

7. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи: наказ Міністерства юстиції України від 18.03.2015 № 383/5.

8. Законодавча техніка: практ. посіб. нормопроектувальника / Анатолій Ткачук. К., 2015. 266 с.

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-425-5-45>

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ: ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРОБЛЕМИ

Янюк Наталія Володимирівна

кандидат юридичних наук, доцент,

доцентка кафедри адміністративного та фінансового права,

Львівський національний університет імені Івана Франка

м. Львів, Україна

Враховуючи той факт, що корупція пов'язана з неналежним використанням влади, значна увага фокусується на публічній службі, яка є вразливою сферою для корупції. Публічні службовці доволі часто контактують з громадянами, зокрема щодо оформлення ліцензійно-дозвільних документів, здійснення контрольно-наглядової діяльності, через що можуть виникати спокуси поставити приватний інтерес над інтересами держави чи місцевого самоврядування. Безперечно, діджиталізація публічного адміністрування і запровадження системи електронних адміністративних послуг є одним із способів на шляху запобігання корупції, але все ж залишаються корупційні ризики на публічній службі. Значної уваги потребує урегулювання процедури формування публічної служби і питання оплата праці публічних службовців, щоб запобігти спокусі отримання неправомірної вимоги

У Преамбулі Конвенції ООН проти корупції підкреслено серйозність проблем, породжених корупцією, і загрози, яку вона несе для стабільності й безпеки суспільства загалом, оскільки завдає шкоди не лише всім демократичним інститутам, але й порушує засадничий принцип – верховенство права. Про це зазначено і в статті 14 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, зокрема наголошено на важливості подальшого утвердження верховенства права, у тому числі й шляхом боротьби з корупцією. Це свідчить, що для забезпечення верховенства права потрібно встановити заходи протидії корупції, інакше всі зусилля зведуться нанівець. Сьогодні

стверджується, що «корупція вже не є локальною проблемою, а перетворилася на транснаціональне явище, яке впливає на суспільства й економіки всіх країн, що зумовлює винятково важливе значення міжнародного співробітництва в галузі запобігання корупції та контролю за нею». Корупція здатна зруйнувати довіру до органів публічної влади і до тих осіб, які її представляють, незалежно від економічного розвитку країни. І саме це зумовлює потребу визначати корупційні ризики і шукати шляхи їх усунення або, принаймні, мінімізації. Попри вироблення певних міжнародних стандартів у протидії корупції, кожна країна формує власну систему заходів запобігання і подолання цього небезпечного явища.

З часу проголошення незалежності в Україні було прийнято декілька десятків законів та інших нормативних актів, які спрямовані на протидію корупції. Проте й досі залишаються питання, які потребують удосконалення, оскільки змінюється не лише інститут публічної служби, а й саме явище корупції. У Наказі НАЗК від 28.12.2021 р. «Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками» зазначено, що «корупційний ризик – імовірність вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, що негативно вплине на діяльність організації» Така «імовірність» стосується певних передумов чи факторів, які можуть привести до порушення доброчесності, як засадничого принципу публічної служби. У наукових джерелах визначено, що «корупційний ризик це відповідний факт (дія, стан) який створює умови для вчинення корупційних правопорушень особами уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування» [1, с. 39]. Держава має передбачити і звести до мінімуму можливість виникнення таких, де є загроза зловживання владою.

Є різні фактори, які зумовлюють корупційні ризики, серед яких варто виділити суб'єктивні і об'єктивні фактори. Варто звернути увагу на деякі об'єктивні фактори. До таких можна віднести ті, які виникають через наявність неналежного урегулювання порядку формування публічної служби, тобто порядку вступу на державну службу чи службу в органи місцевого самоврядування. Аналізуючи ситуацію у державній службі у Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р., зазначено, що експерти загалом позитивно оцінюють закріплення в законах Європейських принципів державної служби щодо професійності, доброчесності, політичної неупередженості, у тому числі щодо «розмежування посад державної служби, політичних посад та інших посад в державних органах», проте окремі зауваження стосувалися конкурсної процедури. Враховуючи чинний Закон України «Про державну службу» (10.12.2015 р.) і положення Закону України «Про службу в органах

місцевого самоврядування» (02.05.2023 р.), який в перспективі має набрати чинність, конкурс є головним способом прийняття на публічну службу. Проте законодавець зробив виняток – «крім випадків, передбачених цим Законом» у ст.21 Закону України «Про державну службу» і «якщо інше не передбачено законом» у с.21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.05.2023 р. На перший погляд ці формулювання однакові, але у другому випадку відсутня конкретизація щодо закону, який встановлює ці винятки, а це може стати причиною розширення таких ситуацій, що обмежить конкурсний відбір при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування. Варто звернути увагу, що відмова чи безпідставне обмеження у проведенні конкурсу є загрозою для засад публічної служби.

