

УДК 343.35:35.08]:352

Ірина Матвєєнко

*начальник відділу з координації наукової роботи та докторантури
ОПІДУ НАДУ при Президентові України, к. держ. упр.
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-2567-9668>*

Оксана Маланчук

*аспірант ОПІДУ НАДУ при Президентові України,
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-7965-9734>*

ВДОСКОНАЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЗАХОДІВ НА ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РІВНІ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті досліджено особливості вдосконалення антикорупційних заходів на територіальному рівні. Наголошено, що побудова раціональної системи національної антикорупційної політики України реалізується в контексті дотримання критеріїв відповідно до євроінтеграційного вектору. Акцентовано увагу на основних причинах низького рівня зниження корупції в органах публічної влади на територіальному рівні та окреслено причини такої тенденції, яка пов'язана з незавершеністю процесу реформування центральних органів виконавчої влади. Встановлено, що процес виконання антикорупційних програм характеризується відсутністю кадрових та інституційних механізмів їх реалізації, а також недостатнім рівнем експертних можливостей для оцінки та ідентифікації корупційних ризиків. Виділено першочергові заходи, які потребують суттєвого вдосконалення щодо протидії корупції. Проаналізовано інструментально-методичне забезпечення розробки та реалізації окремими суб'єктами місцевої публічної влади власних програмно-цільових антикорупційних стратегій. Підкреслена доцільність прийняття стратегічного документа у сфері запобігання та протидії корупції, запропоновано удосконалення кадрових та інституційних механізмів їх реалізації. Окреслено перспективи подальших розвідок щодо пошуку шляхів ефективних заходів щодо протидії корупції які потребують суттєвого вдосконалення.

Ключові слова: корупція; антикорупційні заходи; антикорупційне законодавство; запобігання та протидія корупції; програмно-цільовий метод.

Iryna Matvieienko

*Head of the Department for Coordination of Scientific Work and Doctoral Studies,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration,
Associate Professor of Regional Policy and Public Administration Chair
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-2567-9668>*

Oksana Malanchuk

*PhD student of Regional Policy and Public Administration Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-7965-9734>*

IMPROVING ANTI-CORRUPTION MEASURES AT THE TERRITORIAL LEVEL: CHALLENGES AND PROSPECTS

The article examines the features of improving anti-corruption measures at the territorial level. It is emphasized that the construction of a rational system of national anti-corruption policy of

Ukraine is implemented in the context of compliance with the criteria in accordance with the European integration vector. It is noted that the process of forming a state policy to prevent corruption is underway, in particular, the relevant anti-corruption package has been adopted, and a number of special bodies in the field of preventing and combating corruption have been established. Emphasis is placed on the main reasons for the low level of corruption in public authorities at the territorial level and outlines the reasons for this trend, which is associated with the incomplete process of reforming central executive bodies. It is established that the process of implementation of anti-corruption programs is characterized by the lack of personnel and institutional mechanisms for their implementation, as well as an insufficient level of expertise to assess and identify corruption risks. Priority measures have been identified that need to be significantly improved in order to combat corruption. It is proposed to regulate the issue of determining the legal basis of lobbying, to create effective mechanisms for monitoring this process on the basis of the involvement of civil society institutions and on the basis of best foreign experience. The instrumental and methodological support of the development and implementation of individual programs of local public authorities of their own program-targeted anti-corruption strategies is analyzed. The expediency of adopting a strategic document in the field of preventing and combating corruption was noted, and the improvement of personnel and institutional mechanisms for their implementation was proposed. Prospects for further exploration to find ways to effectively combat corruption that need significant improvement are outlined.

Key words: corruption; anti-corruption measures; anti-corruption legislation; prevention and counteraction of corruption; program-target method.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасний рівень корупції в Україні визнається як критичний. За результатами Всеукраїнського соціологічного опитування (всього опитано 2026 респондентів), яке проводилося Київським міжнародним інститутом соціології у вересні 2018 року на замовлення ГО «Детектор медіа» та за фінансової підтримки Міністерства іноземних справ Данії та NED (National Endowment for Democracy) переважна більшість українців вбачає більше загроз для незалежності України серед внутрішніх причин, а не серед зовнішніх. При цьому 57 % респондентів вважають топ-загрозою саме корупцію у владі [1].

