

**Козак В.І.,**  
аспірант кафедри  
управління суспільним розвитком  
Національної академії державного  
управління при Президентіві України

## **ЗАСОБИ ВРЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Анотація.* У статті здійснено аналіз існуючих в Україні та розвинутих країнах світу засобів протидії корупції в системі державного управління. Означено світові тенденції щодо адміністративного реформування, спрямованого на забезпечення ефективних механізмів протидії корупції.

*Ключові слова:* Корупція, протидія корупції, адміністративна реформа.

*Аннотация.* В статье проведен анализ существующих в Украине и развитых странах мира механизмов противодействия коррупции в системе государственного управления. Обозначены мировые тенденции в сфере административного реформирования, направленного на противодействие коррупции.

*Ключевые слова:* Коррупция, противодействие коррупции, административная реформа.

*Annotation.* The analysis of existing in Ukraine and developed countries of the world of mechanisms of counteraction of corruption in the system of state administration is conducted in the article. World tendencies are marked in the field of the administrative reformation sent to counteraction of corruption.

*Keywords:* Corruption, anti-corruption, administrative reform.

*Постановка проблеми.* Аналіз наслідків адміністративної реформи всього періоду її проведення в Україні дає підстави зробити висновок, що кардинальної трансформації системи державного управління, глибоких змін у діяльності органів публічної влади не відбулося. Не відбулось і відчутних змін в сфері запобігання та протидії корупції. Побудова демократичної правової держави, спроможної адекватно реагувати на економічні виклики сьогодення, формування суспільства з низьким рівнем корупціогенності, вимагає створення адекватної системи органів державної влади і цілісної системи державного управління. Цей процес вимагає оптимізації взаємодії органів виконавчої влади всіх рівнів, підвищення їх ефективності, а також посилення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянським суспільством шляхом проведення адміністративної реформи.

*Актуальність теми дослідження* визначається перш за все тим, що проведення адміністративної реформи в сучасному світі є важливим механізмом підвищення ефективності в системі протидії корупції в сфері державного управління. І сьогодні перед Україною на короткострокову і середньострокову перспективу стоїть одне з головних завдань – створення дієвих механізмів щодо її подолання.

Виходячи зі світових економічних викликів сьогодення для України важливим питанням постало забезпечення якості державного управління, яке, в свою чергу, залежить, з одного боку, від інституційної організації владних структур, з іншого – від здібності політиків, державних службовців та суддів. Нажаль, виходячи з сьогоденної ситуації, в секторі державного управління, Україна не в змозі миттєво змінити всіх корумпованих представників влади на чесних та кваліфікованих державних діячів. Але поступова раціональна організація державних інститутів шляхом проведення адміністративного їх реформування створює умови для покращення політичної, управлінської і судової еліти, таким чином сприяючи покращенню державної політики та управління, а також обмеженню корупції.

На нашу думку фундаментальною проблемою України є неналежне функціонування державних механізмів. Особливої модернізації потребує виконавча влада через механізми раціоналізації і децентралізації шляхом проведення адміністративної реформи, що дозволить більш ефективно та чітко впроваджувати законодавство. Із-за неналежного функціонування виконавчих органів влади багато проблем вирішуються шляхом корупції, яка стала наскрізною. Можна погодитися з думкою Міжнародної комісії незалежних експертів, що реалізацію адміністративної реформи необхідно проводити разом з реформою парламентської (законодавчої) та судової систем [10]. Проте без системного реформування виконавчої влади та місцевого самоврядування, країна не має шансу на процвітання. Організація влади має бути поліпшена шляхом чіткого розподілу завдань і повноважень разом із децентралізацією.

Адміністративна реформа має базуватися на Концепції реформування публічної адміністрації. Перший варіант такого проекту був розроблений ще в 2005 році Робочою групою з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації [11], але нажаль концепція залишається дотепер в проектному варіанті. Першими кроками, що кореспондуються з її завданнями було видання впродовж грудня 2010 – квітня 2011 року Указів Президента України № 1085/2010 від 09 грудня 2010 року "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" та №370/2011 від 06 квітня 2011 року "Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади" [9]. Цей крок призвів до окремих позитивних результатів в частині оптимізації чисельності керівного апарату центральних органів виконавчої влади та систематизації усіх центральних органів виконавчої влади в певну ієрархію. Проте, на думку багатьох експертів ця оптимізація проведена була без належного нормативного підґрунтя.

