

*Кальман Олександр Григорович* –  
головний науковий співробітник  
Міжвідомчого науково-дослідного центру  
при Раді національної безпеки і оборони  
України, доктор юридичних наук, професор

## **Деякі питання методики оцінки ефективності антикорупційної діяльності**

*У статті розглядаються методологічні питання розробки  
критеріїв і систем показників оцінки ефективності  
антикорупційної діяльності.*

Проблематика дослідження ефективності застосування правових норм була предметом поглибленого вивчення у низці монографічних та інших джерел [1]. Не менше уваги в юридичній літературі приділялося і проблемі ефективності діяльності щодо запобігання та протидії злочинності [2]. Що ж стосується дослідження ефективності заходів, спрямованих на протидію корупції, то таких аналізів фактично не проводилося, незважаючи на те, що після прийняття Закону України “Про боротьбу з корупцією” від 5 жовтня 1995 року була прийнята низка додаткових законів, указів, інших нормативно-правових актів, концепцій, програм, планів, спрямованих на боротьбу з корупцією [3]. Деякі питання з цієї проблематики розглядалися в роботі В.Ю. Мейтуса “Коррупция. Экономический и информационный анализ” і монографії М.І. Мельника “Коррупция – коррозия власти” [4]. Але повноцінного комплексного аналізу всіх проблем, пов’язаних з реалізацією антикорупційних заходів і оцінкою їх ефективності, за весь цей час у країні не проводилося.

Завдання щодо аналізу ефективності антикорупційних заходів уперше було поставлено в Концепції подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності”. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 р. № 657-р затверджено План заходів щодо реалізації цієї Концепції на період до 2010 року, яким передбачено і заходи, спрямовані на підвищення ефективності діяльності органів, які ведуть боротьбу з корупцією. У цьому зв’язку виникає цілий ряд питань про визначення критеріїв оцінки ефективності таких заходів і діяльності органів, які мають їх виконувати. Тим паче, що на міжнародному рівні, за результатами досліджень, проведеними протягом останніх років авторитетними міжнародними інституціями за своєю власною методологією, яка не завжди відповідає науковим принципам дослідження Україна має репутацію надзвичайно корумпованої держави.

Теоретичні розробки проблем вимірюваності ефективності антикорупційних заходів і сприйняття корупції суспільством, як правило, будуються на оціночних критеріях: висока, низька, середня. На жаль, якісні оцінки при цьому ігноруються, а її точності заважають відсутність відомостей про результати реалізації заходів і слабкість науково-теоретичної розробки питань критеріїв оцінки ефективності заходів запобігання і протидії корупції.

Термін “ефективність” у перекладі з латинської означає результат, наслідок дії будь-яких причин, сил, заходів. Ефективні заходи – це такі, що дають заздалегідь намічений результат. Звідси ефективність – це результативність цілеспрямованої дії. В економічному сенсі під нею розуміють співвідношення ефекту або результату до витрат, які забезпечили отримання такого результату [5].

Вимірювання ефективності антикорупційної діяльності буде об’єктивним і практично можливим лише тоді, коли наука і практика спільно розроблять критерії і

систему показників оцінки ефективності цієї діяльності і буде створена методика її застосування на практиці. Критерії – це мірило оцінки, а показник – це те, за допомогою чого можна зробити висновок про результати реалізації антикорупційних заходів. Так, основним критерієм оцінки антикорупційних заходів буде зниження рівня корумпованості в державі і повна реалізація всіх програмних антикорупційних заходів, а показниками можуть бути: кількість службовців, притягнутих до адміністративної, кримінальної відповідальності; ступінь реалізації заходів; результати опитування громадськості; рівень сприйняття корупції тощо.

