КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: СУТНІСТЬ ТА НАПРЯМКИ ПОДОЛАННЯ

МУЗИЧУК Едуард Олександрович - аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

e-mail: edmuzychuk@gmail.com;
ORCID: https://orcid.org/0009-0000-8695-8807
УДК 342.95DOI 10.32782/NP.2022.4.34

У статті зазначено, що на сьогоднішній день в Україні здійснюється низка заходів у сфері запобігання та протидії корупції, більша частина з яких направлена саме на запобігання корупції, як і в більшості країн Європи.

Наголошено, що корупція поступово продовжує своє функціонування і розповсюдження у державному апараті України, незважаючи на зміни у законодавстві. Негативний вплив корупційних діянь на формування громадянського суспільства в Україні стає більш відчутним та на сьогодні становить значну загрозу національній безпеці держави. Корупція перешкоджає проведенню соціально-економічних реформ, посилює соціальну нерівність громадян, нарощує соціальну напругу у суспільстві, порушує основні засади соціальної справедливості.

Зауважено, що незважаючи на те, що в Україні за останні 8 років було створено нові антикорупційні органи та навіть антикорупційний суд, сформовано Національне агентство з питань державної служби, відкрито конкурси на всі посади державної служби, впроваджено антикорупційні програми, залучено до антикорупційної діяльності представників громадськості, боротьба із корупцією за цей час не стала успішнішою ні у кількісному, ні у якісному вимірі, про що свідчать дані статистики.

Зазначено, що наявний в державі суспільний запит на подолання корупції й злочинності загалом потребує від вітчизняної правоохоронної системи ефективної відповіді задля втілення нових підходів до протидії злочинності та перебудови філософії правоохоронної діяльності. В основі такої перебудови лежить вдосконалення системи виявлення та подолання корупційних ризиків, які можуть виникнути в діяльності публічних службовців, а також усунення умов та причин виникнення цих ризиків. Під корупційним ризиком ми розуміємо як відповідний факт (дію, стан), який створює умови для вчинення корупційних правопорушень особами, уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

До основних напрямків подолання корупційних ризиків у діяльності публічних службовців віднесено підвищення морально-етичної культури публічних службовців, забезпечення прозорості та відкритості процесу прийняття рішень публічними службовцями, заохочення етичної поведінки, адекватні механізми підзвітності.

Ключові слова: публічна служба, публічні службовці, корупційні ризики, правове регулювання, напрямки подолання.

Постановка проблеми

На сьогоднішній день в Україні здійснюється низка заходів у сфері запобігання та протидії корупції, більша частина з яких направлена саме на запобігання корупції, як і в більшості країн Європи.

Зазначимо, що корупція поступово продовжує своє функціонування і розповсюдження у державному апараті України, незважаючи на зміни у законодавстві. Негативний вплив корупційних діянь на

формування громадянського суспільства в Україні стає більш відчутним та на сьогодні становить значну загрозу національній безпеці держави. Корупція перешкоджає проведенню соціально-економічних реформ, посилює соціальну нерівність громадян, нарощує соціальну напругу у суспільстві, порушує основні засади соціальної справедливості.

Вважаємо за потрібне наголосити на тому, що ефективність протидії цьому негативному явищу полягає в системному підході з боку антикорупційних органів, чіткому визначенні пріоритетів та наданні належного матеріального забезпечення. Ігнорування однієї із вказаних складових значно знижує ефективність антикорупційної діяльності в державних органах влади.

Зазначимо, що корупційні діяння в Україні є доволі масштабними. Вони є причиною погіршення економічної ситуації в країні. Вищі посадові особи держави протягом останнього десятиліття постійно висловлювалися стосовно необхідності боротьби з корупцією, проте практичних кроків у цьому напрямі було зроблено замало.

Стан дослідження теми

Варто відзначити, що в науковій літературі окремим проблемним аспектам діяльності публічних службовців приділялась увага різними науковцями. Зокрема, до цієї проблематики звертались В. Б. Авер'янов, О. М. Алтуніна, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, В. В. Галунько, М. В. Джафарова, П. Добродумова, Н. А. Дубина, П. В. Євдокимов, В. О. Іваха, Т. Є. Кагановська, В. В. Кириченко, В. Ю. Кікінчук, А. М. Колодій, В. Лисенко, С. В. Ніколайчук, Ж. Октисюк, Р. В. Олійник, Ю. В. Оніщик та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, вчені фактично поза своєю увагою залишили проблемні питання корупційних ризиків у діяльності публічних службовців.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає в тому, щоб розглянути сутність та напрямки подолання корупційних ризиків у діяльності публічних службовців. Завданнями статті слід вважати з'ясування масштабів та викликів у сфері протидії корупції на рівні держави; осмислення сутності корупційного ризику; виділення основних напрямків подолання корупційних ризиків у діяльності публічних службовців.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що в ньому втілене новітнє бачення системи напрямків подолання корупційних ризиків у діяльності публічних службовців.