У результаті здійснення адміністративної реформи має бути досягнуто поступове формування раціонального механізму державного управління, який дав би змогу значно зміцнити та підвищити ефективність реалізації виконавчої влади, поглибити її взаємодію з місцевим

самоврядуванням, забезпечити участь громадськості у формуванні державної політики.

Відтак, для того, аби оцінити результати вжитих заходів, їх успішність, ефективність та комплексність, насамперед, необхідно базово з'ясувати правове підґрунтя такого реформування, його вектор та концептуально очікувані результати.

Втім, аналізуючи об'ємність запланованих перетворень в адміністративній ланці після ухвалення 22 липня 1998 року Президентом України Концепції адміністративної реформи в Україні, розробленої Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи, та, зважаючи на доволі широкий спектр заходів, запланованих у зміні системи управління, доводиться констатувати про неефективне виконання положень згаданого документу, а також відсутність системності при прийнятті нормативних актів та вжиття заходів задля їх узгодження між собою.

Завадили досягненню цілей адміністративної реформи, також: недостатнє правове забезпечення здійснення адміністративної реформи; законодавча невизначеність щодо відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб при проведенні реформи; відсутність механізму взаємодії і колективної роботи щодо управління адміністративною реформою; відсутність ефективних інноваційних технологій упровадження адміністративної реформи; відсутність фінансового забезпечення здійснення адміністративної реформи; відсутність достатнього інформування широких верств населення про конкретні заходи, що стосуються здійснення адміністративної реформи [3].

Нагромаджений досвід реформування в західних країнах, країнах ЦСЄ та країнах колишнього СРСР може бути корисним в питаннях протидії корупції у практичному плані в ході реалізації адміністративної реформи в Україні. Проілюструємо це конкретними прикладами та аналізом.

Визнаючи багатоаспектність природи корупції для більшості держав Центральної та Східної Європи, а також країн, які виникли на пострадянському просторі, є характерним те, що корупція тісно пов'язана зі станом економічної та суспільної трансформації.

За умов масштабної корупції акцент в цих країнах робиться саме на усуненні причин, а не на боротьбі з конкретними проявами. Так, для правових систем деяких розвинутих країн узагалі не характерно використання в законодавстві терміну "боротьба" – законодавці закладають в нормативно-правовому акті принципи попередження правопорушень, які стосуються певної сфери діяльності.

Досить чітка й ефективна система протидії корупції, яка ґрунтується на солідній нормативно-правовій базі та однозначній підтримці суспільства діє у Фінляндії. Саме цю країну міжнародна неурядова організація по боротьбі з корупцією "Трансперенсі Інтернешнл" визначає в

2012 році як одну з найменш корумпованих держав серед 174 країн світу [17]. Фінляндія як член Європейського Союзу є учасником усіх основних нормативних документів Євросоюзу з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією. Однак імплементація європейських законів у національну правову систему здійснюється цією країною досить виважено. Головним принципом цього процесу є органічне поєднання національного законодавства Фінляндії з загальноєвропейським із мінімально можливими змінами першого. Для фінської правової системи не є характерними закони з використанням терміну "боротьба" з визначенням певного виду злочину. Фінський законодавець заклав принципи попередження та застереження вчинення злочинів у кожному нормативно-правовому акті, що визначають конкретну сферу діяльності, а не вид злочину. Згідно з положеннями Кримінального Кодексу Фінляндії, за вчинення дій, що можуть кваліфікуватися як "корупція", передбачено санкції від штрафу до ув'язнення строком до чотирьох років в залежності від ступеня суспільної небезпеки злочину [6, С.42].

У галузі протидії корупції у Бельгії пішли не лише традиційним репресивним шляхом – установлення кримінальної відповідальності за корупційні діяння, а також подбали про попередження корупції. Так ця проблема знайшла своє відображення у межах реформи COPERNIC (адміністративної реформи), зокрема у реформі сектору фінансового контролю. Бельгія розширила поняття корупції стосовно зловживання владою, не обмежуючись лише кримінальним аспектом, а й залишивши місце для таких понять, як роз'яснення норм (правил, стандартів), їх нагадування, транспарентність поведінки, що приведе до створення кодексу поведінки (деонтології) [6, С.43].