Враховуючи багатоаспектність цієї проблеми, для того, щоб оцінити та виміряти ефективність антикорупційних заходів необхідна ціла система показників. На кожному окремому напрямі антикорупційної діяльності така система показників матиме власний набір складників, який визначається завданнями окремих заходів. Необхідність розробки системи показників для кожного окремого заходу зумовлена і тим, що антикорупційна діяльність здійснюється на різних напрямках, які мають свої особливості й специфіку. Чим вужча сфера дій заходу, тим конкретніші завдання виконавців і відповідно показники ефективності.

За результатами проведеного нами вивчення Плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” на період до 2010 року ми дійшли висновку, що розробка системи показників має здійснюватися за наступними напрямками: ефективність загальних заходів реалізації Концепції; ефективність реалізації положень Концепції в окремих органах влади і управління; ефективність діяльності інститутів громадянського суспільства і засобів масової інформації; ефективність діяльності органів, які ведуть боротьбу з корупцією; ефективність міжнародного співробітництва у сфері протидії корупції.

У кримінологічних дослідженнях ефективність аналізується в двох взаємопов’язаних напрямках: кількісному й якісному. Кількісний напрям характеризує кількість виявлених корупційних діянь, осіб притягнутих до відповідальності, розмір збитків, коефіцієнти корумпованості тощо. З точки зору статистики кількісні показники є лише оціночними і їх значення відносне. Тому вони потребують комплексного використання з урахуванням якісних показників.

Якісний напрям більш яскравіше і повніше характеризує прояви корупції та закономірності її розвитку. До якісних показників можна віднести структуру корупції, її характер, географію, зміст попереджувальних заходів, планування, координацію діяльності тощо. Але при застосуванні якісних показників слід враховувати ту обставину, що запобігання і протидія корупції – це особливі види державної і громадської діяльності, які вирішують велике різноманіття завдань із постійно змінюваним змістом.

Для здійснення заходів, пов’язаних із подоланням корупції в органах державної влади, та запобігання її виникненню необхідно чітко уявляти собі масштаби цього явища. А таке уявлення має ґрунтуватися як на прямих даних офіційної статистичної звітності, так і на результатах оцінки суспільством корупційних проявів у галузі державного управління. Усе вищезазначене породжує певну складність визначення об’єктивних показників оцінки ефективності оцінки антикорупційної діяльності в цілому. Подолати це можна завдяки використанню опосередкованих показників ефективності роботи державних структур, до яких можна віднести: кількість повторних звернень на недоліки діяльності відповідних державних структур; кількість розглянутих скарг; кількість переадресованих скарг до інших органів; кількість звернень до вищестоящих інстанцій; аналіз тематики звернень; аналіз результатів моніторингу сфер, найбільш уражених корупцією тощо.

Оцінка ефективності антикорупційної діяльності може бути здійснено лише на основі її ретельного вивчення, глибокого аналізу даних, що її характеризують, і потребує використання різних методів, зокрема статистичних, соціологічних, факторного аналізу.

Проведений нами аналіз заходів запобігання і протидії корупції, які містилися в раніше прийнятих програмах, дозволив виявити наступні недоліки: недостатня концептуальна забезпеченість стратегічних і тактичних аспектів боротьби з корупцією, що призводить до системних прорахунків, протиріч між окремими елементами програмного документу; низький рівень прогнозного забезпечення; до розробки проектів недостатньо залучаються спеціалісти в галузі кримінології, економіки, бухгалтерського обліку, комп'ютерної техніки і технології, інших наук; переважна орієнтація на діяльність правоохоронних органів; низька ресурсна і наукова забезпеченість; відсутність аналізу і обговорення результатів виконання прийнятих програм; програми боротьби з корупцією недостатньо орієнтовані на певні галузі управлінської діяльності та виділення пріоритетних напрямів; досить часто некоректно визначаються цілі такої боротьби, як то подолання корупції; формальний характер заходів ідеологічного впливу; низький рівень диференціації заходів запобігання стосовно різних видів корупційних проявів; невизначеність координуючого органу по кожному із пунктів програми; відсутність механізму контролю за ходом їх реалізації і коректування в процесі реалізації; відсутність соціального контролю з боку громадськості.

