

І. О. Кульчій

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри державного управління і права
Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті здійснено аналіз реформ у системі органів державної влади України в умовах впровадження антикорупційної політики. Систематизовано й виокремлено проблеми впровадження антикорупційної політики, досліджено думки науковців та експертів у цій галузі. Підсумовано, що результатами реформування органів влади в контексті реалізації антикорупційної політики мають стати такі явища: системний характер формування, функціонування й розвитку вказаних органів; органічний характер структур управління; розвиток горизонтальних зв'язків і взаємодій; відкритість під час взаємодії із зовнішнім середовищем; інноваційність як принцип діяльності та розвитку; врахування соціальних вимог і зобов'язань.

Ключові слова: реформування органів державної влади, антикорупційна політика, антикорупційна реформа, корупція, запобігання корупції.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України система публічного управління зазнає постійних трансформацій, особливо структурних і кадрових. Упродовж останнього часу затверджено велику кількість нормативно-правових актів щодо реформування системи органів влади, серед яких чільне місце посідають новели антикорупційного законодавства. Відповідно, антикорупційну спрямованість мають проголошені в Україні реформи органів державної влади: реформа судової системи, прокуратури, державної служби, митних органів, органів внутрішніх справ тощо. Відтак доцільно констатувати, що перетворення, які нині відбуваються у сфері управління, залежать від реалізації антикорупційної реформи.

Однак сьогодні науковці, експерти розділились у своїх думках щодо реформ в Україні. З одного боку, реформи в нашій державі реалізуються, що неодноразово публічно підкреслюють українські й зарубіжні політики. З іншого боку, зміни, які відбуваються в Україні, не можна назвати повною мірою реформами, адже вони не зумовлюють кардинальну зміну принципів функціонування об'єкта перетворень. Крім того, існує низка чинників, які ставлять під сумнів завершеність і відповідність цієї системи влади стратегічному курсу й цінностям нашого суспільства та вимагають визнання безперечною вимогою часу необхідність рішучих дій щодо підвищення ефективності роботи органів вла-

ди. Тому вказані питання потребують аналізу та з'ясування досягнутих результатів у сфері запобігання корупції як домінуючого чинника якісного реформування органів влади України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання антикорупційної політики аналізуються сучасними українськими науковцями в галузі державного управління та юриспруденції. Вивченню вказаної проблеми присвятили свої праці М. Камлик, Р. Калюжний, О. Копиленко, В. Лунєєв, В. Малков, М. Мельник, Є. Невмержицький, В. Тацій та інші вчені. Водночас вимагають подальшого наукового дослідження проблеми реалізації реформ органів влади в контексті впровадження сучасної антикорупційної політики.

Мета статті. Метою публікації є аналіз та виокремлення проблем реформування органів влади в контексті реалізації антикорупційної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. У жовтні 2014 р. прийнято пакет антикорупційних законів, спрямованих на протидію злочинності й корупції: Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.», Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», Закон України «Про запобігання корупції», Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів».

На реалізацію законодавчих приписів у сфері боротьби з корупцією спрямовано також низку інших нормативно-правових актів, ухвалених останнім часом: Постанову Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо діяльності Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики» від 17 липня 2014 р., Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12 лютого 2015 р., Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 25 березня 2015 р., Постанову Кабінету Міністрів України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» від 14 травня 2015 р., Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення прозорості у сфері відносин власності з метою запобігання корупції» від 14 липня 2015 р.

На думку О. Копиленка, незважаючи на вжиті заходи, реформування вітчизняного антикорупційного законодавства є незавершеним. У контексті реалізації антикорупційної стратегії перед вітчизняним законодавцем виникає низка завдань, що постають із запиту суспільства на демократичну, прозору й ефективну модель державної влади. До них, зокрема, належать такі функції:

- посилення механізмів впливу громадян на владу, прозорості й підзвітності влади перед громадянами, забезпечення дієвих гарантій дотримання владними інституціями, їх посадовими особами обов'язків і меж компетенції;

- обмеження посадових імунітетів, запровадження санкцій за порушення державними органами конституційних приписів;

- забезпечення балансу повноважень між парламентом як єдиним законодавчим органом, Президентом України як всенародно обраним главою держави та урядом як вищим органом виконавчої влади;

- здійснення децентралізації влади шляхом передачі частини повноважень від державних

органів до органів місцевого самоврядування з одночасним забезпеченням їх ресурсної й функціональної спроможності;

- запровадження дієвого механізму зміни суб'єктів влади в разі їх нездатності ефективно реалізувати свої повноваження;

- забезпечення реалізації права на рівний, справедливий, фінансово можливий доступ до правосуддя всіх громадян та зміцнення незалежності суддів і самостійності судів на державному, інституційному й індивідуальному рівнях шляхом забезпечення їх захисту від незаконного державного, приватного чи політичного впливу [4, с. 11, 13].

