

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 8, 2013 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351:343.3/7:659.3/4

*Б. М. Якимюк,  
Національна академія державного управління при Президентові України, м.Київ,  
магістр управління суспільним розвитком, магістр міжнародної інформації*

## ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

*Bogdan M. Iakymuk,  
The National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine, Kyiv City,  
Master in Public Administration, Master in International Information*

### PROGRAM AND TARGET ORIENTED ENSURING OF THE STATE ANTI-CORRUPTION POLICIES

*У статті розглянуто порядок формування, основні завдання та стан реалізації Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки та регіональних антикорупційних програм органів виконавчої влади України. Визначено головні причини недоліків програмно-цільового підходу до впровадження антикорупційної стратегії та запропоновано напрями підвищення ефективності реалізації державних антикорупційних програм.*

*This paper analyzes main provisions and the process of developing and implementation of the State programme for preventing and combating corruption for the period of 2011-2015 and regional anti-corruption programs of the governmental executive bodies of Ukraine. Major causes of defects of the program and target oriented approach to the anti-corruption strategy implementation are determined, and directions for improving effectiveness of the implementation of the state anti-corruption programs are suggested.*

*В статье рассмотрены порядок формирования, основные задания и состояние реализации Государственной программы предотвращения и противодействия коррупции на 2011-2015 года и региональных антикоррупционных программ органов исполнительной власти Украины. Определены главные причины недостатков программно-целевого подхода к внедрению антикоррупционной стратегии и предложены направления повышения эффективности реализации государственных антикоррупционных программ.*

**Ключові слова:** державне управління, корупція, антикорупційна стратегія, державна програма, комунікації, громадськість.

**Key words:** public administration, corruption, anti-corruption strategy, state program, communications, the public.

**Ключевые слова:** государственное управление, коррупция, антикоррупционная стратегия, государственная программа, коммуникации, общественность.

**Актуальність теми і постановка проблеми.** В Україні корупція набула поширення в усіх сферах урядування та стала невід'ємною частиною суспільного життя. Причому впродовж багатьох років невтішний стан справ у сфері запобігання та протидії корупції лише погіршується. Визнання цієї проблеми на вищому державному рівні призвело до схвалення Президентом України Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 роки, яка запроваджує засади комплексного програмно-цільового підходу до забезпечення державної антикорупційної політики. Реалізація цього документу здійснюється на національному рівні через виконання затвердженої Кабінетом Міністрів України Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки, що за своєю структурою відповідає антикорупційній стратегії. На регіональному рівні завдання Національної антикорупційної стратегії реалізуються місцевими органами виконавчої влади через регіональні антикорупційні програми, які кореспондуються з державною антикорупційною програмою.

Натомість, за період реалізації державних антикорупційних програм в Україні значного прориву в сфері боротьби з корупцією не відбулося, про що зокрема свідчить те, що з 25 рекомендацій Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO), відображених у оцінювальному звіті за результатами спільного першого та другого раундів оцінювання України, задовільно виконано лише 14 рекомендацій [1, с.47-50]. У 2013 році Верховною Радою України було прийнято низку законодавчих актів, спрямованих на виконання рекомендацій GRECO, щодо відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення, приведення національного законодавства у відповідність до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, запровадження спеціальної конфіскації тощо. Однак, ці законодавчі акти не вирішують існуючих проблем програмно-цільового забезпечення державної антикорупційної політики, яке потребує подальшого вдосконалення з урахуванням кращих міжнародних практик та національної специфіки. Це зумовлює необхідність комплексного підходу до розвитку програмно-цільових механізмів протидії корупції в Україні, що й визначає актуальність даної статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми запобігання та протидії корупції широко досліджуються в межах науки державного управління та економічної науки. Йдеться насамперед про праці таких вітчизняних і зарубіжних вчених, як А.Михненко, Є.Невмержицький, О.Соснін, В.Ф.Мартиненко, С.Кравченко, І.Лопушинський, В.Соловйов, М.Джонстон, М.Жіродо, Т.Квок, Є.Охотський, О.Панфілова, І.Нуруллаєв та ін., в яких визначено основні теоретико-методологічні засади запобігання та протидії корупції, розглянуті окремі аспекти програмно-цільового підходу до реалізації антикорупційної стратегії. Однак, наразі недостатньо вивчені практичні питання програмно-цільового забезпечення державної антикорупційної політики в цілому та в Україні зокрема.