У більшості західних країн під час здійснення адміністративного реформування особливу увагу приділялося регулюванню етичної поведінки й організації дисциплінарної відповідальності державних службовців та забезпечення відкритості й прозорості діяльності органів виконавчої влади.

Наприклад, принципи етичної поведінки федеральних службовців США визначають, що "службовцям заборонено використовувати перебування на державній службі для отримання особистої вигоди". Що не можна сказати про українське законодавство, яке містить більше морально-виховні заклики та повчання. Так Стаття 5 "Зміцнення довіри громадян" проекту закону України "Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування" говорить, що "Суб'єкт доброчесної поведінки своїми діями повинен сприяти зміцненню довіри громадян до влади, їх переконаності в неупередженості та доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування, ефективності, законності їхніх дій та прийнятих рішень" [5, С.19].

В законодавстві західних країн кримінальне порушення має означення порушення як окремої адміністративної дії, несумісної з належним виконанням державними службовцями своїх обов'язків та дотриманням прав іншими особами.

Авторитетний юридичний словник Генрі Блека визначає корупцію так: "Корупція – це діяння, яке чинять з наміром надати деякі переваги, що несумісно з офіційними обов'язками посадовця і правами інших осіб; діяння посадовця, який неправдо використовувє своє становище чи статус для одержання будь-якої переваги для себе або іншої особи з метою, що суперечить обов'язкам і правам інших осіб" [5, С.20].

Стаття 2 Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією говорить, що "Корупція означає прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, давання або одержання хабара чи будь-якої іншої неправної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабара, неправну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи" [5, С.20].

На противагу цьому Стаття 1 Закону України "Про засади запобігання та протидії корупції" визначає, що "Корупція – використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправної вигоди або прийняття обіцянки чи пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка чи пропозиція чи надання неправної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей" [8].

У законодавстві західних країн, чітко визначено правила, що встановлюють міру покарання за конкретний посадовий проступок. Такого чіткого зв'язку між порушенням та покаранням за нього в українському законодавстві не існує. Українське антикорупційне законодавство та існуюча адміністративна система в більшій мірі самі породжують корупцію, не створюючи жодного ризику для державного службовця бути покараним за протиправні вчинки. На противагу цьому, західне законодавство працює, як гільйотина, не даючи можливості ухилятися від нього, не дозволяючи свавілля у застосуванні законів.

Сучасному стану антикорупційного законотворення в Україні притаманне вироблення значної кількості законів, в більшості з яких немає чіткого означення корупційного порушення та чіткого зв'язку з покаранням за нього. Можна погодитися з доктором наук з державного управління професором НАДУ Юрієм Ковбасюком, який зазначає, що на практиці в Україні в сфері боротьби з корупцією на рівні держави нічого не збираються змінювати. Замість закону, який забезпечує недопущення корупції, існує низка законів, що нічого не регулюють. І тому вони не впливають на запобігання та зменшення корупції, а навпаки – закріплюють її [5, С.21].

Разом з тим, на корупційну поведінку істотно впливають інституційні чинники, а саме інституційне розділення функцій органів, що здійснюють контроль за поведінкою державних службовців. Національна нормативна-правова база, на жаль, не зобов'язує до такого контролю. Ось чому абсолютною передумовою протидії корупції, під час проведення адміністративної реформи, має стати виокремлення автономної функції контролю у виконавчій владі та виокремлення фінансового внутрішнього контролю.

Можна погодитися і з наступною думкою Ю. Ковбасюка, що для подолання корупції в Україні чинну систему антикорупційного законодавства неможливо поліпшувати, бо вона за своєю суттю є протилежною демократичній нормативно-правовій системі запобігання корупції, а, вочевидь, слід зосередити зусилля на створенні антикорупційної нормативно-правової бази демократичного європейського зразка:

- що не припускає можливості для органу державної влади приймати рішення на власний розсуд;
- чітко визначає факт порушення норми;
- жорстко прив'язує факт порушення до покарання [5, С.21].

Кроки щодо реформування державного управління повинні передбачати створення, незалежних від жодного державного органу влади, антикорупційних інституцій та вдосконалення й кодифікацію законодавства, що регулює питання протидії корупції. На їх основі слід формувати, як це зроблено в країнах заходу, антикорупційну систему, яка передбачала: заохочення відмови від корупції, мобільність контролюючих органів, відповідну ревізію за доходами та майном і контроль за конфліктами інтересів.