Виклад основного матеріалу

Система заходів запобігання корупційним проявам у публічній службі регулюється Законом України «Про запобігання корупції», вимоги якого відтворюються та/або деталізуються в численних підзаконних нормативно-правових актах [1].

Дослідник О. Хамходера вказує, що антикорупційне законодавство України наразі закріплює комплекс обмежень та зобов'язань для публічних службовців, які сукупно створюють первинний рубіж протидії корупції, що має превентивно убезпечувати суспільство від корупційних правопорушень [2, с. 427]. Безпосередньою метою такого «рубежу» є не притягнення винних до кримінальної відповідальності, а запобігання виникненню передумов корупції (протиправному зв'язку із приватними особами, матеріальній чи моральній залежності публічного службовця тощо), зменшення латентності корупційних діянь.

Боротьба з корупцією, зазначає В. Лисенко, це головне завдання влади в країні, бо корупційні прояви повністю унеможливлюють проведення будь-яких позитивних реформ в Україні [3, с. 117].

Вітчизняний науковець і дослідник проблематики корупції в Україні Ж. Октисюк вважає, що корупція є ключовим викликом, який заважає розвитку України. Прояви корупції, за словами науковця, проникли всюди і створили серйозні загрози для владної системи держави та її економічного і соціального благополуччя [4, с. 1-3]. Ми також погоджуємося з вищевказаним дослідником у тому, що корупція має визнаватися сприятливим підґрунтям для злочинності, яке підриває фахову діяльність правоохоронних

органів держави і послаблює правоохоронну систему загалом.

Незважаючи на те, що в Україні за останні 8 років було створено нові антикорупційні органи та навіть антикорупційний суд, сформовано Національне агентство з питань державної служби, відкрито конкурси на всі посади державної служби, впроваджено антикорупційні програми, залучено до антикорупційної діяльності представників громадськості, боротьба із корупцією за цей час не стала успішнішою ні у кількісному, ні у якісному вимірі. Дані статистики свідчать, що у 2020 р. у порівнянні із 2019 р. суттєво зменшилась кількість зареєстрованих корупційних кримінальних правопорушень (2517 та 3679 відповідно) [5].

Свідченням погіршення результативності діяльності новоутворених антикорупційних органів по боротьбі з корупцією (НАБУ та САП) є те, що за 2019-2020 роки ними було скеровано до суду лише 135 обвинувальних актів (67 у 2020 р. та 68 у 2019 р.), що майже на 30% менше аніж у 2018 році, коли лише за один рік кількість обвинувальних актів склала 185 [6].

Ще одним ключовим недоліком сучасної антикорупційної політики в Україні вважаємо те, що впродовж тривалого часу до відповідальності за корупційній вчинки притягалися публічні службовці низової ланки, вартість відповідних виявлених «угод» не перевищувала 2 тис. доларів США. Ми ж глибоко переконані, що саме протидія топ-корупції – є пріоритетом державної політики, закладаючи на найвищому рівні світоглядну основу нульової толерантності до корупційних проявів.

Наголосимо на тому, що наявний в державі суспільний запит на подолання корупції й злочинності загалом потребує від вітчизняної правоохоронної системи ефективної відповіді задля втілення нових підходів протидії злочинності та перебудови філософії правоохоронної діяльності.

На наше глибоке переконання, в основі такої перебудови лежить вдосконалення системи виявлення та подолання корупційних ризиків, які можуть виникнути в діяльності публічних службовців, а також усунення умов та причин виникнення цих ризиків. Вказані корупційні ризики постійно вивчаються науковцями та громадськими організаціями у різних сферах державного управління [7].

Із прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII до наукового обігу було запроваджено поняття «корупційні ризики». Наприклад, керівник, засновники (учасники) юридичної особи забезпечують регулярну оцінку корупційних ризиків у її діяльності і здійснюють відповідні антикорупційні заходи, а антикорупційні програми мають містити оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють [1].

Натомість до теперішнього часу сутність корупційного ризику не була з'ясована належним чином, крім того, перед органами державної влади було поставлено питання щодо розробки та впровадження методології їх оцінювання [8].

Під корупційним ризиком ми розуміємо як відповідний факт (дію, стан), який створює умови для вчинення корупційних правопорушень особами, уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

За поширеністю корупційні ризики в діяльності публічних службовців можна розташувати в такому порядку: недоброчесність публічних службовців; виникнення конфлікту інтересів; безконтрольність з боку керівництва; наявність дискреційних повноважень [9, с. 5]. Слід звернути увагу на те, що перше місце серед корупційних ризиків невипадково посідає саме недоброчесність публічних службовців.