**Постановка завдання.** У статті буде зосереджено увагу на удосконаленні програмно-цільових механізмів формування та реалізації державних антикорупційних програм в Україні на національному та регіональному рівнях, для чого передбачається виконати такі завдання:

- встановити природу корупції;

- визначити головні недоліки й причини неефективності виконання завдань і заходів Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки та регіональних антикорупційних програм;

- розглянути принципи та порядок впровадження програмно-цільового підходу до протидії корупції;

- надати першочергові рекомендації щодо удосконалення програмно-цільового забезпечення державної антикорупційної політики.

**Вклад основного матеріалу.** Згідно з міжнародним досвідом, для реалізації виробленої антикорупційної стратегії застосовується програмно-цільовий підхід, що пов'язує цілі відповідної політики з ресурсами за допомогою цільових програм. Їх розробка охоплює наступні етапи і дії: структурування проблем запобігання та протидії корупції, тобто їх розклад на підпроблеми; визначення конкретних заходів щодо реалізації підпроблем, що дає змогу сформулювати програми для вирішення проблем; оцінку пріоритетності і послідовності програмних заходів, а також поділ ресурсів між ними; створення організаційних систем та розроблення механізмів управління виконанням програм; використання на різних етапах реалізації програм широкого арсеналу сучасних аналітичних і проектних засобів, зокрема економіко-математичного моделювання, сільових методів планування і управління, фінансового аналізу та інвестиційного проектування, програмного аналізу тощо [2, с.179-180]. Прикладами застосування програмно-цільового підходу до забезпечення державної антикорупційної політики можуть слугувати Національна антикорупційна стратегія та план дій Грузії (2005 р.), затверджені указами Президента Грузії, Національна антикорупційна програма Республіки Литва (2002 р.), урядова програма боротьби з корупцією в Чеській Республіці (1999 р.) або Національна стратегія запобігання та протидії корупції в Республіці Латвія на 2004-2008 рр., якою було визначено, що її впровадження відбуватиметься шляхом розробки й реалізації відповідної національної програми.

Подібно до цього, Міністерством юстиції України було підготовлено проект Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 роки (далі – Національна антикорупційна стратегія), який було затверджено Указом Президента України №1001/2011 від 21 жовтня 2011 р. Розділом IX цього документа передбачалося, що він реалізовуватиметься шляхом розроблення та ухвалення Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки, яка за структурою відповідатиме Національній антикорупційній стратегії та міститиме перелік заходів, обсягів і джерел фінансування, очікуваних результатів, індикаторів, строків, відповідальних виконавців, а також партнерів із реалізації заходів [3]. Причому зазначалося, що умовою успішної реалізації Національної антикорупційної стратегії є розроблення і впровадження системи моніторингу та оцінки.

Моніторинг та оцінку реалізації Національної антикорупційної стратегії здійснює Національний антикорупційний комітет – консультативно-дорадчий орган при Президенті України. До моніторингу з метою дотримання об'єктивності та неупередженості, як зазначено в антикорупційній стратегії, залучатимуться неурядові організації та незалежні інститути. Оцінка ефективності реалізації Національної антикорупційної стратегії ґрунтуватиметься на результатах виконання Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки, позиції України у міжнародних рейтингах (економічна свобода, інвестиційна привабливість, прозорість тощо), результатах моніторингу України з боку міжнародних організацій, соціологічних дослідженнях, опитуваннях громадської думки.

Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки (далі – Державна програма) була розроблена Міністерством юстиції України протягом 20 днів і затверджена постановою Кабінету Міністрів України №1240 від 28 листопада 2011 року. Державна програма з бюджетом у 820,52 млн грн складається з 15 розділів, і впродовж 2011-2012 рр. мало бути реалізовано 120 заходів цієї програми [4]. У щорічному звіті щодо стану реалізації антикорупційної політики, підготовленому Міністерством юстиції України, йдеться про те, що Державна програма виконується належним чином і більшість передбачених нею заходів реалізуються вчасно, хоча в цьому звіті визнається і той факт, що окремі заходи, як то впровадження антикорупційного навчання в закладах освіти тощо, не були реалізовані впродовж 2011-2012 рр. взагалі.