Усі ці недоліки обумовлені, на нашу думку, слабким методологічним інформаційно-аналітичним забезпеченням планових розробок і недотриманням основних принципів планування. До них варто віднести: реальність, конкретність, обґрунтованість, економічну доцільність, радикальність і ретельність, комплексний підхід і диференціацію, науковість, залучення до реалізації програмних заходів широкого кола громадських організацій, засобів масової інформації [6].

Науковий підхід до планування заходів протидії корупції полягає в тому, що він дозволяє здійснити запобіжну роботу не стихійно – від випадку до випадку, а цілеспрямовано, систематично, на підставі науково обґрунтованих даних про корупцію та чинники, що її зумовлюють. В основі правильного планування профілактичної діяльності, що здійснюється державою, лежить точна інформація стосовно корупції та процесів, що впливають на неї в динаміці, й результативності вжитих раніше заходів протидії.

Важливе значення у сучасних умовах має і забезпечення засобами прокурорського нагляду реалізації законів, програм, планів, які безпосередньо спрямовані на запобігання корупції. Згідно зі статтею 17 Закону України “Про боротьбу з корупцією”, нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією здійснюється Генеральним прокурором України й уповноваженими ним прокурорами. Але констатація лише цієї обставини, на наш погляд, знижує правовий статус прокуратури. Ми вважаємо, що для підвищення ефективності діяльності органів прокуратури у цьому напрямку, на прокуратуру необхідно покласти нагляд за виконанням не тільки законів, а й вимог чисельних нормативно-правових актів, державних програм запобігання і протидії корупції, а в цілому, вважаємо за необхідне, закріпити функцію запобігання і протидії злочинам та корупції в новому Законі України “Про прокуратуру”.

У плані дій щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” на період до 2010 року і в Указі Президента України “Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики” від 01.02.2008 р. зазначається необхідність розробки пропозицій щодо оцінки ефективності заходів запобігання і протидії корупції, зміни критеріїв оцінки ефективності роботи слідчих та спеціальних підрозділів правоохоронних органів з протидії корупції і організованої злочинності.

Виходячи з наведеного, можна запропонувати такі критерії оцінки діяльності правоохоронних та інших державних органів щодо запобігання і протидії корупції: 1) кількість осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь; 2) кількість осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності

за вчинення службових злочинів; 3) якість виявлення корупційних проявів; 4) якість реагування суб'єктів на заяви та повідомлення про корупційні діяння; 5) кількість справ, по яких особи виправдані судом або звільнені від адміністративної або кримінальної відповідальності; 6) вивчення громадської думки щодо оцінки діяльності органів, які ведуть боротьбу з корупцією; 7) кількість виявлених службових злочинів на стадії підготовки і замаху; 8) кількість проведених профілактичних заходів; 9) кількість і якість реалізованих програмних заходів. У цілому ж оцінювати роботу органів, які ведуть боротьбу з корупцією, необхідно з урахуванням кількості та якості реалізованих заходів, а також результатів розгляду справи у судових органах і таким же чином характеризувати рівень корупції в країні.

