

УДК 342.951+342.95

Д.Г. ЗАБРОДА, канд. юрид. наук, доц.,
Кримський факультет Одеського державного
університету внутрішніх справ

ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Ключові слова: державна антикорупційна політика, ефективність, корупція, реалізація державної антикорупційної політики

Зусилля українського суспільства орієнтовані на подолання кризових явищ, характерних для держав з перехідним типом економіки, серед яких корупція відноситься до однієї із загроз національній безпеці України.

Незважаючи на заходи, що вживаються державною владою для запобігання проявам корупції, її рівень залишається ще досить високим. Так, у 2012 році спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції до суду направлено 2438 протоколів про адміністративні корупційні правопорушення, до суду направлено кримінальні справи про 2740 корупційних злочинів; загальна сума збитків, завданих корупційними правопорушеннями, відповідальність за які передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення, у 2012 році становить 1191730 грн, з них відшкодовано 706892 грн, за позовами прокурора 113356 грн., завданих кримінальними корупційними правопорушеннями – 577,8 млн грн, з них 527,9 млн грн – державним інтересам [1].

Також, оцінювання у 2013 році міжнародною неурядовою організацією «Транспаренсі Інтернешнл» стану корупції в Україні вже вкотре засвідчило про те, що не дивлячись на її європейські прагнення та географічне розташування, наша держава за рівнем корупції перебуває на рівні найбідніших держав Африки – Камеруном, Нігерією, Папуа-Новою Гвінеєю [2].

Вивчення наукової публіцистики, аналіз соціологічних досліджень, виступів керівниц-

тва держави дозволили до причин цієї ситуації віднести й недоліки у реалізації заходів, що складають сутність державної антикорупційної політики, а також відсутність належного інструментарію для поточного й підсумкового оцінювання її ефективності.

Питання ефективності реалізації державної політики в цілому та її антикорупційного різновиду зокрема, ще недостатньо висвітлені в юридичній літературі. Однак, вони на достатньому рівні вивчалися у межах економічної науки, менеджменту, теорії управління.

З урахуванням наявних тенденцій у взаємопроникненні, доречно використати напрацювання цих та ряду інших наук для вирішення питань оцінювання ефективності державної антикорупційної політики в Україні.

Безпосередньо у правовій науці питання ефективності розглядаються з позицій визначення ефективності правових норм в цілому або правових норм окремої галузі права; ефективності правової політики та її галузевих різновидів (кримінально-правової, кримінологічної, адміністративно-деліктної); ефективності правових засобів (кримінальних покарань, адміністративних стягнень, фінансово-правових санкцій тощо).

Зокрема, серед дослідників проблем ефективності слід виокремити В.Б. Аверьянова, С.С. Алексеєва, М.Н. Андрющенка, А.Б. Венгрова, В.В. Глазиріна, І.В. Зозулі, І.А. Іконичко, Д.А. Керімова, В.А. Козлова, В.К. Колпакова, В.М. Кудрявцева, С.О. Кузніченка, М.П. Лебедева, М.І. Мельника, В.Б. Нікітіна, А.С. Пашкова, П.М. Рабіновича, І.С. Самощенко, О.В. Смірнова, Л.І. Спірідінова, Ф.Н. Фаткуліна, В.А. Федосової, Е.А. Фоміна, Д.М. Чечота, Л.Д. Чулюкіна, Є.П. Шикіна, Л.С. Явіча, О.Н. Ярмиша та ін. Втім, комплексний характер державної антикорупційної політики (далі – ДАП), наявності у ній правової, політичної, економічної та деяких інших складових, вимагає при аналізі її ефективності використання наукових підходів, що є складовими методології різних наук.

Отже метою цієї публікації є окреслення основних проблем, пов'язаних із визначення

ефективності ДАП та обґрунтування шляхів їх розв'язання. До основних завдань цієї статті віднесено: висвітлення основних підходів щодо розуміння поняття «ефективність» стосовно державної політики та визначення кола проблем, пов'язаних із оцінюванням державної антикорупційної політики.

Починаючи висвітлення основних підходів щодо визначення змісту категорії «ефективність державної антикорупційної політики», слід вказати, що під поняттям «ефективність» (від лат. *effectivus* – діяльний, творчий) розуміється (з урахуванням різних аспектів): відносний ефект, результативність процесу, операції, проекту, що визначається як відношення результату до затрат, які зумовили його одержання (етимологічний); одна із можливих характеристик якості деякої системи, а саме з погляду співвідношення витрат і результатів функціонування (економіко-математичний) [3]; співвідношення цінності результатів до цінності витрат (економічний) [4, с.318]; правильність, обґрунтованість, доцільність і результативність, ступінь реалізованості необхідної правової можливості; властивість державно-правового явища, що забезпечує при певних умовах досягнення цим явищем соціально корисних цілей (правовий) [5, с.50-51]; спроможність впливати на суспільні відносини у певному корисному для суспільства напрямі (політологічний) [6, с.10].

