

Ю. П. ЛІСОВСЬКА

<https://orcid.org/0000-0001-9278-4487>

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ЮРИДИЧНА ЛОГІКА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В АНТИКОРУПЦІЙНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ КІБЕРКАПІТАЛУ УКРАЇНИ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2018, вип. 56(2), с. 54–61

<https://doi.org/10.32689-2522-4603-2018-02-54-61>

Представлено концептуальний аналіз юридичної логіки публічного управління та адміністрування, предметом вивчення якого є аналіз корупції як одного з чинників негативних суспільних явищ, а об'єктом – теоретико-методологічні і методичні основи антикорупційного забезпечення кіберкапіталу України. Відзначено фрагментарність та відсутність всебічної концептуальної моделі щодо юридичної логіки публічного адміністрування в антикорупційному забезпеченні кіберкапіталу України, а також вплив цього процесу на публічне управління та адміністрування в Україні.

За умов сучасного розвитку кіберкапіталу як системного електронного контролю, моніторингу та представництва за діяльністю усіх сфер суспільного життя актуальним постає питання юридичної логіки публічного адміністрування. Адже сьогодні значна кількість українських громадян потерпає від соціально-економічної кризи, до якої додається військово-політичний конфлікт. При цьому одним із чинників цих негативних суспільних явищ виступає корупція, що вже набула системного характеру. Така корупція вважається реальною загрозою національній та світовій безпеці, оскільки перешкоджає проведенню ефективної діяльності, визначальних у цьому напрямі військових та правоохоронних структур вітчизняного та міжнародного процесу.

Дослідженням щодо протидії корупційним виявам у системі публічного адміністрування України здійснюються у працях таких вітчизняних науковців, як: М. Я. Азаров, В. Т. Білоус, О. В. Бандурко, В. О. Глушков, Ю. В. Грошовий, В. Т. Зеленецький, М. Н. Курко, А. Ю. Ковальчук, П. М. Лісовський, В. І. Литвиненко, М. І. Мельник, А. М. Подоляка тощо. Проте в теоретичних представленнях і підходах різних авторів щодо юридичної логіки публічного адміністрування в антикорупційному забезпеченні кіберкапіталу України спостерігаються фрагментарність та відсутність всебічної концептуальної

моделі. Цей факт свідчить про відсутність теоретично обґрунтованого понятійно-категоріального апарату як системно-аналітичного дослідження, що до цього дня залишається надзвичайно актуальною.

Оптимальною юридичною формою такого публічного адміністрування в антикорупційному забезпеченні кіберкапіталу України представляється побудова його у вигляді взаємодоповнюючої єдності системної процедури дослідження. Саме така системна процедура механізму реалізації на кожному з її етапів повинна задавати концептуальний напрям дослідження, адекватний природі публічного адміністрування і ефективному взаємозв'язку основних важливих параметрів щодо антикорупційного забезпечення кіберкапіталу України.

Метою цього дослідження є юридична логіка публічного адміністрування як системний електронний контроль, моніторинг та представництво, що становить антикорупційне забезпечення кіберкапіталу України.

Після здійснення Революції гідності Україна все ж залишається найбільш корумпованою країною Європи. Так, за даними досліджень Індексу Transparency International, Україна здобула 30 балів зі 100 можливих. За даними досліджень за 2017 рік Україна посіла 130 місце зі 180 країн світу. Це на один бал більше та на одну позицію вище, ніж у минулому році (29 балів, 131 місце зі 176 країн). Для порівняння, ще в 2007 році Україна займала 118-те місце зі 179 країн, що досліджувалися протягом того ж року [1, 68].

У цьому сенсі повільний ріст індексу України, належний показник сприйняття корупції громадянами, падіння динаміки зростання удвічі порівняно з 2016 роком пояснюється відсутністю дієвих форм у сфері протидії корупції та неефективною діяльністю органів правопорядку щодо виявлення корупційних правопорушень та притягнення винуватців до відповідальності, недостатністю політичної волі керівництва країни до рішучої боротьби з корупцією та зазначити ефективно діючі законодавчі ініціативи парламенту, які загрожують новоствореній антикорупційній кіберінфраструктурі.

