

*the public control over the activities of the NABU, defines the content of the exercised rights: 1) general – which follows from the provisions of the laws of Ukraine “On Citizens’ Appeals”, “On Democratic Civilian Control over the Military Organization and Law Enforcement Agencies of the State”, “On Citizens Associations”, and 2) special, which are stipulated by the Law of Ukraine “On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine”.*

**Keywords:** public control, civil control, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, Council for Public Control.



УДК 342.95(477)

**В. А. Дем'янчук,**

*кандидат юридичних наук, доцент, перший проректор університету, професор кафедри кримінального права і правосуддя Міжнародного економіко-гуманітарного університету імені академіка Степана Дем'янчука (м. Рівне)*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

*Досліджено методологічні засади і практичні аспекти застосування організаційних засобів реалізації державної антикорупційної політики в Україні. Розглянуто основні ознаки організаційно-правових заходів у державному управлінні, проаналізовано основні організаційні засоби забезпечення протидії корупції в публічно-владній сфері. Застосовано системний підхід до аналізу організації процесу реалізації антикорупційної політики як ключового функціонального напрямку публічного адміністрування в сучасній правовій державі. Сформульовано пропозиції щодо подальшого реформування уповноважених суб'єктів протидії корупції.*

**Ключові слова:** корупція, антикорупційна політика, антикорупційні заходи, організація, організаційні засоби.

**Постановка проблеми.** Необхідною передумовою ефективною реалізації антикорупційної політики держави є належне забезпечення антикорупційної діяльності уповноважених суб'єктів протидії корупції системою організаційних засобів та юридичних гарантій. Враховуючи фундаментальні особливості та закономірності реалізації організаційної функції, розроблені в межах теорії адміністративного права, менеджменту та державного управління, можна виділити дві найбільш широкі групи організаційних засобів і гарантій реалізації антикорупційної політики в сучасній правовій, демократичній, соціальній державі – загальні та спеціальні. До загальних належать такі засоби та гарантії, які є спільними для всього процесу державного управління і функціонування публічної влади в цілому, а до спеціальних – такі, що передбачені антикорупційним законодавством для забезпечення профільної діяльності суб'єктів протидії корупції з урахуванням предмета, завдань і мети протидії корупції.

Отже, важливими науково-практичними завданнями вбачаються проведення комплексного аналізу цілісної системи загальних і спеціальних організаційних засобів та гарантій реалізації державної антикорупційної політики, визначеної чинним законодавством України, та формулювання пропозицій щодо вдосконалення організаційно-правового забезпечення протидії корупції.

**Стан дослідження.** Дослідженню організаційно-правових засобів і гарантій у сфері адміністративного права й теорії державного управління присвячені праці В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, Ю. П. Дмитренка, Г. О. Мурашина, Г. П. Ситника, В. В. Цветкова та інших учених. Однак в існуючих дослідженнях відсутній комплексний аналіз організаційно-правових засобів забезпечення реалізації державної антикорупційної політики як специфічного напрямку публічно-владної діяльності, що є актуальним у сучасних умовах імплементації європейських антикорупційних стандартів і формування практики застосування нових антикорупційних законів в Україні.

**Метою** статті є аналіз організаційних засобів забезпечення реалізації державної антикорупційної політики в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Під організаційною функцією державного управління (в тому числі у сфері протидії корупції) в адміністративно-правовій доктрині розуміється процес створення управлінської структури, яка дає можливість працівникам ефективно взаємодіяти для досягнення мети організації [1, с. 263]. При цьому в процесі реалізації антикорупційної політики слід застосовувати комплексний системний підхід до влаштування вказаного процесу, що розглядає організацію як множину взаємопов'язаних і певним чином упорядкованих елементів. Зокрема, Н. П. Тарнавська та Р. М. Пушкар відносять до таких елементів мету, завдання; групування завдань для визначення видів діяльності; групування видів діяльності у відповідних підрозділах згідно з метою організації; делегування повноважень, розподіл відповідальності та визначення кількості рівнів в ієрархії управління; створення організаційного клімату, який спонукає працівників активно працювати для досягнення мети організації; проектування системи комунікацій, здатної забезпечити прийняття ефективних рішень, їх контроль і координацію; побудову єдиної організаційної системи, що забезпечує внутрішнє узгодження всіх елементів організації, адаптацію до змін зовнішнього середовища [2, с. 188].