У ході осмислення питання протидії корупційним ризикам вважаємо доречним навести позицію Т. Коломоєць і В. Колпакова, які до переліку заходів, спрямованих на запобігання корупції у публічній службі відносять наступні: 1) законодавче врегулювання обмежень і заборон під час проходження публічної служби; 2) запобігання чи усунення конфлікту інтересів; 3) визначення ознак та видів корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних із корупцією та закріплення адекватних заходів відповідальності за їх вчинення; 4) врегулювання статусу ор-

ганів державної влади, які здійснюють протидіють корупції [10, с. 8].

На основі детального дослідження поглядів вітчизняних науковців нами була зроблена спроба виділити основні напрямки подолання корупційних ризиків у діяльності публічних службовців.

1. Підвищення морально-етичної культури публічних службовців. Адже згідно з твердженнями П. Добродумова корупція як явище впливає на економічну стабільність громадян та на їх моральні принципи [11, с. 52].

Варта також уваги Рекомендація Ради Організації економічного співробітництва і розвитку з покращення етики поведінки на державній службі, прийнята 23 квітня 1998 р., яка встановлює, що етичні норми для державної служби мають бути чіткими і зрозумілими [12].

Ми глибоко переконані, що етико-психологічні аспекти та соціально-правові фактори мають досить великий вплив на сумлінність державних службовців при виконанні останніми посадових обов'язків, оскільки публічний службовець завжди приймає рішення, у першу чергу, на підставі власного досвіду, психологічного ставлення до виконуваної роботи, а також на основі особистих переконань і сформованого рівня морально-етичної культури.

Дослідницею вітчизняної сфери публічного адміністрування О. Остропольською акцентується увага на тому, що впровадження високих морально-етичних цінностей в практичну діяльність публічних службовців зумовлює виявлення корупційних ризиків, до яких дослідниця відносить наступні: недоброчесність державних службовців; виникнення конфлікту інтересів; безконтрольність з боку керівництва; наявність дискреційних повноважень. Кожен із зазначених чинників, на думку дослідниці, пов'язаний з етико-психологічними аспектами діяльності публічних службовців [9, с. 10].

Зауважимо, що важливе місце в системі запобігання корупції та дотримання високого морального рівня у сфері публічної служби належить керівникам. Адже внаслідок дії процесів етичної соціалізації державних службовців на них впливають моральні цінності їх керівників.

У напрямку формування морально-етичної культури необхідним кроком є розроблення кодексів доброчесної поведінки для публічних службовців, що дозволить досягнути єдиного розуміння морально-етичних стандартів публічної служби як на всіх рівнях публічного управління, так і серед громадськості.

2. Забезпечення прозорості та відкритості процесу прийняття рішень публічними службовцями для ретельного розгляду кожної його окремої стадії. Суспільство має знати, яким чином державні інститути розпоряджаються даними їм повноваженнями і ресурсами.

3. Заохочення етичної поведінки за рахунок умов публічної служби і підходів до кадрової роботи (умови прийняття на роботу, перспективи просування по службі, можливості підвищення кваліфікації, адекватна оплата праці та політика у сфері роботи з кадрами).

4. Окремим напрямком подолання корупційних ризиків виступають адекватні механізми підзвітності. Публічні службовці мають бути підзвітні не лише безпосередньому керівнику, але й спеціально обраним представникам суспільства, які за рівнем своєї морально-етичної культури, громадської активності здатні оцінювати окремі напрямки діяльності публічних службовців.

Висновки

На сьогоднішній день в Україні здійснюється низка заходів у сфері запобігання та протидії корупції, більша частина з яких направлена саме на запобігання корупції, як і в більшості країн Європи.

Корупція поступово продовжує своє функціонування і розповсюдження у державному апараті України, незважаючи на зміни у законодавстві. Негативний вплив корупційних діянь на формування громадянського суспільства в Україні стає більш відчутним та на сьогодні становить значну загрозу національній безпеці держави. Корупція перешкоджає проведенню соціально-економічних реформ, посилює соціальну нерівність громадян, нарощує соціальну на-

пругу у суспільстві, порушує основні засади соціальної справедливості.

Незважаючи на те, що в Україні за останні 8 років було створено нові антикорупційні органи та навіть антикорупційний суд, сформовано Національне агентство з питань державної служби, відкрито конкурси на всі посади державної служби, впроваджено антикорупційні програми, залучено до антикорупційної діяльності представників громадськості, боротьба із корупцією за цей час не стала успішнішою ні у кількісному, ні у якісному вимірі, про що свідчать дані статистики.

