

Вербановський В.В.

Національний університет «Одеська політехніка»

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

У статті розглянуті шляхи вдосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції в системі публічної служби. В Україні наявна низка зовнішніх та внутрішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби. Чимало з них мають організаційно-правовий характер та є доволі дієвими. Водночас, статистика вчинення корупційних кримінальних правопорушень серед публічних службовців свідчить про те, що окреслених механізмів недостатньо для протидії корупційним ризикам та корупції в цілому. З огляду на це, наведений організаційно-правовий механізм потребує вдосконалення.

Автор зазначає, що під час розроблення заходів вдосконалення протидії корупції в системі публічної служби, важливо звернути увагу й на внутрішні суперечності публічної служби. Зважаючи на те, що останні є основою для існування корупційних ризиків та безпосередньо корупції, необхідним є формування ефективної, прозорої, підконтрольної громадянському суспільству системи публічної служби, яка б унеможливила існування корупційних ризиків. Видається, що поставлене завдання можливо виконати шляхом ефективної реалізації організаційно-правового механізму протидії корупції в системі публічної служби України. Зокрема, серед прогресивних інструментів вдосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції в багатьох зарубіжних державах застосовується аутсорсинг, введення якого є корисним досвідом і для України також.

Автор приходить до висновку, що з метою забезпечення належної протидії корупції в системі публічної служби необхідним є проведення системних змін у організаційно-правовому механізмі. В процесі дослідження встановлено, що прогресивними напрямками для цього є застосування в системі публічної служби аутсорсингу, антикорупційного аудиту, ротачії публічних службовців та покращення антикорупційного законодавства. Вважаємо, що наведені інструменти значним чином мінімізують корупційні ризики в публічному управлінні й таким чином сприятимуть протидії корупції як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

Ключові слова: корупція, публічна служба, аутсорсинг, законодавство, економіка, корупційні ризики.

Постановка проблеми. В Україні наявна низка зовнішніх та внутрішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби. Чимало з них мають організаційно-правовий характер та є доволі дієвими. Водночас, з огляду на статистику вчинення корупційних кримінальних правопорушень серед публічних службовців, можна прийти до висновку, що окреслених механізмів недостатньо для протидії корупційним ризикам та корупції в цілому в системі публічної служби. З огляду на це, наявний організаційно-правовий механізм потребує вдосконалення.

Під час розроблення заходів вдосконалення протидії корупції в системі публічної служби важливо звернути увагу й на внутрішні суперечності публічної служби. З огляду на те, що останні є основою для існування корупційних ризиків та безпосередньо корупції, необхідним є формування ефективної, прозорої, підконтрольної громадян-

ському суспільству системи публічної служби, яка б унеможливила існування корупційних ризиків. Видається, що поставлене завдання можливо виконати шляхом ефективної реалізації організаційно-правового механізму протидії корупції в системі публічної служби. Серед прогресивних інструментів вдосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції в багатьох зарубіжних державах застосовується аутсорсинг, що є корисним досвідом і для України також. Водночас, застосування аутсорсингу в публічній службі є новацією для системи публічного управління та адміністрування в Україні та потребує подальшого розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження проблем запобігання та протидії корупції у сфері публічного управління зробили такі вітчизняні та зарубіжні науковці: Астанин В.В., Береза О.Д., Гейца О.О.,

Коваленко Ю.О., Козак В.І., Кравченко С.О., Коров'як О.Я., Михненко А.М., Мудрак А.М., Новіков О.В., Підбережник Н.П., Петренко О.С., Фальковський А.О., Цуркан М.І. та інші.

Окремі питання протидії корупційним ризикам у системі публічної служби були предметом наукових розробок таких вчених як: Бугайчук, К.Л., Головач Т.А., Дмитрієв Ю.В., Доля Л.М., Завгородня Л.О., Заїка К.П., Казаченкова О.В. та інші.

Постановка завдання. Метою дослідження є визначення шляхів вдосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції в системі публічної служби України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Під поняттям «аутсорсинг» прийнято розуміти сучасний інструмент публічного управління, який передбачає укладання контракту щодо передачі окремих функцій, що традиційно належать органам державної влади, державним службовцям від державного до приватного сектору, з метою підвищення якості надаваних послуг населенню [1, с. 17].

Розкриваючи сутність аутсорсингу, слід звернутись і до думки О.В. Манойленко, яка запропонувала узагальнюючі критерії щодо тлумачення даного поняття. Як зазначає вчена, аутсорсинг передбачає:

- «застосування зовнішніх ресурсів для виконання діяльності, що традиційно ведеться силами наявного персоналу та з використанням власних ресурсів;
- делегування деяких бізнес-функцій зовнішнім виконавцям;
- стратегію управління компанією, яка спрямована на передачу ведення функціонально необхідних, але неосновних напрямів у діяльності організації компаніям, що спеціалізуються на цьому конкретному виді діяльності;
- передачу окремих видів діяльності, що не є основними для компанії, субпідрядникові;
- використання засобів економії витрат за рахунок вилучення нехарактерних сфер діяльності;
- передачу не тільки частини роботи (бізнес-процесів) сторонній організації, але й прав, обов'язків і відповідальності щодо цієї роботи [2, с. 9].

