-Аккерман, В.М. Соловйова, С.М. Серьогіна та ін.

Разом із тим у галузі науки державного управління на сьогодні недостатня кількість наукових доробок, які стосуються саме модернізації державної антикорупційної політики України.

**Метою даної статті** є визначення на основі системного підходу основних напрямків модернізації антикорупційної політики в системі державної служби України. Для реалізації поставленої мети дозволяє сформулювати такі завдання: визначити поняття «антикорупційної політики», «модернізація антикорупційної політики», проаналізувати наукові дослідження та запропонувати напрями модернізації антикорупційної політики в системі державної служби.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасних умовах реформування державного управління України, зокрема реформування й модернізації державної служби, одним із головних завдань є формування й реалізація дієвої антикорупційної політики, спрямованої не тільки на запобігання корупції, а й на її зменшення та подолання, особливо на державній службі. В умовах євроінтеграції наша держава має дотримуватися умов Угоди про асоціацію України та ЄС, зокрема в частині формування національної антикорупційної стратегії та подолання корупції на державній службі, оскільки лише усвідомлення того, що корупція є суспільно небезпечним та негативним явищем, зумовить можливість формування й реалізації дієвої антикорупційної політики в системі державної служби. Така ситуація потребує теоретичного обґрунтування моделі антикорупційної політики на державній

службі та подальшого впровадження інноваційних заходів щодо модернізації антикорупційної політики держави в системі державної служби.

Аналіз результатів, за останніми показниками, світового Індексу сприйняття корупції CPI у 2016 році показав, що лідерами серед 176 країн є Данія, Нова Зеландія, Фінляндія та Швеція із 90, 90, 89 і 88 балами відповідно, в яких найменший рівень корупції. Найкорупційнішою країною світу залишається Сомалі із 8 балами. Щодо України, то у 2016 році вона посідає 131 місце з антикорупційним індексом 29 балів, такий же індекс мають Іран, Казахстан, Росія та Непал. Слід зазначити, що з 2012 року Україна піднялася з 144 місця на 131, тобто кожного року кількість балів піднімалась лише на 1 бал [3].

Процес модернізації антикорупційної політики в системі державної служби в умовах модернізації державної служби відбувається шляхом прийняття відповідного пакету антикорупційного законодавства, запровадження електронної системи подання декларацій про доходи державних службовців певних категорій, а також створення спеціальних органів у сфері запобігання корупції, а саме: Національного антикорупційного бюро, Антикорупційного суду, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного агентства з питань запобігання корупції, Державного бюро розслідувань, Національної ради з питань антикорупційної політики як консультативно-дорадчого органу, Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Однак, незважаючи на певні кроки української влади в напрямку створення дієвого механізму боротьби з корупцією, ситуація залишається невтішною, відсутній системний підхід до вирішення цієї проблеми.

Для розкриття сутності природи антикорупційної політики в системі державної служби слід звернутися до закріпленої на законодавчому рівні термінології, що передбачає аналіз законодавства. Так, закон України «Про запобігання корупції» визначає основні засади формування, моніторингу, координації впровадження антикорупційної політики, залучення інститутів та організацій громадянського суспільства, представників бізнесу до цих процесів, регулює превентивну діяльність державного механізму, спрямовану на усунення можливостей та стимулів для корупційної поведінки як у публічному, так і в приватному секторах [8]. У цьому законі зазначено, що антикорупційна політика держа-

ви, в тому числі і в системі державної служби, визначається Верховною Радою України.

Слід зазначити, що Законом України від 14.10.2014 р. № 1699-УІІ «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» та в проекті закону «Про антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки» не визначено поняття антикорупційної політики та саму її сутність, що, на наш погляд, є суттєвим недоліком.

В Антикорупційній стратегії визначено пріоритетні напрями формування й реалізації антикорупційної політики держави, а саме: формування суспільної підтримки у подоланні корупції, створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з питань запобігання корупції; створення системи доброчесної та професійної публічної служби та запровадження ефективних антикорупційних програм в органах влади відповідно до міжнародних стандартів; реформування судової влади, усунення корупційних передумов ведення бізнесу, формування сприятливого бізнес-клімату для відмови від корупційних практик та нетолерантного відношення бізнесу до корупції [9].

У ст. 5 «Політика й практика запобігання та протидії корупції» Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції значну увагу приділено тому, що держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, розробляє й здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і яка відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності [5].

З огляду на вищевикладене можна стверджувати, що сучасне антикорупційне законодавство не містять визначення понять «антикорупційна політика», «антикорупційна політика в системі державної служби», «модернізація антикорупційної політики в системі державної служби», а тому проведення ефективних заходів щодо запобігання корупції не буде успішним, якщо не розкрити сутність зазначених понять.

Для визначення поняття «антикорупційна політика» звернемося до поглядів науковців.

Д. Заброра пропонує під «державною антикорупційною політикою» розуміти комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, що формуються і реалізуються органами публічної служби та громадськістю з метою виявлення, припинення фактів корупції, усунення детермінант, що її опосередковують, відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави [2, с. 103].