Наявний в державі суспільний запит на подолання корупції й злочинності загалом потребує від вітчизняної правоохоронної системи ефективної відповіді задля втілення нових підходів до протидії злочинності та перебудови філософії правоохоронної діяльності.

В основі такої перебудови лежить вдосконалення системи виявлення та подолання корупційних ризиків, які можуть виникнути в діяльності публічних службовців, а також усунення умов та причин виникнення цих ризиків. Під корупційним ризиком ми розуміємо як відповідний факт (дію, стан), який створює умови для вчинення корупційних правопорушень особами, уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

До основних напрямків подолання корупційних ризиків у діяльності публічних службовців віднесено підвищення морально-етичної культури публічних службовців, забезпечення прозорості та відкритості процесу прийняття рішень публічними службовцями, заохочення етичної поведінки, адекватні механізми підзвітності.

Література

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text.

2. Хамходера О. П. Запобігання корупційним проявам у публічній службі. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Вид. 4-те / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 427–465.

3. Лисенко В. О. Кримінологічна характеристика та запобігання корупційним проявам у державній кримінально-виконавчій службі. *Право і суспільство*. 2018. № 1. С. 117–122.

4. Октисюк Ж. С. Запобігання корупції на державній службі: сучасний стан та проблеми. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 8. С. 1–7.

5. Презентація результатів дослідження «Корупція в Україні 2020: розуміння, сприйняття, поширеність». URL: https://euaci.eu/ua/prezentaciyadoslidzhennyakorrupciyavua2020.

6. Transparency International. URL: https://www.transparencyorg.

7. Джух Н. Корупційні ризики в діяльності державних службовців. Відділ антикорупційної політики Департаменту законодавства про правосуддя, правоохоронної діяльності та антикорупційної політики Міністерства юстиції України. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_34678.

8. Внесок державної служби в систему протидії корупції / Національне агентство України з питань державної служби. URL: https://nads.gov.ua/news/antikorupcijnij-vnesok-derzhavnoyi-sluzhbi-v-sistemu-protidiyi-korupciyi.

9. Даніленко А. Корупційні ризики в діяльності державних службовців.

Право. 2021. С. 1–11.

10. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 588 с.

11. Добродумов П. О. Корупція як явище соціально-політичного життя. *Аспекти регіональної модернізації: медіа, громадські ініціативи, приватний сектор*. 2015. С. 51–58.

12. Рекомендація Ради Організації економічного співробітництва і розвитку по покращенню етики поведінки на державній службі від 23.04.1998. URL: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0298.

13. Остропольська О. О. Морально-етичні засади запобігання та протидії корупції в

органах публічної влади. *Публічне управління та адміністрування*. 2019. С. 5–14.

CORRUPTION RISKS IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC OFFICIALS: THE ESSENCE AND DIRECTIONS OF OVERCOMING

The article states that a number of measures in the field of prevention and counteraction of corruption are carried out in Ukraine today, most of which are aimed at preventing corruption, as in most European countries.

It is emphasized that corruption gradually continues its operation and spread in the state apparatus of Ukraine, regardless of changes in legislation. The negative impact of corrupt acts on the formation of civil society in Ukraine is becoming more noticeable and today poses a significant threat to the national security of the state. Corruption prevents the implementation of socio-economic reforms, increases social inequality of citizens, increases social tension in society, violates the basic principles of social justice.

It was noted that despite the fact that in the last 8 years, new anti-corruption bodies and even an anti-corruption court were created in Ukraine, the National Agency for Civil Service was formed, tenders were opened for all civil service positions, anti-corruption programs were implemented, and public representatives were involved in anti-corruption activities. , the fight against corruption during this time has not become more successful either quantitatively or qualitatively, as evidenced by statistics.

It is noted that the public demand for overcoming corruption and crime in the state generally requires an effective response from the domestic law enforcement system in order to implement new approaches to countering crime and rebuilding the philosophy of law enforcement. The basis of such restructuring is the improvement of the system for identifying and overcoming corruption risks that may arise in the activities of public officials, as well as the elimination of the conditions and causes of the occurrence of these risks. We understand corruption risk as a relevant fact (action, state) that creates conditions for the commission of corruption offenses by persons authorized to perform the functions of the state and local self-government.

The main directions of overcoming corruption risks in the activities of public servants include improving the moral and ethical culture of public servants, ensuring transparency and openness of the decision-making process by public servants, encouraging ethical behavior, and adequate accountability mechanisms.

Keywords: Public service, public officials, corruption risks, legal regulation, directions for overcoming.