Аналізуючи практику сучасних управлінських процесів, можна визначити три основні фази (стадії) реалізації організаційної функції: 1) фазу почину (ініціювання), яка триває від першого задуму до стадії реального формування апарату організації; 2) фазу облаштування (координації), яка триває від початку формування до поточної діяльності; 3) розпорядчу (адміністративну) фазу, яка здійснюється у сформованому апараті за визначеними напрямами як поточне керівництво діяльністю організації [1, с. 264].

Основним законом взаємоузгодженої реалізації організаційної функції на всіх її послідовних стадіях є дотримання так званого закону синергії, відповідно до якого система має бути організованою (тобто повинні бути визначені місце, значення та зв'язки кожного елемента в системі), саме це надає їй іманентної ознаки системності [2, с. 189]. Крім закону синергії організаційна функція в державному управлінні на теоретико-методологічному рівні реалізується також із дотриманням законів єдності аналізу – синтезу (процеси спеціалізації, диференціації доповнюються протилежними процесами інтеграції, універсалізації; окремим випадком реалізації вказаної закономірності є, наприклад, поєднання процесів централізації та децентралізації в антикорупційній діяльності держави), пропорційності (необхідність певного співвідношення між частинами цілого), композиції (мета діяльності підсистеми одночасно є однією з підцільей діяльності системи), самозбереження (кожна реальна система прагне зберегти себе як цілісне утворення) [1, с. 265].

Серед загальних організаційних засобів і гарантій належної реалізації державної антикорупційної політики ключове місце посідає демократизм як форма організації суспільного життя та спосіб суспільної життєдіяльності в будь-яких її сферах і напрямках. Демократизм у державному управлінні тісно пов'язаний і прямо породжується демократичною формою політичного (державного) режиму, встановленого в певній державі на відповідному історичному етапі становлення та розвитку її правової системи. Демократія вимагає реальної участі людей в управлінні справами держави і суспільства та повної належності влади народу, який здійснює її безпосередньо шляхом прямої участі у вирішенні державних і громадських справ (референдуми, вимоги, збори громадян, демонстрації, мітинги, походи громадян, народні ініціативи тощо) або через обраних ним представників (депутатів) у представницькі органи державної влади й органи місцевого самоврядування [3, с. 149].

У контексті практичного впровадження демократичних цінностей до організаційно-функціонального забезпечення діяльності публічно-владних інституцій слід зазначити, що одним із головних завдань є підвищення ефективності діяльності органів і посадових осіб публічної влади, а також посилення демократичності відносин між владою та суспільством. Тому під організаційною ефективністю реалізації антикорупційної політики в демократичній державі слід розуміти результат, зіставлений із витратами на його досягнення, з чого випливає, наприклад, необхідність періодичного проведення незалежного аудиту (в тому числі фінансового) спеціальних антикорупційних органів, таких як НАБУ та НАЗК, із публічним інформуванням громадянського суспільства про результати таких перевірок. Основним предметом аудиту має бути співставлення ефективності діяльності антикорупційних органів, зокрема з урахуванням суми повернутих до державного бюджету коштів, з витратами на матеріально-

технічне забезпечення їх функціонування та виплату штатним працівникам заробітної плати й інших встановлених законодавством платежів. Отже, важливою організаційною засадою реалізації державної антикорупційної політики є ефективність діяльності органів публічної влади, зокрема спеціальних антикорупційних органів, у межах їх законодавчо визначеної компетенції.

Як у класичному економічному менеджменті, так і в теорії публічного адміністрування ефективність зазвичай пов'язують із: а) співвідношенням між витраченими ресурсами й отриманим кінцевим продуктом (товаром, послугою, зокрема управлінською або адміністративною); б) зменшенням кількості витрачених ресурсів або зниженням їх вартості; в) скороченням тривалості процесу; г) співвідношенням отриманого продукту з кінцевим результатом [4, с. 51]. При цьому неефективність діяльності антикорупційних органів має дві основні організаційні причини: а) частина зусиль і ресурсів витрачається не на безпосереднє виконання антикорупційної функції, а на інші цілі, які не впливають або впливають незначною мірою на стан протидії корупції як негативному соціальному явищу; б) розподіл повноважень в антикорупційних органах між їх структурними підрозділами відбувається всупереч науково обґрунтованій оптимізації.

Водночас за кожною з причин зниження ефективності діяльності антикорупційних органів стоїть комбінація низки інших організаційних чинників, наприклад, ступінь мотивації, контроль, принципи розподілу ресурсів, спроможність до колективних дій, можливості отримання й оцінки інформації про публічну діяльність тощо. Крім того, на відміну від економіки, де надлишок влади ліквідується за рахунок конкуренції або «урівноважуючої» влади, в політиці ключова роль належить системі моральних цінностей владної еліти [5, с. 78], що також відображається на ефективності реалізації антикорупційної політики держави, але є, скоріше, предметом політологічного та соціологічного, ніж формально-юридичного аналізу.