У сучасному світовому просторі аутсорсинг широко застосовується у різних сферах суспільних відносин, зокрема таких як: інформаційні технології, бухгалтерський облік і розрахунок податків, маркетинг, управління логістичними процесами, забезпечення безпеки, управління транспортом, його технічне обслуговування та ремонт (особливо це стосується повітряних і морських суден і залізничного транспорту) [3, с. 2].

Окрім того, починаючи з 1990-х років, у зарубіжних державах аутсорсинг почав широко застосовуватись й у сфері публічного управління, в рамках концепції нового публічного управління (New Public Management).

Результати використання аутсорсингу у системі публічної служби деяких держав є вражаючими й надихають до змін в Україні за допомогою досліджуваного інструменту. Однак, з огляду на вище наведені недоліки, видається доцільним ґрунтовно підходити до обрання сфери публічного управління, в якій слід застосовувати аутсорсинг. З цього приводу, погоджуємось із думкою І.В. Мількіної, що «при передачі на аутсорсинг державних чи муніципальних повноважень, слід керуватись двома основними принципами:

- доцільність – на аутсорсинг доцільно передавати публічно-управлінські процеси, які на пряму не пов'язані з реалізацією владно-розпорядчих повноважень (основних функцій) державних органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, тобто аутсорсинг може бути здійснений лише щодо додаткових функцій;
- ефективність – аналізується з погляду економії бюджетних коштів, підвищення якості реалізації функцій чи послуги, зменшення корупційних ризиків, скорочення термінів її виконання (надання), оптимізації системи державного (муніципального) управління».

З огляду на всі вищенаведені положення, вважається за доцільне розроблення методики для ефективного впровадження і реалізації аутсорсингу в діяльності системи публічної служби України, яка враховуватиме як закордонний досвід, так і реалії вітчизняного сектору публічного управління, тобто створення комбінованої методики, пристосованої до українських ринкових умов. На нашу думку, переведення окремих функцій органу системи публічної служби, зокрема й для протидії корупції в ньому, має здійснюватися протягом трьох послідовних етапів, а саме: підготовчого, робочого та завершального. Проаналізуємо їх більш детально.

Підготовчий етап впровадження і реалізації аутсорсингу в діяльність системи публічної служби передбачає прийняття уповноваженим суб'єктом рішення про застосування досліджуваного інструменту та формування основ до його реалізації. Останній реалізовується шляхом послідовного виконання наступних дій:

- визначення позитивних та негативних сторін аутсорсингу із залученням експертів у відповідній сфері публічного управління;

- визначення доцільності та ефективності запровадження аутсорсингу у відповідній сфері публічного управління;
- прийняття уповноваженим суб'єктом рішення про впровадження і реалізацію аутсорсингу;
- розроблення процедури проведення аутсорсингу та контролю та ним;
- обрання партнера (аутсорсера), шляхом проведення відповідного тендеру;
- укладення контракту із переможцем тендеру.

Робочий етап впровадження і реалізації аутсорсингу в діяльність системи публічної служби передбачає безпосереднє передання функцій органу публічного управління аутсорсеру та їхнє виконання останнім. Окрім того, на цьому етапі обов'язково має відбуватись контроль за процесом виконання покладених функцій на предмет його повноти, ефективності та точності.

Завершальний етап впровадження і реалізації аутсорсингу в діяльність системи публічної служби передбачає визначення ефективності застосування аутсорсингу. Останнє забезпечується шляхом порівняння результатів та витрат, визначивши перед цим певні критерії для оцінки ефективності. На основі виконання розрахунків ефективності застосування аутсорсингу, зіставлення переваг та недоліків, результативності виявлення корупційних ризиків приймається рішення щодо подальшого застосування даного інструменту.

Серед можливих напрямків вдосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції в системі публічної служби, на нашу думку, доцільно виділити й проведення зовнішнього незалежного антикорупційного аудиту в органах публічного управління.

Основними об'єктами аудиту в системі публічної служби є: стратегічні цілі, структура управління та організаційна структура ієрархії публічного управління, оперативні завдання щодо впровадження бізнес-процесів в ході здійснення публічного управління, інноваційні технології в публічному управлінні та публічні службовці.

Антикорупційний аудит необхідно проводити не тільки на завершальному етапі реалізації проекту, а й визначити раціональність розподілу ресурсів в системі публічної служби вже на етапі його планування.

Досліджуючи можливі напрямки вдосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції в системі публічної служби, на нашу думку, важливо звернути увагу й на проведення

ротацій кадрів – зміщення або заміщення посад, переведення до іншого регіону або залучення нових публічних службовців. Остання є однією із найбільш поширених у світовій практиці способів протидії корупційним правопорушенням.

