

УДК 354 (447)

*Тематичний розділ: 1. Теорія та історія державного управління*

**Кульчій Інна Олексіївна,**

*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**

### **Анотація**

В статті здійснено аналіз реформ у системі органів державної влади України в умовах впровадження антикорупційної політики. Систематизовано та 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: системний характер формування, функціонування і розвитку вказаних органів; органічний характер структур управління; розвиток горизонтальних зв'язків і взаємодій; відкритість при взаємодії із зовнішнім середовищем; інноваційність як принцип діяльності і розвитку; врахування соціальних вимог і зобов'язань.

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

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями.** На сучасному етапі розвитку України система публічного управління зазнає постійних трансформацій, особливо структурних та кадрових. Впродовж останніх років затверджено велику кількість нормативно-правових актів щодо реформування системи органів влади, серед яких чільне місце займають новели антикорупційного законодавства. Відповідно антикорупційну спрямованість мають проголошені в

Україні реформи органів державної влади. Це і реформа судової системи, прокуратури, державної служби, митних органів, органів внутрішніх справ та інші. Відтак доцільно констатувати, що перетворення, які зараз відбуваються в сфері управління взаємозалежні від реалізації антикорупційної реформи.

Втім на сьогодні науковці, експерти розділилися у своїх думках щодо реформ в Україні. З одного боку, реформи в нашій державі реалізуються, про що неодноразово публічно підкреслюють українські та зарубіжні політики. З іншого боку, зміни, які відбуваються в Україні не можливо назвати в повній мірі реформами, адже вони не тягнуть за собою кардинальної зміни принципів функціонування об'єкта перетворень. Крім того, існує низка чинників, які ставлять під сумнів завершеність і відповідність цієї системи влади стратегічному курсу і цінностям нашого суспільства та вимагають визнання безперечною вимогою часу необхідність рішучих дій щодо підвищення ефективності роботи органів влади. Відтак 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, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, на які спирається автор.** Питання антикорупційної політики аналізуються сучасними українськими науковцями в галузі державного управління та юриспруденції. Дослідженню вказаної проблеми присвятили свої праці М. Камлик, Р. Калюжний, О. Копиленко, В. Лунєєв, В. Малков, М. Мельник, Є. Невмержицький, В. Тацій та інших. У той же час, вимагають подальшого наукового дослідження проблеми реалізації реформ органів влади у контексті впровадження сучасної антикорупційної політики.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є аналіз та виокремлення проблем реформування органів влади у контексті реалізації антикорупційної політики в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** У жовтні 2014 року прийнято пакет

антикорупційних законів, спрямованих на протидію злочинності і корупції: «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції», «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 і ряд інших нормативно-правових актів, ухвалених останнім часом: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2014 року «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо діяльності Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики»; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» (12.02.2015 р.); Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. «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»; Постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 р. «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції»; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення прозорості у сфері відносин власності з метою запобігання корупції» (14.07.2015 р.).

На думку О. Копиленка, поряд із низкою вжитих заходів, реформування вітчизняного антикорупційного законодавства є незавершеним. У контексті реалізації антикорупційної стратегії перед вітчизняним законодавцем постає низка завдань, що випливають із запиту суспільства на демократичну, прозору та ефективну модель державної влади. До них, зокрема, належать: 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 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 та 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 і зміцнення незалежності суддів та самостійності судів на державному, інституційному та 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; децентралізації влади.

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

Згідно указу Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»» передбачено реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави, серед яких пріоритетними визначено оновлення влади та антикорупційна реформа. Основною метою

антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції [6].

Перехід від стратегії до реального втілення – непроста справа. Крім того, не може існувати всеосяжних базових моделей впровадження змін у систему органів влади. Відомо ж бо, що базові моделі, які використовуються під час моделювання, не завжди точні й надто спрощені, що може призвести до помилок у процесі прийняття управлінських рішень при реалізації змін. Реформування органів влади в Україні залежить від багатьох внутрішніх та зовнішніх факторів, що чинять супротив або видозмінюють траєкторію перетворень. Упровадження реформи – складне завдання, що включає, зокрема, і її проектування, і подолання законодавчих перепон, і отримання схвалення громадськістю. Проблеми реформування обговорюються досить давно, водночас деякі питання залишаються відкритими, зокрема: як спрогнозувати ефективні зміни; як упровадити реформи, що відповідатимуть інтересам різних прошарків суспільства; скільки ресурсів можливо залучити та інші.

Нині для України першочерговими завданнями виступає вирішення економічних, політичних, соціальних проблем і забезпечення гарантованих Конституцією прав і свобод людини та громадянина. Сучасна практика становлення і розвитку системи органів влади у глобальному вимірі свідчить, що впроваджені зміни та перетворення різноманітні за характером, їх способи і методи залежать від специфіки державного устрою, політичного режиму та історичних традицій. Також не слід забувати, що державно-управлінські механізми та інститути, які у країнах Заходу склалися і вдосконалювалися протягом століть, в Україні, як і в інших посткомуністичних державах, створювалися у значно коротші терміни. Крім того, сучасні світові стандарти вимагають принципово іншого розуміння і підходів до функціонування органів влади. Відповідно, в 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 рік, опублікованому впливовим аналітичним центром Carnegie Europe, відмічається, що Україна впровадила лише обмежену кількість системних реформ, а більшість прийнятих законопроектів носять косметичний ефект [2].

На думку співробітника видання Atlantic Council Андерса Аслунда, в Україні зміни однозначно відбуваються: Верховна Рада прийняла бюджет на 2016 рік, прийнято зміни до Податкового кодексу, схвалено чимало важливих економічних реформ та інше. В той же час зменшилося виробництво, зросли ціни і знизився обмінний курс гривні. Крім того, не змінився рівень корупції і громадських послуги. Зважаючи на це, за твердження автора, українській владі варто продовжити судову реформу та реформу прокуратури, реформи в галузі енергетики, дерегуляції, в сфері державної служби та децентралізації, антикорупційну реформу та інші [7].