Е. Расюк поняття «антикорупційна політика» визначає як постійно здійснювану, систематичну, цілеспрямовану діяльність держави в тісній співпраці з інститутами громадянського суспільства, що полягає в розробці, удосконаленні та реалізації стратегічних засад і тактичних заходів, спрямованих на усунення або блокування причин та умов корупції, вдосконалення юридичної відповідальності за корупційні правопорушення та формування антикорупційної культури [1, с. 17].

Є. Скулиш зазначає, що антикорупційна політика має вкрай важливий соціальний аспект, оскільки є сукупністю послідовних заходів держави та суспільства, через які реалізуються суспільні інтереси щодо обмеження корупції та споріднених з нею злочинів [10, с. 23].

В.М. Соловйов під поняттям «антикорупційна політика» визначає цільову діяльність інститутів державної влади та громадянського суспільства, спрямовану проти корупції; сукупність механізмів (інструментів) та методів реалізації антикорупційних заходів, досягнення відповідних цілей і завдань; сферу протидії та запобігання корупційним проявам як чиннику, що негативно впливає на суспільний розвиток; форму реагування держави на виклики корупції, які з'являються на певному етапі її суспільного розвитку. На підставі цього автор надає визначення поняття «державна антикорупційна політика», під яким розуміє «сукупність взаємопов'язаних дій системи органів державної влади щодо розроблення та реалізації мети, завдань, принципів і стратегічних напрямів запобігання і протидії корупції» [11, с. 103].

Отже, аналізуючи вищевикладене, автор вважає, що «антикорупційна політика в системі державної служби» – це постійно здійснювана діяльність державних органів, яка здійснюється в тісній співпраці з інститутами громадянського суспільства, зорієнтована на запобігання та боротьбу з корупцією в системі державної служби та з метою виявлення корупційних злочи-

нів, впровадження дієвих механізмів боротьби з корупцією на державній службі, підвищення суспільної свідомості та впровадження етичних стандартів поведінки державних службовців.

На наш погляд, «модернізація антикорупційної політики в системі державної служби» – це комплексний процес створення нових інституціональних механізмів, спрямованих на реформування, оновлення, осучаснення антикорупційної політики в системі державної служби, в умовах переходу від стабільно «традиційного» до безпосередньо змінного, динамічного інформаційного суспільства.

Тому сьогодні, окрім прийняття дієвої нормативно-правової бази, потрібне впровадження розгалуженої системи інституцій в системі державної служби, які покликані запобігати і протидіяти корупції, мати чітко розподілені повноваження і власну відповідальність за виконання чи невиконання тієї чи іншої діяльності.

Аналіз досвіду західних країн показав, що системний підхід до боротьби з корупцією потребує належної інституціоналізації цього процесу. Важливими є постійне проведення оцінки стану справ з корупцією, моніторинг реалізації державної антикорупційної політики, формування світогляду несприйняття корупції. Ці заходи вказують на оцінку суспільством довіри до державної служби та її ефективність. Оцінка повинна здійснюватись неурядовими організаціями та громадськими об'єднаннями.

Якщо не почати руйнувати систему зсередини та кардинально, то корупція перевтілиться в глобальне системне явище, тобто антикорупційна політика є однією із складових частин всієї політики держави та реалізується у взаємодії з іншими видами політики, впливає на формування її в цілому. В. Номоконов вважає, що антикорупційна політика – це система взаємопов'язаних між собою принципів, пріоритетних напрямів роботи та засобів із боротьби з корупцією, які включають в себе політичні, організаційні, економічні, ідеологічні та правові компоненти [7, с. 542]. На думку автора, до зазначеного вище доцільно додати й такі напрями, як виховання та моральний аспект, оскільки це також відіграє найважливішу роль у формуванні антикорупційної політики.

Заслуговує на увагу також визначення В. Лопатиним основних елементів антикорупційної політики:

– формування основних ідей, понять, принципів та мети антикорупційної політики;

- діяльність щодо забезпечення захисту основоположних прав та свобод людини та громадянина будь-якої держави;
- визначення та застосування пріоритетних сфер та системи заходів попередження корупції;
- встановлення системи суб'єктів реалізації антикорупційної політики;
- розмежування та визначення компетенції та функцій органів публічної влади у формуванні та реалізації антикорупційної політики;
- проведення антикорупційних заходів, спрямованих на правотворчу і правозастосовну діяльність, формування громадської правової свідомості відповідно до антикорупційних стандартів, закріплених в міжнародному праві [6, с. 25].

**Висновки і пропозиції.** Аналізуючи вищевикладене, до системи елементів антикорупційної політики можна віднести такі: кадрова політика, етичність та моральність, підвищення мотивації державних службовців, формування антикорупційної культури в суспільстві, реалізація заходів, направлених на зниження корупційних проявів у сфері взаємодії державних службовців, населення та бізнесу.