Разом із тим, на думку більшості опитаних експертів в рамках моніторингового проекту, реалізованого Transparency International Україна, Антикорупційною радою України спільно з іншими партнерськими громадськими організаціями, здійснювана в 2012 році діяльність органів влади щодо запобігання корупції суттєво не вплинула на стан корупції в Україні, що зумовлено як її несистемним характером, так і недоліками Державної програми, недостатньо ефективною координацією діяльності виконавців та іншими чинниками. Як свідчать результати проведеного моніторингу виконання Державної програми, більшість передбачених нею заходів було виконано частково або не виконано взагалі [5, с.19].

Проведений в рамках дослідження аналіз дозволив установити, що протягом 2011-2013 років єдиний центр координації антикорупційної політики в Україні створено так і не було. Функції цього органу було покладено на Міністерство юстиції України, хоча відповідно до рекомендацій GRECO їх мав би здійснювати незалежний орган. В останньому звіті GRECO щодо результатів виконання Україною рекомендацій за наслідками першого та другого раундів оцінювання діяльності Національного антикорупційного комітету та порядок його формування було піддано критиці [1, с.3,4,18]. Координаційну роль Міністерства юстиції України послаблено той факт, що міністерство та його територіальні органи не було наділено достатніми повноваженнями для здійснення координаційних функцій із реалізації Державної програми, а діяльність правоохоронних органів у сфері протидії корупції, які значаться серед головних виконавців Державної програми, координує Генеральний прокурор та підпорядковані йому прокурори.

Однією з головних проблем програмно-цільового підходу до реалізації антикорупційної стратегії в Україні є те, що проект Державної програми, яка мала би стати «дороговказом» у боротьбі з корупцією, готувався без залучення зацікавлених сторін, як то представників громадських об'єднань, суб'єктів приватного права тощо. З текстом Державної програми громадськість та експерти змогли ознайомитися лише після її затвердження, хоча при поданні Державної програми на міжнародну експертизу Міністерство юстиції України стверджувало, що Державна програма була предметом «інтенсивних консультацій» з організаціями громадянського суспільства [6, с.8]. Як наслідок, представники громадськості звернули увагу на непрозорість процесу розробки і недоліки Державної програми та ухвалення її відразу після оприлюднення на веб-сайті Кабінету Міністрів України. До переліку загальних недоліків було віднесено відсутність належного фінансування багатьох заходів, чітких індикаторів виконання запланованих заходів для досягнення задекларованих цілей.

Міжнародна експертиза Державної програми також була проведена вже після її затвердження Урядом. У висновку за результатами цієї експертизи, підготовленому в березні 2012 року, наголошувалося, що окремі завдання та заходи Державної програми є вкрай нечіткими і недостатньо орієнтованими на досягнення результату. Серед недоліків експертами також було визначено відсутність чіткого розмежування відповідальності між її виконавцями та органу, який мав би координувати заплановану діяльність. Індикатори оцінювання ефективності виконання Державної програми, згідно з цим висновком, зводяться в основному до продуктів (outputs), і в більшості випадків не передбачають середньострокових (outcomes) та довгострокових (impact) наслідків [6, с.10]. Однак результати міжнародної експертизи та громадського моніторингу Державної програми Урядом враховано не було, що призвело до відсутності в суспільстві легітимності та несприйняття цього документу та дій Уряду щодо боротьби з корупцією.

Натомість, як стверджують науковці, обмежити рівень і масштаби корупції можна лише із залученням інститутів громадянського суспільства, оскільки саме вони більш за все зацікавлені в такій перемозі. Залучаючи громадські організації до повноцінної співпраці при вирішенні проблеми подібного масштабу, держава отримує шанс підвищити довіру суспільства, а це в свою чергу сприятиме досягненню поставленої мети [7, с.346]. Отже, відсутність належної комунікації між уповноваженими органами влади та іншими зацікавленими сторонами на етапі підготовки Державної програми відобразилася в тому, що документ не відповідає потребам суспільства, не включає розв'язання реальних проблеми корупції, які турбують широку громадськість, і не ґрунтується на громадській думці щодо пріоритетності вирішення найбільш гострих питань.

