

## РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ СТРАТЕГІЇ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

### IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES OF ANTI-CORRUPTION STRATEGY IN THE PUBLIC SERVICE SYSTEM: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECT

*У всьому світі корупція являє собою велику проблему для держави та її розвитку, незважаючи на те, що завжди була характерна для майже усіх людських формувань. В незалежності від статусу та рівня розвитку країни, існування в системі публічної служби корупційних проявів ставить під сумнів легітимність влади, негативно впливає на забезпечення фундаментальних цінностей суспільства та підриває можливість міжнародної співпраці.*

*Поширеність в Україні корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень демонструє те, що частина працівників публічної служби використовує службовий стан та повноваження з метою отримання незаконного прибутку. Така практика нівелює зусилля щодо налагодження нормальних відносин між системою публічної служби і населенням, підвищення авторитету та довіри до публічних службовців. Останнє потребує викорінення, адже майже в кожній державі публічна служба є показником її розвитку та безпосередньо «обличчям» держави. Найбільш розповсюдженим інструментом для реалізації наведеного є створення Антикорупційної стратегії. Видається, що реалізація принципів останньої в системі публічної служби сприятиме протидії корупційним ризикам.*

*Антикорупційна стратегія спрямована на об'єднання системи публічної служби у єдину команду задля скоординованої взаємодії відносно протидії корупційним ризикам та корупції в цілому.*

*В Україні вже понад чотири роки відсутній актуальний програмний документ для проведення антикорупційних реформ, адже чинність попередньої Антикорупційної стратегії закінчилась у 2017 році. З вересня 2020 року на розгляді Верховної Ради України знаходиться законопроект №4135 «Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки», поданий Кабінетом Міністрів України. Однак ї досі він не отримав нормативного закріплення.*

**Ключові слова:** публічна служба, корупція, державна політика, антикорупційна стратегія, місцеве самоврядування.

*All over the world, corruption is a big problem for the state and its development, despite the fact that it has always been characteristic of almost all human formations. Regardless of the status and level of development of the country, the existence of corruption manifestations in the public service system calls into question the legitimacy of the government, negatively affects the provision of fundamental values of society and undermines the possibility of international cooperation.*

*The prevalence of corruption or corruption-related offenses in Ukraine demonstrates that some public service employees use their official status and authority to obtain illegal profits. This practice undermines efforts to establish normal relations between the public service system and the population, increase the authority and trust in public officials. The latter needs to be eradicated, because in almost every state, the public service is an indicator of its development and directly the "face" of the state. The most widespread tool for implementing the above is the creation of an Anti-corruption strategy. It seems that the implementation of the principles of the latter in the public service system will contribute to counteracting corruption risks.*

*The anti-corruption strategy is aimed at uniting the public service system into a single team for coordinated interaction in countering corruption risks and corruption in general.*

*In Ukraine, there has been no actual program document for anti-corruption reforms for more than four years, because the validity of the previous Anti-Corruption Strategy expired in 2017. Since September 2020, the Verkhovna Rada of Ukraine has been considering draft law No. 4135 "On the principles of state anti-corruption policy for 2020–2024", submitted by the Cabinet of Ministers of Ukraine. However, it still has not received regulatory approval.*

**Key words:** public service, corruption, state policy, anti-corruption strategy, local self-government.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.30.2>

**Вербановський В. В.**

аспірант кафедри державознавства, права та європейської інтеграції  
Навчально-науковий інститут публічної служби та управління  
Національного університету  
«Одеська політехніка»

Аналіз стану корупції в Україні, ефективності попередньої антикорупційної політики періодів, міжнародних стандартів та найкращих світових практик у сфері запобігання та протидії корупції дали змогу НАЗК у якості основних принципів стратегії протидії корупції в системі публічної служби на 2020–2024 роки визначити наступні: 1) оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування; 2) цифрова трансформація реалізації повно-

важень органами державної влади та місцевого самоврядування, прозорість діяльності та відкриття даних; 3) створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб; 4) забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення; 5) формування суспільної нетерпимості до корупції, утверд-

ження культури доброчесності та поваги до верховенства права [6].