Для вирішення проблеми протидії корупції в Україні було прийнято антикорупційне законодавство, запроваджено нові та вдосконалено існуючі заходи запобігання корупції, залучено широке коло суб'єктів реалізації державної політики протидії корупції. В той же час, обрані державою заходи не дають бажаного ефективного результату. Зважаючи на те, що створення раціонально побудованої системи національної антикорупційної політики України за сучасних умов реалізується в контексті дотримання критеріїв щодо євро інтеграційної спрямованості. Це вимагає вдосконалення механізмів реалізації державної політики протидії корупції на територіальному рівні та визначення основних заходів щодо протидії корупції в органах влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зважаючи на комплексний характер корупції виокремлено значний доробок вітчизняних та зарубіжних учених. В галузі публічного управління та адміністрування проблема корупції здебільшого досліджується в контексті аналізу нормативно-правового регулювання механізмів функціонування органів влади (Бабенко С., Баштанник В., Галан П., Гвоздецький В., Дем'янчук В., Дмитрієв Ю., Задорожний С., Лазаренко С., Сухонос С. та ін.), ефективності професійної діяльності посадовців (Н. Липовська, Т. Пахомова, С. Серьогін та ін.). Втім, окремі аспекти щодо механізмів державної політики протидії корупції на територіальному рівні та вдосконалення організаційно-правових засад недостатньо систематизовані.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. За наявності великої кількості поважних наукових публікацій та значного масиву експертно-аналітичних матеріалів, присвячених теоретико-прикладним питанням вдосконалення антикорупційних

заходів на територіальному рівні, удосконалення реалізації державної політики щодо протидії корупції, дослідження корупції як явища, що загрожує національній безпеці, гальмує економічний розвиток держави та значно знижує рівень довіри громадськості до органів публічної влади, все ще залишаються невирішеними. Слід наголосити, що в Україні відбувається процес формування державної політики запобігання корупції, прийнятий відповідний антикорупційний пакет, а також створено ряд спеціальних органів у сфері запобігання та протидії корупції, як Національне антикорупційне бюро, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне агентство запобігання корупції, Державне бюро розслідувань. Втім, на сьогодні в Україні не сформовано ефективну систему щодо запобігання та протидії корупції та дієвих антикорупційних заходів на територіальному рівні.

Мета статті. Зважаючи на широту тематичного поля цієї публікації, слід чітко визначитися не лише з самою метою, яка полягає в обґрунтуванні необхідних організаційних змін щодо вдосконалення антикорупційних заходів на територіальному рівні, визначенні механізмів реалізації державної політики протидії корупції з урахуванням оцінки сучасного стану протидії корупції та заходів щодо зниження рівня корупціогенних ризиків і підвищення рівня доброчесності. Це обумовлює предметну основу, яка представляє собою сукупність організаційних та інституційних публічно-управлінських відносин, визначення головних заходів для втілення антикорупційної політики, а також забезпечення ефективної, координованої та прозорої системи роботи антикорупційних інституцій.

Виклад основного матеріалу. Україна як держава-учасниця Конвенції ООН проти корупції зобов'язана на виконання її вимог розробляти й здійснювати (проводити) ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і яка відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності влади [2].

Аналітичні матеріали надають інформацію, що рівень корупції в органах публічної влади знижується повільно. Однією з причин такої ситуації є незавершеність та фрагментарність реформи центральних органів виконавчої влади (розподіл повноважень, дерегуляція підприємницької діяльності, спрощення процедур надання адміністративних послуг). У процесі виконання антикорупційних програм виявлено відсутність кадрових та інституційних механізмів їх реалізації, а також недостатність експертних можливостей для оцінки та ідентифікації корупційних ризиків у діяльності органів державної влади [3].

Уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та виявлення корупції у більшості випадків внаслідок відсутності необхідного фаху, недостатнього рівня незалежності та механізмів їх правового захисту від впливу керівництва органів державної влади не спроможні належним чином забезпечити ефективне розроблення, впровадження та виконання антикорупційних програм. В окремих випадках уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та виявлення корупції формально виконують свої повноваження, внаслідок чого в органах державної влади відсутні відчутні результати із запобігання корупції [3].

На даний час існує нагальна необхідність щодо визначення на законодавчому рівні статусу, засад організації та діяльності уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання і виявлення корупції та уповноважених з виконання антикорупційних програм, порядку взаємодії з Національним агентством з питань запобігання корупції, здійснення координації, затвердження планів роботи та методичного забезпечення діяльності уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції [3].

Важливим завданням у реалізації реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування є зниження рівня корупціогенних ризиків та підвищення рівня доброчесності поведінки державних службовців. Крім того, на сьогодні на законодавчому рівні неврегульоване питання проведення перевірки на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, хоча здійснення таких

перевірок повинне забезпечити непідкупність, запобігання корупції серед таких осіб, виявлення, оцінку та усунення факторів, що призводять до корупції [3].

Проведення необхідних ефективних заходів щодо протидії корупції потребує суттєвого вдосконалення, зокрема:

1) вдосконалити механізм впровадження ефективних антикорупційних програм в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування;

2) вдосконалити нормативно-правові акти з метою посилення ефективності діяльності уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції;

3) продовжити впровадження електронного документообігу в органах державної влади та місцевого самоврядування, що дасть можливість доступу до відкритих документів через системи обліку інформації та Інтернет, а також забезпечити фінансування впровадження зазначеної системи;

4) забезпечити проведення подальших практичних заходів щодо розвитку центрів надання адміністративних послуг і розширення переліку послуг, які надаються через такі центри;

5) розробити нормативно-правові акти щодо якості надання адміністративних послуг та впровадити їх;

б) сприяти наданню експертної, консультативної та методичної підтримки об'єднаним територіальним громадам для створення і організації діяльності в них центрів надання адміністративних послуг [3].

Як зазначають аналітики, про необхідність запобігання корупції у представницьких органах державної влади та органах місцевого самоврядування свідчать рекомендації GRECO, зокрема у частині забезпечення опрацювання у Верховній Раді України всіх законопроектів із дотриманням відповідного рівня прозорості [4].

У національному законодавстві не врегульоване питання щодо лобістської діяльності, не визначені коло суб'єктів такої діяльності, їх права та обов'язки, механізм ведення реєстру лобістів та лобістських контактів тощо. Відсутність механізму законодавчого врегулювання лобіювання обмежує можливості запобігання корупції у Верховній Раді України і органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Прийняття закону про правові засади лобіювання із застосуванням найкращого міжнародного досвіду та з урахуванням національної специфіки процедур правотворчості є вкрай актуальними [4].

Для цього пропонується: прийняти нормативно-правові акти щодо визначення правових засад лобіювання, зокрема: визначення поняття лобіювання, його легальних форм і способів; затвердити правила, які регулюють відносини народних депутатів України, депутатів місцевих рад та інших виборних осіб місцевого самоврядування із лобістами та іншими третіми сторонами, які бажають вплинути на правотворчий процес; унормування порядку інформування громадськості про суб'єктів, які займаються лобізмом в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, а також про те, чиї інтереси та на яких умовах ними лобіюються; створити ефективні механізми контролю за лобіюванням, у тому числі із залученням інститутів громадянського суспільства; запровадити юридичну відповідальність для учасників лобістських праввідносин за порушення вимог закону у процесі лобіювання; забезпечити підвищення рівня прозорості та відкритості законодавчого процесу; вжити заходів до підвищення рівня обізнаності з питань доброчесності народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад та інших виборних осіб місцевого самоврядування як на індивідуальному рівні (надання консультацій), так і на інституційному рівні (навчання, засідання за круглим столом з етичних питань тощо); запровадження механізму попереднього громадського обговорення суспільно важливих рішень з використанням позитивного вітчизняного досвіду та найкращої світової практики [4].