Окремі складові системи оцінювання результативності ДАП містяться у Концептуальних засадах національної системи оцінки рівня корупції. Зокрема, зазначена система ґрунтується на зборі, аналізі та узагальненні таких даних: статистична звітність спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції; інформація про виконання органами державної влади заходів щодо запобігання та протидії корупції; результати соціологічних досліджень, що проводяться науково-дослідними та соціологічними інституціями, з питань поширення корупції; інформація про поширеність корупції, одержана з інших джерел (наприклад, експертні оцінки, результати тематичних наукових досліджень тощо) [7].

Результати моніторингу успішності впровадження Державної антикорупційної програми відображено у матриці моніторингу та оцінювання цієї програми [8]. Вона дозволяє конкретизувати зміст показників, що визначають стан виконання відповідних антикорупційних заходів, містить перелік питань щодо результативності конкретного заходу, і відповіді які дозволяють визначити: джерела інформації про той чи інший показник; причини й умови, які не дозволили його ефективно виконати, форми оприлюднення інформації про успіх або невдачу у виконанні програмного заходу; пропозиції для удосконалення антикорупційної діяльності тощо.

Однак, концептуальні засади потребують належного методологічного забезпечення, а аналітичні документи, приведення до єдиної системи для цілісної оцінки ефективності ДАП.

З урахуванням розуміння ДАП як «...сукупності правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, що формуються і реалізуються органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськістю з метою виявлення, припинення фактів корупції, усунення детермінант, що її опосередковують, відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави» [9, с.32], пропонується визначати ефективність її реалізації у контексті використання коштів, що виділялися для реалізації відповідних заходів та результативності антикорупційної діяльності суб'єктів ДАП.

Так, Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки містить частину під назвою «Очікувані результати, ефективність Програми» [10]. На жаль, у цій частині, як і в тексті нормативного акта, положення щодо ефективності національної системи запобігання і протидії корупції відсутні. Натомість, наводиться перелік результатів, які очікуються.

Слід звернути увагу на той факт, що фінансування цієї Програми здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів

у межах видатків, передбачених головному розпорядникові бюджетних коштів, відповідальному за виконання заходів і завдань Програми, а також інших джерел, не заборонених законом. При цьому, лише щодо частини заходів передбачається фінансування лише з державного бюджету у розмірі 820,52 млн грн; інші джерела фінансування у програмі не вказуються. Крім цього основними індикаторами виконання антикорупційних завдань визнано кількість: заходів, документів, звітів. Отже, слід виокремлювати оцінювання антикорупційних заходів: фінансування яких здійснюється із державного чи місцевого бюджетів, а також із інших джерел.

Наприклад, Законом України «Про Рахункову палату» визначено, що вона «здійснює контроль за фінансуванням загальнодержавних програм в частині, що стосується використання коштів Державного бюджету України» (п.1 ст.6) [11]. Тому, саме цей орган і повинен визначати ефективність використання коштів державного бюджету.

Щодо фінансування антикорупційних заходів за рахунок місцевих з бюджетів, то слід враховувати положення ст.78 Бюджетного Кодексу України, згідно з якою Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад або сільські голови (якщо відповідні виконавчі органи не створені згідно із законом) забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів [12].

Крім цього, на теренах України достатня кількість заходів щодо протидії корупції, насамперед із залученням громадськості, фінансувалася за рахунок міжнародних безпекових організацій або інституцій громадянського суспільства. Так, бюджет програми урядової Корпорації США «Виклики тисячоліття» (МСС) в Україні складає 45 млн доларів США. Проект включає три частини: розробка та впровадження кодексу етики для публічних службовців, що відповідають міжнародним стандартам та регулюють питання конфлікту інтересів; друге – розробка та впровадження системи фінансового декларування для пуб-

лічних службовців, що сприятиме виявленню конфлікту інтересів та незаконного збагачення шляхом зловживання службовим становищем; та розробка і впровадження відділів внутрішніх розслідувань всередині міністерств та відомств [13].

Отже, використання економічного критерію дозволяє визначити результативність використання витрат на фінансування антикорупційних заходів. Суб'єктом такого оцінювання є уповноважені органи держави, місцевого самоврядування або структури міжнародних та іноземних урядових або громадянських організацій.