Реалізацію цих завдань доцільно здійснювати в межах комплексних реформаторських програм, спрямованих на досягнення зазначених цілей за такими напрямками: подолання корупції в роботі органів державної влади, реформування судової системи, подолання політичної корупції в системі представницької демократії, децентралізація влади.

Крім того, на думку В. Тація, ефективність боротьби з корупцією в Україні залежить від таких головних складників: 1) наявності правової бази антикорупційного спрямування; 2) ефективного й повного її застосування; 3) розвитку системи громадського контролю та формування антикорупційної свідомості; 4) організаційно-управлінського забезпечення антикорупційної діяльності [9, с. 44].

Указом Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015 передбачено реалізацію 62 реформ і програм розвитку держави, серед яких пріоритетними визначено оновлення влади та антикорупційну реформу. Основною метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету й бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України в міжнародних рейтингах, які оцінюють рівень корупції [6].

Перехід від стратегії до реального втілення – непросте справа. Крім того, не може існувати всеосяжних базових моделей запровадження змін у систему органів влади. Адже базові моделі, які використовуються під час моделювання, не завжди точні й надто спрощені, що може призвести до помилок у процесі прийняття управлінських рішень під час реалізації змін. Реформування органів влади в Україні залежить від багатьох внутрішніх і зовнішніх факторів, що чинять спротив або видозмінюють

траєкторію перетворень. Упровадження реформи – складне завдання, що включає, зокрема, і її проектування, і подолання законодавчих перешкод, і отримання схвалення громадськістю. Проблеми реформування обговорюються досить давно, водночас деякі питання залишаються відкритими. Зокрема, не з'ясовано, як спрогнозувати ефективні зміни, як упровадити реформи, що відповідатимуть інтересам різних прошарків суспільства, скільки ресурсів можна залучити тощо.

Нині для України першочерговим завданням виступає вирішення економічних, політичних, соціальних проблем та забезпечення гарантованих Конституцією України прав і свобод людини й громадянина. Сучасна практика становлення та розвитку системи органів влади в глобальному вимірі свідчить, що впроваджені зміни й перетворення є різноманітними за характером, їх способи та методи залежать від специфіки державного устрою, політичного режиму й історичних традицій. Також не варто забувати, що державно-управлінські механізми та інститути, які в країнах Заходу склалися і вдосконалювались упродовж століть, в Україні, як і в інших посткомуністичних державах, створювались у значно коротші терміни. Крім того, сучасні світові стандарти вимагають принципово іншого розуміння й підходів до функціонування органів влади. Відповідно, у нашій державі стратегічно намічено курс на кардинальні зміни організації управлінської системи. Здійснити це можливо лише шляхом комплексного, системного, злагодженого процесу змін.

В огляді українських реформ за 2015 р., опублікованому впливовим аналітичним центром «Carnegie Europe», зазначається, що Україна впровадила лише обмежену кількість системних реформ, а більшість прийнятих законопроектів здійснюють косметичний ефект [2].

На думку співробітника видання «Atlantic Council» А. Аслунда, в Україні зміни однозначно відбуваються: Верховна Рада України прийняла бюджет на 2016 р., прийнято зміни до Податкового кодексу України, схвалено чимало важливих економічних реформ тощо. Водночас зменшилось виробництво, зросли ціни та низився обмінний курс гривні. Крім того, не змінився рівень корупції та сфера громадських послуг. З огляду на це, на переконання експерта, українській владі варто продовжити судову реформу та реформу прокуратури, реформи в галузі енергетики, дерегуляції, у сфері держав-

ної служби й децентралізації, антикорупційну реформу тощо [7].

