

УДК 343.353(477)

**В. А. Дем'янчук**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри кримінального права і правосуддя  
Міжнародного економіко-гуманітарного університету  
імені академіка Степана Дем'ячука

## ДИСКУСІЙНІ АСПЕКТИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Актуальність теми. Реалізація державної політики в будь-якій сфері суспільного життя вимагає визначення та формалізації чітких критеріїв оцінювання ефективності тих форм і методів виконавчо-розпорядчого впливу, які мають на меті досягнення відповідного результату. Донедавна всі концепції та стратегії, які приймалися владою взагалі не містили положень щодо оцінки ефективності запроваджуваної політики держави, внаслідок чого зміни та реформи не мали бажаного результату. Якщо проаналізувати нормативно-правові акти, які були прийняті після 2014 року, то можна переконатися, що їхня структура зазнала системних змін. Передусім це стосується впровадження практики фіксації на законодавчому та підзаконному рівнях чітких критеріїв оцінювання ефективності державної політики. Відповідних змін зазнало й антикорупційне законодавство.

Наукові дослідження. Проблему ефективності державної політики, зокрема й антикорупційної, у різні часи досліджували О.В. Діденко, Д.Г. Заброта, Ю.П. Іващук, В.М. Купрійчук, А.М. Новак, Л.Л. Приходченко, В.І. Теремецький, О.К. Ткачова та інші вітчизняні й зарубіжні вчені. Однак суттєва модернізація законодавства й оновлення системи антикорупційних інституцій у державі вимагає переосмислення цієї проблеми, що вказує на актуальність обраної теми дослідження.

Сьогодні реальний результат від антикорупційної політики значно нижчий за очікуваний, що демонструє наявність комплексу системних проблем. Передусім це стосується недосконалості системи критеріїв оцінки ефективності антикорупційної політики, яка потребує перегляду задля підвищення функціональності. Утім, спочатку треба окреслити зміст самої проблеми, тобто визначити, чому саме склалася така ситуація.

Мета статті полягає у комплексному аналізі передумов перегляду та удосконалення критеріїв оцінки ефективності антикорупційної політики України.

Виклад основного матеріалу. Стратегія реформування державного управління на 2016–2020 роки (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р), яка передбачає заходи запобігання та протидії корупції в державному секторі, містить відповідні критерії оцінки ефективності реаліза-

ції, які підлягають систематизації в процесі щорічного моніторингу [1]. Це позитивний досвід, який дозволяє встановити, чи відповідають використані ресурси досягнутим результатам. Хоча необхідно визнати, що сьогодні існують приклади нехтування питанням оцінки ефективності окремих напрямів управлінської діяльності. Так, Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 року № 142-р) [2] взагалі не містить критеріїв оцінки ефективності реалізації, що може негативно позначитись на результатах її впровадження з огляду на корупційні ризики.

Якщо розглянути проблему оцінювання ефективності державного управління загалом, то можна констатувати, що її вирішення ускладнюється декількома чинниками, на які вказують вітчизняні вчені. Так, О.К. Ткачова зазначає, що відсутність єдиної, універсальної системи оцінювання ефективності державного управління цілком зрозуміла, адже ефективність ураховує мету, цілі, завдання, тобто всю специфіку конкретного державного інституту, яка не є загальною. Тому цілком виправданим є індивідуальний підхід до кожного об'єкта управління та розроблення індивідуальної системи критеріїв і показників оцінювання ефективності функціонування об'єкта державного управління. Наразі всі наявні моделі оцінювання ефективності державного управління не мають чітко визначених критеріїв і методик оцінювання на різних рівнях влади [3, с. 36]. Отже, застосовувати інтегровані (загальні) критерії оцінки ефективності до різних сфер виконавчо-розпорядчої діяльності буде некоректно, оскільки такі критерії не дадуть змоги об'єктивно розкрити природу й напрями державної політики.

У свою чергу Л.Л. Приходченко наголошує, що цілі управління потребують «матеріалізації», яка відбувається в процесі їх перекладу на формат програм і проєктів, концепцій і стратегій розвитку, які, відповідно, трансформуються в конкретні плани, де чітко прописано тактичні кроки для їх досягнення. Для цього визначаються: етапність виконання заходів і конкретизуються терміни виконання; ресурсне забезпечення; методи управлінського впливу та ступінь відповідальності; перелік контролюючих дій для внесення своєчасних

коректив. Це означає, що ефективність реалізації державної політики необхідно оцінювати на всіх рівнях функціонування системи державного управління за різними критеріями [4, с. 119]. Це свідчить не тільки про індивідуальність, а й про багаторівневість критеріїв оцінки ефективності державної політики в тій чи іншій сфері.