Прикладом такого регулювання є Польща. З 24 серпня 2006р. в цій країні набув чинності Закон про "Центральне антикорупційне Бюро (ЦАБ, Centralne Biuro Antykorupcyjne)". Основною метою діяльності ЦАБ є боротьба зі зловживаннями владою та використанням привілеїв для досягнення особистої і майнової користі, а також діяльністю, спрямованою проти економічних інтересів держави. ЦАБ здійснює переслідування корупційної злочинності, ретельно перевіряє майнові декларації чиновників та працівників органів самоврядування, відслідковує спроби порушити заборону поєднання публічних функцій із господарською діяльністю, перевіряє фінансування політичних партій, контролює реалізацію рішень з таких питань, як приватизація і комерціалізація державного майна, державних закупівель та реалізацію публічних активів або компаній, перевіряє правильність і точність заповнення декларації державними службовцями, здійснює аналітичну діяльність з протидії та запобігання корупції.

Співробітники ЦАБ здійснюють діяльність тільки в рамках компетенції ЦАБ і в цьому відношенні вони мають процесуальні права

поліції, відповідно до положень Кримінально-процесуального кодексу. На підставі Закону від 9 червня 2006 року співробітники ЦАБ здійснюють:

- оперативно-розвідувальні операції з метою запобігання вчиненню злочинів, їх виявлення та діагностики, а також – при наявності обґрунтованих підозр у скоєнні злочину – розшукову діяльність з метою притягнення до відповідальності правопорушників;

- діяльність в порядку розкриття інформації про корупцію в державних органах і органах місцевого самоврядування, а також зловживання службовим становищем, а також діяльність, що завдає шкоди економічним інтересам держави;

- оперативно-розшукову діяльність та збір аналітичної інформації з метою отримання і обробки інформації, що відноситься до боротьби з корупцією в державних органах та органах місцевого самоврядування.

Центральне Антикорупційне Бюро не може виконувати свої завдання, здійснюючи секретне співробітництво з:

- Президентом Польщі;
- членами Уряду, воєводами та маршалками, їх заступниками;
- депутатами та сенаторами;
- суддями та прокурорами;
- редакторами, журналістами та особами, які займаються видавничою діяльністю;
- ректорами, проректорами вищих навчальних закладів;
- президентом Вищої контрольної палати, головою Конституційного суду, президентом Польського національного банку, омбудсменом, уповноваженим з прав дитини, генеральним інспектор із захисту персональних даних, президентом Інституту національної пам'яті, членами Національної ради радіо та телебачення та ін. [16].

Усі без винятку співробітники ЦАБ проходять перевірку на допуск до роботи із закритою інформацією та тести на детекторі брехні. Керівнику ЦАБ дозволяється також, у разі потреби, періодично відправляти для перевірки на детекторі брехні кожного діючого співробітника служби.

Особливістю роботи в ЦАБ є висока заробітна плата. Середня заробітна плата в ЦАБ складає близько 5 тис. злотих (понад 1,5 тис. доларів США) [6, С.45].

Аналізуючи той стан української бюрократії в якому вона знаходиться в даний момент, можна дійти висновку, що вона досі перебуває в стадії патримоніальної бюрократії. Поняття патримоніальної бюрократії ввів видатний німецький дослідник М. Вебер головною відмінністю якої є те, що вона носить особистісний, а не формально-правовий характер відносин влади. Основу влади патримоніальної бюрократії утворює насамперед привласнення чиновниками посад і пов'язаних з ними привілеїв і економічних переваг [7, С.66]. Саме патримоніальна бюрократія, на думку багатьох дослідників, є відчуженою від суспільних інтересів одиницею, головним завданням якої є особисте

збагачення, за допомогою маніпулювання клієнтами, "ігноруючи при цьому суспільні інтереси й викривляючи цілі модернізації" [14, С.20].

В сучасній Україні, відносини патримоніального характеру пронизують усі сфери суспільного життя. Але найбільше це виражається в політичному житті суспільства, що знаходять своє відображення в "пірамідальній конструкції посткомуністичної влади та її адміністративного апарату" [14, С.19], де головними дійовими особами виступає бюрократія, яка будує свою роботу на основі "концентрації всіх ресурсів соціальної сили.., в якій своє відображення знаходять відносини особистої залежності" [1, С.123].