Для більшості громадян України зміст поняття «реформування системи органів влади» є інтуїтивно зрозумілим. По-перше, він тлумачиться не як локальні зміни в системі органів влади, а як масштабні зміни; по-друге, у результаті реформ має сформуватись принципово нова система органів влади.

З огляду на те, що реформа – це складний соціально-управлінський феномен, встановлювати чіткі й недвозначні причинно-наслідкові зв'язки між окремими явищами, діями, перетвореннями дуже складно. Н. Нижник у цьому контексті вказує, що реформи обговорюються, приймаються та впроваджуються в життя через легітимні структури держави; відповідно, вони руйнують ті чи інші соціальні й державні інститути, зумовлюють протиріччя та конфлікти в суспільстві. Теоретичне осмислення динаміки суспільства, унаслідок якого виникають протиріччя між новими суспільними умовами та діючими в суспільстві формами, інститутами, структурами й законами, дає уявлення про реформу як про спосіб пом'якшення та вирішення цих суперечностей [3, с. 60]. Тому саме аналіз реалізованих суспільних реформ має спрямовуватись на визначення безпосередньо позитивної динаміки, зміну об'єкта реформування з точки зору ефективності та якості для суспільства й держави.

На думку М. Беблани, у країнах Східної Європи реформа публічного управління стикається із цілковито іншим середовищем, ніж у розвинених країнах. Зокрема, загальна швидкість і масштаб змін не мають прецеденту, оскільки реформування передбачає повну політичну й економічну трансформацію. У цих країнах реформа влади відбувається в умовах нечуваної кризи управління та суттєвого звуження спектра послуг, гарантованих державою. Вона впроваджується за невизначеності меж державного сектора, послабленого верховенства права й дуже високого ступеня невизначеності законодавства. Оскільки країни практично заново створюються, а також у них бракує готовності до змін, реформа спирається на дуже низькі управлінські спроможності [1, с. 38].

З початку 2016 р. в Україні продовжуються зміни антикорупційного законодавства та практики його застосування. Важливим питанням сучасної антикорупційної реформи є налагодження системної й злагодженої роботи

Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного агентства з питань запобігання корупції та інших спеціалізованих органів. Однією з функцій Національного агентства з питань запобігання корупції є забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні чи пов'язані з корупцією правопорушення. Однак з огляду на те, що роботу вказаного органу не розпочато, говорити про практичні результати реалізації Закону України «Про запобігання корупції» в цьому питанні ще зарано.

Важливим аспектом реформ у нашій державі є зміни в системі державної служби. Безперечним є той факт, що проблема запобігання й протидії корупції існує в цій системі постійно. Державні службовці перебувають у відносинах із громадянами та забезпечують втілення в життя завдань і рішень органів публічної влади. Тому створення дієвого механізму протидії корупції в цій сфері має підняти довіру громадян до органів державної влади в Україні.

Реформа правоохоронної та судової систем також залежить від ефективного подолання корупції як явища в Україні; це особливо важливо в контексті реалізації законних прав і свобод громадян нашої держави. Наприклад, аналіз норм Закону України «Про Національну поліцію» дає змогу стверджувати, що законодавець обмежує роботу у вказаних органах осіб, до яких були застосовані заходи адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією [5].

Реформи системи охорони здоров'я, системи соціального захисту, пенсійної системи, освіти тощо також мають антикорупційний складник. І саме цей складник є домінуючим фактором реалізації будь-яких перетворень в Україні. Підтвердженням цього слугують обговорення, які тривають серед науковців, практиків, суспільних діячів. Дискутуючи, експерти дійшли таких висновків: громадяни на місцях не вірять в ефективність нових антикорупційних органів, оскільки всі справи блокуються на рівні судів і прокуратури, тому суспільство потребує декількох конкретних історій успіху в питанні боротьби з корупцією, які подолали б скепсис та відіграли б символічну роль у відновленні довіри до судових і правоохоронних органів; будь-які кроки влади щодо боротьби з корупцією мають забез-

печуватись відповідним інформаційним супроводом, щоб формувати об'єктивне уявлення суспільства про ситуацію в цій сфері [8, с. 38].