Окрім того, на думку О.В. Діденка, проблема визначення критеріїв ефективності державної політики є не лише теоретичною, а й практичною, адже без них не можливо правильно орієнтуватися в процесі виконання завдань, передбачених стратегіями й концепціями і особливо в оцінці їх конкретних результатів [5, с. 176]. Ця теза вказує на таку ознаку критеріїв оцінки ефективності державної політики, як здатність визначати зв'язок між цілями і результатами виконавчо-розпорядчої діяльності.

Отже, критерії оцінки ефективності державної політики – це комплекс індивідуальних, галузевих показників результативності реалізації нормативно визначених форм і методів виконавчо-розпорядчого впливу, які відображають відповідність використаних ресурсів досягнутим результатам на кожному рівні реалізації державної політики. Використання таких критеріїв у практиці діяльності органів виконавчої влади є об'єктивною потребою, оскільки кожна новація потребує комплексного осмислення на предмет доцільності її впровадження. З'ясування таких особливостей є важливою передумовою аналізу проблеми ефективності антикорупційної політики держави, з приводу якої в наукових колах точиться дискусія. Зокрема, науковці акцентують увагу на таких аспектах вказаної проблеми:

– оцінювання ефективності реалізації державної антикорупційної політики не може зводитися лише до сумарної оцінки результативності діяльності суб'єктів її реалізації. Ефективність варто визначати з урахуванням кількісних та якісних показників, які відображають реальний стан змін у суспільних відносинах, опосередкований застосуванням програмованих та інших антикорупційних заходів (Д.Г. Заброта) [6, с. 184];

– вирішальним чинником ефективної антикорупційної політики в державі є досить чітко визначена нормативно-правова база, яка містить понад сто законів, указів, розпоряджень Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, галузевих нормативних документів. Однак за роки незалежної Української держави не вдалося досягти реального функціонування в Україні загальнодержавних державно-правових принципів верховенства права, пріоритетності прав і свобод людини порівняно з іншими цінностями (В.М. Купрійчук) [7, с. 100];

– ефективність державної антикорупційної політики, окрім політичної волі, залежить від за-

конодавчого забезпечення, наявності дієвої системи державних органів, забезпечення належного координування процесів формування і реалізації політики протидії корупції, превентивних заходів запобігання, а також її подолання (А.М. Новак) [8, с. 43];

– складність вирішення проблеми оцінки ефективності реалізації антикорупційної політики в науково-теоретичному вимірі зумовлена її багатогранністю й недостатньою розробленістю теоретико-методологічної основи антикорупційної політики, зокрема браком вироблення та здійснення цільових антикорупційних заходів, відсутністю критеріїв оцінки ефективності антикорупційних заходів, недостатнім вивченням зарубіжного досвіду, непереконливою обґрунтованістю сучасних антикорупційних стимулів і, відповідно, їх неспроможністю протидіяти дедалі більшій витонченості корупційних проявів (Ю.П. Іващук) [9, с. 45].

Згідно з положеннями Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII, оцінка ефективності державної антикорупційної політики має здійснюватися на основі: результатів щорічних досліджень стану корупції в Україні шляхом проведення широких статистичних спостережень та аналізу практики застосування антикорупційного законодавства; визначення рівня імплементації міжнародних стандартів у сфері антикорупційної політики. При цьому критеріями такої оцінки відповідно до вказаного законодавчого акта є: збільшення частки населення, яка негативно ставиться до корупційних проявів; зменшення частки населення, яке мало власний досвід корупційної поведінки; зростання кількості громадян, готових повідомляти про факти корупційних проявів, а також громадян, які заявили про факти корупції, що мали стосовно них місце, компетентним органам.

Варто зазначити, що з урахуванням євроінтеграційних намірів України у вказаному вище законі окремо деталізовані критерії визначення рівня імплементації міжнародних стандартів, до числа яких зараховано такі: виконання рекомендацій для України, наданих Групою держав проти корупції (GRECO), а також рекомендацій, наданих у рамках моніторингу Стамбульського плану дій із питань боротьби з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії; покращення значення Індексу сприйняття корупції, опублікованого міжнародною неурядовою організацією Transparency International; досягнення високого рівня відповідності стандартам міжнародних ініціатив (ініціатив із прозорості видобувних галузей, будівельного сектору, Індексу відкритості бюджету тощо) [10].

У постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки» від 29 квітня 2015 року № 265 деталізовано окремі завдання реалізації державної антикорупційної політики, кожне з яких має свої індикатори виконання. Наприклад, одним із завдань програми є зміна суспільних уявлень про корупцію, а індикатором його виконання – підготовка аналітичних звітів за результатами досліджень і пропозицій. Також завданням програми є забезпечення доброчесності органів законодавчої, виконавчої та судової влади шляхом впровадження ефективних антикорупційних стандартів. Індикатором виконання цього завдання є затвердження нових етичних стандартів для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [11].