Наведені принципи мають бути враховані під час розроблення програмних документів з метою забезпечення ефективного запобігання корупції в усіх сферах державної політики, антикорупційних програм публічних інституцій, а також під час здійснення публічної служби. З огляду на значимість останніх, видається за доцільне проаналізувати специфіку їхньої реалізації.

Як вже відзначалось, першим принципом стратегії протидії корупції в системі публічної служби є оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування. Останній, відповідно до положень проекту Антикорупційної стратегії, передбачає діяльність у трьох основних напрямках: усунення дублювання повноважень різними органами; тимчасове припинення реалізації малоефективних повноважень, які характеризуються високим рівнем корупційних ризиків; усунення випадків реалізації одним і тим же органом повноважень, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики. З огляду на окреслені напрямки, варто відмітити, що на практиці проблемним є розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Однією з головних вимог чіткого розподілу функцій, забезпечення організації роботи є питання правового регулювання становлення та розвитку публічної служби. У цьому контексті існують такі основні умови ефективного виконання функцій публічної служби:

- наявність статусу публічної інституції, який закріплює на законодавчому рівні механізм виконання цих функцій;
- виконання чіткого завдання системи публічної служби;
- запровадження єдиного реєстру публічних послуг та надання публічних послуг населенню відповідно до нього;
- проходження служби на засадах відповідальності, підзвітності, чесності, служіння народу України тощо. У цьому контексті доцільно чітко визначати компетенцію суб'єкта публічної служби зі встановленням його повноважень, юридичною відповідальністю та можливістю контролю за його діяльністю.

Компетенція місцевого самоврядування регулюється на сьогодні близько 700 законами та більше ніж трьома тисячами нормативно-правових актів, частина з яких містить норми, які викликають колізії як у самих цих правових актах, так і між ними. Для встановлення нормативно-правового поля меж компетенції необхідно узгодити велику кількість методологічних питань, насамперед стосовно

визначення базових понять, теорій публічного управління, діяльності суб'єктів публічної служби, функціонального навантаження суб'єктів публічної служби, забезпечення виконання функцій публічної служби загалом та конкретними її суб'єктами [4].

Другим принципом стратегії протидії корупції в системі публічної служби є цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, прозорість діяльності та відкриття даних як основа для мінімізації корупційних ризиків у їх діяльності.

Останніми роками органи публічного управління переважної більшості країн світу наполегливо працюють над підвищенням рівня відкритості та прозорості управлінських систем. Тому сьогодні інформаційні та комунікаційні технології розглядаються багатьма вченими як «економічно ефективні та зручні засоби сприяння відкритості та прозорості, а також зменшення корупції» у публічній службі.

Сьогодні прозорість та право доступу до інформації розглядається як необхідна умова для побудови демократії участі, відновлення довіри до уряду та, відповідно, запобігання корупції через обґрунтоване прийняття управлінських рішень, забезпечення високої точності державної інформації та її відкритості громадськості. У цьому контексті «прозорість» розглядається у європейській практиці публічного управління як спосіб «підтримки уряду у його прагненні залишатися чесним». Із точки зору міжнародної практики забезпечення прозорості дій уряду на всіх управлінських рівнях, використання ресурсів мережі Інтернет та інформаційних та комунікаційних технологій суттєво знизили витрати на збір, розповсюдження та забезпечення доступу до публічної інформації. Як результат використання цих інструментів, останнє десятиліття ознаменувалося стрімким розвитком концепції електронного уряду як прагнення управлінських систем щодо забезпечення максимального доступу до інформації й сприяння прозорості, підзвітності та вжиття заходів щодо уникнення корупції на публічній службі.

Цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування в контексті посилення рівня прозорості пропонують новий підхід до боротьби з корупцією в системі публічного управління та публічної служби. Інформаційні та комунікаційні технології можуть зменшити корупцію шляхом сприяння належному управлінню («smart management»), підтримки ініціатив, орієнтованих на реформи, виявлення корумпованої поведінки, зміцнення відносин

між державними службовцями та громадянами, що дозволяє відстеження їх діяльності, а також моніторинг та контроль їх поведінки. Чималий внесок у боротьбу із корупцією зробили «електронні бюджети», що стали у світовій практиці невід'ємною структурною складовою частиною і продовженням е-урядування. За визначенням Н.Ю. Мельничук, «е-бюджет» – це «система організації державного управління, яка передбачає взаємодію органів державної влади між собою, з органами місцевого самоврядування і населенням, незалежно від місця їх розташування, з використанням інтегрованих інформаційних технологій з метою підвищення ефективності формування і використання бюджетних коштів і забезпечення результативності бюджетного менеджменту в системі державного регулювання» [5, с. 98].