У Стратегії також цілком слушно наголошено на підвищення вимог щодо якості складу конкурсних комісій, у тому числі й щодо Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Виникає низка запитань щодо формування складу конкурсних комісій в органах місцевого самоврядування. Згідно з ч.3 ст.24 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (02.05.2023 р.) «до складу конкурсної комісії можуть включатися службовці місцевого самоврядування, у тому числі з інших органів місцевого самоврядування, заступники сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради, державні службовці, науковці, фахівці, експерти, представники громадських об'єднань, які мають досвід роботи у відповідній сфері, а також представник виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності)». Законодавець перераховує коло осіб, але не визначає квотування такого представництва. Крім цього, не зазначено вимоги щодо професійності членів комісії, оскільки формулювання «які мають досвід роботи у відповідній сфері» важко однозначно оцінити, якщо це «науковці, фахівці, експерти, представники громадських об'єднань». Враховуючи той факт, що відповідно до ч. 1 ст. 24 цього Закону конкурсну комісію утворює керівник служби, і наявність у керівника служби дискреційного повноваження «до складу конкурсної комісії можуть включатися», є ризик того, що конкурсна комісія буде сформована не за професійними якостями, а в інтересах самого керівника. Відтак варто запобігти впливу керівника служби на результати конкурсу і недопущення непотизму на публічній службі. Тож законодавець ще має час уточнити ці положення і конкретизувати алгоритм формування конкурсних комісій в органах місцевого самоврядування у відповідному нормативному акті.

Об'єктивним фактором, що зумовлює корупційні ризики, є неналежне врегулювання оплати праці публічних службовців, зокрема щодо порядку виплати за додаткове навантаження публічного службовця, оскільки такі виплати встановлюються керівником за поданням безпосереднього

керівника (ст.52 Закону України «Про державну службу»). Процедура таких нарахувань не завжди є прозорою. Ризиком також є і той факт, що оплата праці державних службовців чи службовців органів місцевого самоврядування є значно нижчою, ніж оплата праці інших службовців в органа держави, а це може породжувати спокусу отримання неправомірних доходів. Стосовно цього у Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки слушно наголошено на заходах щодо «посилення ролі сталої частини та обмеження варіативної частини (частини, яка може змінюватися за рішенням керівника), зокрема, «стала частина заробітної плати повинна становити не менш як 70 відсотків, а варіативної частини – не більш як 30 відсотків». Сьогодні оплата праці державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування нагадує перевернуту піраміду, оскільки не посадовий оклад, а різного роду надбавки і додаткові виплати становлять її основу. Відсутність чітко визначеного порядку нарахування таких виплат породжує ризик зловживання з боку керівника і ставить в залежність підлеглого від інтересу безпосереднього керівника, який вносить подання про таке нарахування.

Врегулювання питань щодо конкурсної процедури і щодо оплати праці на державній службі і службі в органах місцевого самоврядування, може усунути низку корупційних ризиків зокрема: оптимізує дії та рішення керівника служби щодо використання дискреційних повноважень при прийнятті на службу і запобігатиме зміні умов конкурсу на розсуд керівника; підвищить авторитет публічної служби і сприятиме зайняттю посад висококваліфікованими спеціалістами; запобігатиме зловживанням при встановленні оплати праці, зокрема нарахування виплат за додаткове навантаження публічного службовця.

Література:

1. Бугайчук, К. Л. Корупційні ризики: поняття, класифікація, методологія оцінки, заходи усунення. *Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції* : зб. тез доп. V Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 31 берез. 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. Ун-т внутр. справ ; Кримінол. асоц. України. Харків : ХНУВС. 2017. С. 39–40. https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/31_03_2017/pdf/15.pdf