

УДК 342.92(477)
DOI <https://doi.org/10.32782/39221554>

Зубко А. О.,
кандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В ДЕРЖАВНІЙ ТА ПОЛІТИЧНІЙ СЛУЖБІ ЯК ФАКТОР ДЕСТАБІЛІЗАЦІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

CORRUPTION RISKS IN STATE AND POLITICAL SERVICE AS A FACTOR OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT DESTABILIZATION

Стаття присвячена дослідженню деструктивного впливу явища корупції на сталий розвиток країни через призму розкриття корупційних ризиків у діяльності політичних та державних (адміністративних) службовців. Виявлено, що актуалізація розгляду заявленого питання продиктована незадовільним станом реагування держави на її прояви.

Проаналізовано нормативну та наукову доктрину на предмет визначення терміну «корупційний ризик». Підтверджено гіпотезу про їхню наявність у межах політичного та адміністративного сегмента влади. Визначено, що корупційні ризики в державній та політичній службі ідентифікуються на конкретно такі, що мають об'єктивізацію в адміністративній і політичній площинах, а також в узагальненому їхньому прояві для цілісного політико-адміністративного суб'єкта. Уточнюється, що здебільшого законодавчий аспект зосереджений саме на останньому, який полягає у визначенні методологічних засад для управління усіма можливими корупційними ризиками суб'єкта адміністративної чи політико-адміністративної приналежності. Визначено суб'єктивні та об'єктивні фактори їхньої наявності. Акцентовано на необхідності формування низки інтеграційних механізмів, спрямованих на ліквідацію причин та умов виникнення корупції, реалізація яких має бути спільним завданням як для органів влади, так і громадськості.

Узагальнено, що відсутність тенденцій до керованого, прогнозованого та належного керування суспільними і державними справами є цілком закономірним процесом для сучасного стану розвитку України як правової демократичної держави. Попри проголошені напрями та вектори розвитку у руслі забезпечення збалансованості, без практичного форматування змісту та сутності процедурного аспекту реалізації адміністративної та політичної влади, цей процес залишається переважно декларативним. Важливо зосередитись на забезпеченні активної участі громадян у прийнятті рішень та контролі за їхнім виконанням шляхом зміцнення ролі громадських організацій як основних суб'єктів побудови відкритого та демократичного суспільства.

Ключові слова: адміністративна політика, адміністративна служба, державна служба, корупційний ризик, політична служба, протидія корупції, сталий розвиток.

The article is devoted to exploring the detrimental influence of the phenomenon of corruption on sustainable development in the country through the prism of revealing corruption risks in the activities of political and state (administrative) officials. It is found that the actualization of considering the stated issue is dictated by the unsatisfactory state response to its manifestations.

The normative and scientific doctrine is analyzed to determine the term "corruption risk." The hypothesis of their presence within the political and administrative segments of power is affirmed. It has been determined that corruption risks exist both separately in the political and administrative activities of officials and as a whole, characteristic of the politico-administrative subject in general.

It is specified that predominantly, the legislative aspect is concentrated on the latter, which involves defining methodological principles for managing all possible corruption risks of administrative or politico-administrative belonging. Subjective and objective factors of their existence are determined.

The focus is on the necessity of forming a range of integration mechanisms aimed at liquidating the causes and conditions of corruption, the realization of which should be a common task for both government bodies and the public.

Determined that absence of tendencies towards managed, predicted, and proper management of public and state affairs is entirely a natural process for the current state of development in Ukraine as a legal democratic state. Despite declared directions and vectors of development aimed at ensuring balance, without the practical formatting of the content and essence of the procedural aspect of implementing administrative and political power, this process remains predominantly declarative. It is crucial to focus on ensuring active citizen participation in decision-making and control over their implementation by strengthening the role of civic organizations as the main subjects in building an open and democratic society.

Key words: administrative policy, administrative service, anti-corruption, corruption risk, political service, state service, sustainable development.

Вирішення проблеми посилення боротьби з корупцією, хоча б в плані обмеження її масштабів, залишається однією з найбільш гострих і складних проблем на шляху становлення України як незалежної демократичної, правової і соціальної держави. Масштабні політичні і соціально-економічні зміни, які відбулися в Україні після проголошення незалежності, стали не тільки фундаментом прогресивних суспільних процесів, а й багатьох негативних явищ, серед яких найнебезпечнішим стала корупція [1, с. 3].