Загалом для того, щоб успішно запобігти корупції, необхідно забезпечити перехід від реалізації ініціативи, що використовують інформаційні та комунікаційні технології для спрощення доступу до інформації, до застосування правил для формування реальної здатності відстежувати рішення та дії державних службовців. Інформаційні та комунікаційні технології мають у цьому великий потенціал і демонструють низку системних переваг: зокрема, через підвищення ефективності внутрішнього та зовнішнього контролю за рахунок переходу до електронного управління, діджиталізацію публічних послуг, що зменшує безпосередній контакт між їх надавачем та набувачем, реструктуризацію податкової системи щодо унеможливлення такого контакту, запуск системи електронних закупівель для унеможливлення корупційних дій чиновників та підприємців, сприяння громадському моніторингу державних витрат для публічного контролю державних витрат та швидшого виявлення й усунення марнотратних проектів [8].

Слід зазначити, що хоча публічні службовці, як правило, віддають перевагу наданню послуг через Інтернет (або інші інформаційні та комунікаційні технології) з позиції доцільності підвищення економічної ефективності, значна кількість громадян все ще має високу потребу у використанні можливостей особистої або телефонної взаємодії з представниками управлінських органів, коли мають запитання або шукають необхідну послугу, не бажаючи розбиратися з можливостями відповідного сайту самостійно. При цьому, дослідження виявляють пряму кореляцію: «особи з вищою освітою є більш відкритими для використання онлайн-інструментів взаємодії з урядом» [10], що в черговий раз актуалізує

питання приділення уваги питанням цифрової освіти українців. Але слід визнати, що і пропозиція електронних послуг часто характеризується проблемами «юзабіліті» або зручності для користувача, наповненості інформацією та доступності пошуку, мови, активності технологічної інфраструктури, рівнем довіри до уряду та забезпеченням доступу до комп'ютерів та до Інтернету для широких верств населення. Проте, сьогодні це не може вважатися запобіжником розвитку концепції електронного урядування [9].

Третім принципом стратегії протидії корупції в системі публічної служби є створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб. Відзначимо, що відносно останнього творцями не здійснено тлумачення, натомість вказали його без жодної конкретизації. На нашу думку, принцип створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб дещо пов'язаний із попереднім принципом та набранням чинності Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг». Останнім визначаються засади надання електронних публічних послуг, публічних послуг, комплексних електронних публічних послуг, автоматичного режиму надання електронних публічних послуг.

Четвертим принципом стратегії протидії корупції в системі публічної служби є забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення задля створення додаткового стримувального ефекту для всіх суб'єктів правовідносин.

П'ятим принципом стратегії протидії корупції в системі публічної служби є формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права.

Недостатній рівень доброчесності окремих службовців, зловживання владою, відсутність критичного ставлення більшості громадян України до проявів побутової корупції та сприйняття незаконного матеріального заохочення як дієвого інструменту для вирішення питань – одні з основних факторів, що сприяють виникненню корупції та ускладнюють її викорінення [1].

Одним з найбільш істотних чинників у подоланні корупції є ставлення населення до цієї проблеми. Як свідчать результати досліджень, проведених в Україні протягом останніх років, більше половини населення схильне до вчи-

нення корупційних правопорушень у разі, якщо це може сприяти розв'язанню проблеми, а тому і не чинить опору здирництву. Крім того, значна частка населення з огляду на брак відповідних знань не кваліфікує певні види поведінки як корупційні, усвідомлюючи при цьому невідповідність такої поведінки нормам моралі чи професійної етики. За умови ефективної роз'яснювальної роботи населення може змінити ставлення до такої практики як до неприйнятної корупційної і, таким чином, антикорупційний потенціал суспільства значно зростає [3].