Вивчення досвіду Російської Федерації щодо ефективності державного управління в цілому та окремих різновидів державної політики зокрема, дозволяє констатувати про активізацію у цій державі процесів удосконалення нормативно-правового та наукового забезпечення оцінювання діяльності органів державної влади [14].

Також, запроваджується методики БОР (бюджетування, орієнтованого на результат). У рамках БОР створено механізм підготовки доповідей про результати й основні напрямки діяльності виконавчих органів влади (далі – ДРОНД) [15–17]. Створюється система оцінки ефективності діяльності органів виконавчої влади суб'єктів Федерації та муніципальних утворень. Так, Указом Президента РФ № 825 «Про оцінку ефективності діяльності органів виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації» був затверджений Перелік відповідних показників, що передбачав 48 (а у подальшому, з урахуванням усунення спірних питань – 11) критеріїв у різних сферах соціального, культурного, економічного розвитку регіонів [18]. Дещо пізніше Указом Президента РФ від 10.09.2012 р. № 1276 «Про оцінку ефективності діяльності керівників федеральних органів виконавчої влади і вищих посадових осіб (керівників вищих органів виконавчої влади) суб'єктів Російської Федерації щодо створення належних умов для ведення підприємницької діяльності» були

затверджені відповідні критерії (12 та 9 показників).

У 2000–2001 рр. в Україні проводилося функціональне обстеження апаратів органів виконавчої влади всіх рівнів. Метою цього процесу було удосконалення структури апарату, підвищення ефективності його роботи, а його результатом – висновки про можливість існуючим апаратом якісно і в повному обсязі виконувати покладені на відповідний орган завдання удосконалення структури апарату, уникнення дублювання, а також пропозиції з удосконалення нормативно-правових актів, що визначають сферу управління та організаційно-правовий статус органу [19].

Слід звернути увагу й на те, що питання якості державного управління актуалізувалися у контексті виконання постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади» від 11.05.2006 р. № 614 (втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України № 704 від 22.06.2011 р.) [20]. Так, у ході її реалізації передбачалося: провести внутрішній, а у разі потреби, й зовнішній аудит в органах виконавчої влади¹; запровадити та забезпечити функціонування системи управління якістю; інші заходи [20–22].

Водночас, розвиваючи положення теорії соціальних індикаторів корупції, запропонованої М.І. Мельником, слід визначати й динаміку впливу державної антикорупційної

¹ Внутрішній аудит – комплекс експертно-аналітичних, оціночних, перевірочних та інших форм контрольних заходів, спрямованих на діяльність об'єкта контролю та його посадових осіб, пов'язану з ухваленням ними управлінських рішень та виконанням функцій відповідно до нормативно-правових, розпорядчих, інших актів і внутрішніх документів з метою визначення ефективності діяльності об'єкта контролю та підготовки рекомендацій з удосконалення управлінських процесів залежно від характеру виявленої проблеми (Про внутрішній аудит: проект закону України : від 15.10.2012 р., реєстр. № 11338 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF8QY00A.html.

політики на показники, що характеризують рівень тінізації економіки; розмір неофіційних доходів населення; частка готівки, яка знаходиться у позабанковому обігу; існуючі «ножиці» між обсягом і характером господарської діяльності та її офіційними результатами; масштаби та динаміку ведення іноземного бізнесу в країні, іноземного інвестування, надання їй іншої фінансової допомоги; стан із дотриманням прав і свобод людини і громадянина; рівень довіри громадян до влади, їх психологічне ставлення до корупції як явища [23, с.16].

Отже, в Україні існують відповідні наукові та практичні доробки, що є підґрунтям для оцінювання ефективності діяльності органів публічної адміністрації різних рівнів. Натомість, оцінювання ефективності реалізації державної антикорупційної політики не може зводитися лише до сумарної оцінки результативності діяльності суб'єктів її реалізації. Її ефективність варто визначати з урахуванням кількісних та якісних показників, які відображають реальний стан змін у стані суспільних відносин, опосередкований застосуванням програмованих та інших антикорупційних заходів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році. – К. : Міністерство юстиції України, 2013. – 165 с.
2. Індекс сприйняття корупції – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ti-ukraine.org/sites/default/files/docs/indeks_spriynyattya_korupciyi_2013.pdf.
3. Хейне П. Экономический образ мышления / П. Хейне ; пер. с англ. – Изд. 2-е, стереотип. – М. : Изд-во «Дело» при участии Изд-ва «Catallaxu», 1993. – 704 с.
4. Эффе́ктивность правовых норм / Глазырин В. В., Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С. – М. : Юрид. лит., 1980. – 280 с.