Але історичний досвід доводить, що розвиток таких тенденцій означає втрату чиновництвом бюрократичного характеру і трансформацію патримоніальної бюрократії в децентралізоване "станове" панування, яке вже не є бюрократичним і призводить до регресу системи державного управління в цілому [7, С.66].

Це, в свою чергу, гальмує два головних процеси, які забезпечують становлення демократії в країні, а саме: раціоналізація і диференціація влади. Так, під раціоналізацією розуміють вирішальний чинник довіри до влади й підтримки її громадянами. З нею пов'язані результативність влади і ступінь виконання її функцій. До того ж будь-яка легітимність влади, в тому числі заснована на авторитарній формі правління, поступово втрачає силу, якщо влада не раціоналізується й не стає ефективною в своєму повсякденному функціонуванні [13, С.18]. Щодо диференціації влади, то тут передбачається, насамперед, формування розгалуженої мережі соціально-економічних, політичних і інших інститутів сучасного суспільства, спрямованих на забезпечення стабільності і соціального порядку [13, С.19].

Сьогодні Україна, принаймні декларативно, прагне досягти стандартів раціональної бюрократії. Проте, в розвинених Європейських країнах ця модель вже не знаходить підтримку, а на зміну їй приходить нова концепція, що отримала назву "Новий державний менеджмент" (new public management - NPM), який особливий наголос ставить на управлінні за результатами. NPM, якому налічується вже більше тридцяти років, має на увазі адаптацію успішних управлінських технологій бізнесу для цілей управління в публічному секторі. Широке поширення NPM пов'язане з тим, що набір технологій і практик, що об'єднуються під цією назвою, значною мірою інваріантний до форми державного устрою і може бути застосований в країнах з різними політичними режимами. Мабуть, єдиною умовою для застосовності NPM є ринковий характер економіки. Інакше про аутсорсинг, створення механізмів квазіконкуренції, різних форм мотивації відомств і державних службовців просто не доводиться говорити [12].

Попри те, що реформи державного управління часто асоціюються виключно з NPM, на практиці реформування саме вдосконаленню



традиційної бюрократії також приділяється багато уваги. Це пояснюється не лише тим, що технології нового державного менеджменту можуть бути застосовні далеко не в усіх областях публічного сектору і типах органів виконавчої влади, але і тим, що модель ідеального бюрократа так само невичерпна за своїм потенціалом, як і NPM. Зокрема, нові інформаційні технології, знижуючи вартість інформаційного обміну і контролю, деперсоналізуючи взаємодії, дозволяють підвищити ефективність ієрархічної організації.

Використання комп'ютерів, інформаційних мереж і баз даних дозволяє забезпечити оперативне управління, об'єктивний, відносно дешевий облік і контроль діяльності органів виконавчої влади, їх підрозділів і окремих службовців, створити потужну інформаційну підтримку процесу ухвалення рішень. Те, що раніше неможливо було зробити із-за великих транзакційних витрат (наприклад, поетапний контроль адміністративних процесів і окремих службовців), тепер можливо із застосуванням електронного документообігу і інших інформаційних технологій (ІТ). При використанні сучасних ІТ бюрократичні моделі організації стають конкурентоздатними порівняно з моделями, що засновані на NPM. У багатьох випадках, де раніше децентралізація і стимулювання досягнення показників результативності здавалися єдиним рішенням, оскільки пряме ієрархічне управління було занадто неповоротке і дороге, тепер можливе впровадження суворих правил, "захитих" в електронні системи (електронних адміністративних регламентів).

У зв'язку з об'єктивною обмеженістю застосування економічних механізмів NPM в державному управлінні отримав розвиток альтернативний (не контрактний) підхід до оцінки і контролю діяльності органів виконавчої влади, заснований на модернізованих бюрократичних інструментах. Цей шлях пов'язаний з розробкою адміністративних регламентів і стандартів. Адміністративні регламенти виконання державних функцій і надання державних послуг є детальним описом послідовності дій і взаємодій, виконання яких потрібне для належної реалізації повноважень органів виконавчої влади. Адміністративні, по суті процедурні, регламенти є доповненням до системи контрактів і замінюють їх в тих сферах, де контракти застосовані бути не можуть. Якщо на контрактній основі в принципі можуть бути побудовані стосунки міністерства з агентствами, службами та інспекціями, що знаходяться в їх веденні, а служб, агентств та інспекцій, у свою чергу, з підвідомчими їм бюджетними установами і підприємствами, то стосунки усередині відомств, між різними міністерствами, агентствами, службами та інспекціями можуть бути лише регламентовані і стандартизовані відповідно до законодавства.