Як результат, корупція залишається для бізнесу та звичайних громадян однією з важливих проблем, які можуть виникнути в діяльності представників публічної влади та в процесі адміністрування. Зазначається, що публічне адміністрування — це керування діяльністю апарату управління підприємством, установою чи організацією неприватної форми власності, у тому числі органу державної влади, органу місцевого самоврядування, суб'єкта громадянського суспільства. Кожен суб'єкт публічної адміністрації наділений відповідною компетенцією, яка, звичайно, дає йому можливість вибирати в конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, варіант конкретних дій, тобто відобразити зміст своєї регулятивної, сервісної або управлінської діяльності в тій формі, яка відповідає публічним інтересам. При цьому конкретними прикладами дій публічної адміністрації, в яких виражається зміст її діяльності, можуть бути: видання акта публічного управління, надання адміністративної послуги, прийняття рішення у скарзі, її розгляд, проведення наради, призначення ревізій, перевірок, здійснення контрольно-наглядової діяльності тощо.

Контрольно-наглядова діяльність публічного адміністрування

Під “контрольно-наглядовою діяльністю держави” варто вбачати такі втручальні провадження, які здійснюються за ініціативою адміністративного органу як результат щодо юридичного оформлення прав, свобод і законних інтересів особи (наприклад, видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо). Це, своєю чергою, полягає у встановленні (перевірці) відповідності певної діяльності (поведінки) приватної особи вимогам закону, а у випадку виявлення порушень — у застосуванні адміністративних стягнень. У чинному законодавстві та вітчизняній юридичній науці ця діяльність іменується як “державний контроль (нагляд)” та/або “адміністративний контроль (нагляд)”. Основним змістом цих втручальних проваджень є: документальні перевірки; фактичні перевірки діяльності; періодичне отримання інформації, звітів, що здійснюються у формі перевірок, ревізій, інспектування.

У площині контрольно-наглядової діяльності корупція може мати місце як наслідок відмови провести перевірку, неналежного проведення перевірок і приховування фактів вчинених порушень, проведення перевірок винятково з метою отримання незаконної вигоди [2].

Корупційні ризики в системі публічної адміністрації України

У цьому змісті необхідно визначити зміст поняття “корупційні ризики”. Це сукупна матриця правових, організаційних та інших чинників, що породжують, мотивують осіб до скоєння корупційних правопорушень під час виконання ними функцій держави або місцевого самоврядування. Специфіка публічного адміністрування створює кіберпотенційні (електронні, інформаційні, віртуальні) можливості для існування суперечливих потреб та інтересів — суб’єкта, соціальних груп, суспільства та самої держави, зіткнення яких в управлінському процесі уможлиблює виникнення різноманітних конфліктних ситуацій, а іноді призводить і до скоєння корупційних правопорушень. На практиці зіткнення таких інтересів, а отже, наявність корупційних ризиків значною мірою зустрічається у таких сферах державного управління, як надання адміністративних послуг та здійснення контрольно-наглядової функції держави.

Отже, основними корупційними ризиками в системі публічної адміністрації України є:

- поєднання в одному органі виконавчої влади функцій з вироблення політики та нормотворчості з функціями поточного адміністрування (у т. ч. надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності). Зокрема, така практика породжує проблеми підзаконної нормотворчості. Коли органи виконавчої влади, які мають застосовувати законодавство, самостійно розробляють таке законодавство, вони керуються, насамперед, відомчими (корпоративними) інтересами. Наприклад, нормативні акти, які застосовують податкові органи, розробляються не Міністерством фінансів, а Державною фіскальною службою. Таким чином, повноваження органів публічної адміністрації мають відповідати вимогам Конституції України та за-

конам України, не можуть визначатися у підзаконних нормативно-правових актах, оприлюднено тлумачитися в актах виконавчої влади;

- поєднання в одній інституції функцій з надання адміністративних послуг і контрольно-наглядових (інспекційних) функцій, що породжує корупційні ризики, пов'язані з “розмиванням місії” відповідного органу, зменшенням об'єктивності розгляду та перегляду адміністративних справ. Крім того, обслуговуючий тип діяльності та інспекційний тип діяльності потребують різних методів та форм.