Причини неефективного виконання Державної програми знаходяться в площині як недоліків самого документу, так і в зовнішніх чинниках, що ускладнюють її реалізацію. Оскільки Державна програма не має статусу цільової, виконання більшості її заходів не передбачає окремого фінансування і має здійснюватись у межах наявних у розпорядників коштів. Крім того, як засвідчив проведений аналіз, закладені на реалізацію завдань Державної програми кошти так і не були виділені з державного бюджету впродовж 2011-2012 рр. Серед ключових недоліків Державної програми можна виділити такі:

**1) Відсутність належного фінансування завдань, передбачених Державною програмою** (має місце значний перебік у фінансуванні заходів, коли лівову частку коштів передбачено на заходи, які не мають прямого відношення до боротьби з корупцією, а ті завдання, які можуть вплинути на зниження рівня корупції, не отримали окремого фінансування в рамках цієї програми). Так, понад 95% (803,58 млн грн) всього фінансування передбачено виділити на запровадження Міністерством охорони здоров'я України системи електронних медичних карток, ще 4 млн грн це відомство мало б отримати на впровадження електронної черги. 770 тис. грн має бути виділено Міністерству соціальної політики України на проведення аналізу систем професійного добру кадрів у сферах з високими корупційними ризиками, ще 150 тис. грн – на підвищення рівня знань з питань розвитку інститутів громадянського суспільства та їх ролі в протидії корупції. 1,34 млн грн передбачено виділити на висвітлення в ЗМІ антикорупційних заходів, що вживаються органами виконавчої влади, іншими органами державної влади з метою формування негативного ставлення громадян до проявів корупції.

Однак, не передбачають окремого фінансування такі заходи Державної програми, як перехід на повну автоматизацію податкової та митної служб, підвищення пропускної спроможності митниці, запровадження автоматизованої системи фіксації порушень правил дорожнього руху, розширення мережі центрів надання адміністративних послуг, проведення соціологічних досліджень, запровадження антикорупційних навчальних програм у закладах освіти та інші, які потребують значних фінансових ресурсів.

2) Відсутність належної координації виконання заходів, передбачених Державною програмою ( в багатьох випадках відповідальність за виконання завдань і заходів покладена на декілька органів державної влади одночасно, в окремих випадках – фактично на всі центральні та місцеві органи виконавчої влади). Окремі заходи мають виконуватись «за згодою» певних органів, що стосується, насамперед, органів зі спеціальним статусом. Брак координації й невизначеність вичерпного кола виконавців заходів призводить до дублювання функцій та повноважень виконавців, а також ускладнює контроль за їх діяльністю з боку головного виконавця.

3) Відсутність чітких і вимірюваних індикаторів виконання завдань і заходів Державної програми. За всіма 15 розділами документа, завданням і заходам бракує кількісних і якісних показників, які дозволяли б оцінити ступінь їх виконання (наприклад, такі завдання, як впровадження електронних черг, зонування приміщень органів влади, проведення інформаційно-комунікативних заходів). Окремі індикатори передбачають «системне вдосконалення» державної служби, розроблення «дієвих» механізмів ротації службовців, «продовження формування ефективного механізму доступу до інформації про діяльність органів влади», «активізацію» інформаційного обміну між ЗМІ, об'єднаннями громадян та органами влади, «удосконалення» чинного законодавства тощо. Наслідком цього є орієнтація окремих завдань не на конкретні результати, а на імітацію протидії корупції. Адже сама постановка в Державній програмі завдання з формування іміджу України як держави, що активно протидіє корупції, стимулює органи влади до імітації успішної діяльності в сфері боротьби з корупцією та введення міжнародних партнерів в оману щодо антикорупційної політики. З іншого боку, деякі заходи Державної програми є досить сумнівними, як, наприклад, сприяння Міністерством юстиції прозорості діяльності громадських організацій та юридичних осіб приватного права, тому що така прозорість має впроваджуватись не органами влади, а саморегулюючими організаціями (бізнес асоціаціями тощо) або донорами, які надають фінансування відповідним інститутам громадянського суспільства.

4) Низький рівень дисципліни виконавців. На сьогодні невиконання завдань і заходів Державної програми не тягне за собою будь-якої відповідальності виконавців і службовців, залучених до їх безпосереднього виконання. Саме низький рівень виконавської дисципліни є однією з основних причин повільного впровадження кодексів етики, внутрішніх планів запобігання і протидії корупції тощо. Проблема дисципліни виконавців є складовою більш комплексної проблеми, яка гальмує впровадження антикорупційної політики – проблема відсутності політичної волі до проведення реформ.