Досить влучними є розмірковування А. Приходько щодо того, чи «корупція є антисоціальним феноменом, транскордонним явищем чи, можливо, закономірним процесом, який супроводжує людство з моменту виникнення перших згадок державності й продовжує існувати донині» продовжуючи, що це «людська хвороба», яка поглинає все на своєму шляху: від індивіда до соціуму, від державного апарату до окремого посадовця, від однієї країни до всього світу» [2, с. 6].

Примітно, що саме корупцію вважають найсерйознішою проблемою для України після повномасштабної війни. Таку думку висловили 89% громадян, опитаних взимку 2023 року у рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!». причому головним і найсерйознішим типом корупції є політична корупція (81%). Попри помітне покращення громадського сприйняття щодо поширеності корупції, 94% респондентів все ще вважають, що корупція є широко розповсюдженою по всій Україні. Відсоток тих, хто впевнений, що рівень корупції зріс від початку повномасштабної війни, перевищує відсоток тих, хто вважає, що він зменшився, а відтак суспільство залишається дуже розділеним стосовно оцінки цього питання [3].

Це цілком закономірна тенденція, адже неспроста в останні роки політична корупція стала предметом досліджень у різних галузях знань. Усвідомлення можливих загроз політичній корупції для становлення та функціонування демократичного типу політичної системи зумовило розгляд цього інституту під кутом зору політичної науки [4, с. 1], а необхідність забезпечення належного механізму боротьби та її викорінення – адміністративно-правової галузі наукових знань.

Як уточнює А. Приходько, на міжнародній арені корупція вже давно сприймається як явище, що становить серйозну загрозу національній безпеці, функціонуванню публічної влади на основі права й закону, верховенству закону, демократії та прав людини, рівності й соціальної справедливості; ускладнює економічний розвиток і загрожує основам ринкової економіки [5]. Ще понад два тисячоліття тому це був головний чинник політичних змін, явище, що неминуче спричиняє падіння некомпетентних режимів і зміну їх більш міцною владою [6, с. 14]. Тому наразі спільна протидія корупції – одне з основних завдань ЄС та його інституцій, а для потенційних учасників Союзу вкрай актуальними є активна боротьба з усіма проявами корупції, використання всіх можливих ресурсів, а також залучення до цього процесу максимального кола учасників [2, с. 60].

З прийняттям закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII до наукового обігу було запроваджено поняття «корупційні ризики» [7, с. 39]. Наприклад: «до повноважень Національного агентства належить координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупційних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм», «Національне агентство з метою виконання покладених на нього повноважень має право затверджувати методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, проводити аналіз антикорупційних програм органів влади та надавати обов'язкові для розгляду пропозиції до таких програм»; «одним із основних завдань Уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції є організація роботи з оцінки корупційних ризиків у діяльності відповідного органу, підготовки заходів щодо їх усунення, внесення керівнику такого органу відповідних пропозицій»; «антикорупційні програми повинні передбачати: оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють; заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх

виконання, строки та необхідні ресурси» тощо [8]. Самого визначення терміну «корупційний ризик» означений нормативно-правовий акт не містить, що свого часу зумовило наявність наукової дискусії щодо його сутності та змісту [7, с. 39]. Наразі ж мовою офіційних документів він трактується як: 1) ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань (Рішення Національного агентства запобігання корупції «Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади» від 02.12.2016 р. № 126 [9]); 2) імовірність вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, що негативно вплине на діяльність організації (Наказ Національного агентства запобігання корупції «Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками» від 28.12.2021 р. № 830/21 [10]).

Згідно із думкою фахівців Центру політико-правових реформ під корупційними ризиками є правові, організаційні та інші фактори та причини, які породжують, заохочують (стимулюють) корупцію у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності держави [11]. Фахівці Кабінету Міністрів України визначають корупційні ризики як сукупність правових, організаційних та інших факторів і причин, які породжують, заохочують (стимулюють) осіб до скоєння корупційних правопорушень під час виконання ними функцій держави або місцевого самоврядування [12]. Узагальнюючи наведене, К. Бугайчук робить висновок, що корупційний ризик це відповідний факт (дія, стан) який створює умови для вчинення корупційних правопорушень особами уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування [7, с. 39].