Висновки і перспективи. Оскільки ефективна державна влада необхідна для вирішення соціально-економічних проблем, підвищення рівня та якості життя населення, то реалізація антикорупційної політики в умовах реформування органів державної влади України – це не лише зміна структури та штатів, а й перегляд повноважень органів влади, удосконалення механізмів реалізації цих повноважень і функцій. Тому реформування органів влади має не лише юридично, а й практично відображати комплекс державних заходів щодо вдосконалення апарату держави, його функцій, форм і методів діяльності в контексті антикорупційних змін.

Результатами реформування органів влади мають стати такі явища: системний характер формування, функціонування й розвитку вказаних органів; органічний характер структур управління; розвиток горизонтальних зв'язків і взаємодій; відкритість під час взаємодії із зовнішнім середовищем; інноваційність як принцип діяльності та розвитку; урахування соціальних вимог і зобов'язань. Поступові, контрольовані й сплановані дії сприятимуть уникненню дестабілізації системи органів влади, а успіх у реформуванні окремих елементів цієї системи, серед яких ключовою є антикорупційна політика, допоможе підвищити ефективність та спрогнозувати перетворення в інших суспільних системах. Тому завданням подальших наукових розвідок є дослідження й виявлення проблемних зон реалізації антикорупційної реформи в Україні.

Список використаної літератури:

1. Беблва М. Реформа державного управління в Словаччині й інших країнах Центральної Європи та її значення для України / М. Беблва // Досвід країн Центральної Європи у здійсненні економічних реформ: ідеї та рекомендації для України. – К. : МЦПД, 2005. – С. 35–43.
2. В Україні потрібно провести три системні реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://newsradio.com.ua/2015_10_16/Ekspert-v-Ukra-n-potr-bno-provesti-tri-sistemnih-reformi-6225.
3. Державне управління в Україні: централізація та децентралізація : [Монографія] / за ред. Н. Нижника. – К. : Вид-во УАДУ при Президентіві України, 1997. – 448 с.
4. Копиленко О. Протидія корупції: законотворчий досвід України / О. Копиленко // Корупційні ризики у законотворчості України: моніторинг та

- перспективи подолання. Серія: Бюлетень моніторингу законодавства України. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – Вип. 6. – С. 5–16.
5. Про національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page2>.
 6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
 7. Рекомендовані реформи для України на 2016 рік – думка експерта [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://socportal.info/2016/01/19/rekomendovani-reformi-dlya-ukrayini-na-2016-rik-dumka-eksperta.html#>.
 8. Тарасенко Н. Боротьба з корупцією в Україні: успіхи, проблеми, перспективи / Н. Тарасенко // Україна: події, факти, коментарі. – 2015. – № 19. – С. 27–40. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2015/ukr19.pdf>.
 9. Тацій В. Научное обеспечение путей противодействия коррупции в Украине / В. Тацій, В. Борисов // Громадська експертиза. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні. – К., 2004. – Вип. 4. – С. 44–48.
-

Кульчий И. А. Реформирование органов государственной власти Украины в условиях реализации антикоррупционной политики

В статье осуществлен анализ реформ в системе органов государственной власти Украины в условиях внедрения антикоррупционной политики. Систематизированы и выделены проблемы внедрения антикоррупционной политики, исследованы мнения научных работников и экспертов в этой отрасли. Сделан вывод, что результатами реформирования органов власти в контексте реализации антикоррупционной политики должны стать такие явления: системный характер формирования, функционирования и развития указанных органов; органический характер структур управления; развитие горизонтальных связей и взаимодействий; открытость при взаимодействии с внешней средой; инновационность как принцип деятельности и развития; учет социальных требований и обязательств.

Ключевые слова: реформирование органов государственной власти, антикоррупционная политика, антикоррупционная реформа, коррупция, предотвращение коррупции.

Kulchiy I. Reforming bodies of state power of Ukraine in conditions of implementation anti-corruption policy

We analyzed the reforms in the system of government of Ukraine in the implementation of anti-corruption policy. Systematized and singled out the problem of implementation of anti-corruption policy, investigated the views of scientists and experts in the field. The results of reforming government in the context of realization anti-corruption policy should be: the systemic nature of the formation, operation and development of these bodies; organic character of management structures; development of horizontal linkages and interactions; openness in interaction with the environment; Innovation as a principle of activity and development; taking into account social demands and obligations.

Key words: reform of bodies of state power, anti-corruption policy, anti-corruption reform, corruption, prevent corruption.