5. Москвич Л. М. До питання про визначення поняття «ефективність судової системи» / Л. М. Москвич // Науковий вісник Чернівецьк. ун-ту : зб. наук. пр. – 2010.– Вип. 550: Правознавство. – С. 50–54.
6. Зелепукин А. А. Законодательство в современной правовой жизни российского общества / А. А. Зелепукин // Правовая политика и правовая жизнь. – 2005. – № 4. – С. 6–15.
7. Наказ Міністерства юстиції України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Концептуальні засади національної системи оцінки рівня корупції» : від 30.09.2013 р., № 2055/5/1153 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v2055323-13/print1379441589009472>.
8. Матриця моніторингу та оцінювання Державної антикорупційної програми 53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.integrity.pp.ua/files/Rozdil_XII.pdf.
9. Заброда Д. Г. Державна антикорупційна політика в Україні: теорія, правова основа, інституалізація : монографія / Д. Г. Заброда. – Сімферополь : КРП «Видавництво «Кримнавчпеддержвидав», 2013. – 368 с.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки» : від 28.11.2011 р., № 1240 // Урядовий кур'єр. – 21.12.2011. – № 238.
11. Закон України «Про Рахункову палату» : від 11.06.1996 р., № 315/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z960315.html.
12. Бюджетний кодекс України : від 08.07.2010 р. // Голос України від 04.08.2010 – № 143.
13. Україна підписала «Порогову програму» корпорації «Виклики нового тисячоліття» для приборкання корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kpk.org.ua/2006/12/12/ukrana_pdpisala_porogovu_programu_korporac_vikliki_novogo_tisjacholttja_dlja_pr_iborkannja_korupc.html.
14. Глилич-Золотарева М. В. Аудит эффективности как фактор государственного управления: актуальные подходы / Глилич-Золотарева М. В. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukros.ru/wp-content/uploads/2013/09/глилич.doc>.
15. Постановление Правительства РФ «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» : от 22.05.2004 г., № 249 // Российская газета. – № 113. – 01.06.2004.
16. Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования / утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.google.com.ua/url?q=http://bigc.ru/government/actual/reform/drondsb>.
17. Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» : от 19.04.2005 г., № 239 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 17. – Ст. 1571.
18. Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» : от 28.06.2007 г., № 825 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.google.com.ua/url?q=http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/legislation_RF.
19. Постановова Колегії Голодержслужби «Про методичні рекомендації з проведення функціонального обстеження апаратів органів виконавчої влади всіх рівнів» : від 06.07.2000 р., № 6 (Протокол № 6) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.google.com.ua/url?q=http://nads.gov.ua/control/uk/publish>.
20. Постановова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади» : від 11.05.2006 р., № 614 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 20. – Ст. 1435.
21. ISO 9001:2008, IDT; ДСТУ ISO 9001:2009. Системи управління якістю. Вимоги (наказ Держспоживстандарту України :

від 22.06.2009 р., № 225 з 2009–09–01) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.google.com.ua/url?q=http://nads.gov.ua/sub/vinnitska/ua/publication/content>.

22. План заходів щодо запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю у МВС / затв. Міністром МВС України : від 17.09.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/>

mvs/control/mvs/control/main/uk/publish/article/200332.

23. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.08 / М. І. Мельник ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2002. – 31 с.

Заброда Д. Г. Проблеми ефективності реалізації державної антикорупційної політики / Д. Г. Заброра // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 181–186 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_32.pdf

Визначено комплекс проблем, пов'язаних із визначенням ефективності реалізації державної антикорупційної політики в Україні. Розкрито правові основи оцінювання ефективності реалізації державної антикорупційної політики. Наведено досвід Російської Федерації у розробці методик оцінювання ефективності державної політики в цілому та антикорупційної політики зокрема. Обґрунтовується доцільність його використання в Україні.

Заброра Д.Г. Проблемы эффективности реализации государственной антикоррупционной политики

Определен комплекс проблем, связанных с оценением эффективности реализации государственной антикоррупционной политики в Украине. Раскрыты правовые основы оценки эффективности реализации государственной антикоррупционной политики. Раскрыт опыт Российской Федерации в разработке методик оценки эффективности государственной политики в целом и антикоррупционной политики в частности. Обосновывается целесообразность его использования в Украине.

Zabroda D.G. Problem of Efficiency of Realization of the State Anticorruption Policy

The complex of the problems connected with definition of efficiency of realization of the state anticorruption policy in Ukraine is certain. Legal bases of an assessment of efficiency of realization of the state anticorruption policy are opened. Experience of the Russian Federation in development of procedures of an assessment of efficiency of a state policy in the whole and anticorruption policy in particular is opened. The expediency of its use proves in Ukraine.