Володимир Вербановський

*аспірант кафедри державознавства, права та європейської інтеграції,
Навчально-науковий інститут публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»
м. Одеса, Україна,
<https://orcid.org/0000-0003-3658-4450>*

ВНУТРІШНІ МЕХАНІЗМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Анотація. В статті аналізується специфіка внутрішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні. На основі проведення комплексного аналізу визначено, що основними внутрішніми механізмами протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні є: прийняття антикорупційних програм, спрямованих на управління корупційними ризиками у діяльності конкретного суб'єкта публічного управління; забезпечення якісного та прозорого добору і розстановки кадрів шляхом проведення конкурсного відбору відповідно до вимог чинного національного законодавства та за результатами проведення спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави; вжиття заходів щодо забезпечення подання особами, які претендують на зайняття відомостей про працюючих в органі близьких осіб та подальшої актуалізації інформації стосовно близьких осіб працюючих публічних управлінців; організація навчальних та інших заходів, консультативної допомоги для працівників органу публічного управління з метою підвищення кваліфікаційного рівня останніх щодо протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

Ключові слова: корупція, корупційні ризики, публічна служба, внутрішній механізм, запобігання корупції, державний службовець.

Vladimir Verbanovsky

*Postgraduate student of the Department of Political Science, Law and European
Integration of the Educational and Scientific Institute of Public Service and
Management of the National University "Odessa Polytechnic"
Odessa, Ukraine,
<https://orcid.org/0000-0003-3658-4450>*

INTERNAL MECHANISMS TO COMBAT CORRUPTION RISKS IN THE PUBLIC SERVICE SYSTEM IN UKRAINE

Abstract. The article analyzes the specifics of internal mechanisms for combating corruption risks in the public service system in Ukraine. Based on a comprehensive analysis, it is determined that the main internal mechanisms for combating corruption risks in the public service system in Ukraine are: adoption of anti-corruption programs aimed at managing corruption risks in the activities of a particular public administration entity; ensuring high-quality and transparent selection and placement of personnel by conducting competitive selection in accordance with the requirements of current national legislation and the results of a special inspection of persons applying for positions related to the performance of state functions; taking measures to ensure the submission of information on persons working in the body of relatives of persons applying for employment and further updating such information in relation to relatives of employees of public administrators; organization of training and other activities, consulting assistance for employees of public administration in order to improve the skills of the latter in combating corruption risks in the public service system.

Keywords: corruption, corruption risks, public service, internal mechanism, prevention of corruption, civil servant.

Постановка проблеми. Проходження публічної служби в Україні супроводжуються низкою об'єктивно-існуючих факторів, які надають можливість використовувати особою надані їй службові повноваження чи пов'язані із ними можливостями з метою одержання неправомірної вигоди або відповідної обіцянки для себе чи інших осіб. Останні свою чергу породжують складно системне та багатозначне соціально-правове явище – корупцію. Окреслені суспільно-негативні наслідки обумовлюють необхідність формування механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні, спрямованих на їхню мінімізацію обсягів та подальше усунення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Попри значну увагу науковців щодо проблематики запобігання та протидії корупції в сфері публічного управління, визначення сутності механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні нині відсутнє, водночас, вважаємо за доцільне відмітити окремі напрацювання науковців щодо загального розуміння механізму протидії корупції.

Мета статті: Визначити специфіку внутрішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу. Розкриваючи сутність механізму протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні, на нашу думку, важливо визначити передумови їхньої появи.

У доповіді Комітету з правових та політичних питань ОЧЕС, затвердженого на Сорок Шостому пленарному засіданні Генеральної Асамблеї ПАЧЕС в Бухаресті 26 листопада 2015 р., стверджується, що Корупція впливає з недоліків в політичному, економічному устрої суспільства, моральної його деградації, соціальної несправедливості, недосконалість законодавства, історико (культурної традиції, політичної, економічної та соціальної нестабільності [1].