Ротація кадрів є одним із різновидів кадрових технологій, суть якої полягає в послідовній зміні професійних чи посадових обов'язків, почерговому перебуванні працівників на тій чи іншій посаді, з метою освоєння різних функцій, специфіки і технології прийняття рішень, у тому числі управлінських, а також боротьби з корупцією і зловживанням службовим становищем.

Основними причинами ротації кадрів на окремих посадах публічних службовців є кадровий застій та помилки під час заміщення вакантних посад [4].

Головною проблемою у даній сфері залишається відсутність нормативно-правового регулювання процесу здійснення ротації із закріпленням підстав та порядку її проведення, принципів та строків, відповідальних суб'єктів. З цього приводу погоджуємось із Т. Лузан про те, що врегулювання процедури ротації на законодавчому рівні дозволило б визначити її роль і місце в системі кадрової політики державних органів влади, зокрема митних органів, як в аспекті боротьби з корупцією, так і в аспекті підвищення професійного рівня держслужбовця. Ротація кадрів повинна стати невід'ємною складовою системи роботи з кадрами у сфері публічної служби, ефективним засобом формування дієвого кадрового резерву [5, с. 237-238].

З огляду на вказане, задля протидії корупції в системі публічної служби необхідно розробити та прийняти положення про кадрову ротацію в системі публічної служби. Вважаємо, що таким чином, ротація серед публічних службовців отримає обов'язковий статус та сприятиме мінімізації корупційних ризиків.

Таким чином, протидія корупційним ризикам в системі публічної служби України потребує, насамперед, підвищення якості законодавства, законодавчого процесу, що повинно супроводжуватися усуненням таких його дефектів, як: безсистемність, внутрішня суперечність та неузгодженість, а також надмірність нормативно-правових актів. Важливе місце займає впорядкування ієрархії нормативно-правових актів, тобто правильне визначення співвідношення правових актів, специфіки суспільних відносин, які вони покликані регулювати. До іншого напрямку покращення нормативно-правового регулювання належить підвищення якості

законодавчої матерії. Тексти нормативно-правових актів повинні бути чіткими та конкретними, зрозумілими навіть для пересічних громадян.

Висновки. Підбиваючи підсумок проведеного дослідження, можна дійти висновку, що задля забезпечення належної протидії корупції в системі публічної служби України необхідним є проведення системних змін у організаційно-правовому механізмі. В процесі дослідження встановлено,

що прогресивними напрямками для цього є застосування в системі публічної служби аутсорсингу, антикорупційного аудиту, ротатії публічних службовців та покращення антикорупційного законодавства. Вважаємо, що саме наведені інструменти значним чином мінімізують корупційні ризики в системі публічного управління й, таким чином, сприятимуть протидії корупції як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

Список літератури:

1. Публічне управління : термінолог. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білінська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білінської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
2. Манойленко О. В. Аутсорсинг як інструмент підвищення ефективності антикризового управління. *Вісник Міжнародного слов'янського університету. Серія «Екон. науки»*. 2006. № 1. С. 8-12.
3. Моргачов І.В., Івченко Є.А., Дрожин Д.Ю. Аутсорсинг в регіональному електронному врядуванні в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 4. С. 1-5.
4. Побережний В.В. Сутність та причини корупції в системі органів державної влади. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10pvvodv.pdf>
5. Лузан Т. Поняття «ротатія» державних службовців у науковому дискурсі. URL: http://www.archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2012_3/12ltasnd.pdf

Verbanovskiy V.V. WAYS OF IMPROVING THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM AGAINST CORRUPTION IN THE PUBLIC SERVICE SYSTEM

The ways of improving the article of the organizational and legal mechanism for combating corruption in the public service system are considered. Ukraine has a number of external and internal mechanisms for combating corruption risks in the public service system in Ukraine. Many of them have an organizational and legal nature and are quite effective. At the same time, the statistics of corruption offenses among civil servants, the outlined mechanisms are not enough for corruption risks and corruption in general in the public service system. In view of this, the above organizational and legal mechanism needs to be improved.

When developing measures to improve the fight against corruption in the public service system, it is important to pay attention to the internal contradictions of the public service. Given that the latter are the basis for the existence of corruption risks and the formation of public corruption, it is necessary to have an effective, transparent window of a controlled civil society system that would prevent the existence of corruption risks. It seems that this task is possible as a result of the effective implementation of the organizational mechanism for combating corruption in the public service system. Outsourcing is one of the progressive tools in improving the organizational and legal mechanism for combating corruption in many foreign countries. Which is a useful experience for Ukraine as well.

The author comes to the service that in order to ensure proper counteraction to corruption in the public system, systemic changes in the organizational and legal mechanism are necessary. In the process of research, the progressive areas for this are the use of outsourcing, anti-corruption audit, rotation of civil servants and improvement of anti-corruption legislation in the system of public service. These tools seem to significantly minimize corruption risks in public administration and thus help combat corruption at both the national and local levels.

Key words: corruption, public service, outsourcing, legislation, economy, corruption risks.