Як зазначає Ю. П. Шаров, сучасна методологія оцінки якості управлінської діяльності має передбачати комплексне дослідження трьох її аспектів: а) вимірювання величини докладених зусиль для отримання бажаного результату; б) вимірювання досягнень за результатами діяльності; в) зіставлення досягнень із зусиллями [6, с. 276]. Такий підхід є дещо спрощеним, оскільки не відображає реальної тенденції зниження або підвищення ефективності роботи органів і посадових осіб щодо реалізації державної антикорупційної політики.

Більш продуктивною вважаємо позицію фахівців, які виділяють такі критерії ефективності діяльності органів публічної влади: а) економічний ефект, який визначається показником збільшення обсягу виробництва продукції підприємствами відповідної адміністративно-територіальної одиниці, розширення асортименту, поліпшення структури економіки; б) соціальний ефект, який характеризується збільшенням реальних доходів населення, зниженням

диференціації доходів між різними соціальними групами, підвищенням рівня зайнятості працездатного населення тощо; в) організаційний ефект, який полягає у зменшенні кількості ланок у системі управління, зниженні загальної кількості працівників, зайнятих в апараті управління, скороченні документообігу тощо [7, с. 48]. На окрему увагу під час розробки організаційних заходів забезпечення антикорупційної політики заслуговує створення належного соціального ефекту від протидії корупції, що проявляється не тільки у прямому спрямуванні до державного бюджету коштів від конфіскаційних заходів юридичної відповідальності, які безпосередньо впливають на рівень виконання соціальних зобов'язань держави, а й у створенні сприятливої інвестиційної обстановки через зменшення корупційних ризиків, що сприяє створенню нових робочих місць і, відповідно, підвищенню рівня доходів громадян і збільшенню бази податкових надходжень.

Соціальний ефект, який розглядається як сукупний загальний результат, що отримує суспільство як у процесі виробництва продукту (послуги), так і в процесі споживання матеріальних, соціальних і духовних цінностей, свідчить про актуальність, раціональність і ефективність будь-якої праці та найбільш повно висвітлює працю і талант, знання й досвід, уміння та совість людей. Водночас, на думку Г. В. Атаманчука, державне управління повинне базуватися, насамперед, на соціальних ефектах, оскільки саме держава несе відповідальність за нього, законодавчо визначає та захищає права і свободи людей, відслідковує їх раціональне й ефективне використання. Отже, соціальний ефект можливий лише за раціональної організації суб'єктів управління, зокрема органів державної влади і органів місцевого самоврядування, оптимального функціонування об'єктів, якими управляють [8, с. 252].

У контексті реалізації державної антикорупційної політики соціальний ефект від протидії корупції може бути досягнутий виключно за умови посилення ефективності контролю за відсутністю корупційної складової в нормативно-правових актах, що досить часто є першопричиною системних корупційних правопорушень, закладеною вже в самих правових нормах, а тому важливою організаційно-правовою гарантією реалізації антикорупційної політики держави є проведення антикорупційної експертизи проектів законів і підзаконних актів.

Слід зазначити, що, за оцінкою О. В. Богачової, українське суспільство втрачає близько 20 млрд грн коштів, які не надійшли до бюджету або були вкрадені за допомогою корупційних схем (можливість реалізації яких залежить від змісту чинних нормативно-правових актів), що негативно впливає на всі аспекти політичного та соціально-економічного розвитку суспільства і держави [9, с. 59]. Сьогодні обов'язкова антикорупційна експертиза здійснюється Міністерством юстиції України, крім антикорупційної експертизи проектів

нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, що здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією (ч. 2. ст. 55 закону України «Про запобігання корупції») [10]. Це означає, з одного боку, гіпертрофований вплив Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади, сформованого за політичним принципом, на оцінку корупційності всіх законопроектів і проектів підзаконних актів вищих та центральних органів влади, а з іншого, – значне навантаження, покладене на одну окрему інституцію щодо реалізації відповідних повноважень.