5) Залучення до виконання антикорупційних заходів органів, вражених корупцією. У низці випадків відповідальність за реалізацію антикорупційних заходів покладено на органи влади, які за різними соціологічними та моніторинговими оцінками вважаються найбільш враженими корупцією (правоохоронні, митні та податкові органи). Очевидно, що за такого підходу виконавці навряд чи будуть особливо зацікавлені у виявленні корупційних чинників у своїй діяльності, їх систематизації та вжитті заходів щодо їх усунення. Відсутність належної координації цих завдань Державної програм та постійного контролю на урядовому рівні не сприяє ефективності реалізації заходів і досягненню результатів.

6) Відсутність зв'язку між виконанням передбачених Державною програмою заходів із вирішенням комплексних проблем різних сфер, в яких здійснюються реформи. Окремі важливі реформи, як то впровадження загальнодержавного медичного страхування, реформування системи адміністрування податків, реформа освіти та інші мають реалізовуватись на основі певних концепцій, які пройшли публічне обговорення й підтримуються зацікавленими сторонами. Разом із тим, усунення корупційних ризиків, наприклад, у сфері освіти без чіткого розуміння, за якими критеріями в майбутньому має здійснюватись прийом студентів до навчальних закладів, як мають перевірятись отримані знання та навички учнів, студентів і слухачів, яким чином мають ліцензуватись заклади освіти, як мають захищатись дисертації тощо, є вкрай ускладненим.

7) Неefективність комунікації виконавців із цільовими аудиторіями. Державною програмою передбачене здійснення взаємодії виконавців із різними цільовими аудиторіями, однак проводити таку взаємодію планується за допомогою засобів, які не дозволяють налагодити й підтримувати ефективну комунікацію. Так, навряд чи проведення декількох прес-конференцій і розміщення рекламних матеріалів на Першому національному телеканалі, який має незначну частку глядацької аудиторії, дозволить ефективно інформувати суспільство про антикорупційну діяльність органів влади. Тому зміст і необхідність антикорупційних реформ залишаються незрозумілими для громадськості. Громадяни загалом не усвідомлюють необхідності проведення таких реформ, як забезпечення прозорості фінансування політичної діяльності й впровадження державного фінансування політичних партій, зв'язку між режимом фінансування партій і виборів та політичною корупцією тощо. Відсутність усвідомлення в суспільстві негативних наслідків корупції лише посилює толерантне ставлення громадян до корупційних проявів, збільшує їх кількість і не сприяє активізації діяльності виконавців Державної програми в напрямку прискорення реалізації реформ.

Між тим, попри те, що органи влади періодично інформують громадськість про результати боротьби з корупцією, рівень обізнаності громадян з цих питань та суспільна оцінка ефективності такої діяльності є невисокими. Як свідчить незалежне соціологічне опитування, в 2011 році громадяни були найбільш поінформованими про антикорупційні заходи, що здійснювалися Президентом (32,6%), Верховною Радою (23,7%), та ЗМІ (15,3%), тоді як про антикорупційну діяльність бізнесу було відомо лише 10,5% громадян. Найбільш результативною громадяни вважали антикорупційну діяльність міської та сільської влади (17,6%), ЗМІ (15,3%), громадських організацій (13,7%), приватного бізнесу (11,9%), в той час як найменш результативною вважалась діяльність Кабінету Міністрів (5,9%), обласних органів влади (8,4%), Верховної Ради (9,1%) та Президента (9,7%) [8, с.45]. Хоча в 2012 році аналогічне соціологічне дослідження не проводилось, відсутність суттєвих змін у рівні поінформованості громадян про антикорупційні заходи органів влади та оцінках ефективності таких заходів протягом 2007-2011 років дозволяє говорити про те, що за 2012-2013 рік оцінки громадян навряд чи зазнали помітних змін.

Проте важливого значення набуває активне формування антикорупційної свідомості громадянина, оскільки вона запускає механізм регуляції поведінки людей і є тим останнім «фільтром», який включається до реалізації запобіжних заходів. І цей чинник необхідно всебічно враховувати при розробці антикорупційної стратегії і тактики та формуванні антикорупційної культури суспільства [7, с.353].