З огляду на специфіку системи публічної служби в Україні, вважаємо за доцільне загальну сукупність передумов появи корупційних ризиків поділити на дві групи: внутрішні та зовнішні. При цьому, до першої групи слід віднести внутрішні передумови, що обумовлені недоліками організаційно-управлінських процесів в органі публічного управління, спрямованих на виконання останнім законодавчо закріплених функцій та завдань. Систему внутрішніх передумов становлять: неналежність та неякісність добору і розстановки кадрів органів публічного управління, низький рівень профілактичної роботи серед працівників системи публічної служби, відсутність дієвого контролю з боку керівництва органу публічної влади, неналежне реагування на скарги громадян щодо неправомірної поведінки працівників та ін.

Натомість до другої групи слід віднести зовнішні передумови, що обумовлені низкою чинників навколишнього середовища, що впливають на здійснення органом повноважень, у той час такий орган не має безпосереднього впливу на ці чинники. Систему зовнішніх передумов становлять: низька правова культура і свідомість населення, низький рівень якості життя суспільства, колізії законодавчої техніки, відсутність необхідного рівня автоматизації внутрішніх організаційних процесів та ін.

Розкривши сутність передумов виникнення корупційних ризиків в системі публічної служби в Україні, та безпосередньо визначивши поняття механізмів протидії останнім, на нашу думку, видається доцільним всю систему механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні поділити на дві групи:

- внутрішні механізми – механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні, які являють собою систему заходів, що проводяться безпосередньо органом публічного управління з метою мінімізації обсягів та усунення корупційних ризиків і корупції в цілому.
- зовнішні механізми – механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні, які являють собою систему заходів, що проводяться уповноваженими органами з питань запобігання та

протидії корупції з метою мінімізації обсягів й усунення корупційних ризиків і корупції в системі публічної служби в Україні.

З наведеного вбачається, що основними відмінними характеристиками внутрішнього та зовнішнього механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби є суб'єкти їхнього провадження та сфера дії відповідних заходів. Окрім того, відмінною є система заходів, які будуть надалі детально розглянуті.

Разом з тим, між вказаними механізмами присутні й спільні характеристики, а саме: мета – мінімізація обсягів та усунення корупційних ризиків у системі публічної служби в Україні та суб'єкти, відносно яких спрямовані відповідні заходи. Так, як вбачається із положень чинного антикорупційного законодавства наведені різновиди механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні застосовуються відносно трьох категорій осіб. Останні відрізняються між собою різним обсягом обов'язків, обмежень і вимог, що висувуються до них у зв'язку із породженням публічної служби. Відповідно до статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», система внутрішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні регламентована положеннями чинного антикорупційного законодавства, а саме: Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [2], Постановою 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. № 171,[3] Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади» від 02 грудня 2016 року № 126, [4] Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи» від 02 березня 2017 року № 75[5] та ін.

Детальний аналіз норм наведених нормативно-правових актів надає змогу віднести до складу системи внутрішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні віднести наступні заходи:

- прийняття антикорупційних програм, спрямованих на управління корупційними ризиками у діяльності конкретного суб'єкта публічного управління;
- забезпечення якісного та прозорого добору і розстановки кадрів шляхом проведення конкурсного відбору відповідно до вимог чинного національного законодавства та за результатами проведення спеціальної

перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави;

- вжиття заходів щодо забезпечення подання особами, які претендують на зайняття відомостей про працюючих в органі близьких осіб та подальшої актуалізації такої інформації стосовно близьких осіб працюючих публічних управлінців;

- організацію навчальних та інших заходів, консультативної допомоги для працівників органу публічного управління з метою підвищення кваліфікаційного рівня останніх щодо протидії корупційним ризикам в системі публічної служби;

- створення у складі органів публічного управління структурних підрозділів (уповноваженої особи), відповідальних за проведення оцінки корупційних ризиків та безпосереднє проведення останньої;

- перевірка інформації, що міститься у зверненнях фізичних або юридичних осіб, засобах масової інформації, інших джерелах, у тому числі отриманої через спеціальну телефонну лінію, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку щодо наявності корупційних ризиків у діяльності працівників системи публічної служби.