Виходячи з подібних міркувань, доцільно сформувати незалежний колегіальний орган – Національну комісію антикорупційних експертиз, в якому 50 % членів обиралися б за відкритим конкурсом (за умови формування конкурсної комісії із представників громадських антикорупційних організацій), а ще 50 % – призначалися б пропорційно Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України із громадян України, які мають вищу юридичну або економічну освіту, а також стаж роботи та значні досягнення в науковій, науково-педагогічній чи управлінській сферах. Статус такого органу повинен визначитися законом України «Про запобігання корупції», а його голова обиратися самою комісією з її членів. Строк повноважень комісії повинен складати п'ять років із можливістю подальшого переобрання за тією самою відкритою та прозорою процедурою, яка застосовується під час першого обрання. Що стосується видатків на створення та функціонування нового органу, то вбачається, що вони компенсуватимуться за рахунок коштів, які завдяки превентивному усуненню корупційних схем ще до того, як вони почнуть «працювати» додатково будуть надходити до державного бюджету. Отже, принцип економічної ефективності процесу реалізації державної антикорупційної політики буде дотримано. Виходячи з цього принципу, склад комісії має бути компактным, тобто не перевищувати 15–20 осіб із мінімально необхідним технічним апаратом для внутрішньої організації її діяльності.

На відміну від уже створеної у 2017 р. Громадської ради НАЗК [11] запропонована до створення інституція не буде прив'язана до жодного державного органу, особливо якщо враховувати досить обмежену компетенцію НАЗК щодо протидії корупції. Запропонований принцип формування нової комісії побудований на поділ місць між громадськими організаціями та вищими органами влади, сприятиме забезпеченню реальної незалежності в діях і рішеннях, а також дозволить покращити якість виконання відповідних рішень шляхом зобов'язання тих органів, які підготували проект нормативно-правового акта з ознаками корупційних ризиків і схем, повторно розглянути його з урахуванням зауважень, висловлених комісією, та надіслати останній мотивовану відповідь про результати розгляду.

Упровадження подібного принципово нового підходу, який значно підвищує місце та роль антикорупційної експертизи в забезпеченні реалізації державної антикорупційної політики, стане суттєвим підсиленням процесу протидії корупції, адже він спрямований на профілактичну, превентивну перевірку законодавства на тій стадії, коли шкоди соціально-економічному розвитку держави та суспільства ще не завдано і є можливість уникнути відповідних негативних впливів.

Проаналізувавши зміст і можливі шляхи вдосконалення організаційно-правового забезпечення реалізації державної антикорупційної політики в Україні, можна зробити певні **висновки**.

1. Доцільно виокремити дві найбільш широкі групи організаційних засобів і гарантій реалізації антикорупційної політики в сучасній правовій, демократичній, соціальної державі – загальні та спеціальні. До загальних належать такі засоби і гарантії, які є спільними для всього процесу державного управління та функціонування публічної влади в цілому, а до спеціальних – такі, що передбачені антикорупційним законодавством щодо забезпечення профільної діяльності суб'єктів протидії корупції з урахуванням предмета, завдань і мети протидії корупції як комплексної соціально-юридичної категорії.

2. Серед загальних організаційних засобів і гарантій належної реалізації державної антикорупційної політики ключове місце посідає демократизм державного управління як форма організації суспільного життя та спосіб суспільної життєдіяльності в будь-яких її сферах і напрямках.

3. Під організаційною ефективністю реалізації антикорупційної політики в демократичній державі слід розуміти результат, зіставлений із витратами на його досягнення, з чого випливає, наприклад, необхідність періодичного проведення незалежного аудиту, зокрема фінансового, спеціальних антикорупційних органів, таких як НАБУ та НАЗК, із публічним інформуванням громадянського суспільства про результати таких перевірок. Основним предметом аудиту має бути співставлення ефективності діяльності антикорупційних органів, у тому числі з урахуванням суми повернутих до державного бюджету коштів, із витратами на матеріально-технічне забезпечення їх функціонування та виплату заробітної плати й інших встановлених законодавством платежів їх штатним працівникам.

4. Для забезпечення належного рівня проведення антикорупційних експертиз нормативно-правових актів України необхідно сформувати незалежний колегіальний орган – Національну комісію антикорупційних експертиз, в якому 50 % членів обиралися б за відкритим конкурсом (за умови формування конкурсної комісії із представників громадських антикорупційних організацій), а ще 50 % призначалися пропорційно Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України із громадян України, які мають вищу юридичну або економічну освіту, а також стаж роботи та значні досягнення в науковій, науково-педагогічній чи управлінській

сферах. При цьому статус такого органу має визначатися спеціальним законом, а його голова обиратися самою комісією з її членів. Строк повноважень такого органу повинен складати п'ять років із можливістю подальшого переобрання за тією самою відкритою та прозорою процедурою, яка застосовується під час першого обрання. Рішення комісії про ознаки корупційності мають бути обов'язковими для повторного розгляду проекту нормативно-правового акта та зобов'язувати відповідні органи до надання комісії мотивованої відповіді щодо результатів такого розгляду.