Іншою, не менш важливою проблемою програмно-цільового забезпечення державної антикорупційної політики є відсутність офіційно визнаної на рівні підзаконних актів системи як державного, так і громадського моніторингу стану реалізації Державної програми. В самому документі взагалі відсутній розділ про те, які органи чи організації, коли і яким чином оцінюватимуть ефективність виконання передбачених у ній завдань і заходів. Відповідно, на ці цілі не передбачено жодного фінансування, і чітка й виважена система незалежної оцінки Державної програми досі не запроваджена, що ставить під сумнів подальше вдосконалення програмно-цільового підходу до впровадження Національної антикорупційної стратегії та досягнення очікуваних результатів.

Наслідком такого стану речей на місцевому рівні є те, що регіональні антикорупційні програми наразі розроблені та прийняті лише деякими органами виконавчої влади (менше 30%). Натомість вони жодним чином не стосуються органів місцевого самоврядування, хоча саме в цих органах громадяни отримують найбільшу кількість адміністративних послуг. Крім того, що ці програми формувалися в більшості випадків без активних консультацій із залученням представників місцевої громади, вони мають формальний характер і фактично не фінансуються. Ефективність виконання цих програм сьогодні не контролюється ані з боку держави, ані з боку громадськості через відсутність нормативно-правового та організаційного механізму здійснення такого контролю. Отже, боротьба з корупцією на регіональному рівні зводиться лише до оформлення розпорядчих документів органів виконавчої влади, які формально звітують перед вищими державними структурами про віртуально вжиті заходи.

**Висновки.** Дослідження програмно-цільового забезпечення державної антикорупційної політики дає підстави для загального висновку про те, що діяльність органів виконавчої влади щодо запобігання та протидії корупції в Україні не має системного й цілеспрямованого характеру. Розв'язання зазначених проблем можливе за умови належного програмно-цільового забезпечення державної антикорупційної політики, яке виражатиметься у виконанні таких першочергових рекомендацій у контексті вдосконалення антикорупційної стратегії та підвищення ефективності реалізації Державної програми:

1) Теоретико-методологічне обґрунтування програмно-цільового підходу до реалізації антикорупційної стратегії засвідчує, що антикорупційна політика має формуватися відповідно до природи корупції, якою є неефективне державне управління в цілому та неефективні програмно-цільові механізми зокрема. Програмно-цільові механізми мають формуватися на основі циклічного алгоритму, основою якого повинні бути такі етапи: підготовчий, основний, заключний (системна оцінка ефективності). Здійснення даного алгоритму циклічного характеру повинно мати жорстку послідовність у виконанні антикорупційних заходів.

2) Дослідження світового досвіду свідчить, що кожна країна розробляє власні державні антикорупційні стратегії і тактики у вигляді національних антикорупційних програм. В Україні має існувати власна модель програмно-цільового забезпечення державної антикорупційної політики з урахуванням кращих міжнародних практик. Першим кроком до реального запобігання та протидії корупції, як засвідчує світовий досвід, є конкретизація суб'єктів корупції та цілеспрямоване управління боротьбою з нею.

3) В засади процесу формування та реалізації антикорупційної політики, національної антикорупційної стратегії та державних антикорупційних програм мають бути закладені комунікативні механізми мотиваційного характеру, які здійснюватимуться на основі алгоритму циклічного функціонування (прогнозування – планування – організація – мотивація – контроль – оцінка – прогнозування). Інститути громадянського суспільства та суб'єкти приватного права повинні реально залучатися до антикорупційної боротьби на мотиваційній основі як на етапі формування, так і на етапі реалізації антикорупційної стратегії та Державної програми. Для цього необхідно організувати проведення широких і відкритих публічних консультацій, метою яких була б підготовка проекту змін до Державної програми.

4) Оцінка та встановлення всіх причин нена належного або недостатньо ефективного виконання Державної програми, напрацювання загальних рекомендацій

щодо покращення її змісту та практичної реалізації має відбутися на засіданні Національного антикорупційного комітету при Президенті України із залученням науковців, незалежних експертів і представників інститутів громадянського суспільства, які здійснювали моніторинг Державної програми.