Відповідно фахівці пропонують використовувати програмно-цільовий (проектний) метод, основними перевагами якого є: комплексність вирішення проблеми, досягнення мети і завдань; концентрація тимчасових, фінансових і людських ресурсів; визначення пріоритетності заходів, черговості і строків їх реалізації; забезпечення інтеграції заходів, що носять різний характер, при їх чіткої послідовності в загальному процесі досягнення кінцевої мети, передбаченої програмою; співвідношення наявних та запланованих фінансових ресурсів з розробленими комплексами заходів за напрямками програми; ефективність використання бюджетних коштів; створення сприятливих умов, необхідних для подальшого розвитку [5].

В Україні вже існує достатньо розвинуте інструментально-методичне забезпечення розробки та реалізації окремими суб'єктами місцевої публічної влади власних програмно-цільових антикорупційних стратегій [5].

Планова модель являє собою сукупність відомостей про заходи, осіб, відповідальних за їх реалізацію, а також терміни виконання. Ці дані відокремлені в кілька розділів [5]:

1) заходи з правового забезпечення протидії корупції, які представлені: контролем за реалізацією антикорупційного законодавства; організацією проведення навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за антикорупційною тематикою; проведенням службових перевірок за фактами корупційних проявів з боку публічних службовців; забезпеченням доступу до інформації про діяльність органів місцевої влади;

2) заходи щодо вдосконалення публічного управління з метою запобігання корупції: організація проведення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів та їх проектів; робота по оптимізації структури адміністрації територіального утворення; забезпечення контролю за дотриманням державними службовцями обмежень, встановлених чинним законодавством; участь в нарадах, семінарах з обміну досвідом організації роботи із запобігання корупції; вивчення досвіду з організації роботи щодо запобігання корупції; організація публікацій циклу статей в ЗМІ з питань запобігання корупції; організація і проведення «круглих столів», «прямих ліній», брифінгів для обговорення проблем запобігання корупції, антикорупційної поведінки серед суб'єктів підприємницької діяльності за участю представників органів місцевої влади, правоохоронних органів, представників малого та середнього бізнесу, громадськості;

3) традиційно першочергові заходи щодо реалізації муніципального плану запобігання корупції складають: розробка плану запобігання корупції; організація роботи «телефону довіри», «гарячої лінії» для моніторингу і реагування на факти корупції; проведення аналізу заяв, звернень громадян, суб'єктів малого і середнього бізнесу, організацій на предмет наявності інформації про факти корупції з боку публічних службовців; проведення вибіркового перевірок публічних службовців територіального утворення на предмет їх участі в підприємницькій діяльності, управлінні комерційними організаціями особисто або через довірених осіб, надання не передбаченого законом сприяння фізичним або юридичним особам з використанням службового положення; проведення інвентаризації державного майна на предмет виявлення майна, що не використовується для реалізації повноважень органів місцевої влади;

4) вдосконалення діяльності з розміщення муніципальних замовлень з низкою заходів.

Проектна модель містить довгострокову цільову програму «Про запобігання корупції в населеному пункті на визначений термін». Структурно-композиційно в цю програму, як правило, включаються: паспорт адміністративно-територіальної одиниці; описова частина (характеристика проблеми, на вирішення якої спрямована Програма; мета і завдання Програми; ресурсне забезпечення Програми; механізм реалізації Програми та порядок здійснення контролю за ходом її виконання; оцінка ефективності Програми); система програмних заходів, що містить найменування конкретних заходів; одиницю виміру; ваговий коефіцієнт, що характеризує вплив даного заходу на досягнення показника завдання на досягнення мети; відповідального виконавця; обсяг фінансування [5].