На рівні окремих центральних органів виконавчої влади питання критеріїв оцінки антикорупційних програм визначено досить загально. Наприклад, Антикорупційна програма ДФС на 2017 рік (наказ ДФС України від 20 жовтня 2017 року № 700) містить Розділ V. «Моніторинг, оцінка виконання та періодичний перегляд Програми», у якому переважно закріплені питання повноважень щодо здійснення моніторингу реалізації програми. Водночас самі критерії оцінки ефективності її реалізації у розділі відсутні [12]. До того ж виникає питання: чому антикорупційна програма на 2017 рік затверджувалася не на початку року, а в жовтні. Фактично на виконання передбачених заходів залишалось два місяці. За таких умов очікувати ефективності від цієї антикорупційної програми не варто, адже лише системність, послідовність реалізації та безперервність заходів із запобігання та протидії корупції можуть призвести до позитивного результату.

Типова антикорупційна програма юридичної особи (рішення НАЗК від 2 березня 2017 року № 75) [13] визначає лише порядок оцінки корупційних ризиків і повноваження спеціальної комісії щодо такої оцінки. Проте критерії оцінки ефективності антикорупційних заходів, які реалізуються юридичною особою, не передбачені, що негативно позначається на кінцевому результаті, тобто мінімізації корупційних ризиків. Складається ситуація, коли думка науковців щодо недосконалості критеріїв оцінки ефективності державної антикорупційної політики повністю підтверджується недоліками законодавства та підзаконних актів.

Узагальнюючи вказане, зазначимо, що до числа передумов перегляду критеріїв оцінки ефективності реалізації антикорупційної політики держави доцільно зарахувати: декларативний характер більшості законодавчо встановлених критеріїв

(переважно вони визначені на основі абстрактних категорій); відсутність міжінституціональних зв'язків між критеріями оцінки (законодавцем не враховано вплив окремих антикорупційних заходів на суспільні відносини); обмежена функціональність критеріїв оцінки (майже всі законодавчо визначені критерії не здатні комплексно оцінити зміни в суспільних відносинах); змістовна неузгодженість критеріїв та індикаторів на нормативно-правовому рівні (у законодавстві визначено перелік критеріїв, а на підзаконному рівні – індикаторів, які за своєю сутністю дуже різні); невідповідність критеріїв оцінки засобам їхнього визначення (наприклад, важко визначити кількість громадян, які звернулися до правоохоронних органів із заявою про факти корупції за допомогою аналізу практики застосування антикорупційного законодавства).

Окремо необхідно зупинитися на критеріях визначення рівня імплементації міжнародних стандартів, які також є дискусійними. Оцінка стану виконання рекомендацій європейських партнерів не викликає складнощів і проводиться шляхом порівняння обсягу виконаного із запланованим. Однак оцінити досягнення високого рівня відповідності стандартам міжнародних ініціатив дуже важко, оскільки для суттєвого покращення стану економіки та підвищення рівня соціальних стандартів необхідний час. Такі питання не вирішуються протягом одного або навіть двох років і потребують окремих комплексних критеріїв оцінки. Також досить дискусійним є питання покращення значення Індексу сприйняття корупції, опублікованого міжнародною неурядовою організацією Transparency International. Зокрема, незрозуміло, чому Україна орієнтується на показники міжнародної неурядової організації, яка за потреби може маніпулювати окремими даними для досягнення відповідного політичного або соціального результату.

Аналіз підзаконних актів вказує на прорахунки Кабінету Міністрів України щодо управління процесом оцінювання ефективності державної антикорупційної політики, зокрема, такими необхідно вважати: низький рівень контролю за роботою та реалізацією антикорупційних програм центральними органами виконавчої влади; відсутність галузевих критеріїв оцінки антикорупційних програм, які мають відрізнятися від законодавчих; відсутність практики систематизації відомостей про оцінку антикорупційних програм різних центральних органів виконавчої влади; поширену орієнтацію влади на позицію міжнародних організацій та експертів.

Висновки. Під час дослідження запропоновано передумовами перегляду критеріїв оцінки ефективності реалізації антикорупційної політики держави вважати: декларативний характер

більшості законодавчо встановлених критеріїв; відсутність міжінституціональних зв'язків між критеріями оцінки; обмежену функціональність критеріїв оцінки; змістовну неузгодженість критеріїв та індикаторів, встановлених на нормативно-правовому рівні; невідповідність критеріїв оцінки засобам їх визначення.