З огляду на це важливо розуміти, що йдеться про корупційні ризики у функціонуванні як державної, так і політичної служби в Україні. Зокрема наразі однією з найпоширеніших думок є те, що специфіка останньої визначається: особливим порядком призначення на посаду, регламентованим конституцією та законами; особливим порядком звільнення та припинення повноважень; особливими видами відповідальності, що має ознаки публічної,

за наслідки діяльності на посаді політичного діяча [13, с. 70–72]. Вчений В. Малиновський уточнює, що йдеться про діяльність посадових осіб, яка забезпечує формування (вироблення) та реалізацію державної політики у відповідній сфері, до компетенції якої не входить здійснення адміністративних функцій та управління персоналом. Означені особи керуються специфічними принципами, що суттєво відрізняє їх від державної служби: наявність чіткої політичної позиції; активність та ініціативність; політична моральність (дотримання своєї політичної позиції) [13, с. 72].

Відповідно, можемо узагальнити, що корупційні ризики в державній та політичній службі ідентифікуються на конкретно такі, що мають об'єктивізацію в адміністративній і політичній площинах, а також в узагальненому їхньому прояві для цілісного політико-адміністративного суб'єкта.

Здебільшого законодавчий аспект зосереджений саме на останньому, зокрема існує універсальний документ із покроковою інструкцією (алгоритмом), у якому послідовно розкриті усі компоненти управління корупційними ризиками, – підготовки антикорупційної програми, що впливають з міжнародних та національних стандартів управління ризиками [14]. Так Національне агентство запобігання корупції визначає, що управління корупційними ризиками – цілеспрямована, скоординована діяльність організації з виявлення, усунення, мінімізації корупційних ризиків у своїй діяльності, що здійснюється з дотриманням таких принципів: 1) інтегрованість – невід'ємність управління корупційними ризиками від діяльності організації, його впровадження у загальну систему управління організацією; врахування потреби у ресурсах, необхідних для виконання заходів впливу на корупційні ризики, під час планування та управління фінансовими ресурсами організації; врахування положень антикорупційної програми при прийнятті рішень та підготовці нормативно-правових актів та розпорядчих документів, що регулюють діяльність організації; залучення уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції до управління корупційними ризиками; 2) всеохопленість – здійснення управління корупційними ризиками щодо кож-

ної функції організації з урахуванням її структури та розподілу повноважень між її самостійними структурними підрозділами організації, взаємозв'язків між різними функціями організації; 3) адаптованість – урахування особливостей середовища організації під час управління корупційними ризиками; 4) інклюзивність – належне і своєчасне залучення до всіх складових процесу управління корупційними ризиками зовнішніх та внутрішніх заінтересованих сторін з метою обміну інформацією та проведення консультацій; 5) динамічність – здійснення управління корупційними ризиками на системній та регулярній основі, врахування змін у середовищі організації, реагування на нові корупційні ризики та своєчасне й ефективно корегування заходів впливу на корупційні ризики, у тому числі шляхом внесення змін до антикорупційної програми; 6) достатність інформації – здійснення управління корупційними ризиками на підставі всієї інформації, наявної в організації; 7) постійне вдосконалення – покращення процесу управління корупційними ризиками завдяки набутим знанням та практичному досвіду з усунення, мінімізації корупційних ризиків з метою поступового зниження кількості таких ризиків або їх рівнів у діяльності організації [10].

У цьому контексті йдеться як про суб'єктивні, так і об'єктивні фактори. Зокрема недодержання посадовими особами вимог законодавства та розпорядчих документів; наявність у них особистого майнового (немайнового) інтересу, їхня недоброчесність; недосконалість системи внутрішньої взаємодії та контролю; зловживання службовим становищем; відсутність порядку обробки повідомлень про корупцію; відсутність внутрішнього акта, який регулює механізми заохочення викривачів та забезпечує формування культури повідомлення [15]; недосконалість правового регулювання, що має прояв наявністю прогалин та колізій чинного законодавства тощо.

Оскільки корупція вже ж таки є «людською хворобою» [2, с. 6] згідно з роз'ясненням Міністерства юстиції України, за поширеністю корупційні ризики в діяльності державних службовців розташовуються в такому порядку: недоброчесність державних службовців; виникнення конфлікту інтересів; безконтроль-

ність з боку керівництва; наявність дискреційних повноважень [16].

Своєю чергою, корупційні ризики політичної служби визначаються комплексом факторів, що включають в себе не лише особисті моральні властивості службовців, але й наявністю корупційних мереж (як правило, очільниками яких вони є). Саме корупційні мережі останнім часом розглядаються як основний та найбільш сильний інструмент корупційних угод [17, с. 56]. У більшості випадків вони «працюють» багато років забезпечуючи існування корупційних схем та вибудовуючи нові корупційні мережі за сприяння вищих посадових осіб та під прикриттям правоохоронних органів найвищого рівня [18, с. 31].