Безперечно, послабленню корупційного ризику сприятиме інституційне (організаційне) розмежування функцій з надання адміністративних послуг та контрольно-наглядових функцій, що сприяє зростанню об'єктивному розгляду адміністративних справ державними органами управління, а також виявленню випадків незаконних дій інших адміністративних органів. Це надає можливість розроблення дієвих механізмів протидії з корупційними маніпуляціями в системі державного управління та публічного адміністрування, що може стати ухваленням проекту Концепції реформи публічної адміністрації в Україні. У разі схвалення Урядом цього проекту та його послідовного впровадження може бути знято значну кількість інституційних та функціональних конфліктів у публічній адміністрації та породжуваних ними корупційних ризиків.

Протидія корупційним виявам у системі державної служби України

Необхідно озвучити, що в юридичній логіці протидія корупційним маніпуляціям у системі державної служби України розглядається як складна соціальна система, що містить певну кількість ефективно діючих раціональних складових (кореляційно-апроксимаційних, фізично-ентропійних тощо). Так, М. Я. Азаров у своїх працях вважає, що система характеризується тенденціями до збереження, саморегуляції та саморозвитку. Характерною ознакою для протидії корупції у державній службі України є те, що її суб'єкти і об'єкти відрізняються за правовим статусом і мають різну організаційно-структурну форму [3, 203].

З іншого боку, О. В. Бандурка зауважує, що ефективність діяльності системи щодо протидії корупційним виявам у системі державної служби в Україні залежить від методів управління та кваліфікації кадрів [4, 145].

Адже такого погляду дотримується В. Т. Білоус, інтерпретуючи це тим, що Президентом, Верховною Радою, Кабміном України постійно приділяється увага протидії корупційним виявам у державі і злочинності. З цього приводу підписано та ратифіковано низку міжнародних конвенцій про міждержавне співробітництво, створено певну правову базу, сформовано спеціальні структури для боротьби з організованою злочинністю та корупцією.

При цьому дослідник В. О. Глушков стверджує, що особливе місце у вирішенні проблем протидії корупційним маніпуляціям, посідає спеціально створений державний орган — **Комітет координації по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України**. Саме цей Комітет ко-

ордионує діяльність усіх правоохоронних та інших державних органів щодо виконання законів України, Указів, розпоряджень Президента, Уряду та рішень з питань протидії корупційним виявам та організованій злочинності, розробляє стратегічні та тактичні заходи щодо протидії злочинності та корупції.

Водночас А. П. Закалюк доводить, що методи державного управління, які застосовуються у сфері протидії корупційним виявам, зокрема у системі державної служби, залежать від стратегії і тактики протидії корупції в Україні, а також від стратегії соціально-економічних перетворень. Визнаючи сукупність методів управління у сфері протидії корупційним маніпуляціям, необхідно враховувати і те, що процес виконання здійснюється та контролюється уповноваженим державним органом та його посадовими особами [5, 517].

Таким чином, формування єдиної державної антикорупційної політики потребує належного законодавчого забезпечення, суспільної волі та громадянської активності. Саме комплекс нормативно-правових приписів, що регулюють, допускають і визначають здійснення механізмів запобігання корупції, а також відповідальність за вчинення корупційних порушень, забезпечення належного координування і реалізації антикорупційної політики в системі превентивних заходів. “Побудова цілісної інституційної системи повинна відповідати міжнародним стандартам у світовій практиці, а саме: конвенціям ООН і Ради Європи проти корупції. При цьому варто враховувати особливості української правової системи, політичної волі та ментальності громадян” [6, 25].