Таким чином, можна виділити дві принципові моделі адміністративного реформування, що використовуються в сучасному світі: раціоналізація бюрократії і перехід до "нового державного менеджменту".

Антикорупційне навантаження цих моделей розрізняється як по набору інструментів, так і по механізмах їх застосування.

Щоби зрозуміти антикорупційний потенціал адміністративної реформи, спрямованої на створення раціоналізованої бюрократії, необхідно розкрити її завдання і складові.

Так, основна мета адміністративної реформи цього типу – налагодити технічно безперебійну роботу держапарату, тобто забезпечити виконавську дисципліну: своєчасне і професійне виконання чиновниками своїх посадових обов'язків і вказівок керівництва. Добитися усього цього неможливо без протидії корупції.

Антикорупційний інструментарій адміністративних реформ, спрямованих на раціоналізацію бюрократії, приблизно однаковий в усіх країнах. Використовуються дві групи антикорупційних інструментів:

- кадрові фільтри (запобігання підбору потенційно корумпованих чиновників);
- механізми очищення кадрового корпусу від корумпованих чиновників.

1. Яскравим прикладом застосування такого виду реформ є адміністративні реформи проведені в КНР, Парагваї, Танзанії і Філіппінах. [4, С. 291-292; 22, Р. 197.; 21, Р. 167; 20, Р. 143; 19, Р. 36; 18, Р. 165-175].

Адміністративна реформа в стилі NPM, на відміну від раціоналізації бюрократії, не орієнтована безпосередньо на протидію корупції. Подібні заходи проводяться, як правило, в країнах з відносно некорумпованою бюрократією і метою їх є, швидше, підвищення ефективності чесної, але бездушної і непродуктивної бюрократії. При цьому інструменти NPM все ж мають очевидний антикорупційний ефект. Проте протидія корупції за цим сценарієм здійснюється шляхом усунення причин корупції, а не за допомогою контролю над потенційними корупціонерами.

Новий державний менеджмент заснований на "управлінському циклі" (англ. management cycle) із застосуванням концепцій і інструментів, що використовуються в приватному секторі (зокрема, запозичення трирівневої системи реструктурування центральної виконавчої влади (міністерства, служби, агентства) втілює вищеназваний стадіальний підхід; при цьому встановлюється безпосередній зв'язок між автономними і відповідальними державними відомствами) [2].

Дві описані вище стратегії адміністративного реформування знаходяться відносно деякої спадкоємності. Історично раціоналізація бюрократії передує NPM. Не виключено, що це співвідношення природне, що реалізація останньої стратегії можлива, якщо в країні вже побудована ефективна раціональна бюрократія. Проте, що робити Україні, яка не пройшла ще і першого етапу? Чи треба витратити всі сили на нього і лише

потім, через невизначений час, переходити до стратегії NPM? Чи немає ризику безнадійно відстати при цьому? А може бути відразу розпочати втілювати в життя другу стратегію, оминувши фазу побудови раціональної бюрократії? Але тоді велика вірогідність не отримати нічого, проваливши реформу.

На нашу думку в Україні відбувається симбіоз, що поєднує дві моделі адміністративного реформування з певним поверненням до бюрократії патримоніального типу. Саме цей варіант емпірично реалізується зараз в Україні. Суміш механізмів, що використовуються під час адміністративного реформування об'єднує в собі не кращі, як очікувалося, а гірші властивості своїх компонентів. Закритий характер нинішньої адміністративної реформи не дозволяє встановити, чи замислювалися її автори над природою створюваної ними суміші і над тією соціально-хімічною реакцією, яку вона може викликати.