Першим внутрішнім механізмом є прийняття антикорупційних програм, спрямованих на управління корупційними ризиками у діяльності конкретного органу влади.

Антикорупційна програма є документом, виконання якого сприяє формуванню негативного ставлення працівників державних органів та юридичних осіб до корупції. Він визначає правила, стандарти і процедури щодо виявлення, протидії та запобігання корупції. [6]

Статтею 19 Закону України «Про запобігання корупції» визначено, що в Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Офісі Генерального прокурора, Службі безпеки України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах, Апараті Ради національної безпеки і оборони України, Рахунковій палаті, Центральній виборчій комісії, Вищій раді правосуддя, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласних радах, Київській та Севастопольській міських радах, Раді міністрів Автономної Республіки Крим повинні прийматись антикорупційні програми.

Наступний внутрішній механізм протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні – забезпечення якісного та прозорого добору і розстановки кадрів.

Наступним елементом даного внутрішнього механізму протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні є проведення спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави.

Як вбачається із положень Постанови 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 року № 171, спеціальна перевірка проводиться стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, у тому числі щодо відомостей, поданих особисто. В контексті даного дисертаційного дослідження, важливе значення має те, що перелік посад з підвищеним корупційним ризиком затверджується Національним агентством з питань запобігання корупції. Так, відповідно до Рішення Національним агентством з питань запобігання корупції «Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків» від 17 червня 2016 року № 2, до вказаних посад належать:

- Посада Керівника Офісу Президента України, його першого заступника та заступника.

- Посади керівників та заступників керівників структурних підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів центрального апарату Національного банку України.

- Посади керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів територіальних управлінь Державної судової адміністрації України.

- Посади керівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності та їх заступників, призначення яких здійснюється державними органами.

- Посади державної служби, визначені структурою державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, у разі недоцільності утворення структурних підрозділів.

- Посади в органах місцевого самоврядування: перших заступників, заступників міських (міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим, районного значення) голів, заступників сільських, селищних голів; заступників голів районних, районних в містах рад; секретарів міських (міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим, районного значення), сільських, селищних рад; керуючих справами виконавчих комітетів міських (міст - обласних

центрів та міста Сімферополя, міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад; голів постійних комісій з питань бюджету обласних, Київської та Севастопольської міських рад (у разі коли вони працюють у раді на постійній основі). [7]

Запорукою для мінімізації обсягів та усунення корупційних ризиків є забезпечення належного застосування антикорупційного законодавства. З огляду на це, видається доцільним визначити ще й такий внутрішній механізм протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні, як організація навчальних та інших заходів, консультативної допомоги для працівників органу публічного управління з метою підвищення кваліфікаційного рівня останніх щодо протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

Висновки. Аналіз профільних нормативно-правових актів дав змогу до останніх віднести прийняття антикорупційних програм, спрямованих на управління корупційними ризиками у діяльності конкретного суб'єкта публічного управління; забезпечення якісного та прозорого добору і розстановки кадрів шляхом проведення конкурсного відбору відповідно до вимог чинного національного законодавства та за результатами проведення спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави; вжиття заходів щодо забезпечення подання особами, які претендують на зайняття відомостей про працюючих в органі близьких осіб та подальшої актуалізації такої інформації стосовно близьких осіб працюючих публічних управлінців; організацію навчальних та інших заходів, консультативної допомоги для працівників органу публічного управління з метою підвищення кваліфікаційного рівня останніх щодо протидії корупційним ризикам в системі публічної служби; створення у складі органів публічного управління структурних підрозділів (уповноваженої особи), відповідальних за проведення оцінки корупційних ризиків та безпосереднє проведення останньої; перевірка інформації, що міститься у зверненнях фізичних або юридичних осіб, засобах масової інформації, інших джерелах, у тому числі отриманої через спеціальну телефонну лінію, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку щодо наявності корупційних ризиків у діяльності працівників системи публічної служби.