Всі дії держави та органів державної влади повинні бути системними, скоординованими на досягнення однієї мети, а також створення такої моделі, за якої державний службовець має можливість працювати на головних державних посадах тільки після того, як проявив себе на посаді у регіоні. Це підвищить їх мотивацію і бажання працювати на державній службі.

Таким чином, основними напрямками модернізації антикорупційної політики на державній службі є:

- введення електронних та платних послуг для підвищення якості та доступності надання адміністративних послуг в усіх органах державної влади;
- забезпечення процесу створення Спеціалізованого антикорупційного суду;
- створення діючого механізму системи антикорупційного законодавства;
- закріплення на законодавчому рівні питання щодо координації діяльності та взаємодії між собою всієї системи державних антикорупційних органів;
- невідворотність покарання та посилення відповідальності за вчинення корупційних злочинів;
- прийняття законодавства, яке зобов'язуватиме декларувати не тільки доходи державних службовців, а також їх видатки;

- введення змін у законодавство щодо граничної суми зберігання готівкових грошей, наприклад не більше 10 тисяч євро, як за європейськими стандартами, все інше – тільки на рахунках в банках;
- створення єдиної системи антикорупційних органів на місцях та чіткої підпорядкованості їм;
- створення системи підготовки співробітників правоохоронних органів для боротьби з корупційними структурами та злочинами;
- ідейно-етичний розвиток населення шляхом впровадження рекламних роликів, тренінгів, семінарів, уроків;
- мотивація співробітників та залучення молодих спеціалістів шляхом підвищення заробітної плати, а також диференціації оплати праці в залежності від результатів діяльності.

Зазначені напрями модернізації антикорупційної політики на державній службі будуть позитивно впливати на підвищення її іміджу та довіри населення до органів влади, сприятимуть взаємодії між органами державної влади та суспільством, забезпечать верховенство права та законів, що призведе до зміцнення в Україні демократичних інститутів.

#### Список використаної літератури:

1. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія / автор. кол.: В.В. Василевич, Т.Е. Василевська, В.Ф. Нестерович, Е.В. Расюк, А.В. Савченко, В.Л. Федоренко (кер.) та ін.; за ред. проф. Ю.В. Ковбасюка і проф. В.Л. Федоренка. К.: Видавництво Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.
2. Заброра Д.Г. Поняття державної антикорупційної політики // Право і Безпека. 2012. № 2. С. 98–105.
3. Індекс корупції CPI-2016. Transparency International Україна. URL: <http://ti-ukraine.org/%D0%A1PI-2015>.
4. Козак В.І. Феномен корупції : науковий погляд на реальний стан в Україні: Сайт Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського. URL: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvamu\\_upravl/2011\\_2/30.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2011_2/30.pdf).
5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовт. 2003 р.: ратиф. Україною 18 жовт. 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. 2007. № 49. Ст. 2048.
6. Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике. Государство и право. 2001. № 7. С. 23–35.
7. Номоконов В.А. Проблемы формирования антикоррупционной политики в России // Государственная политика противодействия кор-

- рупции и теневой экономике в России: мат-лы Всерос. науч. конф. М., 2007. С. 542.
8. Про запобігання корупції: закон України від 14.10.2014 № 1700–VII: із останніми змінами від 15.03.2016 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/1700-18>.
9. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1699-18/page>.
10. Скулиш Є. Антикорупційна політика держави та її вплив на розвиток суспільства // Вісник Національної академії прокуратури України. 2011. № 2. С. 22. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu\\_2011\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2011_2_6).
11. Соловйов В.М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України: монографія. К.: Ін-т законодавства ВРУ, 2012. 508 с.
- 

**Кустова Т. С. Системный подход к модернизации антикоррупционной политики в системе государственной службы**

*В статье анализируются научные публикации отечественных и зарубежных исследований об определении самого понятия «антикоррупционная политика», дано авторское определение понятия «антикоррупционная политика», исследованы основные элементы антикоррупционной политики. Доказано, что модернизация антикоррупционной политики должна осуществляться на основе системного подхода. Установлено, что антикоррупционная политика является одной из составляющих всей политики государства и реализуется во взаимодействии с другими видами политики, влияет на ее формирование. Предложены основные направления модернизации антикоррупционной политики в системе государственной службы.*

**Ключевые слова:** государственная служба, антикоррупционная политика, политика, системный подход, модернизация.

**Kustova T. S. Systemic approach to modernization of anticorruption policy in the system of civil service**

*The article deals with the analysis of foreign and domestic scientists' publications on determination of «anticorruption policy» concept. It has been given the original definition of «anticorruption policy». The main elements of the anticorruption policy have been investigated. It has been proved that modernization of anticorruption policy have to change within the systemic approach. It is determined that the anticorruption policy is one of the principles of the entire state policy and it is realized in both ways: by interaction between other kinds of policy and by its influence on its own forming. The main directions of anticorruption policy's modernization within the civil service have been suggested.*

**Key words:** civil service, anticorruption policy, policy, systemic approach, modernization.