*Використані джерела інформації:*

1. Афанасьев М.Н. Клиентела в России вчера и сегодня. // Полис. – 1994. - №1. – С. 121-126.
2. Вольманн Хельмут. Оценивание реформ государственного управления: "Третья волна". [Электронный ресурс] – Режим доступа: [ecsosman.hse.ru/data/2011/02/23/1214891714/Vollmann.pdf](http://ecsosman.hse.ru/data/2011/02/23/1214891714/Vollmann.pdf)
3. Гончарук Н. Т. Концептуальні засади здійснення реформи публічної адміністрації в Україні / Н. Т. Гончарук. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvamu/2009\\_4/4.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu/2009_4/4.pdf).
4. Державна служба / Під ред. А. В. Оболонського. М., 1999.
5. Ковбасюк, Ю. Антикорупційна політика державних органів влади України / Ю. Ковбасюк // Віче : Теоретичний і громадсько-політичний журнал. - 2010. - N 17. - С. 19-22.
6. Корупція в Україні: причини поширення та механізми протидії. Зелена книга державної політики : наук. вид. / С. В. Дрьомов, Ю. Г. Кальниш (кер. авт. кол.), Д. Б. Клименко [та ін.]. - К. : Пріоритети, 2010. - 88 с.
7. Масловский М.В. Политическая социология бюрократии. - М.: Инфра, 1999.
8. Про засади запобігання і протидії корупції. Закон України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3206-17> - назва з екрану.
9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влад. Указ Президента України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html> - назва з екрану.
10. Пропозиції для України: 2010 - час для реформ. Українська програма для нового Президента України // Міжнародна комісія незалежних експертів. - К., 2010. - 88 с. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.uscpr.kiev.ua> - назва з екрану.
11. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 р. № 531 ( 531-2008-р ) "Про утворення робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації". - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/531-2008-%D1%80> - назва з екрану.
12. Сморгун Л.В. Государственное управление и политика: Учеб. пособие / Под ред. Л.В.Сморгунова, Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2002. – 564 с.
13. Цветков В., Горбатенко В. Демократія – Управління – Бюрократія: в процесі модернізації українського суспільства. Монографія. – К., 2001. – 344 с.
14. Шляхтун П.П. Політологія (теорія та історія політичної науки). – К., 2002. – 568 с.

15. Centralne Biuro Antykorupcyjne. [Електронний ресурс] // Вікіпедія: вільна енциклопедія. – Режим доступу: [http://pl.wikipedia.org/wiki/Centralne\\_Biuro\\_Antykorupcyjne](http://pl.wikipedia.org/wiki/Centralne_Biuro_Antykorupcyjne) - назва з екрану.
16. Corruption Perceptions Index Results 2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/interactive> - назва з екрану.
17. Fighting fiscal corruption: lessons from Tanzania revenue authority // Public administration and development. 2003. № 23. P. 165-175.
18. Hors I. Fighting corruption in customs administration: what can we learn from recent experiences? OECD, Development Centre technical papers. 2001.
19. Klitgaard R. Controlling corruption. California, 1988.
20. Nickson A., Lambert P. State reform and the privatized state in Paraguay // Public administration and development. 2002. № 22. P. 167.
21. Tong C., Straussman J., Broadnax W. Civil service reform in the People's Republic of China // Public administration and development. 1999. №19. P. 197.

*Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор.*

УДК:35

**Кормілецький О.М.,**

здобувач Академії муніципального управління

## **АНАЛІЗ ТЕНДЕНЦІЙ СВІТОВОГО ДОСВІДУ ПОКРАЩЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІДКРИТОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Анотація. У статті на основі світового досвіду запропоновано авторські рекомендації щодо розробки державної політики України в сфері забезпечення доступу громадян до інформації та розроблено заходи щодо покращення діяльності органів державного управління відповідно до міжнародних стандартів.*

*Ключові слова: інформаційні відносини, доступ громадян до інформації, механізми державного управління*

*Аннотация. В статье на основе мирового опыта предложены авторские рекомендации относительно разработки государственной политики Украины в сфере доступа граждан к информации и разработаны мероприятия по улучшению деятельности органов государственного управления в соответствии с международными стандартами.*

*Ключевые слова: информационные отношения, доступ граждан к информации, механизмы государственного управления*

*Annotation. In article on based of international experience, proposed copyright recommendations in developing the national policy of Ukraine in the sphere of public access to information and ways for improvement of government operations according to international standards.*

*Keywords: information relations, public access to information, mechanisms of state governance*

*Постановка проблеми.* Механізми забезпечення доступу громадян до офіційної інформації в органах влади у сучасному світі