5) В Державній програмі мають бути визначені чіткі, вимірювані, досяжні, актуальні і обмежені в часі критерії (індикатори) виконання завдань і заходів. Державна програма повинна охопити й отримати пряме поширення на органи місцевого самоврядування та центральні органи зі спеціальним статусом. Необхідно визначити чіткий і вичерпний перелік виконавців, зобов'язаних реалізовувати завдання й заходи Державної програми, з наділенням головних виконавців достатніми повноваженнями для координації діяльності інших виконавців. Перелік виконавців має бути приведений у відповідність до останніх змін законодавства в частині звуження кола спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

6) Необхідно запровадити систему періодичного моніторингу та зовнішньої оцінки виконання завдань і заходів Державної програми, визначивши джерела фінансування такої оцінки. Визначення джерел і обсягів фінансування заходів Державної програми має відбутися з розподілом такого фінансування в розрізі виконавців і років, протягом яких мають виконуватися антикорупційні заходи.

7) Завдання і заходи Державної програми потрібно узгодити з існуючими концепціями реформ та іншими державними програмами. Після доопрацювання Державну програму необхідно затвердити законом України та надати їй статус цільової.

**Перспективи подальших розвідок у даному напрямку** полягають у виробленні постійнодіючої моделі програмно-цільового забезпечення державної антикорупційної політики, конкретизації й удосконаленні антикорупційних програм на національному й регіональному рівнях та підвищенні ефективності державного управління процесами запобігання і протидії корупції в Україні.

#### Література

1. GRECO. Joint First and Second Evaluation Round. Third Addendum to the Compliance Report of Ukraine, adopted by GRECO at its 59<sup>th</sup> Plenary Meeting (Strasbourg, 18-22 March 2013), – p. 50.
2. Запобігання та протидія корупції : нав. посіб. / за ред. проф. А.М. Михненка // (кер. авт. кол.), О.В.Руснак, А.М.Мудров, С.О.Кравченко та ін.; 3-тє вид., доп. і перероб.– К. : НАДУ, 2012. – 529 с.
3. Указ Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011 «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14092.html>
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 року №1240 «Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1240-2011-%D0%BF>
5. Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки. Стан виконання: що побачила громадськість? Звіт за результатами громадського моніторингу. – Київ, 2013. – 88 с.
6. Eastern Partnership Project on “Good Governance and Fight against Corruption”. Assessment of the Ukrainian State Programme for Prevention and Combating Corruption 2011-2015, prepared by Tilman House and reviewed by Vera Devine, 2012, – p. 10.
7. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: Монографія. – К. : КНТ, 2008. – 368 с.
8. Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007-2009, 2011. Звіт за результатами соціологічних досліджень. – Київ, 2011. – 47 с.

#### References

1. GRECO. Joint First and Second Evaluation Round. Third Addendum to the Compliance Report of Ukraine, adopted by GRECO at its 59<sup>th</sup> Plenary Meeting (18-22 March 2013), Strasbourg.
2. Mykhnenko, A., Rusnak, O., Mudrov, A., Kravchenko, S. (2012) *Preventing and combating corruption*, 3<sup>rd</sup> edition, Kyiv: NADU.
3. Decree of the President of Ukraine No. 1001/2011 “On the National anti-corruption strategy for the period of 2011-2015” [Online], Available: <http://www.president.gov.ua/documents/14092.html> [21 Oct 2011]
4. Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1240 “On approving the State programme for preventing and combating corruption for the period of 2011-2015” [Online], Available: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1240-2011-%D0%BF> [28 Nov 2011]
5. State programme for preventing and combating corruption for the period of 2011-2015. State of implementation: the community insight. Report based on the results of the civic monitoring (2013), Kyiv.
6. Eastern Partnership Project on “Good Governance and Fight against Corruption”. Assessment of the Ukrainian State Programme for Prevention and Combating Corruption 2011-2015, prepared by Tilman House and reviewed by Vera Devine, (2012).
7. Nevmerzhytskyi, E. (2008) *Corruption in Ukraine: reasons, consequences, mechanisms of combating*, Kyiv: KNT.
8. State of corruption in Ukraine. Comparative analyses of national researches: 2007-2009, 2011. Report based on the results of sociological researches (2011), Kyiv.

Стаття надійшла до редакції 19.08.2013 р.



ТОВ "ДКС Центр"