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

Зважаючи 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 даному контексті вказує, що реформи обговорюються, приймаються і впроваджуються в життя через легітимні структури держави, і, відповідно, вони руйнують ті чи інші соціальні та державні інститути, породжують протиріччя і конфлікти в суспільстві. Теоретичне осмислення динаміки суспільства, внаслідок якого виникають протиріччя між новими суспільними умовами і діючими в суспільстві формами, інститутами, структурами і законами, дає уявлення про реформу як про спосіб пом'якшення та вирішення цих протиріч [3, с. 60]. Тому аналіз реалізованих суспільних реформ і має бути спрямований на визначення

безпосередньо позитивної динаміки, зміни об'єкта реформування з точки зору ефективності та якості для суспільства і держави.

На думку М. Беблани, у країнах Східної Європи реформа публічного управління стикається з цілковито іншим середовищем, ніж у розвинених країнах. Зокрема, загальна швидкість і масштаб змін не мають прецеденту, бо реформування передбачає повну політичну та економічну трансформацію. У цих країнах реформа влади відбувається в умовах нечуваної кризи управління та суттєвого звуження спектру послуг, гарантованих державою. Вона впроваджується за невизначеності меж державного сектора, послабленого верховенства права і 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 року в Україні продовжуються зміни антикорупційного законодавства та практики його застосування. Важливим питанням сучасної антикорупційної реформи є налагодження системної та злагодженої роботи Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного агентства з питань запобігання корупції та інших спеціалізованих органів. Однією із 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 або пов'язані з корупцією правопорушення. Але враховуючи те, що робота вказаного органу ще не розпочата, говорити відповідно про практичні результати реалізації закону України «Про запобігання корупції» в цьому питанні ще зарано.

Важливим аспектом реформ в нашій державі є зміни в системі державної служби. Безперечним є той факт, що проблема запобігання і протидії корупції існує в цій системі постійно. Державні службовці перебувають у взаємовідносинах з громадянами та забезпечують втілення в життя завдань і

рішень органів публічної влади. Тому створення дієвого механізму протидії корупції у цій сфері має підняти довіру громадян до органів державної влади в Україні.

Реформа правоохоронної та судової системи також залежить від ефективного подолання корупції як явища в Україні, особливо це важливо в контексті реалізації законних прав та свобод громадян нашої держави. Наприклад, аналіз норм закону України «Про Національну поліцію» дозволяє 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 та інші також мають антикорупційну складову. І власне ця складова є домінуючим фактором реалізації будь-яких перетворень в Україні. Підтвердженням цього слугують обговорення, які тривають серед науковців, практиків суспільних діячів. Дискутуючи, експерти дійшли висновків, що: громадяни на місцях не вірять в ефективність нових антикорупційних органів, оскільки всі справи блокуються на рівні судів і прокуратури, відтак суспільство потребує кількох конкретних історій успіху в питанні боротьби з корупцією, які б подолали скепсис і відіграли символічну роль у відновленні довіри до судових і правоохоронних органів; будь-які кроки влади по боротьбі з корупцією мають бути забезпечені відповідним інформаційним супроводом з тим, щоб формувати об'єктивне уявлення суспільства про ситуацію в цій сфері [8, 38].

**Висновки з даного дослідження та перспективи подальшого розвитку в цьому напрямі.** Оскільки ефективна державна влада необхідна для вирішення соціально-економічних проблем, для підвищення рівня і якості життя населення, то реалізація антикорупційної політики в умовах реформування органів державної влади України – це не лише зміна структури і штатів, це також перегляд повноважень органів влади, вдосконалення механізмів реалізації цих повноважень і функцій. Тому реформування органів влади має не



лише юридично, але і практично відобразити комплекс державних заходів щодо вдосконалення апарату держави, його функцій, форм і методів діяльності в контексті антикорупційних змін.

Результатами реформування органів влади мають стати: системний характер формування, функціонування і розвитку вказаних органів; органічний характер структур управління; розвиток горизонтальних зв'язків і взаємодій; відкритість при взаємодії із зовнішнім середовищем; інноваційність як принцип діяльності і розвитку; врахування соціальних вимог і зобов'язань. Поступові, контрольовані і 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 і спрогнозувати перетворення у інших суспільних системах. Відтак завданнями подальших наукових розвідок є подальше дослідження та 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 3 системні реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://newsradio.com.ua/2015\\_10\\_16/Ekspert-v-Ukra-n-potr-bno-provesti-tri-sistemnih-reformi-6225](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 / Кол. авт.; відп. ред. проф. Н. Р. Нижник ; УАДУ при Президентові України. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 448 с.
4. Копиленко О. Протидія корупції: законотворчий досвід України // Корупційні ризики у законотворчості України: моніторинг та перспективи подолання. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – (Серія: Бюлетень моніторингу законодавства України. – Вип. 6) – С.5-16.

5. Про національну поліцію: закон від 02.07.2015 № 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 12.01.2015 № 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 [Електронний ресурс] / Н. Тарасенко // Україна: події, факти, коментарі. – 2015. – № 19. – С. 27–40. – Режим доступу: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2015/ukr19.pdf>. – Назва з екрану.

9. Таций В.Я. Научное обеспечение путей противодействия коррупции в Украине // В.Я. Таций, В.И. 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. Сделано выводы, что результатами реформирования органов власти в контексте реализации антикоррупционной политики должны стать: 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; учета социальных требований и обязательств.

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

***Kulchiy I. A. 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.