Корупційні ризики в публічній службі

Загальноприйнятою є думка, що один із ризиків складає непрозорий та недостатній рівень оплати праці більшості публічних службовців, оскільки присутній суб’єктивізм з боку керівництва у визначенні конкретних розмірів оплати праці. Насправді, масштабні та суспільно небезпечні корупційні правопорушення здійснюються державними службовцями вищих категорій посад, чій заробітна плата та соціальні гарантії забезпечують заможне та безбідне життя. За таких обставин рівень моральності та ідеологічної спрямованості при виконанні своїх професійних обов’язків певних держслужбовців мав би бути найвищим. Натомість, моральні та ідеологічні переконання є викривленими і не відіграють для них ролі обмежувачів [7, 4]. Виходячи з цього, вважається доцільним використовувати заходи, запропоновані Е. С. Молдавном, зокрема, розроблення Концепції реалізації морально-ідеологічних антикорупційних заходів у системі протидії зі спекулятивними маніпуляціями.

Безперечно, наявність значної кількості корупційних ризиків становить загрозу для демократичного суспільства. Особливо це стосується ризиків щодо функціонування публічної служби в Україні. Як наголошує дослідник Хорошенко О., сутність антикорупційного законодавства полягає в тому, щоб обмежити та нейтралізувати чинники корупції, запобігти конфліктам інтересів (з особистих та службових потреб), на нормативному рівні визначити межі правомірної та етичної поведінки особи, уповноваженої на виконання функцій держави [8, 201].

Адже сучасний розвиток ефективної та прозорої антикорупційної інфраструктури України свідчить про те, що вже встановлена певна нормативна база щодо регулювання питання протидії корупції. До неї можна віднести Закони України “Про запобігання корупції”, “Про державну службу”, “Про Національне антикорупційне бюро України”, а також “Про антикорупційний суд” та ін. Однак антикорупційне законодавство потребує постійного оновлення відповідно до змін у стані суспільно-дипломатичних відносин, а також інвестиційної діяльності у сфері інноваційно-виробничої економіки. Лише таким чином можна запобігти появі нових корупційних ризиків та сприяти усуненню існуючих.

Крім того, варто стверджувати, що використання необхідних міжнародних стандартів та проведення аналізу досвіду зарубіжних країн з метою подальшого напрацювання конструктивних пропозицій щодо запобігання та боротьби з корупцією в Україні є мудрим рішенням у побудові правової держави. При цьому необхідно здійснювати належний контроль та локальний моніторинг як вияву зловживання владою, використанню службових повноважень в особистих цілях, громадянами і публічною владою, зростанню рівня правосвідомості громадян.

Національна безпека в антикорупційній інфраструктурі України

Національна безпека, згідно зі ст. 1 Закону України “Про основи національної безпеки України”, визначається як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, держави та суспільства, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у низці сфер, зокрема у сфері боротьби з корупцією, при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам [9]. У ст. 7 цього Закону також зазначено, що поширення корупції в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності є однією із загроз національній безпеці України, яка негативно впливає на стабільність у суспільстві.

Забезпечення національної безпеки покладається на суб'єктів, вичерпний перелік яких наведено у ст. 4 означеного закону України. Це – Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; Національне антикорупційне бюро України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України; органи і підрозділи цивільного захисту; громадяни України та об'єднання громадян. Компетенція перелічених суб'єктів у відповідних сферах визначається з урахуванням їх функцій та повноважень, що регламентуються положеннями ст. 9. 10 Закону України “Про основи національної безпеки України”.

Діяльність суб'єктів забезпечення національної безпеки створена Конституцією України, Законом України “Про основи національної безпеки України”, іншими законодавчими актами, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також виданими на їх виконання іншими нормативно-правовими актами. До них, зокрема, належить і Закон України “Про запобігання корупції”, яким визначаються правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів та правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [10].

До спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії згідно з п. 13 ч. 1 ст. 1 названого Закону України відносяться: органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції. Незважаючи на відсутність у зазначеному переліку органів Служби безпеки України спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю вітчизняної спецслужби також відіграють важливу роль у сфері запобігання, виявлення та припинення корупційних правопорушень, керуючись при цьому положеннями ст. 7, 9 Закону України “Про основи національної безпеки України” та ст. 2 Закону України “Про Службу безпеки України” [11]. За цих обставин розв'язання питання щодо антикорупційної інфраструктури значною мірою залежить від ефективності функціонування системи забезпечення національної безпеки, яка визначається здатністю своєчасного реагування на кризові ситуації.

Отже, поглиблення концептуального розуміння корупційного діяння як деструктивного соціального явища у правовій системі, заходів щодо його запобігання та протидії, дослідженні передумов виникнення сприятимуть розвитку антикорупційної інфраструктури, що є прерогативою в структурному змісті сучасного кіберкапіталу. Тому саме юридична логіка публічного адміністрування в антикорупційному забезпеченні повинна створити якість нормативно-правової бази за вільний доступ громадян до інформації як адміністративно-правового захисту автономії окремих осіб. При цьому варто стверджувати, що процес прийняття мудрих рішень як фундаментальної матриці розбудови правової держави має бути інформаційно прозорим та відкритим з метою ретельного його розгляду. Все це сприятиме ефективному визнанню ролі активних і незалежних засобів масової інформації в системі кіберкапіталу як запобігання від корупційного впливу політичних та інших складових у суспільному житті.

Джерела

1. Корупційні ризики в публічній службі: компаративно-правовий аналіз досвіду країн Східної та Західної традицій права: тези доповідей регіонального науково-практичного круглого столу, м. Запоріжжя: ЗНУ, 2018. 244 с.
2. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні: аналітичний звіт, підготовлений Центром політико-правових реформ та фондом “Демократичні ініціативи” [Електронний ресурс] // Со-

- вет Европы: сайт. URL: [https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/technical%20papers/344-upac-corruption-admin ControlSup-uk.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/technical%20papers/344-upac-corruption-admin%20ControlSup-uk.pdf)
3. Жук І. Корупція в Україні: спроба аналізу // Наук. вісн. Нац. акад. ДПС України (еконміка, право). 2001. № 2. С. 203.
 4. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: монографія. Київ: Атіка, 2001.
 5. Романюк Б. В. У боротьбі з організованою злочинністю та корупцією важливі конкретні дії // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2004. № 9. С. 517–521.
 6. Скулиш Є. Антикорупційна політика держави та її вплив на розвиток суспільства // Вісн. Нац. акад. прокуратури України. 2011. № 2. С. 22–28.
 7. Молдован Е. С. Напрями запобігання та протидії корупції на державній службі: морально-ідеологічний аспект [Електронний ресурс] // Нац. акад. держ. упр. при Президентові України: сайт. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10mesmia.pdf>
 8. Хорошенюк О. Протидія корупційним проявам у системі публічної служби України: становлення нормативно-правової бази [Електронний ресурс] // 36. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. 2010. Вип. 1. С. 199–209. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2010_1_22
 9. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.
 10. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
 11. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст. 382.
 12. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 47. Ст. 2051.

Lisovska Y. P. Legal logic of public administration in anti-corruption provision of cyber capital of Ukraine.

The legal logic of public administration in anti-corruption provision of cyber capital of Ukraine is determined. The content of the legal science on public administration, the provision of administrative services, the appointment of audits and audits are revealed. It is believed that control and surveillance activities are carried out on the initiative of an administrative body in the interests of the rights and freedoms of the person in the fight against corruption. The essence of the concept of “corruption risks” is defined, in which different approaches to preventing corrupt practices in the system of civil service of Ukraine are announced. It is argued that the use of effective international standards and the analysis of the experience of foreign countries is a wise decision in building an anti-corruption state. It is anticipated that national security in Ukraine’s anti-corruption infrastructure provides a preventive (far-sighted, balanced, moderate) ability to respond to crisis and conflict situations.

<https://doi.org/10.32689-2522-4603-2018-02-54-61>

Надійшла 19 червня 2018 р.