Все передбачає впорядкування місцевого планово-програмного регулювання протидії та запобігання корупції.

Висновки. Отже, в Україні прослідковується тенденція зростання негативного сприйняття корупції серед населення, а також низької оцінки ефективності та успішності активності суб'єктів реалізації механізмів державної політики. Окреслена проблема пов'язана з відсутністю в Україні основного стратегічного документа у сфері запобігання та протидії корупції – Антикорупційної стратегії. Гальмування виконання антикорупційних програм обумовлено відсутністю кадрових та інституційних механізмів їх реалізації.

Перспективи подальших розвідок пролягають через наукове обґрунтування та пошук шляхів ефективних заходів щодо протидії корупції які потребують суттєвого вдосконалення, зокрема:

- механізмів впровадження ефективних антикорупційних програм в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування;
- нормативно-правових актів з метою посилення ефективності діяльності уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції;
- електронного документообігу в органах державної влади та місцевого самоврядування та електронного урядування з відкритістю інформації, яка може бути основою для корупційних дій;
- створення єдиних інформаційних та ресурсних центрів на територіальному рівні;
- вдосконалення рівня прозорості прийнятті рішень на територіальному рівні;
- підвищення рівня обізнаності з питань доброчесності народних депутатів обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад та інших виборних осіб місцевого самоврядування, а також органів державної влади і громадськості як на індивідуальному рівні (надання консультацій), так і на інституційному рівні (навчання, засідання за круглим столом з етичних питань тощо);
- запровадження механізму попереднього громадського обговорення суспільно важливих рішень з використанням позитивного вітчизняного досвіду та найкращої світової практики;
- використання програмно-цільового методу при розробці програм, заходів тощо та активації механізмів реалізації державної політики протидії корупції; основними перевагами якого є: комплексність вирішення проблеми, досягнення мети і завдань; концентрація тимчасових, фінансових і людських ресурсів; визначення пріоритетності заходів, черговості і строків їх реалізації; забезпечення інтеграції заходів, що носять різний характер, при їх чіткої послідовності в загальному процесі досягнення кінцевої мети, передбаченої програмою; співвідношення наявних та запланованих фінансових ресурсів з розробленими комплексами заходів за напрямками програми; ефективність використання бюджетних коштів; створення сприятливих умов, необхідних для подальшого розвитку.

Література.

1. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2018 році: Схвалено Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 29 березня 2019 № 885. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/Natsdopovid-2018.pdf>
2. Антикорупційна політика: офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/antikoruptsijna-polityka/>
3. Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування: практ. посіб.: Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія-А». 2012. 88 с.
4. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і місцевого самоврядування : монографія : за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. Л. Федоренка. Київ: Вид-во Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.

5. Задорожний С. А. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади: дис. ... к-та наук з держ. упр.: Київ, 2016. 251 с.

References.

1. Natsionalna dopovid shchodo realizatsii zasad antykoruptsiinoi polityky u 2018 rotsi: Skhvaleno Rishenniam Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii 29 bereznia 2019 № 885. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/Natsdopovid-2018.pdf>

2. Antykoruptsiina polityka: ofitsiyni sait Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/antikoruptsijna-polityka/>

3. Banchuk O. Zapobihannia i protydiia koruptsii v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: prakt. posib. Shveitsarsko-ukrainskyi projekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO». Kyiv: TOV «Sofiia-A». 2012. 88 s.

4. Derzhavna antykoruptsiina polityka i zapobihannia ta protydiia koruptsii na publichnii sluzhbi v orhanakh derzhavnoi vlady i mistsevoho samovriaduvannia : monohrafiia : za zah. red. Yu. V. Kovbasiuka, V. L. Fedorenka. Kyiv: Vyd-vo Lira-K, NADU, 2016. 524 s.

5. Zadorozhnyi S. A. Mekhanizmy zapobihannia ta protydii koruptsii v orhanakh mistsevoi vlady: dys. ... k-ta nauk z derzh. upr.: Kyiv, 2016. 251 s.