Література:

1. Доповідь Комітету з правових і політичних питань ОЧЕС «Роль парламентів держав-членів ЧЕС в зміцненні правової основи протидії корупції» URL: <http://www.pabsec.org/pabsec/files/Raporlar%-20ve%20Tavsiye/6-LC46%20Report%20RUS%-20updated%20FINAL.doc>

2 Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст.2056

3. 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 25 березня 2015 р. № 171. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF#n11>

4. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02 грудня 2016 року № 126. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16#Text>

5. Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02 березня 2017 року № 75. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0326-17#Text>

6. Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. Антикорупційні програми. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/pravove-zabezpechennya/>

7. Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків: Рішення Національним агентством з питань запобігання корупції від 17 червня 2016 року № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0987-16#Text>

References:

1. Dopovid' Komitetu z pravovih i politichnih pitan' OChES «Rol' parlamentiv derzhavchleniv ChES v zmicnenni pravovoi osnovi protidii korupcii» [Report of the BSEC Committee on Legal and Political Affairs "The role of the parliaments of the BSEC member states in strengthening the legal basis for combating corruption"]. www.pabsec.org Retrived from <http://www.pabsec.org/pabsec/files/Raporlar%-20ve%20Tavsiye/6-LC46%20Report%20RUS%-20updated%20FINAL.doc> [in Ukrainian]

2. Zakon Ukraïni "Pro zapobigannja korupcii: Zakon Ukraïni" [The Law of Ukraine "On Prevention of Corruption"]. . (2014). *Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraïni. - Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 49, 2056 [in Ukrainian].

3. Postanova Kabinetu Ministriv Ukraïni "Pro zatverdzhennja Porjadku provedennja special'noi perevirki stosovno osib, jaki pretendujut' na zajnjattja posad, jaki peredbachajut' zajnjattja vidpovidal'nogo abo osobливо vidpovidal'nogo stanovishha, ta posad z pidvishhenim korupcijnim rizikom, i vnesennja zmin do dejakih postanov Kabinetu Ministriv Ukraïni" [The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Procedure for conducting a special inspection of persons applying for positions that provide for responsible or especially responsible positions and positions with increased corruption risk, and amending some resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine"]. (n.d.) zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF#n11> [in Ukrainian].

4. Rishennja Nacional'nogo agentstva z pitan' zapobigannja korupcii "Pro zatverdzhennja Metodologii ocinjuvannja korupcijnih rizikiv u dijal'nosti organiv vladi" [The Decision of the National Agency for Prevention of Corruption "On approval of the Methodology for assessing corruption risks in the activities of government bodies"]. (n.d.) zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16#Text> [in Ukrainian].

5. Rishennja Nacional'nogo agentstva z pitan' zapobigannja korupcii "Pro zatverdzhennja Tipovoi antikorpucijnoi programi juridichnoi osobi: Rishennja Nacional'nogo agentstva z pitan' zapobigannja korupcii" [The Decision of the National Agency for Prevention of Corruption "On approval of the Standard anti-corruption program of a legal entity"]. (n.d.) zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0326-17#Text> [in Ukrainian].

6. Oficijnij veb-sajt Nacional'nogo agentstva z pitan' zapobigannja korupcii. Antikorupcijni program [Official website of the National Agency for the Prevention of Corruption. Anti-corruption programs.]. *nazk.gov.ua* . Retrieved from <https://nazk.gov.ua/uk/pravove-zabezpechennya/> [in Ukrainian].

7. Rishennja Nacional'nim agentstvom z pitan' zapobigannja korupcii “Pro zatverdzhennja Pereliku posad z visokim ta pidvishhenim rivnem korupcijnih rizikiv” [Decision of the National Agency for Prevention of Corruption “On approval of the List of positions with a high and high level of corruption risks”]. (n.d.) *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0987-16#Text> [in Ukrainian].