Доведено, що недоліками управління процесом оцінювання ефективності державної антикорупційної політики треба вважати: низький рівень контролю за розробленням і реалізацією антикорупційних програм центральними органами виконавчої влади; відсутність галузевих критеріїв оцінки антикорупційних програм, які мають відрізнятися від законодавчих; відсутність практики систематизації відомостей про оцінку антикорупційних програм різних центральних органів виконавчої влади; відсутність національних рейтингів оцінювання рівня корупції в Україні та світі.

Перспективним напрямом подальшого наукового пошуку в цій сфері є питання визначення конкретних напрямів перегляду критеріїв ефективності державної антикорупційної політики.

### Література

- Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року. № 474-р. Урядовий кур'єр. 2016. № 139.
- Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2017 року. № 142-р. Урядовий кур'єр. 2017. № 46.
- Ткачова О.К. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання. Вісник Національної академії державного управління. 2012. № 17. С. 30–37.
- Приходченко Л.Л. Теорія та практика оцінювання ефективності державної соціальної політики. Державна політика. 2013. № 9. С. 118–123.
- Діденко О.В. Критерії ефективності державної політики національно-патріотичного виховання молоді в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. № 1(20). С. 175–184.
- Заброда Д.Г. Проблеми ефективності реалізації державної антикорупційної політики. Форум права. 2014. № 1. С. 181–186 URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2014\\_1\\_32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2014_1_32).
- Купрійчук В.М. Проблеми і суперечності реалізації антикорупційної політики в Україні. Вісник Національної академії державного управління. 2013. № 29. С. 97–103.
- Новак А.М. Організаційно-правовий аспект формування національної антикорупційної стратегії в умовах реалізації положень Угоди про асоціацію Україна–ЄС. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. № 2(29). С. 40–45.
- Іващук Ю.П. Концептуальні засади розвитку державної антикорупційної політики. Економічний вісник Донбасу. 2013. № 3(33). С. 40–47.
- Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: закон України від 14 жовтня 2014 року. № 1699-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 46. ст. 2047. С. 3010.

11. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року. № 265. Урядовий кур'єр. 2015. № 83.

12. Про затвердження Антикорупційної програми ДФС на 2017 рік: наказ Державної фіскальної служби України від 20 жовтня 2017 року. № 700 URL: [http://sfs.gov.ua/baneryi/protidiya-koruptsii/antikoruptionsyna-programa-dfs/3\\_14452.html/](http://sfs.gov.ua/baneryi/protidiya-koruptsii/antikoruptionsyna-programa-dfs/3_14452.html/).

13. Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи: рішення НАЗК від 2 березня 2017 року. № 75. Офіційний вісник України. 2017. № 22. Ст. 645. С. 471.

### Анотація

**Дем'янчук В. А. Дискусійні аспекти оцінки ефективності антикорупційної політики України.** – Стаття.

У статті досліджено дискусійні аспекти оцінювання ефективності антикорупційної політики держави. Проаналізовано передумови перегляду системи критеріїв оцінки антикорупційної політики, які систематизовано на підставі аналізу законодавчих і підзаконних актів у сфері протидії корупції. Розглянуто недоліки управління процесом оцінювання ефективності антикорупційної політики України. Визначено зміст та особливості поняття «критерії оцінювання антикорупційної політики».

**Ключові слова:** антикорупційна політика, законодавчі та підзаконні акти, ефективність, критерії оцінювання, управління процесом, чинники.

### Аннотация

**Демьянчук В. А. Дискуссионные аспекты оценки эффективности антикоррупционной политики Украины.** – Статья.

В статье исследованы дискуссионные аспекты оценки эффективности антикоррупционной политики государства. Проанализированы предпосылки пересмотра системы критериев оценки антикоррупционной политики, которые систематизированы на основе анализа законодательных и подзаконных актов в сфере противодействия коррупции. Рассмотрены недостатки управления процессом оценки эффективности антикоррупционной политики Украины. Определено содержание и особенности понятия «критерии оценки антикоррупционной политики».

**Ключевые слова:** антикоррупционная политика, законодательные и подзаконные акты, эффективность, критерии оценки, управление процессом, факторы.

### Summary

**Demianchuk V. A. Debatable Aspects of Assessing Anti-Corruption Policy of Ukraine.** – Article.

The author of the article has researched the debatable aspects of assessing the effectiveness of anti-corruption policy of the state. The author has analyzed preconditions for reviewing the system of criteria for evaluating anti-corruption policy, which have been systematized on the basis of the analysis of legislative and subordinate acts in the field of combating corruption. The disadvantages of managing the process of assessing the effectiveness of anti-corruption policy in Ukraine have been studied. The content and peculiarities of the concept of “criteria for evaluating anti-corruption policy” have been determined.

**Key words:** anti-corruption policy, legislative and subordinate acts, efficiency, assessing criteria, process management, factors.