Процес формування антикорупційної свідомості громадян і посилення їх антикорупційної мотивації висуває підвищені вимоги і до правоохоронців, рівня їх правової культури, моральних якостей. Між професійною діяльністю правоохоронних органів і рівнем правової культури і правової свідомості населення існує тісний взаємозв'язок. Професійно-юридична діяльність має глибоке виховне значення. Уявлення, погляди, ставлення громадян до чинної правової системи формуються не тільки й не стільки в результаті ознайомлення з законодавством та іншими нормативно-правовими актами, а значною мірою залежить від їх уявлень про практику роботи правоохоронних органів [7].

Найбільш ефективний спосіб запобігання корупції – це усунення причин і умов, які її породжують і сприяють її існуванню. Одним із вагомих причин протидії корупції є проблема у формуванні антикорупційної свідомості громадян, яка потребує безперервної, всеохоплюючої і комплексної діяльності, на всіх етапах становлення, розвитку та діяльності людини. Від виховних, загальноосвітніх, середніх і професійних, вищих закладів освіти, так і на шляху професійного становлення та подальшої професійної діяльності особи. Для формування антикорупційної правосвідомості людини, необхідне висвітлення у засобах масової інформації небезпечності та усіх негативних наслідків корупції через: статті, телепередачі, документальні, художні фільми, розроблення і розміщення соціальних реклам, з питань запобігання та протидії корупції, шляхом доведення переваг законослухняної поведінки та впровадження їх в інформаційний простір на різних рівнях. Це сприятиме формуванню [2].

Відзначимо, що нині активно робота щодо формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права проводиться доволі безсистемно, поверхово та не має масового характеру. Так, нині наведений принцип реалізується переважно у якості

тренінгів для діючих публічних службовців та випускників профільних навчальних закладів. Видається, що цього критично недостатньо, а тому в рамках антикорупційної стратегії варто закріпити окремі положення щодо наведених заходів.

**Висновки.** Отже, в результаті узагальнення та аналізу, викладеного вище, доходимо висновку, що нині не усі принципи майбутньої антикорупційної стратегії знайшли свою у практичній діяльності системи публічної служби в Україні. Активна провадиться цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, створюються більш зручні та законні способи задоволення потреб фізичних і юридичних осіб на протигагу існуючим корупційним практикам. Разом з тим, юридичну відповідальність для публічних службовців за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення на практиці все ще можна відвернути, суспільна нетерпимості до корупції, культури доброчесності та поваги до верховенства права не сформовані у необхідному обсязі. Окрім того, не завершено оптимізацію функцій держави та місцевого самоврядування. Не зважаючи на недоліки реалізації досліджуваних принципів, вважаємо, що остання повинна продовжуватись й надалі, адже вже нині наявні позитивні результати щодо протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Боротьба з корупцією Урядовий портал URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalmst/reformi/verhovenstvo-prava-taborotba-z-korupciyeyu/borotba-z-korupciyeyu>
2. Брисковська О. М. Формування антикорупційної свідомості громадян як чинник подолання корупції. URL: [http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/16474/1/%D0%A0%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%97%20...%20%D0%A72\\_p048-051.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/16474/1/%D0%A0%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%97%20...%20%D0%A72_p048-051.pdf)
3. Брус Т. М., Ковальов В. Г. Проблеми антикорупційної політики в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. № 3.
4. Карпа М. Межі компетенції суб'єктів публічної служби: особливості визначення. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 2(33). С. 109–116
5. Мельничук Н. Ю. Електронне урядування: сучасний стан та перспективи застосування у бюджетній сфері. *Гроші, фінанси і кредит*. 2019. № 5(73). С. 97–105
6. Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptsijna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf>
7. Тригубенко Г. В. Пріоритетні напрями подолання правового нігілізму в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 1. Т. 1.

8. Шевченко С. Сидоренко Н. Електронне урядування та ІКТ як інструменти протидії корупції у контексті світового тренду прозорості публічної служби. *Аспекти публічного управління*. 2020. Том 8. № 5. С. 72–81.

9. Шевченко С. Сидоренко Н. Електронне урядування та ІКТ як інструменти протидії корупції у контексті світового тренду прозорості публічної

служби. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8. № 5. С. 72–81.

10. Bertot J. C., Jaeger P. T., Grimes J. M. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*. 2010. No. 27. Pp. 264–271.