Власне тому ефективним інструментом запобігання та протидії корупції має стати комплекс механізмів, процедурна складова яких повинна бути спрямована на усунення причин та зменшення проявів факторів, що спричиняють корупцію [19]. Слід розуміти, що єдиний механізм управління корупційними ризиками відсутній, а процедура виявлення й оцінки корупційних ризиків має формальний характер. Усунення формалізму вимагає розширення процедурних форм взаємодії осіб та суб'єктів владних повноважень, надання фізичним та юридичним особам додаткових процесуальних гарантій впливу на хід розвитку процедури, уточнення обсягу компетенції конкретних суб'єктів управління [20].

Отже, відсутність тенденцій до керованого, прогнозованого та належного керування суспільними і державними справами є цілком закономірним процесом для сучасного стану розвитку України як правової демократичної держави. Попри проголошені напрями та вектори розвитку у руслі забезпечення збалансованості, без практичного форматування змісту та сутності процедурного аспекту реалізації адміністративної та політичної влади, цей процес залишається переважно декларативним. Важливо зосередитись на забезпеченні активної участі громадян у прийнятті рішень та контролі за їхнім виконанням шляхом зміцнення ролі громадських організацій як основних суб'єктів побудови відкритого та демократичного суспільства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен: автореф. дис. д-ра політ. наук: 23.00.02. Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ, 2009. 35 с.
2. Приходько А. А. Запобігання та протидія корупції в Україні за умов євроінтеграції. Адміністративно-правовий аспект. Київ: ФОП Чалчинська Н.В., 2020. 430 с.
3. Стан корупції в Україні 2023: сприйняття, досвід, ставлення. *USAID/ENGAGE*, 2023. URL: <https://engage.org.ua/stan-koruptsii-v-ukraini-2023-spryjniattia-dosvid-stavlennia/>
4. Кушнар'єв І.В. Політична корупція: порівняльно-політологічна концептуалізація: автореф. дис. д-ра політ. наук: 23.00.02. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2018. 39 с.
5. Основи законодавства про антикорупційну політику: Модельний закон, прийнятий на двадцять другому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД постановою № 22-15 від 15 листопада 2003 року. *Верховна рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_944/ed20031115
6. Рогульський С.С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 187 с.
7. 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.
8. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Верховна рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
9. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: Рішення Національного агентства запобігання корупції від 02.12.2016 № 126. *Верховна рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16/ed20161202#n21>
10. Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками: Наказ Національного агентства запобігання корупції від 28.12.2021 № 830/21. *Верховна рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-22/ed20211228#n30>
11. Технічний документ – аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні. *Міністерство юстиції України*, 2009. URL: <http://old.minjust.gov.ua/21894>
12. Дмитрієв Ю. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави. *Вісник. Право знати все про податки і збори*, 2015. № 14 (14).
13. Малиновський В. Я. Природа і зміст політичної служби в Україні. *Вісник НЮУ імені Ярослава Мудрого*, 2008. № 2(37). С. 67–76.
14. Про нову Методологію управління корупційними ризиками. *Вараська міська рада*. URL: <https://varash-rada.gov.ua/ofitsijna-informatsiya/7681-pro-novu-metodolohiiu-upravlinnia-koruptsiinymu-gyzykamy>
15. Опис ідентифікованих корупційних ризиків, чинників корупційних ризиків та можливих наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, у діяльності Державної служби статистики України: Додаток 1 до Звіту за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності Державної служби статистики України. *Укрстат*. URL: https://ukrstat.gov.ua/zpk/zmist/dod_1.pdf
16. Корупційні ризики в діяльності державних службовців: Роз'яснення Мін'юсту України; від 12.04.2011. *Верховна рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11#Text>
17. Карпенко М.І., Пашковський В.В. Сучасні ознаки корупційної злочинності та їх зміст. *Юридична наука*, 2013. № 5. С. 54–61.
18. Маленко Б. Відсутність соціальних ліфтів в системі державного управління як чинник функціонування корупційних мереж. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*, 2023. № 6 (66). С. 29–37.
19. Котик, О. В., Нечипорук, О. В. Корупційні ризики в бюджетній сфері та шляхи їх подолання. *Вісник Національного університету водного господарства та природокористування*, 2021. № 4 (96). С. 101–111.
20. Корупційні ризики. *Тараканівська громада Рівненська область, Дубенський район: офіційний сайт*. URL: <https://tarakanivska-gromada.gov.ua/korupcijni-riziki-14-21-37-11-02-2022/>