### **Список використаних джерел**

1. *Лазарев В.В.* Эффективность правоприменительных актов: Вопр. теории. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1975. – 207 с.; *Леванский В.А.* Моделирование в социально-правовых исследованиях. – М.: Наука, 1986. – 157 с.; *Поленина С.В.* Качество закона и эффективность законодательства. – М.: Мысль, 1993. – 235 с.; *Эффективность* правовых норм / Кудрявцев В.Н., Самощенко И.С., Никитинский В.И., Глазырин В.В. – М.: Юрид. лит., 1980. – 280 с.
2. *Теоретические основы предупреждения преступности.* М., Юридлит 1977. – С. 239–251; *Жалинский А.Э., Костицкий М.В.* Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация. – Львов: Вища школа. 1980. – 212 с.; *Литвинов О.М.* Сучасні проблеми управління профілактикою злочинів в Україні: Монографія. – Херсон: ОЛДІ-плюс, 2003. – 312 с.
3. *Національна програма боротьби з корупцією*, затверджена Указом Президента України від 10 квітня 1997 р. № 319/97 // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 15. – С. 12; *Постанова Кабінету Міністрів України* від 20 березня 1998 р. № 345 “Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади Закону України “Про боротьбу з корупцією” та Національної програми боротьби з корупцією” та План дій центральних і місцевих органів виконавчої влади на 1998 рік, спрямованих на боротьбу з корупцією, затверджений цією постановою // Уряд. кур’єр – 1998. – № 82–83 – 30 квіт.; *Концепція боротьби з корупцією на 1998–2005 роки*, затверджена Указом Президента України від 24 квітня 1998 р. № 367/98 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 17. – Ст. 621; *Постанова Кабінету Міністрів України* від 3 серпня 1998 р. № 1220 “Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади актів законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією” Уряд. кур’єр. – 1998. – № 163–164. – 27 серп.; *Програма невідкладних заходів, які спрямовані на боротьбу з корупцією і підлягають здійсненню в 1998 році*, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1220 // Уряд. кур’єр. – 1998. – № 163–164. – 27 серп.; *План заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 1999 рік*, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 10 травня 1999 р. № 799 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 19. – Ст. 832.; *План заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією на 2000 рік*, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3 липня 2000 р. № 1050 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 27. – Ст. 1128; *План заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією на 2001 рік*, затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 травня 2001 р. № 179-р //; *План заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією на 2002 рік*, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18 березня 2002 р. № 346; *План заходів щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією на 2003 рік*, затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2003 р. № 270-р; Офіц. вісн. України. – 2003. – № 21. – Ст. 952.; *Постанова Кабінету Міністрів України* від 14 липня 1997 р. № 763 “Про хід виконання законів України, рішень Президента України та Кабінету Міністрів України з питань боротьби з корупцією і злочинністю та звіти керівників центральних органів виконавчої влади щодо виконання законів України “Про державну службу” та “Про боротьбу з корупцією”; *Концепція подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності”*, затверджена Указом Президента України від 11 вересня 2006 р. № 742/2006. Офіц. вісн. України. – 2006. – № 37. – Ст. 2540.; *Указ Президента України* від 18 листопада 2005 р. № 1615/2005 “Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції” Уряд. кур’єр. – 2005. – № 222. – 22 лист.; *Постанова Кабінету Міністрів України* від 29 листопада 2006 р. № 1673 “Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та

контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів” Офіц. вісн. України. – 2006. – № 49. – Ст. 3257; *План дій щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності”* на період до 2010 року затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 вересня 2007 року; *Указ Президента України* від 01.02.2008 року № 80/208 “Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики”.

4. Мейтус В.Ю. Коррупция. Экономический и информационный анализ. – К.: Норма-принт, 2003. – 258 с.; Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) К.: Юрид.думка, 2004. – 400 с.

5. Райзберг Б.А, Лазовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М. – 2002. – С. 471.

6. Голина В.В. Научные подходы к деятельности по предупреждению преступности // Проблемы законности: Респ. межведом. науч. сб. / Отв. ред. В.Я. Таций. – Вып. 31. – Харьков: Нац. юрид. акад. Украины, 1996. – С. 127 – 136; *Кримінологія: Загальна та Особлива частини: Підручник* / За ред. І. М. Даньшина. – Х.: Право, 2003. – С. 123–125; *Курс лекцій по кримінології* / Под ред. Даньшина І. Н. (Общая часть) и Голины В. В. (Особенная часть). – Харьков: Одиссей, 2006. – С. 107–108.

*The methodological questions of the working up of the criteria and systems of the indices of estimation of the efficiency of anticorruption activity are examined in the article.*

© О.Г. Кальман, 2008