5. Подальші дослідження організаційних засобів забезпечення реалізації державної антикорупційної політики в Україні доцільно проводити в напрямі вдосконалення внутрішньої організації діяльності Національного антикорупційного бюро України. Зокрема, перспективним убачається забезпечення спеціалізації детективів Бюро за конкретними напрямками корупційних правопорушень.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Вид. 2-ге, допов. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с. 2. Тарнавська Н. П., Пушкар Р. М. Менеджмент: теорія та практика. Тернопіль : Карт-бланш, 1997. 456 с. 3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юрид. думка, 2007. 992 с. 4. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій. Харків : Магістр, 2003. 236 с. 5. Дементьев В. В. Экономика как система власти. Донецк : Каштан, 2003. 404 с. 6. Шаров Ю. Продуктивна функція стратегічного мислення й успішність муніципального управління. *Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президентові України*. 2002. Вип. 1. С. 275–283. 7. Підвищення ефективності місцевого самоврядування в Харкові на основі науково-технічного, соціально-економічного і кадрового потенціалу міста / В. А. Шумілін, В. М. Бабаєв, В. І. Луговий та ін. Харків : НТУ «ХП», 2003. 400 с. 8. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие. М. : НПО Экономика, 2000. 302 с. 9. Богачова О. Питання антикорупційної експертизи нормативно-правових актів України // Правові аспекти боротьби з корупцією: досвід України, Німеччини та Польщі / Ін-т законодавства Верховної Ради України ; Мюнхен. Ін-т східноєвроп. права. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. С. 59–62. 10. Про запобігання корупції : закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. 11. Громадська рада [при Національному агентстві з питань запобігання корупції] // Національне агентство з питань запобігання корупції : офіц. сайт. URL: <https://nazk.gov.ua/gromadska-rada> (дата звернення: 24.11.2017).

Надійшла до редколегії 12.12.2017



## **Демьянчук В. А. Организационные средства обеспечения реализации государственной антикоррупционной политики в Украине**

*Исследованы методологические основы и практические аспекты применения организационных средств реализации государственной антикоррупционной*



политики в Украине. Рассмотрены основные признаки организационно-правовых мер в государственном управлении, проанализированы основные организационные средства обеспечения противодействия коррупции в публично-властной сфере. Применён системный подход к анализу организации процесса реализации анти-коррупционной политики как ключевого функционального направления публичного администрирования в современном правовом государстве. Сформулированы предложения по дальнейшему реформированию уполномоченных субъектов противодействия коррупции.

**Ключевые слова:** коррупция, антикоррупционная политика, антикоррупционные меры, организация, организационные средства.

### **Demianchuk V. A. Organizational means of ensuring the implementation of state anti-corruption policy in Ukraine**

*The article is focused on the comprehensive study of methodological principles and practical aspects of the implementation of organizational means for the realization of state anti-corruption policy in Ukraine. The author has considered the main features of organizational and legal measures within public administration; has analyzed the main organizational means of ensuring counteraction to corruption within the public and power sphere. It has been stressed that the necessary prerequisite for the effective implementation of anti-corruption policy of the state is the proper provision of anti-corruption activities of the authorized subjects of combating corruption through the system of organizational means and legal guarantees.*

*The author has distinguished the two broadest groups of organizational means and guarantees of anti-corruption policy implementation – general and special. The general include the following means and guarantees that are common to the whole process of public administration and the functioning of public authority in the whole, and the special – are those provided by the anti-corruption legislation to ensure the professional activities of the subjects of combating corruption taking into account the object, tasks and the objective of counteraction to corruption*

*On the basis of the conducted analysis, the author has made certain conclusions: a) democracy occupies the central place among general organizational means and guarantees of the proper implementation of state anti-corruption policy; b) we should understand the result compared to the expenses for its achievement as organizational effectiveness of the implementation of anti-corruption policy in a democratic state; c) to ensure an adequate level of conducting anti-corruption expertise of regulatory acts of Ukraine, it is necessary to form an independent collegial agency – the National Commission of Anti-corruption Experts. At the same time the status of such an agency should be determined by a special law, and its chairman should be elected by the commission itself from among its members.*

**Keywords:** corruption, anti-corruption policy, anti-corruption measures, organization, organizational means.

